

Avis concernant le projet de Plan d'aménagement des espaces marins 2020-2026

- À la demande du Secrétaire d'État à la mer du Nord Philippe De Backer
 - Cet avis a été préparé par le groupe de travail Biodiversité et Forêts
 - Approuvé par l'AG du CFDD par procédure écrite (20/9/2018)
 - La langue originale de cet avis est le néerlandais
-

1. Contexte

- [1] Notre pays a adopté en 2014 un Plan d'aménagement des espaces marins (PAEM) d'une durée de six ans. Ce plan a été élaboré dans le cadre de la réglementation européenne en matière de planification de l'espace maritime¹. Le PAEM 2014-2019, au sujet duquel notre conseil a émis un [avis](#) en 2013, est aujourd'hui revu et adapté en un nouveau PAEM pour la période 2020-2026.
- [2] La procédure d'élaboration d'un PAEM est fixée par la loi². Le processus de révision a débuté en février 2017. Après consultation des différentes parties concernées, un avant-projet de PAEM 2020-2026 a été présenté à la commission consultative dans laquelle sont représentés tous les services publics compétents en mer. Le texte adapté a alors été approuvé comme projet de PAEM par le Conseil des ministres fédéral du 20 avril 2018 et est aujourd'hui entré dans une phase de consultation. Une consultation publique est organisée du 29 juin au 28 septembre 2018 inclus (plus d'informations à ce sujet sur le [site](#) du SPF Santé publique et Environnement). Une consultation de différentes instances, notamment de notre conseil, est également prévue. Le 29 juin 2018, le Secrétaire d'État à la mer du Nord Philippe De Backer nous a demandé par courrier notre avis sur le projet de PAEM. Le nouveau PAEM sera adopté au début de l'année 2019 après l'intégration des apports tirés des consultations et une seconde approbation par le Conseil des ministres fédéral.
- [3] Le projet de PAEM au sujet duquel un avis a été demandé se compose de l'arrêté royal relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins et de quatre annexes : une analyse spatiale, la vision à long terme (voir §4 ci-après), les actions d'exécution du plan et les cartes.³ Vu qu'il s'agit d'un plan qui peut exercer des effets considérables sur l'environnement, une évaluation environnementale stratégique a

¹ Voir directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime

² A.R. du 13 novembre 2012

³ Ces documents peuvent être consultés sur le site du SPF Santé publique et Environnement :

<https://www.health.belgium.be/fr/consultation-publique-le-plan-damenagement-des-espaces-marins-pour-la-partie-belge-de-la-mer-du-nord>

également dû être réalisée⁴. Ce document du 29 mai 2018 a également été remis au CFDD.

- [4] La vision à long terme Mer du Nord 2050 qui est reprise comme annexe 2 du projet de PAEM a été approuvée fin de l'année dernière. Cette vision à long terme forme un cadre pour le PAEM : ce dernier en est la traduction spatiale à court terme, et les actions du PAEM doivent s'inscrire dans les objectifs ainsi que dans les choix politiques à long terme. Le CFDD a été impliqué dans le développement de cette vision à long terme et a publié un [avis](#) en la matière.⁵

2. Avis

2.1. À propos du principe d'un Plan d'aménagement des espaces marins

- [5] Comme le CFDD l'a déjà indiqué dans son avis de 2013, le Plan d'aménagement des espaces marins est une initiative politique utile et nécessaire. La partie belge de la mer du Nord est en effet un écosystème important qui nous offre des services essentiels notamment dans les domaines de la mobilité (la navigation), de l'énergie (par exemple les éoliennes offshore), de l'alimentation (la pêche et l'aquaculture) et du divertissement (le tourisme et les activités récréatives). Le PAEM identifie ces différentes activités humaines ainsi que leur impact sur l'environnement marin et les harmonise d'un point de vue spatial.
- [6] Il s'agit en principe d'une approche du développement durable qui vise à intégrer des dimensions économique, sociale et environnementale dans les limites d'un écosystème. Le PAEM forme un cadre politique pour l'exercice de diverses activités – parfois conflictuelles – dans l'espace restreint, mais aussi pour un usage multiple de cet espace, des projets complémentaires et des situations 'win-win'. Notre pays peut jouer un rôle de pionnier en termes de combinaison intelligente et innovante de différentes fonctions et activités dans un espace marin relativement limité.

2.2. À propos de l'élaboration du document et du processus

- [7] Le CFDD apprécie l'approche intégrée et participative d'élaboration du PAEM. D'une part, des institutions et autorités à différents niveaux de pouvoir sont politiquement impliquées dans une approche 'interfédérale'. D'autre part, divers acteurs sociétaux ainsi que diverses parties prenantes pertinentes sont consultés et les citoyens peuvent apporter leur propre contribution grâce à la consultation publique.
- [8] Cette approche offre en principe la meilleure garantie d'un plan fondé et soutenu. L'accent mis sur la collaboration à travers le projet PAEM, à la fois à l'échelle internationale et au-delà de la frontière terrestre et maritime belge, est également crucial pour une politique efficace de la mer du Nord. Le conseil recommande d'entreprendre des démarches supplémentaires dans ce domaine. Au niveau national, il est possible de le faire en assurant une plus grande harmonisation de la politique terrestre et maritime,

⁴ Voir directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée en droit belge par la loi du 13 février 2006

⁵ Avis 2017a12 sur la vision à long terme Mer du Nord 2050 (21 décembre 2017)

entre autres en ce qui concerne la préservation de la nature (la création de réserves terrestres et maritimes), la réduction des déchets⁶ et la protection de la côte. À l'échelle internationale, il est conseillé d'associer le PAEM aux plans politiques des pays voisins riverains à notre mer du Nord – par exemple en matière d'énergies renouvelables, de préservation de la nature, de pêche et d'activités militaires. La vision à long terme mentionnée y faisait déjà référence en décrivant la « Recherche d'une coopération transfrontalière nationale et transnationale » comme une tâche essentielle des pouvoirs publics où « *l'objectif poursuivi peut être un plan d'aménagement des espaces marins pour l'ensemble de la mer du Nord, élaboré dans le cadre d'un processus de planification ou en harmonisant étroitement les différents processus de planification nationale (...)* ».⁷

- [9] Toujours en ce qui concerne la *gouvernance*, le CFDD apprécie le fait que le PAEM mise sur une politique adaptative qui offre une sécurité juridique aux projets, mais qui permet aussi d'anticiper de nouveaux développements innovants. Pendant la durée du plan, il est en effet nécessaire de tenir compte à la fois des évolutions en matière d'état écologique de notre mer et des innovations technologiques ainsi que des opportunités économiques qui pourraient se présenter. Le conseil demande d'apporter dans le PAEM des précisions concernant la procédure qui va être suivie pour cette politique adaptative pendant la durée du plan (qui prend les décisions en la matière, sur la base de quelles informations, etc.).

2.3. À propos du contenu du document

Le bon état écologique

- [10] Pour pouvoir déterminer les actions nécessaires en vue d'assurer une préservation ou une réhabilitation des écosystèmes de la mer du Nord et les activités qui y sont autorisées aux différents endroits, une analyse du bilan de santé actuel de cet écosystème sur la base des principes de la vision à long terme est nécessaire. L'annexe 1 du projet de PAEM, « Analyse spatiale des espaces marins », fournit au chapitre 5 une série d'indications dans ce domaine. L'évaluation environnementale stratégique du projet de PAEM renferme aussi un aperçu sommaire de la situation existante en matière de données environnementales (chapitre 11). Une analyse plus détaillée basée sur 50 paramètres est disponible dans le rapport que notre pays a dû établir cette année dans le cadre de la Directive Cadre Stratégie Milieu Marin (DCSMM) de l'UE dont l'objectif consiste à atteindre et à conserver un 'bon état écologique' pour toutes les mers européennes au plus tard en 2020.⁸
- [11] Selon le rapport belge, le 'bon état écologique' n'est pas encore atteint mais la santé de notre mer du Nord évolue positivement dans des domaines comme l'ampleur des

⁶ Voir Plan d'action déchets marins : <https://www.health.belgium.be/fr/plan-daction-dechets-marins>

⁷ Vision à long terme, objectifs et indicateurs, et choix stratégiques en matière d'aménagement – annexe 2 du projet de PAEM, page 12 : voir <https://www.health.belgium.be/fr/annexe-2-paem-vision-long-terme-objectifs-et-indicateurs-et-choix-strategiques-en-matiere>

⁸ Ces rapports sont disponibles dans l'ébauche sur le site du SPF Santé publique et Environnement : <https://www.health.belgium.be/fr/consultation-publique-bilan-de-sante-de-notre-mer-du-nord>

ressources halieutiques commerciales et la prévention de certaines formes de pollution (par exemple par des marées noires). Dans d'autres domaines, l'image est plus partagée. Ainsi, l'eutrophisation de l'eau est en baisse, mais cet indicateur reste supérieur à la valeur limite dans la moitié de la zone. Pour différentes substances persistantes, bioaccumulatrices et toxiques, le bon état écologique n'est pas atteint (par exemple : hydrocarbures aromatiques polycycliques, composés organostanniques, polychlorobiphényles (PCB) et mercure). Le bruit ambiant augmente et les déchets (à 80% des déchets plastiques) restent un problème dans notre mer du Nord. L'état de l'habitat sablonneux se dégrade sur toute la surface, essentiellement en raison de la pêche. En plus des bancs de sable, les lits de gravier naturels dans la zone Natura 2000 sont dans un mauvais état et des efforts sont nécessaires en vue d'assurer la réhabilitation de cet habitat.

- [12] Une analyse plus approfondie et un suivi plus détaillé du bilan de santé de notre mer du Nord sont conseillés, surtout vu que le rapport mentionné n'est pas toujours concluant. L'impact de certaines activités (par exemple l'extraction de sable) semble parfois difficile à estimer et certains objectifs d'un « bon état écologique »⁹ n'ont pas pu être ou n'ont pu être que partiellement évalués. Une attention plus soutenue doit aussi être accordée aux effets cumulatifs d'activités qui peuvent être à la fois négatives (pollution combinée ou perturbation) et positives. Le CFDD est conscient que les données ne sont pas toujours disponibles en suffisance et qu'une mesure de base concluante est souvent impossible à l'heure actuelle. Pour cette raison, le conseil demande que les moyens nécessaires soient investis dans un programme de monitoring étendu et intégré pour nous permettre de vérifier encore plus efficacement si l'écosystème marin est suffisamment protégé et si des mesures de gestion ainsi que de réhabilitation produisent un effet suffisant.

Activités et zones

- [13] Zones de conservation de la nature : selon le CFDD, il est positif que le projet de PAEM régularise et étende la zone protégée au titre de la directive Habitats « Vlakte van de Raan ». Pour ce qui est de l'espace naturel « De Vlaamse Banken », le projet de PAEM prévoit une interdiction de pêche perturbant le fond marin dans la partie la plus vulnérable, à quelques exceptions près (notamment pour tester des engins perturbant le fond marin alternatifs et pour des bateaux de pêche 'sennes danoises'). Le Parlement européen a cependant rejeté le 14 juillet 2018 le « delegated act » de la Commission dans lequel ces dispositions en matière de pêche sont fixées. Le CFDD est d'avis que le Parlement européen transmet ainsi un signal fort aux États-membres de l'Union européenne pour attirer leur attention sur le fait que la pêche perturbant le fond marin exerce un impact négatif sur cet écosystème précieux et demande aux autorités fédérales ainsi qu'aux autorités flamandes (en charge de la politique de la pêche) de proposer une adaptation où l'interdiction reste maintenue et les exception citées sont réduites¹⁰. Dans ce cadre, il est nécessaire qu'un levier soit intégré dans la Politique commune de la pêche de l'Union européenne pour qu'un État membre puisse adopter des mesures visant à protéger un espace naturel – ce qui implique un renforcement de l'article 11. Une

⁹ Comme fixé par la Directive Cadre Stratégie Milieu Marin et la directive Habitats et Oiseaux.

¹⁰ Dans le droit fil de l'alternative 2 de l'évaluation environnementale stratégique et de la proposition belge originale dans le document « Proposal for a set of fisheries management measures in Belgian waters » de juin 2016.

interdiction de la pêche perturbant le fond marin est extrêmement importante dans les zones des « Vlaamse Banken » où une protection et un réaménagement des lits de gravier ainsi qu'une réhabilitation des récifs sont prévus. Le CFDD apprécie tout particulièrement cette initiative de protection¹¹ et plaide en faveur d'une réhabilitation accélérée de cet habitat.

- [14] Zones d'énergie renouvelable : le CFDD approuve l'extension des zones de parcs éoliens pour permettre la production de 4 gigawatts d'énergie éolienne en mer. Cette extension est de première importance pour atteindre nos objectifs en matière d'énergie renouvelable ainsi que les objectifs climatiques et les autorités doivent donc jouer un rôle de facilitateur en la matière (raccordements, développement d'un réseau offshore européen, etc.). Pour les zones situées dans un espace naturel, une procédure distincte doit être suivie avant de pouvoir démarrer les activités. Le CFDD a été informé par le cabinet De Backer de la mise sur pied d'un groupe de travail dans lequel la Belgian Offshore Platform et les associations de protection de la nature discutent ensemble des conditions-cadres pour la construction prévue de parcs éoliens dans ou aux alentours d'une zone Natura 2000. Avant que ces activités puissent avoir lieu dans ces zones, une « évaluation appropriée »¹² doit être correctement réalisée pour vérifier si ces activités n'exercent pas des effets significatifs sur des espèces et des types d'habitat protégés dans ces zones.
- [15] Une étude scientifique de ces conditions-cadres va également être menée, et le CFDD souligne l'importance d'une recherche approfondie des possibilités de minimisation de l'impact environnemental de l'aménagement et de l'exploitation de parcs éoliens ainsi que des possibilités d'intégration de ces parcs dans un processus de conservation et de réhabilitation de la nature (par exemple la création de bancs d'huîtres autour des fondations des éoliennes). En outre, le cabinet a commandé une étude comparative internationale d'un éventuel usage multiple de l'espace dans des parcs éoliens. Le CFDD voit cet usage multiple comme une piste intéressante pour le développement de fonctions complémentaires, notamment en termes d'aquaculture durable et de pêche passive. Le conseil est d'avis que le PAEM doit stipuler plus clairement qu'un usage multiple durable de l'espace est un objectif dans ces zones et que les autorités donnent la priorité à des projets qui mettent en œuvre un usage multiple. En ce qui concerne le caractère durable des activités, le CFDD demande que les critères à cet effet soient définis d'une façon plus large que la simple affirmation selon laquelle « l'aquaculture réduit le niveau d'eutrophisation dans la zone de concession. » Ici aussi, une attention doit être accordée aux éventuels effets cumulatifs – positifs et négatifs – des activités. En outre, une concertation relative à ces activités complémentaires est nécessaire avec le concessionnaire du parc éolien, mais la décision au sujet de l'autorisation ou non de certaines activités et de la forme de ces activités doit être prise par les autorités sur la base des critères de durabilité détaillés repris dans le PAEM.
- [16] Zones d'activités commerciales et industrielles : selon le conseil, il est positif que le nouveau PAEM accorde de l'attention à et prévoie des possibilités pour de nouveaux développements en mer, notamment dans les domaines de l'aquaculture (par exemple

¹¹ Voir annexe 3 « Actions de mise en œuvre du Plan d'aménagement des espaces marins ».

¹² Pour une description de cette notion, voir <https://www.health.belgium.be/fr/evaluation-appropriee>

l'élevage d'algues marines), des énergies renouvelables (par exemple des panneaux solaires flottants, l'énergie houlomotrice), de l'épuration des eaux usées, etc., qui s'inscrivent dans une approche des écosystèmes. La combinaison de « blue economy »¹³ et d'écologie implique que ces projets innovants n'exercent aucun effet défavorable sur l'environnement et ont même un impact environnemental positif (par exemple le traitement des déchets plastiques). À cet égard, l'impact doit être évalué au sens large, donc pas seulement en mer mais aussi sur terre et dans l'air (par exemple la réduction des émissions de CO₂). En outre, les éventuels effets socioéconomiques pour le tourisme doivent être analysés en plus des effets environnementaux si les projets s'accompagnent d'une infrastructure permanente en mer (par exemple suite à l'aménagement d'une île artificielle). Pour les zones situées dans un espace naturel (zones de projet A, B, C), la directive européenne concernant la conservation des habitats naturels prévoit la nécessité d'une « évaluation appropriée »¹⁴ préalable pour vérifier si les activités proposées (individuelles ou cumulées) n'exercent pas d'effets défavorables sur l'habitat.

- [17] Zones de pêche : le secteur a émis des critiques concernant la décharge de dragage à l'ouest de Zeebruges prévue dans le projet de PAEM, car cette décharge constituerait un obstacle pour les pêcheurs de crevettes dans la zone des six milles marins. Des informations transmises par le cabinet indiquent qu'un compromis a été trouvé dans l'intervalle : aucune mise en décharge n'aura lieu durant la période de reproduction. Le CFDD juge important de continuer le dialogue avec le secteur afin que la flotte de pêche belge puisse exercer ses activités dans la mer du Nord tout en poursuivant le processus de transition vers une pêche plus durable.
- [18] Zones d'activités militaires : le CFDD est d'accord pour dire que la mer du Nord doit offrir suffisamment d'espace pour des exercices militaires. Vu que certaines activités militaires sont limitées dans le temps et ne sont réalisées que quelques fois par an, il est éventuellement possible d'utiliser cet espace militaire pour d'autres fonctions et d'autres objectifs. Le conseil se réjouit donc de voir que l'annexe 3 « actions de mise en œuvre du PAEM » renferme une action de stimulation de l'usage multiple des zones militaires dans le cadre de laquelle les ministres compétents (milieu marin et défense) se concertent au sujet des possibilités d'un usage multiple. Le conseil apprécierait qu'un rapport public en la matière soit publié et que ce rapport puisse mener, si possible, à une série de propositions concrètes qui pourraient être reprises dans le PAEM suivant.
- [19] Zones de protection côtière : le CFDD estime qu'il est important qu'une réflexion soit menée au sujet de l'impact à long terme du changement climatique et que les autorités flamandes ainsi que fédérales aient déjà démarré un processus et élaboré des plans visant à protéger notre côte durant une période qui s'étend jusqu'à la fin de ce siècle. Toutes les pistes envisageables doivent être étudiées dans ce contexte. Ainsi, le projet de PAEM prévoit à hauteur de Knokke-Heist la réalisation d'un test visant à construire une île comme ligne de défense en mer. La construction de cette île-test n'est cependant envisageable que si certaines conditions sont remplies, dont l'obtention d'un permis d'environnement. Une communication récente du secrétaire d'État compétent révèle qu'il

¹³ Pour une description de cette notion, voir par exemple la Banque mondiale : <http://www.worldbank.org/en/news/infographic/2017/06/06/blue-economy>

¹⁴ Voir note de bas de page 13

doit être démontré dans ce cadre d'une façon *ex ante* que cette zone est le meilleur emplacement pour cette île, que des alternatives de défense de la côte doivent être analysées et que l'impact environnemental ne peut être négatif. Le CFDD estime que ces critères sont sensés et qu'il convient en effet d'analyser d'abord attentivement si cette île est la meilleure solution : vu que ces critères ne sont momentanément pas mentionnés comme tels dans le projet de PAEM et dans ses annexes, il est indiqué de les reprendre dans le PAEM final pour assurer une clarté maximale au sujet de la procédure.

Annexe 1. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

- La présidente et les 3 vice-présidents :
M. Aelvoet, M. Bienstman, M. Verjans et O. Van der Maren
- 2 représentants des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement :
O. Beys, C. Tellier
- 2 représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement :
J. Van de Poel, N. Van Nuffel
- 1 représentant des organisations des travailleurs :
F. Sana
- 6 représentants des organisations des employeurs :
P. Vanden Abeele, V. Biebel, F. Van Tiggelen, D. Schoonhoven, T. Van den Berghe, A. Nachtergaele
- 1 représentant des organisations de jeunesse :
C. Cauwe

Total : 16 des 24 membres ayant voix délibérative

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Biodiversité et Forêts » du CFDD s'est réuni le 27 juin et le 27 août 2018 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

Président

Patrick VAN DAMME (Ugent)

Membres et leurs représentants

Béatrice DEBACKER (Engie)
Pieterjan DEBERGH (VBO)
Krien HANSEN (Natuurpunt)
Marijn RABAUT (Blauwe Cluster)
Karine SAMSON (Elia)
Caroline VEN (Blauwe Cluster)

Conseillers et experts invités

Stéphane DUJEU (Defensie)
Kim MEEUS - Vicky VANGHEEL (kabinet staatssecretaris De Backer)
Jesse VERHALLE (Dienst Mariene Milieu)

Secrétariat

Korneel AMPE
Marc DEPOORTERE
Koen MOERMAN