

Politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire : à la recherche d'un principe directeur

Jean-Louis Canieau

Le patrimoine commun comme notion fédératrice des approches environnementales et spatiales

L'environnement est un élément du patrimoine commun de l'humanité. Ainsi, l'air que nous respirons appartient à tout le monde et à personne en particulier. Il s'agit d'un bien commun, non appropriable par un individu, mais à l'usage de tous les habitants de la terre. En même temps, la manière dont nous utilisons aujourd'hui ce bien pour y diluer nos émissions de poussières et de gaz polluants n'est pas sans conséquences pour l'avenir. L'air constitue en ce sens un bien patrimonial qui se transmet d'une génération à l'autre, chacune étant collectivement responsable de l'état de l'héritage légué à ses successeurs. Ce qui est vrai pour l'air devrait valoir aussi pour les autres compartiments de l'environnement comme la biodiversité, les milieux naturels, l'eau, les ressources du sous-sol ou encore le sol -à la fois dans sa composition physico-chimique et dans sa dimension spatiale, à savoir le territoire.

La notion de patrimoine naturel commun commence du reste à poindre dans le droit international, et est souvent sous-jacente dans les conventions internationales relatives à la protection des espèces. Le droit de la mer, par exemple, stipule que les fonds océaniques et leurs ressources sont le patrimoine commun de l'humanité dès lors qu'ils se situent au-delà des limites de la juridiction nationale. La même qualité est attribuée au génome humain par la Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme.

Si, au niveau de l'Union européenne, la notion de patrimoine commun a surtout été appliquée jusqu'ici pour désigner un socle de valeurs transcendant la diversité des langues et des cultures (c'est le cas dans le projet de Constitution européenne), on constate aussi qu'elle intègre par ce biais des éléments connexes. Ainsi, la Convention européenne du paysage, entrée en vigueur en 2004, présente dans son préambule le paysage comme « une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe », l'un et l'autre se trouvant liés à travers un concept de « valeur paysagère » à préserver dans une perspective de développement durable.

En Belgique, où la gestion du cadre de vie est une compétence régionale, cette notion se trouve aujourd'hui consacrée dans le droit wallon. Ainsi, le Code wallon de l'environnement énonce que « *l'environnement et, notamment, les espaces, paysages, ressources et milieux naturels, l'air, le sol, l'eau, la diversité et les équilibres biologiques font partie du patrimoine commun des habitants de la Région wallonne et sous-tendent son existence, son avenir et son développement* ». De même, le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) pose comme principe général que « *le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants* ».

Les implications de la notion de patrimoine commun dans le droit régional

Ce principe a deux conséquences proclamées dans les textes. La première, c'est que la Région et, en coordination avec celle-ci, les autorités publiques compétentes, sont gestionnaires tant de l'environnement que de l'aménagement du territoire, et sont garants de leur qualité, celle-ci devant au minimum être protégée. Le Code wallon de l'environnement énonce ainsi que la garantie régionale porte sur « *(la) préservation, et si nécessaire, (la) restauration* » de l'environnement, en mettant pour ce faire la priorité sur la prévention plutôt que sur la réparation des dommages. Le CWATUP, de son côté, fait porter cette garantie sur la « *satisfaction durable des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité* » à réaliser à travers « *l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources* » et « *la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager* ».

La seconde conséquence découle de la précédente et est de l'ordre des moyens. Les deux textes prévoient en effet que la gestion par les autorités publiques s'organise par le biais d'une planification. La « *planification environnementale dans le cadre du développement durable* » instituée par le Code de l'environnement repose ainsi sur la réalisation annuelle d'un rapport de l'état de l'environnement wallon, sur l'élaboration d'un plan quinquennal d'environnement pour le développement durable (PEDD) et de cinq programmes sectoriels définissant les lignes directrices de la Région, ainsi que sur l'élaboration de plans communaux d'environnement et de développement de la nature. Le schéma de développement de l'espace régional (SDER) et les schémas de structure communaux sont, par ailleurs, les outils conceptuels de l'aménagement du territoire prévus par le CWATUP pour chapeauter les instruments réglementaires ayant force obligatoire, à savoir : les plans de secteur, les plans communaux d'aménagement ainsi que les règlements régionaux et communaux d'urbanisme. Au-delà, on ajoutera que la gestion des autorités publiques compétentes se concrétise aussi sur le terrain à travers la délivrance d'autorisations administratives, en l'occurrence le permis d'environnement et le permis unique institués par la législation environnementale, et les permis d'urbanisme et de lotir inscrits dans le CWATUP.

Quelques pistes de réflexion

Ainsi, partant de la notion de patrimoine commun, on aboutit à une reconnaissance en droit du rôle de gestionnaire de la Région, en même temps qu'à la consécration de la planification comme outil de gestion publique, tant en matière d'environnement que d'aménagement du territoire. Ce n'est pas mal, mais est-ce pour autant suffisant ? Nous pensons au contraire qu'il faut aller plus loin, d'une part en renforçant l'efficacité des outils de planification existants, d'autre part en optant pour une gestion intégrée de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui consacre la réappropriation publique des éléments du patrimoine commun.

1. Renforcer l'efficacité des outils de planification

Tout d'abord, force est de constater que la planification environnementale a besoin d'un sérieux lifting. Le PEDD adopté en mars 1995, et tacitement reconduit depuis 6 ans, est aujourd'hui dépassé. Quant aux programmes sectoriels qu'il prévoyait de lancer à partir de... 1996, l'un est obsolète et sa révision est attendue depuis plus de cinq ans (plan de gestion des déchets), un autre a été adopté mais devrait encore être mis en œuvre sur base d'une analyse coût efficacité (programme d'action pour la qualité de l'air), certains enfin n'ont même jamais été élaborés (programme d'action pour la qualité des sols, programme d'action pour la protection de la nature). Il est vrai, a contrario, qu'une flopée de plans et projets de plans non prévus au PEDD sont venus s'ajouter, au point qu'il devient difficile d'en avoir une vue d'ensemble. On peut citer en vrac le « plan wallon de l'air », le « plan pour la maîtrise durable de l'énergie », le « plan régional wallon d'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre », les « plans d'assainissement par sous bassins hydrographiques » (PASH) ou la « Liste d'actions environnement - santé » (LARES).

Le constat n'est guère plus brillant en ce qui concerne l'aménagement du territoire. De fait, les 23 plans de secteur qui règlent les affectations du sol en Wallonie ont entre 20 et 30 ans d'âge. Certains ont subi des modifications plus ou moins importantes, par exemple pour autoriser des extensions de carrières, ou ont été révisés partiellement à plusieurs reprises pour permettre la réalisation d'infrastructures, comme le tracé TGV ou les nouvelles zones d'activité économiques. Plus fondamentalement, ils devraient aussi, s'inspirer des indications et orientations contenues dans le SDER adopté en 1999, soit bien après l'élaboration des plans de secteur. On comprend que ceux-ci ne soient plus du tout adaptés et doivent faire également l'objet d'une révision globale. A défaut, on en arrive, avec des procédures comme celles imaginées pour la mise en œuvre de « zones d'aménagement communal concerté » (ZACC), à perdre toute vision d'ensemble et à détricoter petit à petit les plans de secteur.

Sauf à accepter que les autorités publiques perdent ainsi la maîtrise de la gestion à long terme du patrimoine naturel et paysager de la Région, il est urgent d'actualiser les outils de planification indispensables. Dans le même temps, la qualité du cadre de vie auquel la préservation de ce patrimoine contribue n'a évidemment de sens que si elle s'inscrit dans une dynamique de progrès social et de développement régional. Il n'est sans doute pas inutile à ce sujet que le Gouvernement wallon réfléchisse à la manière dont ces outils de planifications pourraient s'articuler au sein de la future stratégie de développement régional qu'il est en train d'élaborer.

2. Vers une gestion publique intégrée de l'environnement et de l'aménagement du territoire

On peut évidemment tirer de la notion de patrimoine commun la conclusion que celui-ci doit faire l'objet d'une réappropriation publique et démocratique. Cela signifie que les éléments qui le constituent ne peuvent être privatisés. Ce qui semble évident pour l'air, le sous-sol ou le territoire régional doit l'être aussi pour l'eau ou la biodiversité. De la même façon qu'il est inadmissible de voir des multinationales piller, en le brevetant, le patrimoine génétique des pays en développement, on ne pourrait admettre que d'autres multinationales s'arrogent demain la maîtrise sur les ressources hydriques de la Région. Ce qui n'exclut pas l'exploitation privée de ces ressources en concession, comme c'est le cas pour le sous-sol, ou via des autorisations qui en fixent strictement les conditions. On touche là à un débat de société sur la propriété privée, et les limites posées à son accès et à son exploitation.

On peut de même penser aussi que l'objet de la garantie régionale, à savoir préserver la qualité des différents éléments du patrimoine commun, est assez limité. Il occulte en effet ce qui pourrait être la dimension sociale de l'action de la Région dans les deux domaines sous rubrique, à savoir assurer à tous les habitants de Wallonie l'accès à un cadre de vie de qualité, exempts de pollutions et de nuisances susceptibles de porter atteinte à leur santé physique et psychique. On rejoint ainsi, par exemple, le courant de réflexion engagé par l'OMS sur les relations environnement - santé.

Dans le même ordre d'idées, on a aussi assisté ces dernières années à une mise en relation croissante des matières environnementales et d'aménagement du territoire. C'est ainsi que la nécessité d'harmoniser les procédures d'autorisations administratives dans le cadre de la mise en œuvre du permis unique a conduit, en 2002, à une réforme dite du « CWATUP optimisé ». De même, le décret « sols », adopté en 2004, comportait, en complément au volet environnemental, une modification importante du CWATUP sous la forme d'une révision du régime des sites d'activité économique désaffectés. En sens inverse, l'adoption du Plan prioritaire des Zones d'activité économique (ZAE) a impliqué la réalisation de 35 évaluations environnementales, à raison d'une par site proposé.

Ces exemples démontrent l'intérêt de coordonner les politiques environnementales et d'aménagement du territoire. Cette nécessité avait du reste abouti, sous la précédente législature, à placer les deux matières sous la responsabilité d'un seul ministre, ce qui était sans doute la meilleure manière de les coordonner. Le fait qu'on en soit revenu au système antérieur du partage de compétences, même entre ministres du même bord, ne peut s'interpréter que comme un recul. A moins que, dans le cadre de la future stratégie régionale de développement durable, un minimum de transversalité puisse s'opérer au niveau supérieur, c'est-à-dire de la présidence du Gouvernement wallon.

□ □ □ □