

Communauté française de Belgique

FACULTE UNIVERSITAIRE DES SCIENCES AGRONOMIQUES DE GEMBLoux

Méthodologie d'un projet de recherche

Regards sur la participation du public dans les domaines
de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Année académique 2005-2006

Emilie DROEVEN

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
1. AUTOUR DU CONCEPT DE PARTICIPATION.....	3
1.1 LE CONSTAT D'UNE DEMANDE SOCIALE POUR UNE GESTION DÉMOCRATISÉE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE.....	3
1.2 LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA PARTICIPATION EN AMÉNAGEMENT ET EN ENVIRONNEMENT	4
1.2.1 <i>L'argument fonctionnel : la participation utile</i>	5
a) Un objectif instrumental de participation.....	5
b) Un objectif substantiel de la participation.....	6
1.2.2 <i>L'argument normatif : la participation de principe</i>	7
1.2.3 <i>L'argument pédagogique : la participation outil d'apprentissage</i>	8
1.2.4 <i>Les « mauvaises raisons » de la participation</i>	8
1.3 LES ECUEILS ET DILEMMES DE L'OUVERTURE PARTICIPATIVE.....	9
1.3.1 <i>Des surcoûts potentiels</i>	9
1.3.2 <i>Un ralentissement du processus de décision</i>	9
1.3.3 <i>La relation entre « expertise d'usage » et expertise professionnelle</i>	9
1.3.4 <i>La tension entre représentation démocratique et participation citoyenne</i>	10
1.3.5 <i>Le dilemme de la représentativité</i>	10
1.3.6 <i>Le défi de l'égalité face à une participation socialement sélective</i>	11
1.3.7 <i>L'expression du syndrome Nimby</i>	11
1.3.8 <i>L'émergence d'attentes irréalistes</i>	12
1.3.9 <i>L'équilibrage entre transparence et confidentialité des débats</i>	12
1.4 DE NOMBREUSES DÉFINITIONS DE LA PARTICIPATION	13
1.5 TROIS FAMILLES DE MÉCANISMES PARTICIPATIFS	15
1.5.1 <i>Les assemblées et conseils d'habitants pour la participation continue aux affaires locales</i>	15
1.5.2 <i>Les dispositifs formels de consultation, ciblées et limitées dans le temps, accompagnant un projet d'aménagement ou la création d'une infrastructure susceptible de menacer l'environnement</i>	16
1.5.3 <i>Des mécanismes de participation délibérative</i>	16
1.6 UN CADRE GÉNÉRAL D'ANALYSE DES MÉCANISMES PARTICIPATIFS	18
1.6.1 <i>Le niveau de participation</i>	18
1.6.2 <i>Le sujet concerné par la participation</i>	22
1.6.3 <i>Les objectifs poursuivis et effets escomptés de la participation</i>	22
1.6.4 <i>Les acteurs impliqués dans le processus participatif</i>	23
1.6.5 <i>Le moment de la participation</i>	23
2. ASPECTS JURIDIQUES DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET D'AMÉNAGEMENT.....	25
2.1 L'ÉMERGENCE ET L'APPROFONDISSEMENT DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT À L'ÉCHELON INTERNATIONAL.....	26
2.1.1 <i>Le Principe 19 de la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972</i>	26
2.1.2 <i>La Charte mondiale de la nature du 28 octobre 1982</i>	26
2.1.3 <i>La Charte européenne de l'aménagement du territoire du 20 mai 1983</i>	27
2.1.4 <i>La Charte européenne de l'environnement et de la santé du 8 décembre 1989</i>	28
2.1.5 <i>Le Principe 10 de la Déclaration de Rio de Janeiro du 12 août 1992</i>	28
2.1.6 <i>La Déclaration de Sofia du 26 octobre 1995</i>	29
2.1.7 <i>La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998</i>	30
2.1.8 <i>Les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen adoptés à Hanovre le 8 septembre 2000</i>	33
2.2 LA PARTICIPATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT EN DROIT COMMUNAUTAIRE.....	34
2.2.1 <i>Avant la Convention d'Aarhus</i>	34
2.2.2 <i>La transposition de la Convention d'Aarhus dans le droit communautaire</i>	35
a) La Directive 2001/42/CE	36
b) La Directive 2003/4/CE	36

c) La Directive 2003/35/CE	37
d) Deux autres propositions de la Commission pour la transposition de la Convention d'Aarhus.....	39
2.3 LA PARTICIPATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT EN DROIT INTERNE BELGE ET WALLON.....	40
2.3.1 <i>L'enquête publique</i>	41
a) La procédure d'enquête publique.....	42
b) Le champ d'application de l'enquête publique	42
2.3.2 <i>La consultation par les commissions</i>	47
a) La Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT).....	47
b) Le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (CWEDD).....	48
c) Les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire (CCAT).....	50
d) Les commissions locales de développement rural (CLDR)	51
2.3.3 <i>Les réunions de concertation</i>	52
2.3.4 <i>La consultation populaire communale</i>	52
SYNTHÈSE.....	54
BIBLIOGRAPHIE	56
ANNEXE 1 : LES MÉCANISMES DE LA PARTICIPATION, BREF APERÇU	61
1. <i>Les comités de quartier</i>	61
2. <i>Les commissions ou conseils consultatifs</i>	61
3. <i>L'enquête publique</i>	61
4. <i>Les réunions de concertation</i>	62
5. <i>Les budgets participatifs</i>	62
6. <i>Le référendum et la consultation populaire</i>	62
7. <i>Les conférences de consensus</i>	63
8. <i>Les jurys de citoyens</i>	64
9. <i>Les panels de citoyens</i>	64
10. <i>Les Planungszelle</i>	65
11. <i>Les sondages d'opinion délibératifs</i>	65
12. <i>Les télévotes</i>	66
13. <i>Les focus groupes</i>	67
14. <i>Les forums de discussion et forums de réflexion</i>	67
15. <i>Le 21st Century Town Meeting</i>	67
16. <i>Les charrettes</i>	68

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Quelques exemples de définition de la participation	14
Encadré 2 : Exemples de typologies des modes de la participation construites sur le niveau de participation.....	20

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Echelle à huit degrés de (non-)participation d'après Arnstein (1969)	19
Tableau 2 : Avis obligatoire de la CCAT	51

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

art.	article
CCAT	Commission communale d'aménagement du territoire
CE	Communauté Européenne
CEE/ONU	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
CEMAT	Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CLDR	Commission locale de développement rural
CRAT	Commission régionale d'aménagement du territoire
CWATUP	Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine
CWE	Conseil wallon de l'Environnement
CWEDD	Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable
DGATLP	Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine
DOP	Deliberative Opinion Poll
JOCE	Journal officiel des communautés européennes
M.B.	Moniteur belge
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PCA	Plan communal d'aménagement
PEDD	Plan d'environnement pour le développement durable
RCU	Règlement communal d'urbanisme
SDER	Schéma de développement de l'espace régional
SSC	Schéma de structure communal
UE	Union européenne

INTRODUCTION

Tant dans le discours scientifique que dans les textes réglementaires internationaux européens, ou nationaux, les dernières décennies ont vu se construire un consensus quant à la nécessité d'impliquer le public dans la prise de décision et la mise en œuvre de la gestion du territoire et de l'environnement.

Sans prétendre résoudre la question de l'étendue de ce que recouvre la participation du public, il nous paraissait nécessaire, au préalable à notre recherche doctorale¹, de réaliser dans le cadre de ce séminaire « Méthodologie d'un projet de recherche » une étude bibliographique sur le thème de la participation.

Nous verrons en effet que si elle est abondamment sollicitée, la participation recouvre une large gamme de procédures et d'instruments qui font référence à des concepts parfois flous et ambivalents. Souvent, en effet lorsque des recommandations sont faites au sujet de la participation du public, on ne sait pas tout à fait clairement, quel type ou niveau d'engagement est prévu, quels acteurs sont concernés, quels mécanismes sont envisagés, quels objectifs y sont assignés.

Nous tenterons également de préciser les enjeux et les limites (voire les risques) de la participation du public au processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire et d'environnement.

Enfin face au constat de l'existence d'une multitude de mécanismes et outils participatifs prévus ou non par une réglementation, nous tenterons de construire une grille d'analyse permettant d'en faciliter la compréhension.

Par ailleurs, estimant que l'analyse de l'édifice juridique consacrant le droit du public à participer aux décisions en matière d'aménagement et d'environnement peut constituer un

¹ En s'appuyant sur l'observation directe de plusieurs cas concrets de processus d'élaboration de projets à finalité principalement ou accessoirement paysagère (en cours ou aboutis) intégrant un investissement participatif. Plusieurs cas d'étude seront choisis en Wallonie, notre recherche doctorale - intitulée provisoirement « Méthodes, processus de construction participative et outils de mise en œuvre de la gestion des paysages » - cherchera comment organiser la participation du public pour qu'elle serve l'élaboration d'objectifs négociés et de moyens de gestion adéquats du paysage à l'échelle locale (supracommunal ou communal).

La recherche tentera de tirer des pistes de réflexion plus générales à partir de ces cas particuliers. Elle élaborera des recommandations méthodologiques relatives à la mise en œuvre de méthodes de construction participative d'un projet de paysage. Nous tenterons d'identifier les clefs de réussite d'une conduite de projet adapté au paysage en dégagant les bonnes pratiques de la construction de projet (structure porteuse du projet, acteurs concernés, modes de mobilisation des acteurs, dispositifs participatifs, supports de communication, objets mobilisés ...). Nous identifierons aussi les biais méthodologiques à éviter. Nous nous intéresserons également aux objectifs spécifiques et types de mesures qui les transcrivent, aux outils mobilisés ou créés et à leurs conditions de mise en œuvre, ainsi qu'aux actions (directes ou indirectes) menées sur le paysage et leurs résultats.

apport significatif dans la mesure où les pratiques de terrain s'articulent autour des procédures et dispositifs prévus par le droit, nous y consacrerons la deuxième partie de ce séminaire.

Nous verrons ainsi que si le droit de la participation du public en matière d'aménagement et d'environnement répond à une préoccupation déjà ancienne, on assiste ces dernières années à une multiplication des textes internationaux et communautaires faisant référence à la participation et dont la traduction est de plus en plus palpable en droit belge et wallon.

1. AUTOUR DU CONCEPT DE PARTICIPATION

1.1 LE CONSTAT D'UNE DEMANDE SOCIALE POUR UNE GESTION DEMOCRATISEE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

Les dernières décennies ont vu se construire progressivement un consensus quant à la nécessité d'impliquer les citoyens dans la prise de décision et la mise en œuvre de projets en matière de politiques environnementale et d'aménagement du territoire. Cette demande pour plus de participation n'est pas spécifique à la gestion de l'environnement ou du territoire mais elle s'est y particulièrement développée (Prieur, 1999 ; de Coorebyter, 2002) et ce très tôt, depuis une trentaine d'années environ (Aoustin, 2004). Cette évolution résulte de la convergence, ou de l'interaction, d'une série de facteurs. Trois, au moins nous paraissent déterminants.

- Tout d'abord, les citoyens jouissent aujourd'hui d'un meilleur niveau d'instruction et d'un accès plus aisé à l'information (Meeus *et al.*, 2002 ; OCDE, 2002). Tandis qu'on observe une perte de confiance accordée aux partis politiques, syndicats et institutions publiques (OCDE, 2002), un phénomène de « capacité à juger par soi-même » s'est affirmé (Meeus *et al.*, 2002). Les citoyens se posent en interlocuteurs, non seulement crédibles, mais aussi de plus en plus politiquement et stratégiquement incontournables (Hupet, 2003). Insatisfaits face aux méthodes traditionnelles de décision, ils attendent des administrations et des politiques davantage de transparence et une plus large prise en compte de leurs opinions et de leurs connaissances quand il s'agit de prendre des décisions qui touchent leur quotidien (Prieur, 1999 ; OCDE, 2002).
- En parallèle, on a assisté à la naissance d'une conscience écologique suite notamment à la médiatisation successive de catastrophes et de crises environnementales (marées noires, catastrophes industrielles, risques collectifs diffus) (Prieur, 1999). Cette sensibilité croissante a été renforcée par le travail militant d'organisations de défense de l'environnement et la création de partis écologistes (Prieur, 1999).
- Enfin, le haut degré d'incertitude technique et les enjeux éthiques complexifient la nature des décisions à prendre et obligent le décideur public ou privé à soumettre ses intentions au débat et à intégrer de nouveaux acteurs au processus décisionnel (Hupet, 2003).

1.2 LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA PARTICIPATION EN AMENAGEMENT ET EN ENVIRONNEMENT

Des objectifs multiples et parfois contradictoires de la participation

Au delà du constat de cette demande sociale pour une gestion démocratique de l'environnement, et avant d'envisager les divers mécanismes et processus participatifs mis en œuvre, on peut s'interroger sur les arguments le plus souvent avancés en faveur d'une participation des citoyens à la prise de décision.

Cette question porte souvent sur les mérites comparatifs des différents types idéaux de la démocratie : démocratie représentative¹ par rapport à la démocratie directe² et à la démocratie participative³ (Barber, 1990 ; Fishkin, 1995 ; Papadopoulos, 1998 ; Abelson et Eyles, 2002 ; Felli, 2005).

Les objectifs souhaitables de la participation et les moyens de les atteindre ont également fait l'objet de nombreux débats. D'une manière générale, une perception de la participation en tant qu'élément essentiel d'une démocratie efficace (participation de principe) s'oppose à une vision de la participation fonctionnaliste ou utilitaire (moyen d'atteindre quelque chose d'autre que ce soit l'amélioration de la qualité des politiques par l'accès à de nouvelles sources d'informations, le renforcement de la légitimité d'un processus de décision, le report d'une décision par l'instauration de débats interminables ou encore le partage des responsabilités pour des décisions difficiles ou impopulaires) (Abelson et Eyles, 2002 ; OCDE, 2002).

En marge de ces deux visions, certains insistent sur le caractère pédagogique de la participation qui permettrait d'accroître les capacités du public en l'(in)formant et de créer ainsi des réseaux de personnes plus responsables et plus engagées (participation outil d'apprentissage) (Prieur, 1999 ; Abelson et Eyles, 2002 ; Slocum *et al.*, 2006).

¹ La démocratie représentative est « un système général dans lequel l'élaboration et le vote des lois, ainsi que leur application par les pouvoirs exécutifs, appartient à des mandataires politiques désignés par l'élection ou sur base des résultats de l'élection » (de Coorebyter, 2002). La démocratie représentative suppose donc que, si tous les citoyens peuvent formellement participer au choix de leurs élites – les représentants – ce sont ces derniers qui ont le pouvoir de débattre et de décider.

² La démocratie directe est « un système général ou mécanisme particulier, par lequel les citoyens prennent eux-mêmes des décisions politiques, sans passer par des représentants issus d'une élection » (de Coorebyter, 2002). Elle suppose que tout citoyen prend une part égale au débat et à la décision politique.

³ La démocratie participative consiste en « un ensemble de mécanismes par lesquels la population participe à l'élaboration des décisions politiques en étant consultée, en débattant, en proposant [...] » (de Coorebyter, 2002). Si les citoyens deviennent acteurs et participent à la vie administrative, ce sont les élus qui prennent les décisions.

1.2.1 L'argument fonctionnel : la participation utile

Pour une plus grande efficacité instrumentale ou substantielle du processus décisionnel

Dans sa version la plus consensuelle, la participation est considérée aujourd'hui comme un des cinq principes de la « bonne gouvernance »⁴. Le but est d'obtenir de meilleures décisions, fondées sur un savoir adéquat, faisant une plus large place aux désirs et opinions des usagers et donc susceptibles d'être mieux acceptées et appliquées (Boulanger *et al.*, 2003 ; Slocum *et al.*, 2006). L'objectif est en fin de compte une plus grande efficacité grâce à la participation (Prieur, 1999). L'efficacité de la participation peut être instrumentale ou substantielle (Boulanger *et al.*, 2003).

a) *Un objectif instrumental de participation*

L'efficacité de la participation peut être instrumentale : la participation est recherchée car elle faciliterait la formulation et l'acceptation de la décision, préviendrait les réactions de rejet, les actions en justice (Boulanger *et al.*, 2003). On chercherait dans ce cas le degré de participation minimum capable d'assurer le soutien de la population et des groupes d'intérêts.

- **Une possibilité d'information et de sensibilisation du public** : La participation serait l'occasion pour les autorités publiques d'expliquer et de faire comprendre les raisons de la mise en œuvre de leurs politiques (Irvin et Stansbury, 2004 ; Felli, 2005) et l'importance des décisions envisagées (Pâques, 2003). Une participation efficace et significative du public permettrait dès lors de générer une meilleure (Slocum *et al.*, 2006) compréhension des questions, préoccupations, priorités et solutions des politiques publiques.
- **Une meilleure acceptation sociale de la décision** : Par l'information et la sensibilisation, la participation du public serait un moyen de prévenir les rejets et de rendre plus acceptable une décision qui pourrait sinon être perçue comme le simple caprice d'une autorité publique (Prieur, 1999 ; Boulanger *et al.*, 2003). Elle permettrait en outre d'obtenir le soutien d'une population plus coopérative voire une ré-appropriation de la décision par celle-ci en vue d'une meilleure mise en œuvre (Irvin et Stansbury, 2004). Ainsi considérée, la participation pourrait être un outil efficace pour dépasser le phénomène *Nimby*⁵ (Inter-Environnement Wallonie, 1999 ; Balancier, 2003).

⁴ à l'instar de l'ouverture, de la responsabilité, l'efficacité et la cohérence.

⁵ *Nimby* ou « *Not in my Backyard* » (Pas dans mon jardin) qualifie l'opposition entre les promoteurs d'un projet (entreprise, décharge, parc à conteneurs, axe de communication, centre d'accueil pour demandeurs d'asiles...) et les population riveraines.

- **Une pacification des conflits :** Par l'écoute mutuelle et la responsabilisation des participants, la participation du public contribuerait à minimiser les conflits entre acteurs (Balancier, 2003). Elle serait également facteur de cohésion sociale (Slocum *et al.*, 2006). En outre, elle permettrait de limiter les coûts liés à des recours éventuels.
- **Une confiance retrouvée :** Des mesures participatives seraient également essentielles pour (re)construire la confiance du public dans les institutions qui le gouvernement et les décisions prises (Harou *et al.*, 2003 ; Slocum *et al.*, 2006).

b) Un objectif substantiel de la participation

L'efficacité de la participation peut être substantielle. Consultation et participation du public sont organisées non pas pour légitimer ou rendre plus acceptable une décision publique mais parce qu'elles améliorent le contenu de la décision finale⁶ grâce à un apport supplémentaire de connaissances, une plus large prise en compte des propositions du public et dès lors une compréhension plus fine des problèmes (Prieur, 1999 ; Boulanger *et al.*, 2003 ; Slocum *et al.*, 2006).

- **Apport de connaissances et d'expertises :** Les processus participatifs permettraient de « faire remonter » les connaissances et expériences de terrain apportées par le public et de tendre ainsi vers de meilleures décisions d'un point de vue technique. L'ouverture du processus décisionnel s'accompagnerait nécessairement d'une amélioration des expertises techniques et profanes (van den Hove, 2000 ; Brunet, 2003 ; Felli, 2005 ; Slocum *et al.*, 2006).
- **Multiplication des points de vue :** L'approche participative permettrait d'aboutir à une décision qui refléterait un éventail élargi de préoccupations et de valeurs (Slocum *et al.*, 2006) c'est-à-dire de mieux comprendre et d'intégrer les désirs émanant de certains groupes de citoyens généralement exclus du processus décisionnel (Slocum *et al.*, 2006).
- **Elargissement du champ :** La participation amènerait à élargir le champ de la prise d'une décision précise et à engager une réflexion globale sur des problèmes plus vastes qui n'auraient pas été envisagés au préalable (Meeus *et al.*, 2002).
- **Source de maturation du projet :** La participation serait l'occasion de préciser, recadrer, améliorer un projet ou une décision en cours de procédure (Meeus *et al.*, 2002). Elle est l'occasion d'approfondir la question et d'imaginer pourquoi pas, des solutions nouvelles (Beierle, 2002).

⁶ Encore faudra-t-il résoudre comment apprécier que la décision finale prend effectivement en compte les informations et proposition des participants en particulier et du public en général et, dans quelle mesure, cela conduit à une décision de meilleure qualité. Michel Prieur (1999) apporte quelques éléments de réponse à ce sujet.

1.2.2 L'argument normatif : la participation de principe

Une participation comme composante d'une gouvernance démocratique de qualité, la participation pour elle-même parce qu'elle constitue une valeur en soi.

Pour certains (Fishkin, 1995 ; Dryzek, 2000, d'après Boulanger *et al.*, 2003), la participation du public contribuerait à l'approfondissement et à l'extension de la démocratie représentative au moyen d'une forme nouvelle de la démocratie, davantage délibérative ou discursive⁷. Barber (1990) introduit l'idée d'une démocratie forte étroitement liée aux pratiques de la participation et de la citoyenneté, opposée à une démocratie faible. La non-participation serait alors un facteur de non-satisfaction parce qu'elle sape la citoyenneté (Font, 1998).

Pour d'autres encore (Boulanger *et al.*, 2003), l'ouverture participative conduirait de surcroît à lutter contre des formes illégitimes de pouvoir et à rendre le processus décisionnel plus démocratique⁸. Ceci dans trois directions :

- **Par extension du nombre d'individus capables d'intervenir efficacement dans la décision collective** : c'est-à-dire en intégrant dans la sphère publique et en renforçant le pouvoir d'influence des catégories de la population généralement exclues du processus démocratique (Boulanger *et al.*, 2003) ou représentant des intérêts peu organisés (van den Hove, 2000). En ce sens la participation contribuerait à ce que toutes les valeurs et opinions puissent être représentées dans le débat politique (Slocum *et al.*, 2006).
- **Par extension de la sphère d'action de la démocratie** : c'est-à-dire l'élargissement à de nouveaux problèmes et secteurs de la société du mode de décision démocratique.
- **Par l'approfondissement** au moyen de la délibération. La participation est considérée comme une composante essentielle de la démocratie délibérative ou discursive, largement développée ces dernières années dans la philosophie politique anglo-saxonne à partir notamment des réflexions de Jürgen Habermas⁹ en faveur d'une démocratie délibérative (Boulanger *et al.*, 2003).

⁷ Discursive : qui tire une proposition d'une autre par une série de raisonnements successifs (>< intuitif) ; délibérative : où les personnes discutent ensemble en vue de prendre une décision

⁸ Notons cependant que lorsque les procédures participatives invitent au débat (ce qui n'est pas systématiquement le cas), la décision d'ouvrir le processus décisionnel, le choix de la question posée et la décision finale sur cette question restent généralement du ressort des gouvernements (Felli, 2005).

⁹ Habermas, J. (1975). *De l'éthique de la discussion*. Paris: Payot. Habermas, J. (1995). *Sociologie et théorie du langage*. Paris: A. Colin.

1.2.3 L'argument pédagogique : la participation outil d'apprentissage

Souvent, l'argument pédagogique est avancé en faveur d'une participation accrue des citoyens à la prise de décision. La participation serait pour les différents acteurs, l'opportunité d'un apprentissage mutuel grâce au partage d'informations, de données et d'expériences (Slocum *et al.*, 2006). Mais surtout, la confrontation de leurs points de vue et la délibération permettraient aux citoyens de comprendre les positions des autres, d'approfondir et éventuellement de réviser leur position et, en fin de compte, de mesurer la complexité des sujets abordés (Prieur, 1999 ; Boulanger *et al.*, 2003) voire de « tenir pour légitimes les décisions prises, même dans le cas où elles ne correspondent pas à leurs propres préférences » (Boulanger *et al.*, 2003).

De plus, la participation serait l'occasion de développer les capacités des citoyens à s'impliquer dans la vie politique et les débats sur les questions qui touchent leur quotidien (Slocum *et al.*, 2006). C'est en quelque sorte la participation « école de démocratie » selon l'expression de Michel Prieur (1999).

1.2.4 Les « mauvaises raisons » de la participation

Soulignons également que la participation pourrait être envisagée pour de « mauvaises raisons » (OCDE, 2002) comme par exemple :

- différer les décisions difficiles en instaurant des débats interminables ;
- éviter et étouffer les critiques en lançant une procédure de consultation sans réelle intention de tenir compte de ses résultats ;
- répondre à la pression exercée par les pairs à l'échelle internationale en introduisant des mesures purement symboliques visant à améliorer les interactions avec les citoyens ;
- partager les responsabilités pour les décisions difficiles ou impopulaires (OCDE, 2002).

1.3 LES ECUEILS ET DILEMMES DE L'OUVERTURE PARTICIPATIVE

Si la participation des citoyens peut apporter des avantages considérables, elle ne constitue pas la panacée puisqu'elle présente aussi de nombreux risques ou dilemmes. Un examen attentif de la bibliographie en la matière nous a permis d'en identifier plusieurs.

1.3.1 Des surcoûts potentiels

La participation entraîne généralement un surcoût financier et peut imposer une charge de travail supplémentaire pour l'administration en charge du dossier (Lowndes *et al.*, 2001 ; Irvin et Stansbury, 2004) sans compter le temps investi par les citoyens qui n'est souvent pas pris en compte (Irvin et Stansbury, 2004).

Notons que cet investissement de ressources pourrait être (ré)compensé si on considère la probabilité d'une acceptation plus large de la décision de la part des citoyens et, corrélée à celle-ci, une diminution du nombre de recours et une meilleure mise en œuvre de la décision grâce à la participation (Irvin et Stansbury, 2004).

1.3.2 Un ralentissement du processus de décision

Par l'introduction de phases supplémentaires dans des processus bureaucratiques souvent déjà fort longs, la participation du public induit des ralentissements dans le processus décisionnel (Lowndes *et al.*, 2001). S'engager à prendre en compte l'avis des habitants oblige en effet à « perdre du temps », à multiplier les allers et retours entre les lieux de discussion et les services technico-administratifs (Blondiaux, 2004). Le choix de la participation pourrait dès lors, si on n'y prend pas garde, occasionner des retards considérables dans l'élaboration de projets ou de politiques (OCDE, 2002). Ceci est un inconvénient majeur surtout lorsque les problématiques traitées mobilisent des acteurs qui attendent des résultats rapides.

1.3.3 La relation entre « expertise d'usage » et expertise professionnelle

Donner la parole aux citoyens, c'est leur reconnaître une certaine forme de savoir et d'expertise (expertise d'usage ou expertise profane) et un intérêt légitime et complémentaire à celui des autres acteurs (experts, décideurs, fonctionnaires...).

Parfois, la participation du public peut se heurter à un manque de confiance de certains élus et techniciens vis-à-vis du public et à l'idée d'une incompétence présumée ou avérée des habitants en matière technique ou politique (Blondiaux, 2004). Le risque existe alors qu'une relation conflictuelle entre ces acteurs s'installe. D'où l'intérêt dans tout processus participatif de préciser le rôle de chaque acteur et les objectifs poursuivis.

Sur cette question, l'enjeu est également de réaliser l'articulation entre l'expertise de professionnels et les informations en provenance des populations. « On tentera [...] de nourrir

le travail de l'expert par une meilleure compréhension des opinions et pratiques des habitants (approfondissement du diagnostic, propositions plus réalistes...) et d'éclairer la réflexion des habitants par des apports d'expertises dès que le besoin s'en fait sentir » (Harou *et al.*, 2003).

1.3.4 La tension entre représentation démocratique et participation citoyenne

Certains élus peuvent percevoir les processus participatifs comme des processus concurrents à leurs propres actions voire comme une menace de diminution de leur pouvoir de décision. De plus, même si certains sont favorables à la participation et annoncent avant toute consultation qu'ils s'en tiendront aux résultats de celle-ci, rien ne les y obligent bien souvent.

1.3.5 Le dilemme de la représentativité

La question de la représentativité est au centre de la plupart des débats dont les processus participatifs font l'objet (Weeks, 2000 ; Boulanger *et al.*, 2003 ; Blondiaux, 2004) . Selon Loïc Blondiaux (2004), cette question dépend en fait du fondement de la légitimité des dispositifs mis en place.

Si la représentativité est fondée sur le nombre de participants, on recherchera la participation du plus grand nombre mais on devra alors se limiter à des niveaux inférieurs de participation (Boulanger *et al.*, 2003). *A contrario*, si elle est plutôt fondée sur la qualité des débats et des arguments qui s'y échangent, on privilégiera l'intensité de la participation (on se situera au moins au niveau de la délibération) et on limitera de fait le nombre de participants (Boulanger *et al.*, 2003).

Dès le moment où l'on opte pour un nombre restreint de participants, la question de leur représentativité se pose d'autant plus (Boulanger *et al.*, 2003 ; Blondiaux, 2004). Il est important de constater que la participation est souvent le fait de volontaires et que par conséquent, seuls les plus motivés et/ou disponibles peuvent y prendre part (Boulanger *et al.*, 2003).

Il va de soi que les dispositifs mis en place se doivent d'être représentatifs. Mais de quoi doivent-ils l'être ? Vise-t-on à ce que toutes les opinions et tendances soient représentées, c'est-à-dire une représentativité politique ? Souhaite-t-on que toutes les catégories de la population soient impliquées (représentativité statistique et sociologique) ou désire-t-on favoriser la participation de groupes généralement exclus du processus décisionnel en imposant des quotas (Blondiaux, 2004) ?

Pour résoudre cette question de la représentation, certains dispositifs font appel à des citoyens ordinaires, sélectionnés, de manière aléatoire, par tirage au sort au sein d'une population plus large (Boulanger *et al.*, 2003 ; Blondiaux, 2004 ; Irvin et Stansbury, 2004). C'est le cas des jurys de citoyens, par exemple (*cf.* infra).

1.3.6 Le défi de l'égalité face à une participation socialement sélective

« Tous les acteurs ne sont pas égaux dans leur capacité à influencer les processus décisionnels » (Appelstrand, 2002, traduit de l'anglais). Bien souvent, les populations les plus démunies socialement face aux politiques (jeunes, chômeurs, personnes d'origine étrangère) s'impliquent peu dans les processus participatifs (Boulanger *et al.*, 2003 ; Blondiaux, 2004). Là où l'un des arguments en faveur de la participation était le renforcement du pouvoir d'influence des catégories de la population généralement exclues du processus démocratique (Boulanger *et al.*, 2003), la participation ne risquerait-elle pas paradoxalement de contribuer davantage encore à cette mise à l'écart (Blondiaux, 2004).

Il s'agirait dès lors d'adopter des procédures qui facilitent l'intégration de ces minorités aux dispositifs participatifs (Bohman, 1996) sans toutefois en induire involontairement une surreprésentation. Par ailleurs, le défi serait de mettre ces catégories « à égalité de ressources discursives, argumentatives, rhétoriques et donc politiques avec les représentants des groupes sociaux dominants » (Blondiaux, 2004) afin d'éviter, comme c'est parfois le cas, la possibilité de capture des débats par des groupes particuliers (dominants), souvent non représentatifs de la communauté (Lowndes *et al.*, 2001).

Enfin, le décideur veillerait à prendre en compte la parole de ceux qui, bien que potentiellement affectés par les décisions prises, resteront, pour une raison ou une autre (isolement social, géographique...) de toute façon en marge du processus participatif (Blondiaux, 2004).

1.3.7 L'expression du syndrome Nimby

Parce que la participation s'opère généralement à une échelle de proximité (celle du quartier ou de la commune), les discussions pourraient spontanément se cantonner à des questions aux enjeux relativement triviaux concernant uniquement l'environnement immédiat des participants : crottes de chien et autres problèmes de voirie ou d'incivilités (Lowndes *et al.*, 2001 ; Blondiaux, 2004). Plus encore, le risque existe que les intérêts locaux voire personnels dépassent les intérêts régionaux et collectifs. Souvent, en effet, on voit des comités de quartier et autres assemblées participatives se mobiliser contre l'implantation d'un centre d'accueil pour réfugiés, d'un incinérateur de déchets, d'une crèche dans un quartier résidentiel... Les riverains mettent en avant la préservation de leur environnement pour refuser tout type de projet d'aménagement et le syndrome Nimby s'exprime (Harou *et al.*, 2003 ; Blondiaux, 2004). Aussi, il est important de s'interroger sur l'échelle territoriale à laquelle on souhaite faire participer les habitants (Blondiaux, 2004).

1.3.8 L'émergence d'attentes irréalistes

D'après une enquête menée sur les pratiques participatives des gouvernements locaux en Grande Bretagne, Lowndes *et al.* (2001) ont mis en évidence que certaines expériences avaient pu faire émerger des attentes irréalistes parmi les participants, ceci particulièrement lorsque la capacité de prise en charge d'une problématique par l'autorité locale était restreinte par les moyens financiers et légaux disponibles. Il s'agit là également d'un effet de la démocratie participative de proximité : l'espace de la participation et de la discussion se trouve parfois déconnecté de l'espace de la décision (Blondiaux, 2004).

Il est donc important avant d'entamer un processus participatif d'informer de la manière la plus transparente possible les différents acteurs sur le degré d'ouverture participative envisagé mais aussi sur les contraintes budgétaires, décisionnelles et légales qui accompagnent le processus afin de ne pas créer de frustrations.

1.3.9 L'équilibrage entre transparence et confidentialité des débats

De nombreux processus participatifs incluent une composante délibérative. Outre la représentativité des participants, il apparaît qu'une condition nécessaire pour assurer la légitimité de l'avis et des recommandations issues de ces débats, est que les citoyens intégrés à ces processus soient protégés de toute influence extérieure. La présence du public risque en effet de parasiter les débats, de faciliter les prises de position à caractère démagogique, d'empêcher certains acteurs de changer de point de vue (Blondiaux, 2004). C'est pourquoi la confidentialité est souvent requise sur l'identité des citoyens et des formateurs éventuels et que le huis clos est généralement de mise jusqu'au débat final et/ou à la remise d'un avis collectif. Or certains ne considèrent pas normal que des discussions menées au nom des habitants se fassent en leur absence. Il est donc important que la transparence soit garantie afin d'assurer une légitimité au processus participatif mis en œuvre. Une opération d'information sur les résultats du travail de participation mais aussi sur la façon dont celui-ci a été conduit est nécessaire.

1.4 DE NOMBREUSES DEFINITIONS DE LA PARTICIPATION

Si elle est abondamment sollicitée, mobilisée et revendiquée, parfois même redoutée, la participation recouvre une large gamme de procédures et d'instruments qui font référence à des concepts flous et ambivalents. On parle de « participation citoyenne » ou de « participation du public » mais également d'« engagement citoyen » (Simces *et al.*, 2003), de discussion, de débat, de concertation, d'« ouverture participative » (Balancier, 2003), de « gouvernance délibérative », ou encore de « démocratie participative » (Abelson et Eyles, 2002). De fait, il existe une grande diversité dans la définition donnée à la participation tant dans la littérature scientifique que dans les textes réglementaires nationaux, européens ou internationaux.

La diversité des exemples repris à l'Encadré 1 montre combien la notion de participation reste ambiguë, un concept « fourre-tout » pour reprendre l'expression de Pascal Balancier (2003).

Le fait de voter pour désigner des représentants qui auront à gérer les affaires de la collectivité, le fait de manifester, de signer une pétition, de militer ou de poursuivre les autorités en justice pour contrer une décision sont autant de formes d'intervention directe du citoyen dans la vie publique (Boulanger *et al.*, 2003). Pourtant lorsqu'on parle de participation, on fait généralement référence à d'autres processus participatifs, des processus relatifs à une décision, à un objet. On pense consultation, concertation, conférence de consensus, enquête publique, délibération, budget participatif...

Tantôt assimilée à la stricte information ou réduite à un échange entre population et décideurs en vue de faciliter la communication, tantôt envisagée comme l'implication active d'acteurs divers au processus décisionnel, la participation se perçoit comme un continuum d'approches impliquant, à différents degrés, une multitude d'acteurs au moyen de divers mécanismes ou modes participatifs.

Encadré 1 : Quelques exemples de définition de la participation

« Par '*approches participatives*', nous entendons tout arrangement par lequel des acteurs de types différents sont réunis dans le but de contribuer de manière plus ou moins directe et plus ou moins formelle à un processus de décision. Nous considérons que des acteurs sont de types différents, et donc s'ils répondent à des logiques différentes. Ainsi le concept de participation se rapporte à l'implication dans les processus décisionnels de personnes extérieures au cercle politico-administratif formel (s.p.n.). Le processus de décision est, quant à lui, entendu au sens large, c'est-à-dire qu'il peut aussi bien comprendre les phases d'identification du problème et de sa mise sur l'agenda, les phases d'élaboration de solutions possibles, la phase de décision proprement dite, que les phases de mise en œuvre, d'évaluation et de révision de la décision. Les approches participatives incluent certains mécanismes participatifs traditionnels de nos démocraties, mais également toutes sortes de processus qui réunissent des acteurs publics, des représentants du monde industriel, commercial et financier, des représentants de la société civile (organisations non gouvernementales, syndicats, scientifiques, associations de consommateurs, etc. et/ou des citoyens » (van den Hove, 2000).

« La participation du public est constituée d'un vaste ensemble de pratiques qui comprennent des formes passives d'intervention des citoyens en vertu desquelles on cherche à obtenir les points de vue de la population pour orienter les processus de planification et de prise de décision, et des formes plus actives de participation par l'intermédiaire d'une intervention directe dans le processus et les prises de décision. La participation du public comprend aussi la mobilisation des citoyens et la démocratie délibérative » (Abelson et Eyles, 2002).

L'*'engagement des citoyens*' désigne un « type particulier de participation caractérisé par un processus interactif et itératif de délibération entre citoyens et entre citoyens et représentants du gouvernement » (Philips et Orsini, 2002, traduit par Simces *et al.*, 2003)

« We define public participation as many of several '*mechanisms*' intentionally instituted to involve the lay public or their representatives in administrative decision-making » (Beierle et Clayfords, 2002 cités par Boulanger *et al.*, 2003).

« We adopt the definition of public participation as : forums for exchange that are organized for the purpose of facilitating communication between government, citizens, stakeholders and interest groups, and business regarding a specific decision or problem » (Renn, Webler et Wiedemann, 1995, cités par Boulanger *et al.*, 2003)

[...] « la participation des citoyens à la vie communale est l'action de prendre part, collaborer, contribuer à la construction de réponses aux besoins de la collectivité et/ou des divers groupes qui la composent » (Harou *et al.*, 2003).

« Littéralement, le concept de participation renvoie à une action au cours de laquelle un individu ou groupe d'individus 'prend part' à une activité » (Brunet, 2003). « Si on s'intéresse au concept de participation politique, l'activité concernée est de nature particulière puisqu'elle traite des affaires de la collectivité et plus spécifiquement de la manière dont on va conduire la société et gérer ses éventuelles contradictions, valeurs et priorités. Ainsi entendue, la participation politique peut recouvrir une panoplie considérable de modes participatifs qui diffèrent tant sur le plan des principes que sur leur réalisation et mise en œuvre concrètes. A cet égard, les activités suivantes peuvent être considérées comme des phénomènes de participation politique : les élections, le référendum décisionnel, le référendum consultatif, la consultation, les conférences de consensus, les manifestations, le consom-action, le militantisme, la vie associative, etc » (Brunet, 2003).

L'*'ouverture participative*' est l'« ouverture des processus de prise de décision et/ou des dispositifs d'expertise » (Balancier, 2003).

1.5 TROIS FAMILLES DE MECANISMES PARTICIPATIFS

Des mécanismes et outils participatifs variés, prévus ou non par une réglementation ont été inventés et mobilisés pour rencontrer cet impératif de concertation ou de délibération. Leur nombre croissant et les multiples variantes imaginées par les praticiens au départ d'une même appellation technique renforcent encore davantage cette impression de confusion qui entoure la notion de participation.

A titre indicatif, quelques-uns de ces dispositifs, le plus couramment évoqués dans la littérature sont présentés en annexe 1.

Pour faciliter la compréhension de ces nombreuses mécanismes participatifs, nous distinguerons trois familles, inspirées de la typologie de Loïc Blondiaux (2004) :

- les assemblées et conseils d'habitants pour la participation continue aux affaires locales ;
- les dispositifs formels de consultation, ciblées et limitées dans le temps, accompagnant un projet d'aménagement ou la création d'une infrastructure susceptible de menacer l'environnement ;
- des mécanismes de participation délibérative.

Ces trois grandes familles de dispositifs diffèrent sous de nombreux aspects mais elles ont toutes pour enjeu d'assurer une forme de participation des citoyens ordinaires à la discussion d'enjeux collectifs. Seule change la manière dont cette discussion est organisée, son caractère plus ou moins public et contraignant (Blondiaux, 2004).

1.5.1 Les assemblées et conseils d'habitants pour la participation continue aux affaires locales

La participation des habitants aux affaires locales se matérialise sous la forme d'assemblées ou de conseils (comités de quartier, assemblées de voisinage, conseils des jeunes...) qui tentent d'associer toute ou partie de la population d'une commune à la discussion des affaires locales (Blondiaux, 2004).

Au cours de la seconde moitié des années 1960, de nombreux groupements ou « comités de quartier » se sont organisés sous la mobilisation spontanée des habitants, notamment en France, en Italie et en Belgique¹⁰, souvent pour s'opposer à des projets publics ou privés. Ces groupements ont été fortement engagés dans les « luttes urbaines » et ont largement contribué à « l'éveil de l'opinion publique par rapport aux problèmes posés par la transformation

¹⁰ Aux Etats-Unis, les town meetings, forme qui remonte au 18^e siècle, ont subsisté jusque de nos jours, notamment en Nouvelle Angleterre. Les neighborhood councils ou assemblées de voisinage constituent une réalité encore vivace dans de nombreuses villes américaines (Blondiaux, 2004).

profonde des villes, par l'accroissement de leur étendue, par la dispersion de leurs activités ainsi que par d'autres opérations de spéculation immobilière transformant des espaces urbains de qualité en espaces fonctionnels au détriment de l'environnement » (DGATLP, sd).

Les expériences actuelles contrastent fortement avec celles des comités de quartier qui se sont développées à cette époque. En effet, alors que dans les années 1960, la mobilisation résultait d'un mouvement ascendant (« bottom-up »), les années 1990 ont connu un mouvement descendant (« top-down ») où les autorités publiques, inspirées par ces mouvements, vont petit à petit être à l'origine de la majorité des expériences participatives (Blondiaux, 2004).

Ainsi, en Belgique, en même temps que les relations entre la Commune et les comités de quartier se sont formalisés (par le biais de charte, par exemple), de nombreux conseils consultatifs communaux ont été créés par les autorités communales. Il s'agit d'assemblées de personnes, instituées par le Conseil communal sur une base thématique (logement, famille, jeunesse, développement rural, culture, environnement, mobilité, aménagement du territoire...) ou géographique, chargées de rendre un avis sur une ou plusieurs questions (Harou *et al.*, 2003). Citons par exemple les commissions consultatives d'aménagement du territoire (CCAT), les commissions locales de développement territorial (CLDR)... (*cf.* annexe 1).

Ces dispositifs institutionnalisés par la Commune sont l'occasion d'un dialogue organisé et régulier entre les élus et les représentants de la population (Harou *et al.*, 2003).

1.5.2 Les dispositifs formels de consultation, ciblées et limitées dans le temps, accompagnant un projet d'aménagement ou la création d'une infrastructure susceptible de menacer l'environnement

De ces formes d'association continue des habitants aux affaires locales, Loïc Blondiaux (2004) distingue les dispositifs formels de consultation voire de concertation accompagnant un projet d'aménagement ou la création d'une infrastructure (autoroutes, TGV...) susceptible d'affecter l'environnement, organisés le plus souvent afin de prévenir ou réguler un conflit.

Ces procédures sont souvent entrées dans une législation (*cf.* infra) comme c'est le cas, notamment de l'enquête publique dans le cadre de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'environnement pour des projets soumis ou non à étude d'incidence.

1.5.3 Des mécanismes de participation délibérative

Depuis quelques années sont apparus des modes de participation plus ou moins contraignants, pour la plupart issus directement ou indirectement des sciences sociales, et dont l'objectif principal est d'encourager la délibération.

Citons entre autres :

- les conférences de consensus issues d'un concept danois né au milieu des années 1980 et introduites timidement en France, en Italie ou en Belgique ;
- les jurys de citoyens, très pratiqués dans les pays scandinaves et en Amérique du Nord (USA, Canada) depuis environ 25 ans¹¹ ;
- les « Planungszelle » (noyaux d'intervention participative ou NIP) mis au point en Allemagne à la fin des années 1970 par le sociologue Paul Dienel¹² ;
- les sondages d'opinion délibératifs ;
- ...

Généralement mis en place à l'initiative d'une instance publique, ces dispositifs s'inscrivent dans la « nouvelle gouvernance » et procèdent d'une même intention : associer le temps d'une consultation se déroulant sur une période variable (3 à 5 jours minimum, jusqu'à deux semaines dans certains cas) un groupe de citoyens ordinaires (tirés au sort, choisis par la méthode des quotas et/ou volontaires) à l'élaboration de recommandations communes sur un projet particulier, d'ampleur locale ou nationale, ou un sujet largement controversé (Boulanger *et al.*, 2003 ; Blondiaux, 2004).

Ce groupe de citoyens (d'une quinzaine dans le cas du jury de citoyens à plusieurs centaines dans le cas du sondage délibératif) est chargé, au terme de l'exercice de délibération, de produire un jugement éclairé susceptible d'enrichir le point de vue des autorités chargées de prendre une décision. Le travail s'effectue tour à tour en réunions plénières, en petits groupes et de façon individuelle (Boulanger *et al.*, 2003). Les membres du jury sont éventuellement indemnisés mais modestement et libérés de leurs obligations professionnelles pendant la durée du processus (Boulanger *et al.*, 2003).

¹¹ Crosby, N. e. a. (1986). Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation. *Pub. Adm. Rev* **170**.

¹² Dienel, P.C. (1978). Die Planung cell. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, 5 ed. 2002, Opladen.

1.6 UN CADRE GENERAL D'ANALYSE DES MECANISMES PARTICIPATIFS

Face à cette multitude de mécanismes participatifs, nous suggérons ici, non pas d'établir une typologie des différents modes de participation mais d'adopter un cadre de travail multidimensionnel construit autour de **cinq variables fondamentales** :

- le **niveau de participation** dans le processus décisionnel ou le degré de contrôle qu'exercent les personnes sur le processus décisionnel ;
- les **acteurs concernés et mobilisés** (citoyens individuels, associations et groupes d'intérêts, entreprises privées, parties prenantes d'un projet ou d'une politique en particulier, représentants de l'administration, mandataires politiques, experts scientifiques...) et le rôle qu'adopte chaque personne dans le processus décisionnel ;
- les **objectifs poursuivis** (élaboration d'un projet, adoption d'une loi, résolution d'un conflit...) et les **effets escomptés** de la participation (apport de connaissance, mise en évidence de valeur, expression de zone de divergence...);
- le **domaine ou sujet abordé** (en terme de connaissance, de maturité, de complexité, de controverse)
- le **moment du processus décisionnel** (conception, définition des objectifs, mise en œuvre, évaluation, suivi...).

Ces cinq variables, nous semblent efficaces d'une part pour déchiffrer et décrire les différents types de participation et d'autre part pour orienter le choix quant à la technique à utiliser.

1.6.1 Le niveau de participation

De nombreuses typologies de la participation (Balancier, 2003 ; Boulanger *et al.*, 2003 ; Michel et Hanson, 2003 ; Slocum *et al.*, 2006) s'appuient sur le niveau de participation ou degré de contrôle qu'exercent les participants sur le processus de décision. Elles ont généralement en commun les bases de l'échelle de participation décrite par Sherry Arnstein (1969) (*cf.* Tableau 1).

Le plus faible niveau de participation est d'ordinaire considéré comme celui dont l'objectif est l'**information**, la **sensibilisation** ou la **communication** par rapport à une problématique. Condition élémentaire de tout processus de participation, ce niveau requiert une faible implication de la part des personnes soumises à l'information. Il s'agit d'un processus unidirectionnel et aucun transfert de pouvoir n'est envisagé. Il y a donc peu de possibilités d'interaction à cet échelon.

Exemples : réunion d'information sur un projet, accès au site *Internet* des administrations, publication de rapports sur l'état de l'environnement...

Tableau 1 : Echelle à huit degrés de (non-)participation d'après Arnstein (1969)

8	Contrôle direct	les citoyens sont dépositaires du pouvoir sur un programme ou une institution, ils définissent et appliquent la politique	Pouvoir effectif
7	Délégation de pouvoir	au terme de négociations entre citoyens et autorités, les citoyens sont investis d'une délégation de pouvoir	
6	Partenariat / association	le pouvoir est redistribué entre institutions et citoyens. Il y a une possibilité de négociation et d'échanges	
5	Pacification / apaisement	on tient compte de l'avis de la population en vue d'apaiser les tensions. La décision revient toujours <i>in fine</i> aux autorités avec d'éventuels amendements cosmétiques	Participation symbolique
4	Consultation	on demande l'avis de la population mais elle n'a aucune garantie qu'on en tiendra compte	
3	Information	les citoyens sont informés de leurs droits, de leurs obligations et des alternatives. L'information circule dans un seul sens	Absence de participation
2	Thérapie	les citoyens sont associés dans le but de les guérir de leur « pathologie » (Nimby) et non de changer les structures sociales responsables de ces pathologies	
1	Manipulation	les citoyens sont convoqués pour être « éduqués » et pour obtenir leur appui	

Sources : Arnstein (1969) ; Arnstein (1969 d'après Boulanger *et al.*, 2003)

Pour le niveau médian, l'expression **consultation** est souvent utilisée (Boulanger *et al.*, 2003 ; Michel et Hanson, 2003 ; Slocum *et al.*, 2006) afin de désigner un degré de participation qui vise la prise de connaissance du positionnement des participants sur la question qui leur est soumise. Le but est à ce niveau, de favoriser un retour, un échange de renseignements entre les personnes concernées et la partie consultante. On vient solliciter l'opinion et les vues des participants. L'échange est bidirectionnel, mais c'est l'émetteur qui délimite la question. La consultation n'implique pas forcément une prise en compte des réactions au moment de prendre la décision. Exemples : sondages d'opinion, commentaires sur des projets de loi, réunion de consultation...

A un degré d'implication supplémentaire, on permet aux participants d'être un partenaire et d'influencer le processus décisionnel ou l'élaboration de politiques. Communément, on parle de **concertation** (Michel et Hanson, 2003) ou de **délibération** (Boulanger *et al.*, 2003) qui supposent l'intégration du point de vue des bénéficiaires.

Bien que la responsabilité de la décision finale continue d'incomber au gouvernement et que la prise de décision puisse être unilatérale, voire non consensuelle, la concertation essaie le plus souvent d'arriver à une position commune : sinon l'unanimité, du moins, un large

consensus sur un projet ou une action (Boulanger *et al.*, 2003). Exemples : conférence de consensus et assemblées de jurys de citoyens.

Enfin, le niveau maximal est souvent décrit comme la participation (active) à la décision ou la **co-décision**. Il entend un type de processus plus engageant où le public partage et/ou contrôle le processus décisionnel. C'est le cas lors de l'élaboration de budget participatif, par exemple.

On le voit, parler de participation n'implique pas nécessairement (et même plutôt rarement) un partage du pouvoir de décision. En effet, les approches participatives peuvent être de portée variable : informatives, purement consultatives (aide à la décision) mais également décisives (co-décision). Il paraît donc essentiel, dès le début d'un processus, de préciser clairement, la portée de l'ouverture participative envisagée et les conditions de passation de pouvoir (Balancier, 2003).

Encadré 2 : Exemples de typologies des modes de la participation construites sur le niveau de participation

Définitions de l'Organisation de coopération et de développement économiques (2002)

Information : « relation unidirectionnelle dans laquelle l'administration produit et fournit des informations à l'attention des citoyens. Elle englobe à la fois la fourniture « passive » d'informations, qui résulte d'une demande des citoyens, et les mesures « actives » de diffusion de l'information auprès des citoyens (accès aux registres publics, aux journaux officiels ou aux Web des administrations). »

Consultation : « relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens fournissent un retour d'informations à l'administration. Elle repose sur la définition préalable, par l'administration, du thème sur lequel l'avis des citoyens est sollicité et nécessite que ces derniers soient informés. Les administrations définissent les thèmes de la consultation, posent les questions, gèrent le processus, tandis que les citoyens sont invités à faire part de leurs vues et de leurs opinions (ex : sondages d'opinion, commentaires sur des projets de loi). »

Participation active : « relation basée sur un partenariat avec les administrations, dans laquelle les citoyens sont activement engagés dans les processus décisionnels et d'élaboration des politiques. Cette relation reconnaît aux citoyens la possibilité de proposer des options et d'orienter le dialogue sur les politiques – même si la responsabilité de la décision finale ou de la formation des politiques continue d'incomber au gouvernement (ex. conférence de consensus et assemblées de jurys de citoyens) ».

Slocum *et al.* (2006) distinguent trois niveaux de participation selon que l'objectif est :

- « - **la transmission d'informations** (unidirectionnelle) ;
- **la consultation** (bidirectionnelle, mais la partie consultante délimite la question) ;
- **la participation active** : fondée sur un partenariat dans lequel les citoyens, les parties prenantes, les experts et/ou les politiciens participent activement à un débat (politique). Toutes les parties impliquées peuvent délimiter la question dans une plus ou moins grande mesure. »

Encadré 2 (suite) : Exemples de typologies des modes de la participation construites sur le niveau de participation

Classification des modes de participation selon Michel et Hanson (2003)

Information : « requiert peu d'implication de la part des personnes qui en bénéficient puisqu'il s'agit simplement de les exposer à l'information. La participation par l'information ne garantit pas que celle-ci soit réceptionnée par les destinataires. Elle est la condition élémentaire de tout processus de participation. L'information vise à assurer la transparence. Elle se concrétise par la publicité passive et/ou active [...] ».

Consultation : « implique un retour, une réaction des personnes concernées sur l'information. [...] L'on vise dans cette hypothèse la prise de connaissance, par des méthodes d'information, du positionnement des bénéficiaires sur la question qui leur est soumise sans cependant impliquer une prise en compte des réactions ».

Concertation : « se différencie des autres mécanismes par le fait qu'elle entraîne, dans le chef de l'émetteur, l'intégration du point de vue des bénéficiaires, ce qui suppose un degré d'implication supplémentaire. Malgré le fait que la prise de décision puisse être unilatérale, voire non consensuelle, la concertation vise à obtenir un consensus sur un projet ou une action ».

Quatre niveaux de participation, quatre degrés d'ouverture selon Balancier (2003)

Information : « est souvent l'occasion d'une prise de conscience et le début d'un processus de sensibilisation et de responsabilisation par rapport à un problème [...] Outre les difficultés liées à la production et à la mise à disposition d'une information complète, claire et de qualité, les dispositifs d'information rencontrent souvent des problèmes de réceptivité. Ils offrent peu de possibilité d'interaction [...] ».

Communication : suppose « un processus d'échange et d'apprentissage mutuel. [...] La communication offre de multiples possibilités en terme de gestion proactive des conflits ».

Aide à la décision : « permet d'améliorer la qualité technique des décisions par une meilleure prise en compte de la réalité de terrain. En outre, elle permet d'induire un processus de ré-appropriation par les participants, et par extension, par un public plus large, des choix et décisions prises ».

Co-décision : (cf. budget participatif). Ce niveau « sert le plus souvent de borne, de butoir et d'horizon, comme idéal à atteindre ou à éviter ».

Echelle de participation selon Boulanger et al (2003)

Information et invitation à s'exprimer : on reçoit l'information. « Les citoyens sont informés de l'existence d'une enquête publique et invités à y prendre part sur une base volontaire, ou encore, ils sont invités à assister à des séances d'information et de discussion où l'occasion est donnée d'exprimer une opinion.

Consultation organisée : on vient chercher votre avis. « La consultation proprement dite constitue une démarche plus volontariste de l'autorité qui recherche la participation. Elle consiste à solliciter explicitement l'avis des participants en prenant à sa charge le soin de le recueillir. C'est le cas des sondages menés auprès d'échantillons représentatifs ou non de la population, des tables rondes organisées pour recueillir les réactions de témoins privilégiés, etc. [...] La consultation se limite à collationner des avis et des opinions épars ».

Délibération : on participe à une délibération avec les autres parties prenantes. « La délibération va plus loin [que la consultation] : elle soumet à discussion [...], un projet, une décision, un plan, etc. [...] L'objectif est ici, le plus souvent d'arriver à une position commune : si pas l'unanimité, du moins, un large consensus ».

Décision : on prend part à la décision finale (droit de vote) ex : référendum exécutoire, parlements.

1.6.2 Le sujet concerné par la participation

Parmi les principaux facteurs à prendre en considération dans le choix d'un dispositif participatif, figure le sujet concerné. En effet, tous les dispositifs participatifs ne conviennent pas à tous les types de sujets abordés. Aussi, Nikki Slocum *et al.* (2006) suggèrent de prendre en compte les éléments suivant :

- le degré de controverse ;
- le degré de connaissance est présent dans l'esprit des gens (grande notoriété ou faible notoriété publique) ;
- la mesure dans laquelle le sujet
- la maturité du sujet (la plupart des personnes ont déjà leur opinion sur le sujet ou alors le sujet est nouveau et il n'y pas encore d'opinion définie) ;
- la complexité du sujet (extrêmement complexe et technique ou pas très complexe ou technique).

1.6.3 Les objectifs poursuivis et effets escomptés de la participation

Les objectifs poursuivis et effets escomptés de la participation sont également une variable fondamentale à nos yeux.

Quelle est la finalité de la participation et ses effets attendus ? De manière concrète, s'agit-il d'élaborer un projet, d'adopter une loi, de faire des recommandations, de réagir à un conflit ?

L'objectif est-il de révéler les connaissances, les valeurs et les idées des participants ?

Cherche-t-on à « organiser la diversité » et révéler les zones de conflits ou au contraire souhaite-t-on déboucher sur une norme commune voire impérativement sur un consensus ? Autrement dit, l'objectif est-il de générer un éventail d'opinions et d'informations, et permettre à un groupe de divulguer ou de tester des stratégies alternatives dans un environnement non contraignant ou l'objectif est-il au contraire de permettre à un groupe d'individus représentatifs de prendre une décision unique et motivée sur une question.

Le résultat sert-il plutôt de contribution au processus décisionnel ? Pourrait-il avoir une valeur contraignante ?

Il importe en tous cas que les règles du jeu soient claires.

1.6.4 Les acteurs impliqués dans le processus participatif

Les processus participatifs peuvent mobiliser différents types d'acteurs :

- les participants : en fonction de l'objectif poursuivi et du sujet concerné, de même qu'en fonction du moment de la participation, le mode de recrutement des participants sera différent. Ils pourront être choisis parmi un public large - les citoyens en général - de manière aléatoire (tirés au sort), de manière à constituer un échantillon représentatif de la population sondée ou au contraire le plus diversifié possible. Ils peuvent également être choisis sur base volontaire, parmi des personnes directement concernées, intéressées ou susceptibles de contribuer aux solutions (on parle des parties prenantes à un projet ou *stakeholders*).
- les scientifiques et techniciens professionnels ;
- les représentants d'une administration ;
- les mandataires politiques, le plus souvent commanditaires du processus, qui définissent le thème, fixent le calendrier de l'organisation au comité de pilotage, et qui *in fine* prendront ou non en considération les résultats issus de la participation.

1.6.5 Le moment de la participation

La participation n'est pas réduite à l'ouverture du dispositif décisionnel au niveau de la décision ; elle peut se dérouler à différents stades d'un processus de décision ou de projet, qu'il s'agisse :

- de la phase de documentation et d'information ;
- de la phase d'élaboration ou de conception ;
- de phase de mise en œuvre, c'est-à-dire de la réalisation ou l'exécution concrète de la décision ou du projet ;
- de la gestion quotidienne d'un projet ;
- de la phase d'évaluation. (Brunet, 2003 ; Slocum *et al.*, 2006).

En définitive, au moment du choix de la technique de participation (lorsque ce choix est possible et que la procédure n'est pas réglementée par une législation contraignante), il est important que chaque utilisateur élabore sa propre liste de critères afin d'accorder la technique de participation aux effets et buts visés. Ces critères devraient aussi servir à l'évaluation ultérieure de l'initiative.

D'autres critères de choix que ceux évoqués précédemment entreront également en ligne de compte, comme par exemple, les contraintes budgétaires¹³ et le temps disponible entre le moment du processus et la prise de décision. La réussite de toute technique dépendra également de facteurs externes comme le contexte politique et culturel.

En effet, la participation à la prise de décision se pratique de manière très différentes selon les traditions administratives des Etats et leur façon d'envisager les questions environnementales (Prieur, 1999). « Dans certains pays de tradition napoléonienne, l'acte administratif unilatéral traduit une logique de puissance publique et le droit procédural en amont de la décision est quasi inexistant. Dans d'autres traditions au contraire, la décision publique s'inscrit dans une logique de consensus et, de ce fait, les procédures préalables et les possibilités d'expression et de participation public avant la prise de décision sont très développées (Amérique du Nord, pays nordiques). Cette culture administrative est à la fois basée sur la transparence et le consensus » (Prieur, 1999).

Enfin, un des facteurs influençant l'efficacité des processus participatif est sans nul doute le contexte juridique dans lequel ceux-ci se pratiquent. Aussi, le deuxième chapitre de ce travail y sera consacré.

¹³ Le coût d'un événement dépendra entre autres, de sa portée géographique, des indemnités octroyées aux citoyens participants, de la rémunération des consultants et animateurs, des subsides éventuels perçus, du site de l'exercice, des frais d'approvisionnement au cours de l'événement (repas, boissons), des efforts de communication et de publication sur l'événement (André-Dumont, 2002 ; Slocum *et al.*, 2006).

2. ASPECTS JURIDIQUES DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT ET D'AMENAGEMENT

« Si de façon générale, le principe de démocratisation de la prise de décision environnementale est bien en marche au plan national, l'influence internationale est loin d'être étrangère à cette évolution » (Prieur, 1999).

Depuis la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972, la plupart des grandes conférences et conventions internationales relatives à la protection du cadre de vie ont systématiquement mis en avant le principe d'une démocratie citoyenne en matière d'environnement¹. Et les procédures liées au droit à la participation s'y sont faites de plus en plus nombreuses, précises et concrètes. Cette évolution vers de nouveaux modes de gouvernance s'est traduite notamment par la mise à l'agenda de dispositifs d'ouverture telle que la Déclaration de Rio, le Livre Blanc sur la gouvernance européenne, la Convention d'Aarhus ainsi que de multiples directives européennes relatives à l'accès à l'information, à l'évaluation des études d'incidences, etc. (Zwetkoff, 2003). Michel Prieur (1999) parle d'ailleurs d'« une véritable lame de fond internationale » qui consiste « à généraliser l'idée que la décision environnementale doit être prise de façon transparente et démocratique ». Cela étant, c'est généralement le principe 10 de la Déclaration de Rio qui est considéré comme le texte fondateur de la participation au niveau international (Delnoy, 2005).

Il serait trop fastidieux et sans grand intérêt, dans le cadre de ce travail, de dresser un tableau exhaustif ou de vouloir retracer toute l'évolution des idées du droit en la matière. Nous reprendrons cependant ci-après (*cf.* point 2.1) les grandes étapes de ce processus d'émergence de la participation du public dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement à l'échelon international jusqu'à son aboutissement en 1998 à la Convention d'Aarhus, premier texte international juridiquement contraignant consacrant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Nous analyserons ensuite la situation qui prévaut à l'échelon européen (*cf.* point 2.3) puis national et régional (*cf.* point 2.3).

¹ Notons qu'à l'échelon international, les questions liées à l'aménagement du territoire sont généralement englobées dans une vision très large de l'environnement.

2.1 L'EMERGENCE ET L'APPROFONDISSEMENT DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMENAGEMENT A L'ECHELON INTERNATIONAL

2.1.1 Le Principe 19 de la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972

Dès le début des années 1970, alors que le droit international de l'environnement est à peine naissant, la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972 - bien qu'elle ne vise pas à proprement parler la participation - insiste en son principe 19 sur la nécessité d'informer et d'éduquer le public en matière de protection et d'amélioration de l'environnement.

« Il est essentiel de dispenser un enseignement sur les questions d'environnement aux jeunes générations aussi bien qu'aux adultes, en tenant dûment compte des moins favorisés, afin de développer les bases nécessaires pour éclairer l'opinion publique et donner aux individus, aux entreprises et aux collectivités le sens de leurs irresponsabilités en ce qui concerne la protection et l'amélioration de l'environnement dans toute sa dimension humaine. Il est essentiel aussi que les moyens d'information de masse évitent de contribuer à la dégradation de l'environnement et, au contraire, diffusent des informations à caractère éducatif sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement afin de permettre à l'homme de se développer à tous égards » (Nations Unies, 1972).

A ce titre, elle marque sans doute le début de l'évolution du droit international vers l'instauration du droit à la participation (Delnoy, 2005).

En parallèle, la recommandation 97 du plan d'action adopté à l'issue de la Conférence, plus explicite, invitait les Etats à faciliter « la participation du public à la gestion et au contrôle de l'environnement » et « à prévoir les moyens de stimuler la participation active des citoyens ».

A cette époque, le citoyen n'est pas directement associé aux décisions. La matière est neuve et le public profane, on considérait alors qu'il fallait d'abord l'éduquer (Neuray, 2001).

2.1.2 La Charte mondiale de la nature du 28 octobre 1982

Il faut attendre la Charte mondiale de la nature, adoptée le 28 octobre 1982 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, pour que cette ébauche soit exprimée de manière plus nette et moins paternaliste (Neuray, 2001 ; Aoustin, 2004).

La Charte énonce pour sa mise en œuvre les principes suivants :

- Principe 23 : « Toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays de participer individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement et, au cas où celui-ci subirait des

dommages ou des dégradations, elle aura accès à des moyens de recours pour en obtenir réparation. »

- Principe 16 : « Toute planification comportera, parmi ses éléments essentiels, l'élaboration de stratégies de conservation de la nature, l'établissement d'inventaires portant sur les écosystèmes et l'évaluation des effets sur la nature des politiques et des activités projetées : tous ces éléments seront portés à la connaissance du public par des moyens appropriés et en temps voulu pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions » (Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, 1982).

2.1.3 La Charte européenne de l'aménagement du territoire du 20 mai 1983

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, le Conseil de l'Europe a été la première organisation internationale à engager une réflexion à l'échelle européenne et à organiser, dans ce cadre, les Conférences européennes des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) dont la première s'est tenue à Bonn, en 1970 (Conseil de l'Europe, 2000b).

Les activités menées ont donné lieu à l'adoption de documents fondamentaux qui ont guidé les politiques de développement territorial des Etats Membres et sont toujours des références en la matière, tels que la Charte européenne de l'aménagement du territoire (Torremolinos, 1983)² et le Schéma européen de l'aménagement du territoire (Lausanne, 1988)³ et les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (Hanovre, 2000)⁴.

Très tôt, le Conseil de l'Europe a reconnu la nécessité d'impliquer la population dans toutes les politiques d'aménagement. En ce sens, la participation de la population figure déjà au point 22 de la Charte européenne de l'aménagement du territoire.

« Toute politique d'aménagement du territoire quel que soit son niveau doit être basée sur la participation active du citoyen. Il est indispensable qu'il soit informé de manière

² Conseil de l'Europe (1983). Charte européenne de l'aménagement du territoire, adoptée le 20 mai 1983, à Torremolinos, Espagne lors de la 6^e Session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), reprise dans le cadre de la Recommandation (84)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la Charte européenne de l'aménagement du territoire.

³ Conseil de l'Europe (1988). Schéma européen du développement du territoire présenté à Lausanne en 1988 lors de la 8^e Session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT).

⁴ Conseil de l'Europe (2000). Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adoptés à Hanovre en le 8 septembre 2000 lors de la 12^e Session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), repris dans le cadre de la Recommandation (2002) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adoptée par le Comité des Ministres le 30 janvier 2002 lors de la 781^e réunion des Délégués des Ministres.

claire et compréhensible à tous les stades du processus de planification et dans le cadre des structures et procédures institutionnelles » (Conseil de l'Europe, 1983).

2.1.4 La Charte européenne de l'environnement et de la santé du 8 décembre 1989

Quant à la charte européenne de l'environnement et de la santé, adoptée le 8 décembre 1989 à Francfort, elle prévoit dans son article 1 que :

« Chaque personne est en droit :

- de bénéficier d'un environnement permettant la réalisation du niveau le plus élevé possible de santé et de bien-être ;
- d'être informée et consultée sur les plans, décisions et activités susceptibles d'affecter à la fois l'environnement et la santé ;
- de participer au processus de prise de décisions » (Organisation mondiale de la Santé, 1989).

2.1.5 Le Principe 10 de la Déclaration de Rio de Janeiro du 12 août 1992

En 1992, la Déclaration de Rio, adoptée au terme de la Conférence mondiale sur l'environnement et le Développement durable constitue, par sa grande précision terminologique, l'aboutissement de l'idée de la démocratisation environnementale construite autour de trois composantes : l'accès du public à l'information, la participation au processus de décision et l'accès aux voies de recours (Prieur, 1999 ; Pâques, 2003).

En des termes très précis, le principe 10 de la déclaration dispose en effet que la « meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré » (Nations Unies, 1992b).

Le principe 10 doit être complété par les mesures de l'Agenda 21 (Prieur, 1999). En particulier les chapitres 23 à 32 (Section III sur le renforcement du rôle des principaux groupes) insistent sur l'importance du degré d'engagement et de la participation réelle de l'ensemble des groupes sociaux (chapitre 23.1) considérant la participation du public à la prise de décisions comme « l'un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable » [...]. Le chapitre 23.2 souligne notamment la « nécessité pour les

particuliers, les groupes et les organisations de participer aux procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement et de connaître les décisions pertinentes, en particulier celles qui peuvent avoir des conséquences pour les communautés dans lesquelles ils vivent et travaillent, et de prendre part à leur adoption. Les particuliers, les groupes et les organisations doivent avoir accès à l'information se rapportant à l'environnement et au développement que détiennent les pouvoirs publics, y compris des informations sur les produits et les activités qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sensibles sur l'environnement, ainsi que des informations sur les mesures de protection de l'environnement » (Nations Unies, 1992a). Cette participation vise tous les niveaux de décision et d'action, du niveau très local aux niveaux internationaux, en passant par les niveaux régionaux, nationaux et intergouvernementaux (Aoustin, 2004).

Le chapitre 40 insiste quant à lui sur la nécessité d'éliminer le fossé qui existe en matière d'information et d'améliorer l'accès à l'information (Nations Unies, 1992a).

Ces quelques exemples permettent de mieux comprendre les enjeux : le droit international n'envisage pas la protection de l'environnement sans la participation du public à l'élaboration de la décision ; ni la participation sans accès à l'information et au droit de recours (Neuray, 2001). Ce triptyque n'est toutefois pas consubstantiel au droit de l'environnement et s'inscrit dans un courant plus large de participation citoyenne (Neuray, 2005).

2.1.6 La Déclaration de Sofia du 26 octobre 1995

Si l'importance de l'information et de la participation aux décisions susceptibles d'affecter l'environnement est vigoureusement affirmée dans ces textes internationaux à caractère universel, elle est également reconnue dans de nombreux instruments régionaux émanant notamment de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Conseil de l'Europe⁵ (Aoustin, 2004).

⁵ Le Conseil de l'Europe a, à de très nombreuses reprises, insisté sur les liens étroits à établir entre l'information, la participation et la gestion de l'environnement à propos de la conservation de la nature, de l'aménagement du territoire ou de la gestion des zones côtières (diverses résolutions consécutives aux conférences européennes des ministres de l'environnement et de l'aménagement territoire depuis 1976).

En ce sens, la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 17 septembre 1987 (n°R.87.16) relative aux procédures administratives intéressant un grand nombre de personnes, est essentielle pour l'environnement bien que son champ d'application soit plus vaste. Elle développe toutes les modalités de consultation et de participation qui devraient normalement accompagner un acte administratif susceptible d'affecter des personnes autres que son bénéficiaire (Aoustin, 2004).

Il faut également mentionner les avancées menées au niveau international en matière de participation de la population aux processus d'aménagement (notamment par l'organisation dans le cadre des travaux de la CEMAT d'un séminaire « Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000. Participation du public à l'aménagement du territoire dans différents pays européens », Bath, les 26 et 27 avril 1995 et par l'adoption des Principes directeurs pour le développement territorial durable du Continent européen en septembre 2000 (*cf. infra*)).

En matière d'environnement, on insistera plus particulièrement, sur le rôle essentiel joué par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU)⁶ dont la réflexion sur les droits et obligations en matière d'environnement s'est concrétisée lors de la troisième conférence paneuropéenne des ministres de l'Environnement « Un environnement pour l'Europe » qui s'est tenue à Sofia du 23 au 26 octobre 1995. Dans le domaine qui nous intéresse, des lignes directrices pour l'accès à l'information et la participation du public à la prise de décision ont été adoptées (Aoustin, 2004). Ce document, non contraignant, apparaît comme la mise en œuvre formalisée du principe 10 de la Déclaration de Rio. Il incite les Etats à réformer leur législation pour satisfaire aux invitations de directives, à introduire des textes garantissant la réelle participation du public et à mettre au point une convention régionale sur la participation du public avec la collaboration des ONG (Prieur, 1999).

Lors de cette conférence, les ministres se sont également prononcés en faveur de l'élaboration d'une convention régionale sur la participation du public. Après la Conférence de Sofia, un important travail de négociation diplomatique visant à transformer ces orientations en un instrument international juridiquement contraignant a été engagé pour aboutir, en juin 1998, à l'adoption du texte de la Convention d'Aarhus (Prieur, 1999).

2.1.7 La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ou Convention d'Aarhus a été adoptée le 25 juin 1998 par 39 Etats européens dont la Belgique⁷, suite à l'initiative de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Elle est entrée en vigueur le 31 octobre 2001. Elle a donné lieu, en juin 2006, à 47 signatures et 39 ratifications (dont celle de la Communauté européenne).

⁶ La Commission économique pour l'Europe des Nations Unies est l'une des cinq commissions régionales des Nations Unies. Elle réunit 55 Etats Membres dont les 25 Etats Membres de l'Union Européenne, les deux pays candidats à l'adhésion européenne : la Roumanie et la Bulgarie, les Etats-Unis, le Canada et les pays de l'ex-URSS. Son objectif principal est d'encourager une plus grande coopération économique entre ses Etats Membres. Pour plus d'informations : <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>.

⁷ La Belgique a signé la Convention d'Aarhus le 25 juin 1998. Les assentiments ont été donnés : pour la Région wallonne, par le décret du 13 juin 2002 (M.B. du 3 juillet 2002), pour la Région de Bruxelles-Capitale, par l'ordonnance du 7 novembre 2002 (M.B. du 22 novembre 2002), pour la Région flamande, par le décret du 27 novembre 2002 (M.B. du 7 janvier 2003) ; pour la Belgique : la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux Annexes I^{er} et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (M.B. du 24 avril 2003). Le 21 janvier 2003, l'instrument de ratification de la Convention par la Belgique a été déposé auprès du Secrétaire général des Nations Unies. La Convention d'Aarhus est entrée en vigueur en Belgique le 21 avril 2003 (Amand, 2005).

« La Convention d'Aarhus n'est pas une nouvelle convention sur l'environnement mais une convention qui introduit la démocratie dans le processus de décision publique » (Prieur, 1999). Elle consacre pour la première fois le droit à l'information et à la participation du public dans un texte international juridiquement contraignant (Aoustin, 2004).

Adoptée en application de l'article 10 de la Déclaration de Rio pour la région Europe de la Commission économique des Nations Unies, la Convention d'Aarhus développe trois piliers fondamentaux d'une démocratie participative :

- **l'accès du public à l'information** sur l'environnement détenue par les autorités publiques (art. 4 et 5).

L'article 2.3 de la convention détermine ce qu'il faut entendre par « information(s) sur l'environnement ». Outre les données relatives à l'état de l'environnement, elle considère également les « données relatives mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement ». La Convention d'Aarhus établit le principe de publicité passive (art. 4) mais également active (art. 5) ;

- **la participation du public** à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (art. 6 à 8) .
- **l'accès à la justice** en matière de législation environnementale et d'accès à l'information (art. 9) (Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 1998).

La Convention d'Aarhus impose aux Etats signataires d'organiser la participation aux décisions dans trois catégories de cas :

- la participation aux décisions qui autorisent des **activités particulières** (art. 6). Ces activités, énumérées à l'annexe I, correspondent aux projets généralement soumis à évaluation des incidences sur l'environnement, procédures impliquant déjà la consultation du public ;
- la participation en ce qui concerne les **plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement** (art. 7). Ce dès le début d'une procédure d'aménagement, « c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ». Le résultat de sa participation doit être pris en considération dans la décision finale, laquelle doit faire également l'objet d'une information ;
- la participation à l'**élaboration de dispositifs réglementaires et/ou d'instruments normatifs** juridiquement contraignants et d'application générale (art. 8) (Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 1998).

Conformément à l'article 6 de la Convention d'Aarhus, les Parties de la Convention veillent :

- à garantir l'information du public « de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus » (art. 6.2) ;
- à ce que la participation du public commence dès le « début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » (art. 6.4) ;
- à prévoir « la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée » (art. 6.7) ;
- à la prise en considération des résultats de la procédure de participation au moment de prendre la décision (art. 6.9) (Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 1998).

La Convention a choisi dans son article 2.3 une définition très large de l'environnement qui correspond à une vision globale conforme aux approches internationales (Prieur, 1999) : l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés et l'interaction entre ces éléments, etc.

Les dispositions de la Convention s'appliquent « sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités » (art. 3.9) (Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 1998).

La Convention d'Aarhus donne une définition précise du public : « Le terme 'public' désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes » (art. 2.4). Tandis que « l'expression 'public concerné' désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt » (art. 2.5) (Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 1998).

Selon la Convention, le droit à la participation doit être accessible au public en général, sans avoir à justifier d'un intérêt juridiquement identifié (Prieur et Dourousseau, 2004).

2.1.8 Les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen adoptés à Hanovre le 8 septembre 2000

Lors de la 12^e session de la CEMAT, les 7 et 8 septembre 2000 à Hanovre, les ministres de l'aménagement du territoire ont adopté les Principes directeurs pour le Développement territorial durable du Continent européen.

Les Principes directeurs ont ensuite été adoptés dans le cadre d'une recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 30 janvier 2002 puis présentés au Sommet mondial des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2002 (Conseil de l'Europe, 2000b).

« Les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen représentent pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris leurs régions et communes, un cadre flexible et orienté vers l'avenir au service de la coopération. Ils constituent une vision ou une conception directrice pour le développement durable de notre continent et s'adressent aux organes politiques et sociétaux qui, par leurs activités quotidiennes à l'intérieur et à l'extérieur des gouvernements et des administrations, préparent notre avenir.

L'acceptation de telles lignes d'orientation politique repose sur une coopération volontaire; elles ne sont pas juridiquement contraignantes » (art. 5) (Conseil de l'Europe, 2000a).

L'article 82 considère la « participation effective de la société au processus d'aménagement du territoire » comme un objectif à atteindre.

« Dès 1983, la Charte européenne de l'aménagement du territoire a attiré l'attention sur la nécessité d'une participation active des populations au processus d'aménagement du territoire. Les années passées ont confirmé cette nécessité. Outre la participation des populations dans le cadre de projets locaux, régionaux et suprarégionaux, une participation de la société européenne et des acteurs socio-économiques, par exemple par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales, est nécessaire. Leur implication à un stade précoce contribue à accroître les chances de succès du processus de planification et à éviter des investissements improductifs. Le consensus social est d'une grande importance pour le succès des initiatives aux niveaux local et régional; mais il crée également un environnement dynamique pour les investisseurs et acteurs économiques extérieurs. La participation des jeunes générations au processus de planification accroît les opportunités pour la population de s'intéresser à l'aménagement de sa région et de s'impliquer de manière efficace et innovante. [...] » (Conseil de l'Europe, 2000a).

2.2 LA PARTICIPATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT EN DROIT COMMUNAUTAIRE

2.2.1 Avant la Convention d'Aarhus

Avant de faire l'objet d'une réflexion plus vaste, notamment en vue de la ratification de la Convention d'Aarhus, le droit communautaire de la participation a été organisé dans de nombreuses directives sectorielles. Plusieurs instruments prévoient en effet, à des degrés divers, l'association du public aux décisions.

La participation est ainsi reconnue par la **Directive 85/337/CEE** du Conseil du 27 juin 1985 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement »⁸ modifiée par la Directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997⁹.

La Directive 85/337/CEE impose aux Etats membres l'obligation de soumettre un certain nombre de projets¹⁰ à une autorisation précédée d'une évaluation des incidences sur l'environnement ; laquelle doit comporter une procédure de consultation du public (Jadot, 2005). En outre, cette directive exige que toute demande d'autorisation ainsi que les informations fournies par le maître d'ouvrage soient mises à la disposition du public dans un délai raisonnable afin de donner au public concerné la possibilité d'exprimer son avis avant que l'autorisation ne soit délivrée (et non pas seulement avant le début effectif des travaux) (Neuray, 2001 ; Aoustin, 2004).

La participation est également prévue par la **Directive 96/82/CE** du 9 septembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses dite « Seveso II »¹¹. Le texte prévoit la possibilité pour le public de donner son avis notamment lors de l'établissement des projets de nouveaux établissements.

Il existe bien d'autres textes comme la **Directive 96/61/CE** du Conseil du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution¹² souvent désignée Directive IPPC (selon son acronyme anglais) dont l'article 15 oblige les Etats membres à « prendre les mesures nécessaires pour garantir que les demandes d'autorisation de nouvelles installations ou de modifications substantielles soient rendues accessibles au public pendant une période appropriée, afin qu'il puisse donner son avis avant que l'autorité compétente ne prenne sa

⁸ JOCE, L175/40 du 5 juillet 1985.

⁹ JOCE L73/5 du 14 mars 1997, p.5.

¹⁰ Les projets auxquels s'applique la directive consistent dans la réalisation d'actes ou de travaux ou dans l'implantation d'installations à un endroit déterminé. Sont uniquement visées les classes d'actes, de travaux ou d'installations qui sont énumérées dans des listes figurant aux annexes I et II de la directive (Jadot, 2005).

¹¹ JOCE L010 du 14 janvier 1997, p.13.

¹² JOCE L257/26 du 10 octobre 1996.

décision » (Neuray, 1998, 2001). C'est aussi le cas de la **Directive 90/313/CEE** du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement¹³.

Une seconde génération de directives a vu le jour récemment en vue d'aligner les exigences communautaires sur celles de la Convention d'Aarhus.

2.2.2 La transposition de la Convention d'Aarhus dans le droit communautaire

Depuis le début de l'année 2001, plusieurs textes de droit communautaire ont été revus afin de les aligner sur les dispositions de la Convention d'Aarhus (Hamer, s.d.). Ainsi en ce qui concerne la législation adressée directement aux Etats membres, trois directives intéressant la participation du public à l'environnement ont été adoptées. Il s'agit d'abord de :

- la Directive 2001/42 CE¹⁴ du Parlement européen et du Conseil de l'UE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Bien qu'elle ne se réfère pas à la Convention d'Aarhus et que leurs objets, champs d'application et portées respectifs soient substantiellement différents, cette directive constitue déjà un début de transposition.

Les deux autres directives renvoient expressément à la Convention d'Aarhus (Aoustin, 2004). Il s'agit de :

- la Directive 2003/4/CE¹⁵ du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la Directive 90/313/CEE¹⁶ du Conseil et de ;
- la Directive 2003/35/CE¹⁷ du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les Directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil - Déclaration de la Commission (Aoustin, 2004 ; Prieur et Dourousseau, 2004).

¹³ JOCE L158 du 23 juin 1990, p. 0056 – 0058.

¹⁴ JOCE L197 du 21 juillet 2001, p. 0030 – 0037.

¹⁵ JOCE L041 du 14 février 2003, p. 0026 – 0032.

¹⁶ JOCE L158 du 23 juin 1990, p. 0056 – 0058.

¹⁷ JOCE L 156 du 25/06/2003 p. 0017 – 0025.

a) La Directive 2001/42/CE

La Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

La Directive 2001/42/CE vise à compléter le système d'évaluation de l'impact environnemental des projets, établi dans la Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

Selon son article premier, la directive « a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale ».

Si cette directive établit surtout un système d'évaluation environnementale au stade de l'élaboration de certains documents de planification¹⁸, elle envisage également la consultation du public lors de cette élaboration (Aoustin, 2004) en vue d'une plus grande transparence du processus décisionnel ainsi que pour assurer l'exhaustivité et la fiabilité de l'information fournie en vue de l'évaluation de même que lors de la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme.

b) La Directive 2003/4/CE

La Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la Directive 90/313/CEE du Conseil.

La Directive 2003/4/CE s'inspire largement de la Convention d'Aarhus dont elle transpose le premier pilier concernant l'accès à l'information.

A l'origine, seule l'« information passive » des citoyens était prévue, ce qui supposait que ceux-ci prennent l'initiative de s'adresser à l'administration compétente. Une première forme

¹⁸ « La directive s'applique aux plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, ainsi qu'à leurs modifications, qui sont préparés et/ou adoptés par une autorité compétente ou qui sont préparés par une autorité compétente en vue d'une adoption par une procédure législative, et qui sont exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Une évaluation environnementale est automatiquement exigée pour les plans et programmes élaborés pour les secteurs de l'aménagement du territoire urbain et rural, l'affectation du sol, le transport, l'énergie, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, l'industrie, les télécommunications, l'agriculture, la sylviculture, la pêche et le tourisme et qui forment le cadre d'autorisations ultérieures de projets spécifiques énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE . Il en est de même pour l'adoption de plans et programmes susceptibles d'affecter des sites protégés par la directive 92/43/CEE et pour lesquels une évaluation est requise par ladite directive. D'autres plans et programmes qui définissent le cadre d'autorisations ultérieures pour des projets seront soumis à une évaluation environnementale si, selon un examen tenant compte des critères de l'annexe II de la directive, ils se révèlent susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » (Communautés européennes, 2006a).

d'« information active » figurait toutefois à l'article 7 de la Directive 90/313/CE¹⁹ – actuellement article 7 de la Directive 2003/4/CE – prévoyant que les Etats membres veillent à publier régulièrement des rapports généraux sur l'état de l'environnement (Neuray, 2005).

Depuis, un progrès significatif a été réalisé avec l'obligation générale de diffuser systématiquement toutes les données importantes en matière d'environnement auprès du public (Neuray, 2005). Les États membres doivent veiller à ce que les autorités publiques mettent à disposition de tout demandeur, qu'il soit une personne physique ou morale et sans qu'il soit obligé de faire valoir un intérêt, l'information en matière d'environnement qu'elles détiennent ou qui est détenue pour leur compte²⁰.

Si l'article 5 de la Convention d'Aarhus commande aux parties de mettre à la disposition du public les informations pertinentes qu'elles détiennent et notamment de publier la législation, les rapports, les plans et les programmes portant sur l'environnement, de préférences sous forme de fichiers électroniques accessibles, la Directive 2003/4 y ajoute les « études d'impact environnemental » et les autorisations susceptibles d'avoir une incidence significative sur le milieu (art. 2.1) (Neuray, 2005).

La directive prévoit également que :

- les fonctionnaires aident le public à avoir accès aux informations recherchées ;
- les listes des autorités publiques soient accessibles au public ;
- le droit d'accès à l'information environnementale puisse être effectivement exercé (art. 3.5).

Les demandes d'information peuvent être refusées (en adressant, dans le délai d'un mois, une notification motivée par écrit ou par voie électronique au demandeur) sous certaines conditions spécifiées à l'article 4.

c) La Directive 2003/35/CE

La Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à

¹⁹ La Directive 90/313/CE a été abrogée par la Directive 2003/4/CE à partir du 14 février 2005.

²⁰ « Ces informations comprennent au moins :

- les traités, conventions et accords internationaux, la législation communautaire, nationale, régionale ou locale concernant l'environnement ;
- les politiques, programmes et plans environnementaux ;
- les rapports sur l'état de l'environnement (à publier au minimum tous les 4 ans) ;
- les données relatives à des activités ayant un incidence sur l'environnement ;
- les autorisations et accords environnementaux ;
- les études d'impact sur l'environnement et les évaluations de risques » (Communautés européennes, 2006b).

l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les Directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil - Déclaration de la Commission.

La Directive 2003/35/CE « vise à contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la convention d'Aarhus », en particulier la participation du public aux procédures environnementales :

« a) en prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement ;

b) en améliorant la participation du public et en prévoyant des dispositions relatives à l'accès à la justice dans les Directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil » (art. 1^{er}).

« Les États membres veillent à ce que soient données au public, en temps voulu, des possibilités effectives de participer à la préparation et à la modification ou au réexamen des plans ou des programmes dont l'élaboration est prévue par les dispositions énumérées à l'annexe I.

À cette fin, les États membres veillent à ce que :

a) le public soit informé, par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés, tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles, de toute proposition d'élaboration, de modification ou de réexamen de tels plans ou programmes, et à ce que les informations utiles concernant ces propositions soient mises à sa disposition, y compris, entre autres, les informations sur le droit de participer au processus décisionnel et sur l'autorité compétente à laquelle des observations ou des questions peuvent être soumises;

b) le public soit habilité à formuler des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes ;

c) lors de l'adoption de ces décisions, il soit tenu dûment compte des résultats de la participation du public ;

d) après examen des observations et des avis du public, les autorités compétentes fassent des efforts raisonnables pour informer le public des décisions prises et des raisons et considérations sur lesquelles elles sont fondées, y compris l'information relative au processus de participation du public » (art. 2.2).

Les modalités précises de la participation du public [...] sont déterminées par les États membres afin de permettre au public de se préparer et de participer effectivement (art. 2.3).

d) Deux autres propositions de la Commission pour la transposition de la Convention d'Aarhus

A titre d'information, signalons que outre ces trois directives, la Commission a également approuvé le 24 octobre 2003, deux propositions de textes visant à tirer les conséquences de la Convention d'Aarhus :

- une **proposition de règlement** du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2003 présentée par la Commission²¹ sur l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus.

En matière d'information du public, la proposition vise à compléter les dispositions du Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission²². Ses buts sont l'effectivité de l'accès aux informations environnementales (état de l'environnement, des milieux naturels et des politiques publiques), la diffusion de ces informations sur *Internet*, la réponse de l'administration dans les plus brefs aux demandes du public et des organisations écologiques, l'accroissement de la participation du public au processus décisionnel, la possibilité pour les ONG européennes de demander la révision des décisions que les institutions et organes de l'UE ont arrêtées et qu'elles estiment contraires au droit européen de l'environnement (un recours devant la CJCE est possible en cas de refus) (Prieur et Dourousseau, 2004).

- une **proposition de directive** du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2003 relative à l'accès à la justice en matière d'environnement²³ ;

Signalons enfin que la Communauté Européenne a donné force de loi à la Convention d'Aarhus par la **Décision 2005/370/CE** du Conseil, du 17 février 2005, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement²⁴.

²¹ COM(2003) 622 final.

²² JOL 145 du 31 mai 2001, p. 43-48.

²³ COM(2003) 624 final.

²⁴ JOL 124 du 17 mai 2005.

2.3 LA PARTICIPATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT EN DROIT INTERNE BELGE ET WALLON

La participation du public en matière d'environnement et d'aménagement répond à la fois à une préoccupation ancienne et nouvelle du droit interne belge et wallon. En effet, si les mécanismes de participation présents dans le droit interne sont largement le fruit de l'intégration progressive des exigences internationales et européennes en matière d'information et de participation, la consultation de la population n'est pas apparue en droit international de l'environnement (Neuray, 2005). Certaines procédures figuraient déjà en droit interne, notamment dans les règlements - parfois anciens²⁵ - prévoyant des régimes d'autorisations pour certains types d'activités industrielles jugées dangereuses, insalubres ou incommodes (Neuray, 2005).

A cet égard, la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme portait déjà « les germes d'un processus participatif puisque la procédure de délivrance des permis – qualifiés alors de bâtir – prévoyait, lorsque l'immeuble concerné se trouvait situé sur un territoire couvert par un plan particulier d'aménagement approuvé par le Roi, que le collège des bourgmestre et échevins devait, avant de délivrer le permis, prendre l'avis d'une commission consultative traitant des questions d'ordre esthétique soulevées par la demande » (Sarlet 2005).

Plus récemment, l'introduction, le 31 janvier 1994, du concept d'environnement au plan constitutionnel permet d'envisager une amplification des processus de participation tant celle-ci semble être indissociable du « droit à la protection d'un environnement sain » garanti par l'article 23 de la Constitution, même si cet article n'a pas d'effet direct reconnu en matière de participation (Neuray, 2001). En effet, il n'existe pas encore, en droit belge, d'obligation générale de consulter les citoyens avant adoption de toute décision susceptible d'affecter l'environnement (Neuray, 2005).

La participation revêt des formes et des modalités d'organisation très variées selon les réglementations, essentiellement dans le cadre d'une enquête publique, via l'avis d'une commission consultative (Neuray, 2005).

Ce chapitre tentera de faire le point sur les dernières évolutions législatives au niveau de la Région wallonne dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement eût égard à la question de la participation du public. Dans le cadre de ce travail, notre attention se

²⁵ Ainsi la coutume de Metz de 1579 subordonnait l'établissement de forges, du moins là où il n'y en avait pas auparavant, à l'autorisation du magistrat qui, fait remarquable, n'était accordée que « les voisins préalablement ouys sur la commodité ou incommodité du lieu où on la veut construire, d'ou l'origine terminologique de l'enquête dite « commodo et incommodo »,

portera sur quatre procédures prévues et organisées par des textes de droit interne : l'**enquête publique**, la **consultation par les commissions**, la **concertation** et la **consultation populaire**.

A titre d'exemple, nous pourrions encore citer d'autres procédures :

- l'**enquête ciblée**, qui permet à certaines personnes limitativement identifiées (soit sur base d'un critère déterminé, soit sur base d'une décision prise au cas par cas par l'autorité publique) de s'exprimer sur un projet (Delnoy, 2005) ;
- l'**audition préalable**, qui vise essentiellement la personne qui sera directement concernée par la décision à prendre (Delnoy, 2005) ;
- le **comité d'accompagnement** qui adopte des formes semblables à celles des commissions consultatives ou de la concertation mais qui prend place au stade de la mise en œuvre d'une décision déjà adoptée (Delnoy, 2005) ;
- l'**initiative**, qui - comme le prévoient, pour toutes les questions d'intérêt communal, les articles 318 et suivants de la nouvelle loi communale, insérés par la loi du 10 avril 1995 – permet aux particuliers, pour autant qu'ils soient en nombre suffisant, de forcer l'autorité à lancer une procédure décisionnelle (Delnoy, 2005 ; Neuray, 2005) . Il en est de même en matière de protection du patrimoine immobilier dont les législations récentes permettent de demander par pétition l'ouverture de la procédure de classement d'un monument ou d'un site (Neuray, 2005).

Même si la participation du public est rarement envisagée sans information préalable, nous n'aborderons pas les textes spécifiques à l'information des citoyens. Signalons cependant l'article 32 de la Constitution belge, introduit lors des réformes institutionnelles de 1993, qui stipule que « chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

2.3.1 L'enquête publique

Mode de consultation déjà ancien, l'enquête publique est une procédure officielle destinée à informer les citoyens puis à recueillir leurs opinions, remarques et suggestions avant l'adoption des plans d'aménagement ou la délivrance d'un permis d'urbanisme, ou chaque fois qu'un projet est soumis à une évaluation d'incidences sur l'environnement (Neuray, 2005).

expression passée dans le langage courant (Rémond-Gouilloud, 1898, d'après Neuray, 2005). Rémond-Gouilloud, M. (1989). Du droit de détruire – essai sur le droit de l'environnement. Paris : Presses universitaires de France, p97.

En région wallonne, les principes généraux auxquels doit répondre toute enquête publique sont définis par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP ; art. 4) et le Décret du 11 septembre 1985 relatif aux études d'incidence sur l'environnement (remplacé par le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement puis) abrogé par le Code de l'Environnement.

a) La procédure d'enquête publique

Au niveau des procédures, les enquêtes publiques font l'objet d'une certaine harmonisation (Michel et Hanson, 2003) même si quelques disparités subsistent, notamment en ce qui concerne le facteur temps²⁶ et l'information mise à disposition du public (Delnoy, 2005).

La procédure d'enquête publique se déroule classiquement en cinq phases successives :

- 1) La publicité préalable c'est-à-dire l'information préalable du public. L'annonce de l'enquête s'effectue généralement selon trois modes de publication : par voie administrative d'affichage et de publication au Moniteur belge, par voie de presse et par voie audiovisuelle ;
- 2) La consultation ou l'enquête proprement dite ;
- 3) La prise de décision par l'autorité compétente en tenant en compte de la réaction du public ;
- 4) La publication de la décision finale de l'autorité compétente par voie d'affiches et clôture de la procédure d'enquête publique.

L'enquête publique peut éventuellement être renforcée par d'autres mécanismes, tels la concertation (Pâques, 2003).

b) Le champ d'application de l'enquête publique

Les pouvoirs publics ne sont tenus d'organiser une enquête que dans les cas où le législateur le prévoit expressément (Pâques, 2003).

A cet égard, on constatera, en premier lieu, l'incohérence du champ d'application au niveau du droit interne du cadre de vie. Celle-ci peut s'expliquer par le fait que le droit de la participation s'est construit de manière progressive, sans réflexion globale du législateur sur la finalité qu'il entend assigner à l'instrument (Delnoy, 2005).

« Sans entrer dans les détails, et à titre d'exemple, il suffit de constater, sans même devoir examiner la question délicate du caractère fermé ou ouvert de la liste des décisions soumises à participation que :

- si bon nombre de décisions prises en droit de l’urbanisme sont en principe soumises à l’enquête publique, elles ne le sont pas toutes ;
- toutes les demandes de permis d’environnement sont soumises à l’enquête alors que seules certaines demandes de permis d’urbanisme le sont ;
- bon nombre de normes sont soumises à enquête ; mais elles ne le sont pas toutes » (Delnoy, 2005).

i) Le Code de l’environnement

En matière d’environnement, les dispositions relatives à la participation du public doivent être trouvées dans Livre I^{er} du récent Code de l’Environnement, entré en vigueur le 4 mai 2005 par le Décret du 27 mai 2004 relatif au Livre I^{er} du Code de l’Environnement, en même temps que son arrêté d’exécution du 17 mars 2005.

L’objectif du Code de l’Environnement est de constituer un document d’intégration, de cohérence et de simplification des différentes normes transversales de la législation wallonne en matière d’environnement. Tandis que le Livre II est consacré au Code de l’Eau, le Livre I^{er} du Code, concerne les dispositions communes et générales en matière d’environnement comme celles relatives à l’information et à la sensibilisation en matière d’environnement, à la planification environnementale dans le cadre du développement durable, à l’évaluation des incidences sur l’environnement, et celles relatives aux conventions environnementales.

Le texte introduit également certaines nouveautés dont :

- la modification du délai - un mois désormais – dans lequel l’autorité compétente doit fournir les informations demandées en matière d’environnement (*cf.* codification du droit à l’accès à l’information en matière d’environnement) ;
- l’énumération de principes tels que le principe de précaution, le principe du pollueur - payeur...

Le Livre I^{er} du Code transpose également la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement.

En matière d’environnement, tous les actes nécessitant une demande de permis d’environnement sont soumis à l’enquête publique. Parfois la demande de permis s’accompagne d’une évaluation d’incidences sur l’environnement entraînant des devoirs supplémentaires de consultation.

²⁶ Le délai d’une procédure d’enquête peut être variable selon l’objet concerné.

• **Le Décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne**

Le Décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne²⁷, remplacé par le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, est l'instrument législatif conçu pour transposer la Directive 85/337/CEE en droit wallon (Jadot, 2005).

Ce décret a été modifié et remplacé plusieurs fois, notamment par le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le Décret du 4 juillet 2002²⁸, pour être intégré dans le Code de l'Environnement. Les dispositions du Décret figurent aujourd'hui dans le livre 1^{er} du Code de l'Environnement, aux articles D49 à D51, D62 à D78 (Partie V) (Amand, 2005 ; Jadot, 2005).

Le décret soumet à la mise en œuvre des procédures qu'il établit la délivrance des permis les plus importants en matière d'urbanisme et d'environnement, en particulier les permis d'urbanisme et de lotir, les permis d'environnement et les permis uniques (Jadot, 2005). En ce sens, les procédures d'information (réunions d'information au début du processus de réalisation de l'étude d'incidence) et de participation du public (enquête publique) y sont réglementées, y compris au niveau des délais.

Une distinction très nette est faite entre deux régimes : le régime applicable aux projets pour lesquels une étude d'incidence est requise, et celui qui prévaut dans le cas de projets donnant lieu à l'établissement d'une notice d'évaluation d'incidences sur l'environnement (art. D.65 du Code de l'Environnement) (Jadot, 2005). Le premier de ces régimes étant plus exigeant que le second. Les projets soumis à étude d'incidence sont ceux qui figurent dans une liste

²⁷ M.B. du 24/01/1986, p. 648.

²⁸ Le Décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne a été :

- modifié par les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 54 du 24 mai 1988 (M.B. 11.06.1988) et n° 40/92 du 13 mai 1992 (M.B. 13.06.1992), par le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (M.B. 23.04.1994)
- remplacé par les dispositions suivantes reprises dans l'article 170 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (M.B. 08.06.1999), article modifié par le décret du 4 juillet 2002 (M.B. 18.07.2002)
- modifié par le décret du 15 mai 2003 modifiant le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (M.B. 11.06.2003) : annulé par Arrêt Cour d'Arbitrage du 19 janvier 2005; les effets des dispositions annulées sont maintenus jusqu'au 31 décembre 2005
- modifié par le décret du 1er avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter (M.B. 07.06.2004)
- modifié par le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (M.B. 01.03.2005).

exhaustive (arrêtée par le Gouvernement wallon)²⁹ de projets qui, en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (Jadot, 2005). Les projets qui sont soumis à une simple notice sont pour l'essentiel ceux qui ne sont pas soumis à étude d'incidences.

Le Décret prévoit un certain nombre de règles particulières en cas d'établissement d'une étude d'incidences (qui n'ont pas de pendant lorsqu'un projet donne lieu au dépôt d'une notice); ainsi, pour les projets qui font l'objet d'une étude d'incidences, une phase de consultation du public – distincte de l'enquête à effectuer, après réalisation de l'étude – est réalisée avant l'introduction de la demande de permis (Jadot, 2005). « Le but de cette phase de mettre en évidence les points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidence et de présenter des alternatives pouvant raisonnablement être envisagées par l'auteur de projet afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude d'incidences » (art. D.71).

• **La Loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement (M.B. 10.03.2006)**

Cette récente loi « vise à transposer la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et la Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement » (art. 2).

Elle modifie les dispositions qui avaient été introduites aux articles D49 à D61 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement par le Décret du 24 mai 2004.

Dans tous les cas, comme le prescrit la Directive 2001/42/CE, le système d'évaluation mis en place comprend une procédure d'enquête publique (Jadot, 2005). En outre, elle prévoit que « l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et la participation du public à l'égard des plans et programmes relatifs à l'environnement s'effectuent pendant leur élaboration et avant qu'ils ne soient adoptés ».

L'article 6 définit dans quel cas une évaluation des incidences sur l'environnement, impliquant une participation du public, est requise ou non.

²⁹ Cet élément repris à l'article D.66§2 du Code de l'Environnement a été annulé par la Cour d'arbitrage du 27 avril 2005 (M.B. 17.05.2005)]. « Selon la Cour d'arbitrage, le législateur a méconnu le principe d'égalité en soumettant les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à deux catégories de procédures différentes selon que ces projets sont, ou non, repris dans la liste des projets soumis à étude d'incidence » (Jadot, 2005). Ces dispositions devront donc être revues.

Pour la première fois, cette loi définit la « participation du public » comme : « la consultation du public, la prise en compte des résultats de cette consultation lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision d'adopter un plan ou un programme » (art. 3.5) ; le public étant considéré comme « une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes, telles que celles œuvrant pour la protection de l'environnement » (art. 3.4).

- A titre indicatif, il faut également mentionné le **Décret du 16 mars 2006 modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement**. Publié au Moniteur Belge le 6 avril 2006 qui transpose la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la Directive 90/313/CEE du Conseil.

ii) Le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine

Le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) a introduit une multitude de mécanismes visant à associer le citoyen aux prises de décisions en matière de cadre de vie. Il impose entre autres l'organisation d'une enquête publique pour la plupart des décisions d'aménagement du territoire (Michel et Hanson, 2003). Mais alors que toutes les demandes de permis d'environnement sont soumises à l'enquête, ce n'est pas le cas de toutes les décisions prises en droit de l'urbanisme.

Le CWATUP impose l'organisation d'une enquête publique pour :

- les plans d'aménagement du territoire (art 43 et 51 du CWATUP) ;
- le plan de secteur (art 43§2 du CWATUP) ;
- les plans communaux d'aménagement (art 51§2 du CWATUP) ;
- les plans de centres d'enfouissement techniques (art. 26 du Décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets) ;
- les schémas de structures communaux (art. 17§2 du CWATUP) ;
- le schéma de développement de l'espace régional (SDER) n'a été, à l'origine assujéti qu'à une information publique par le Décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine. En vue d'appliquer complètement la Directive 2001/42, le Décret du 18 juillet 2002, modifiant à nouveau le code, impose désormais l'enquête lors de l'élaboration de ce schéma (art. 14 §2 du CWATUP) ;
- le règlement communal d'urbanisme (art 79§2 du CWATUP) mais pas les règlements régionaux d'urbanisme ;

- certaines demandes de permis d’urbanisme et de lotir (art. 330 1° à 3° du CWATUP) ;
- certaines demande de certificat d’urbanisme (art. 330 1° à 3° du CWATUP) ;
- le classement d’un bien immobilier (art. 199 du CWATUP).

Il existe également la possibilité de recourir spontanément à l’enquête publique afin de préparer une décision dans le cas où l’enquête n’est pas obligatoire.

En matière d’aménagement du territoire, c’est l’article 4 du CWATUP récemment remplacé par l’article 42 du Décret programme du 2 février 2005 qui organise l’évaluation des études d’incidences.

2.3.2 La consultation par les commissions

En région wallonne, la participation du public en matière d’aménagement du territoire et d’environnement peut aussi s’effectuer au travers de plusieurs commissions consultatives.

Formes de participation institutionnalisées, les commissions consultatives réunissent des citoyens représentant des groupes d’intérêt, parfois associés à des élus ou des personnes déléguées par ceux-ci, et dont le rôle est de remettre des avis aux autorités qui les ont mis en place. Les questions sont posées à telle ou telle commission selon la thématique abordée.

Le CWATUP instaure une commission régionale d’aménagement du territoire (CRAT) et offre la possibilité aux communes d’instituer des commissions consultatives communales d’aménagement du territoire (CCAT). Le Décret du 11 septembre 1985, crée quant à lui le Conseil wallon de l’Environnement pour le Développement durable (CWEDD). Mentionnons également la commission locale de développement rural (CLDR) prévue par le Décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural.

a) La Commission régionale d’aménagement du territoire (CRAT)

La Commission régionale d’aménagement du territoire de la Région wallonne est une instance d’avis, instituée par le Décret du 12 octobre 1985. Sa composition et ses modalités de fonctionnement sont réglées par l’Arrêté du 12 octobre 1985. La Commission fut officiellement installée en juin 1986 (CRAT, 2005).

Les textes qui la concernent sont codifiés sous les articles 5 et 6 du Livre 1^{er} (Dispositions organiques de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme) et sous les articles 238 à 250 du Livre IV (Des mesures d’exécution du Livre 1^{er}) du CWATUP. Selon l’article 6, la Commission régionale a une compétence consultative³⁰ en matière d’aménagement du territoire et d’urbanisme.

³⁰ La CRAT ne dispose que d’un rôle consultatif, ses décisions n’ont pas d’effets (Michel et Hanson, 2003 ; Pâques, 2003).

La CRAT également un rôle consultatif en matière de rénovation urbaine, de rénovation de sites d'activités économique désaffectés et de développement rural. Le décret du 11 septembre 1985 relatif aux études d'incidences, modifié par le décret du 11 mars 1999, lui confie l'examen des études d'incidences dans certains cas. Son avis est également sollicité dans le cadre de l'agrément des auteurs de projets d'études d'incidences en vertu de l'arrêté du 4 juillet 2002 (CRAT, 2005).

Elle formule des propositions et avis sur l'évolution des idées et des principes en ces matières (art. 6 du CWATUP).

La CRAT comprend 45 membres nommés par le Gouvernement wallon selon des critères variant en fonction de chacune des trois sections qui la composent (art. 240 et 241 du CWATUP). Le code ne prévoit pas de désignation ni de procédure d'appel public aux candidats (Michel et Hanson, 2003 ; Pâques, 2003).

b) Le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (CWEDD)

Institué par le Décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en région wallonne, le Conseil wallon de l'Environnement (CWE) devenu en 1994³¹ le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (CWEDD) est un organe consultatif chargé de remettre des avis aux autorités publiques de la Région wallonne (régionales ou communales) en matière d'environnement dans le cadre du développement durable. Ses travaux ont débuté le 28 juin 1988.

Le CWEDD « a pour mission de réaliser les tâches qui lui sont confiées par les articles 30 à 48, les articles 49 à 81, ainsi que d'autres tâches qui peuvent lui être confiées par le Gouvernement. » (art D.8 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2005 relatif au Livre I^{er} du Code de l'Environnement, publié au Moniteur belge le 4 mai 2005).

En matière d'incidence sur l'environnement, le CWEDD remet un avis motivé sur la qualité de toutes les études d'incidences réalisées en Wallonie et sur l'opportunité des projets correspondants, qu'il s'agisse de :

- projets concernant l'aménagement du territoire, l'urbanisme, les activités commerciales et de loisirs ;
- projets d'infrastructure y compris le transport et les communications ;

³¹ Suite à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement Durable (Rio, 1992), un décret relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable a été adopté le 21 avril 1994 par la Région wallonne. Sur base de ce décret, le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (CWEDD) a succédé au CWE. Ce décret lui ajoutait également une mission d'avis sur le plan d'environnement pour le développement durable (PEDD), les plans sectoriels et sur les écotaxes, en plus de la mission d'avis relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et de celle relative aux rapports sur l'état de l'environnement wallon (CWEDD, 2005).

- mines et carrières ;
- processus industriels relatifs à l'énergie ;
- processus industriels de transformation de matières ;
- gestion des déchets ;
- gestion de l'eau ;
- permis liés à l'exploitation agricole (CWEDD, 2005).

Le CWEDD est également consulté en ce qui concerne les rapports sur l'état de l'environnement wallon et la planification en matière d'environnement (plan d'environnement pour le développement durable (PEDD) ; programmes déchets : qualité de l'air, qualité des sols, protection de la nature et gestion par bassin hydrographique).

Le Conseil est en principe « composé de 26 membres effectifs et de 22 membres suppléants » représentant différents acteurs de la société (art. R.4)³². Il comprend

- 3 représentants de l'Union wallonne des Entreprises ;
- 2 représentants des organisations professionnelles agricoles ;
- 2 représentants des organisations syndicales ;
- 2 représentants des organisations représentatives des classes moyennes ;
- 4 représentants des associations de protection de l'environnement ;
- 1 représentant des associations représentatives des consommateurs ;
- 2 représentants de l'Association des Villes et Communes de Wallonie ;
- 3 représentants des institutions universitaires francophones ;
- les présidents ou vice-présidents :
 - de la Commission régionale des déchets (CDR) ;
 - de la Commission consultative de l'eau (CCE) ;
 - de la Commission régionale d'Aménagement du Territoire (CRAT) ;
 - de la Commission régionale d'avis sur l'exploitation des carrières (CRAEC) ;
 - du Conseil supérieur wallon de la Conservation de la Nature (CSWCN) ;
 - du Conseil supérieur wallon des Forêts et de la Filière « bois » (CSWFFB) ;
 - du Conseil supérieur wallon de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de l'Alimentation (CSWAAA) (art. R.5).

³² « ou, si le président et les deux vice-présidents sont choisis en dehors des personnes visées à l'article 5, de vingt-neuf membres effectifs et de vingt-six membres suppléants » (Art. R.4).

c) Les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire (CCAT)

L'article 7 du CWATUP permet aux communes de se doter d'une CCAT. Celle-ci est instituée sur proposition du conseil communal, après avis de la CRAT, par le Gouvernement wallon. La CCAT est chargée de rendre des avis permettant d'éclairer l'autorité communale. Elle rend un avis préalable à l'adoption du SSC, du PCA et du RCU (*cf.* tableau 2)³³. « L'autorité communale peut la consulter dans tous les cas où elle le souhaite et la charger de diverses missions. La CCAT est le relais privilégié du pouvoir communal et le relais des aspirations de la population dans toutes les matières qui concernent l'aménagement du cadre de vie » (Michel et Hanson, 2003).

La CCAT comprend, en principe, un quart de membres délégués par le conseil communal, répartis selon l'importance de la majorité et de l'opposition au sein du conseil communal, choisis respectivement par les conseillers communaux de l'un ou de l'autre groupe (art. 7§3 du CWATUP). Pour la partie restante, le collège procède à un appel public aux candidats puis le conseil communal choisit les membres effectifs et suppléants parmi les candidats en respectant une répartition équilibrée des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux propres à la commune (art. 7§2 du CWATUP).

Le nombre de membres composant la CCAT est fonction du chiffre de population de la commune à la date de la délibération communale relative à la composition de la CCAT³⁴.

« Les commissions consultatives [...] devraient être les outils privilégiés de la participation » mais « malgré la qualité de leur travail, elles sont méconnues » (Inter-Environnement Wallonie, 1999). Dans les faits, « seuls les privilégiés ont la possibilité de poser leur candidature » (Michel et Hanson, 2003). « Elles peuvent être perçues comme de véritables institutions caractérisées par une certaine inaccessibilité, un rôle indéfini et un pouvoir peu clair (certains citoyens se méprennent sur les rôles et compétences des commissions régionales). Un effort d'information de la population est indispensable » (Inter-Environnement Wallonie, 1999).

³³ Le Décret du 27 avril 1989 de décentralisation et de participation modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (M.B. du 08 juillet 1989, p. 12187.) a amplifié l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire en créant de nouveaux outils tels le schéma de structure communal (SSC) et le règlement communal d'urbanisme (RCU) et étendu le rôle des commissions consultatives communales d'aménagement du territoire (art. 12 du décret).

³⁴ Une CCCAT. est composée de :

- 12 membres pour une population de moins de 10000 habitants ;
- 16 membres pour une population comprise entre 10000 et 20000 habitants ;
- 20 membres pour une population comprise entre 20000 un et 40000 habitants ;
- 24 membres pour une population comprise entre 40000 un et 80000 habitants ;
- 28 membres pour une population supérieure à 80000 habitants (art. 7§1 du CWATUP).

Tableau 2 : Avis obligatoire de la CCAT

Outils de gestion urbanistique		
SSC	La CCAT est informée des études préalables et peut formuler à tout moment les suggestions qu'elle juge utiles	Article 17 §1 et 2
	Le projet de schéma, les réclamations et observations lui sont soumis pour avis	Article 17 §3
PCA	La CCAT est informée des études préalables et peut formuler à tout moment les suggestions qu'elle juge utiles	Article 50 §3
	Dans les 8 jours de la clôture de l'enquête publique, le collège soumet à l'avis de la CCAT le projet de PCA ainsi que les réclamations et observations	Article 51 §3 al.1
RCU	La CCAT est informée des études préalables et peut formuler à tout moment les suggestions qu'elle juge utiles	Article 79 §1 al.3
	Dans les 8 jours de la clôture de l'enquête publique, le collège soumet à l'avis de la CCAT le projet de RCU ainsi que les réclamations et observations	Article 79 §3 al.1
Réno- va- tion urbaine	Le conseil communal élabore le dossier de rénovation urbaine avec la CCAT (lorsque cette dernière existe)	Article 173 §2 dernier alinéa

Sources : Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, coordination officielle mise à jour au 15 juin 2006.

d) Les commissions locales de développement rural (CLDR)

La commission locale de développement rural (CLDR) est un organe consultatif mis en place dans le cadre de la politique de développement rural, conformément aux prescrits du Décret de l'Exécutif Régional Wallon du 6 juin 1991 relatif au développement rural³⁵. La commission locale est présidée par le bourgmestre ou son suppléant. Elle compte 10 membres effectifs au moins et 30 membres effectifs au plus, ainsi qu'un nombre égal de suppléants. Un quart des membres peut être désigné au sein du conseil communal. Les autres sont désignés parmi les personnes représentatives du milieu politique, économique, socio-professionnel et culturel de la commune ; représentatives des différents villages ou hameaux qui la composent ainsi que des classes d'âges de la population (art. 5 du décret).

La CLDR répond à toute demande d'avis et peut s'exprimer d'initiative. Elle dresse les axes directeurs et le cadre du plan communal de développement rural (art. 8 §1 du décret), document fixant, intégrant et harmonisant les objectifs du développement rural de la commune (art. 10 §1 du décret). De même, elle est associée à toutes les phases de l'élaboration, de réalisation, de suivi, de mise à jour et de révision du PCDR (art.8 §3 du décret).

³⁵ M.B. du 3 septembre 1991, p1939.

2.3.3 Les réunions de concertation

La concertation va plus loin que la consultation et que l'enquête publique. Dans le cadre d'une situation réellement ou potentiellement conflictuelle, elle appelle les intervenants directement concernées à échanger leurs points de vue et, dans le meilleur des cas, à les articuler en vue de la formulation d'un point de vue commun.

En Wallonie, la concertation en aménagement du territoire trouve sa base légale à l'article 51§2 du CWATUP qui prévoit une réunion de concertation à la clôture de l'enquête publique relative aux plans d'aménagement (PCA, plan de secteur, permis de lotir et d'urbanisme si le nombre de réclamations lors de l'enquête publique est supérieur à 25) (Harou *et al.*, 2003 ; Michel et Hanson, 2003). « Les réunions de concertation comptent un nombre limité de représentants des différentes parties en cause [...], ce nombre étant parfois précisé par la législation » (Harou *et al.*, 2003).

2.3.4 La consultation populaire communale

Si la Constitution belge exclut l'organisation de référendums et de consultations populaires à l'échelon national, elle autorise par contre la consultation populaire au niveau des provinces et des communes depuis mars 1999 (de Coorebyter, 2002).

En Belgique, la loi communale du 10 avril 1995 (M.B. du 21 avril 1995)³⁶ prévoit que le Conseil communal peut, soit d'initiative, soit à la demande des habitants eux-mêmes (pour autant qu'ils représentent un pourcentage minimal de la population³⁷), décider de consulter les habitants de la commune sur toute question d'intérêt communal. Certaines matières sont exclues d'office, comme celles qui touchent aux personnes, aux comptes, aux budgets et aux taxes communales, ainsi que les questions relatives au séjour des résidents étrangers.

Le conseil communal n'est pas tenu de respecter l'avis émis par les habitants³⁸. Le dépouillement n'est effectué que si le taux de participation atteint 20% des habitants dans les communes de moins de 15000 habitants ; 3000 habitants dans les communes d'au moins 15000 habitants et de moins de 30000 habitants ; 10% des habitants dans les communes d'au moins 30000 habitants (art. 322§5).

³⁶ dont les dispositions des articles 318 à 323 ont été modifiées par la loi du 13 mai 1999.

³⁷ Les seuils requis en matière d'initiative populaire sont les suivants :

- 20% des habitants dans les communes de moins de 15000 habitants ;
- 3000 habitants dans les communes d'au moins 15000 habitants et de moins de 30000 habitants ;
- 10% des habitants dans les communes d'au moins 30000 habitants (art. 318).

³⁸ A cet égard, la consultation populaire sur l'affectation du Parc des Récollets à Huy en avril 2005 a été exemplaire. La Commune soutenait un projet immobilier tandis que les associations d'habitants proposaient l'aménagement d'un espace vert sur la totalité du site. Lors de la consultation populaire, le projet d'espace vert a obtenu 95% des voix. Cependant, la bourgmestre a annoncé qu'elle ne tiendrait pas compte de ce résultat, argumentant du faible taux de participation (27%) et estimant que les 73% de citoyens qui n'avaient pas voté soutenaient le projet immobilier.

La législation sur la consultation populaire communale n'a été que peu appliquée en Wallonie jusqu'à présent (Harou *et al.*, 2003). Quelques exemples : l'aménagement du site du Grognon à Namur, de la place Saint-Lambert à Liège, de la collégiale de Nivelles, la réhabilitation de la piscine communale de Lobbes (Harou *et al.*, 2003 ; Meeus, 2005), l'aménagement du Parc des Récollets à Huy.

SYNTHESE

Au terme de notre analyse bibliographique, nous avons pu mettre en évidence que le vocable « participation » peut recouvrir des réalités fort différentes. Il existe en outre une grande diversité voire une confusion dans la terminologie employée pour faire état de la participation du public et de sa mise en œuvre.

Nous avons également pu formaliser les avantages supposés et les inconvénients, voire les risques, de la participation. La participation est sollicitée parce qu'elle constitue une valeur en elle-même et est considérée par certains comme un élément essentiel pour une démocratie efficace. Elle est également revendiquée pour son efficacité instrumentale (facilitation de la formalisation ou de l'acceptation d'une décision) ou substantielle (amélioration du contenu d'une décision). Enfin, certains avancent l'argument pédagogique considérant que la participation est un outil d'apprentissage. Quelques ombres viennent par ailleurs griser le tableau : la participation induit des coûts et des délais, elle concurrence les mécanismes de la démocratie représentative et pose la question de la légitimité et de la représentativité des participants, elle peut conduire à des blocages (syndrome Nimby) et à d'autres effets indésirables.

Sur le terrain, la participation mobilise des mécanismes et des outils de plus en plus nombreux et variés que nous avons regroupés en trois grandes familles : (1) les assemblées et conseils d'habitants pour la participation continue aux affaires locales (comités de quartier, commissions consultatives d'aménagement du territoire...) ; (2) les dispositifs de consultation ciblée et localisée dans le temps qui accompagnent un projet d'aménagement ou la création d'une infrastructure susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement et la qualité du cadre de vie (enquête publique, concertation...) ; (3) des mécanismes de participation délibérative (conférences de consensus, jurys et panels de citoyens, cellule de planification...).

Face à cette multitude de mécanismes, nous avons proposé un cadre général d'analyse construit autour de cinq variables : (1) le degré de participation ; (2) les acteurs concernés et mobilisés ; (3) les résultats attendus ; (4) le sujet abordé et (5) le moment de la participation. Cette grille permet de mieux différencier ces divers mécanismes et devrait faciliter la réflexion lors du choix d'une technique de participation (lorsque celui-ci est possible).

L'analyse du cadre légal a été l'occasion de retracer les grandes étapes de l'émergence de la participation du public dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'environnement à l'échelon international et européen.

Ainsi, depuis le début des années 1970 et la Déclaration de Stockholm (1972) jusqu'à la Convention d'Aarhus (1998), premier texte international juridiquement contraignant consacrant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ce sont de nombreux textes internationaux et directives européennes qui ont avancé le principe d'une participation citoyenne en matière d'aménagement et d'environnement.

Au niveau européen, nous avons présenté deux générations de directives prévoyant, à des degrés divers, l'association du public aux décisions : une première série de directives sectorielles adoptées avant la Convention d'Aarhus puis une seconde série ayant vu le jour récemment afin d'aligner les exigences communautaires sur celles de la Convention d'Aarhus.

L'analyse du droit belge et wallon nous a permis de constater que la participation n'était pas apparue en droit international et que de nombreuses procédures préfiguraient en droit interne. Notre attention s'est portée sur quatre procédures prévues et organisées par des textes de droit wallon : (1) l'enquête publique ; (2) la consultation par les commissions (CRAT, CWEDD, CCAT, CLDR) ; (3) la concertation et enfin (4) la consultation populaire. Il existe par ailleurs d'autres procédures encadrées juridiquement auxquelles il faut ajouter les processus de participation informelle ou occasionnelle qui n'ont pas été analysés dans le cadre de ce séminaire bien qu'ils puissent jouer un rôle important.

BIBLIOGRAPHIE

- Abelson, J. et Eyles, J. (2002). Participation du public et rôle des citoyens dans la gouvernance du système de santé canadien. Université de McMaster, 32p.
- Amand, M. (2005). Cadre de présentation du rapport d'exécution de la convention d'Aarhus en Région wallonne. Ministère de la Région wallonne. Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement (DGRNE), 18p. [en ligne]. Disponible sur : http://environnement.wallonie.be/convention_aarhus/rapport_Aarhus_RW.pdf, Consulté le 8 août 2006
- André-Dumont, F. (2002). Vade-mecum d'une expérience de participation citoyenne. Le panel de citoyens. Quel Brabant wallon pour demain ? Namur: Fondation pour les Générations futures, 43p.
- Aoustin, T. (2004). La participation du public aux plans et programmes relatifs à l'environnement. Mémoire sous la direction de Gérard Monédiaire (DEA de droit de l'environnement et de l'urbanisme), Université de Limoges, 141p.
- Appelstrand, M. (2002). Participation and societal values: the challenge for lawmakers and policy practitioners. *Forest Policy and Economics* 4(4), 281-290.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute for Planners* 35(4), 216-224.
- Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (1982). *Charte mondiale de la nature*. 28 octobre 1982. A/RES/37/7.
- Balancier, P. (2003). Introduction. In *Aménagement et participation, Actes du colloque organisé par NetRAM*, le 3 mai 2002. Ministère de la Région wallonne (DGATLP), pp.7-10.
- Barber, B. (1990). *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Beierle, T. C. (2002). The quality of stakeholder-based decisions. *Risk Analysis* 22(4), 739-749.
- Blondiaux, L. (2004). Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique. In *Conférence de la Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie (MCD)*. (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*. Paris : La Découverte), 20p. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.chaire-mcd.ca>, Consulté le 4 mai 2006.
- Bohman, J. (1996). *Public deliberation : pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press.
- Boulangier, P.-M., De Ridder, B., Thomas, P.-Y. et van Assche, J. (2003). Mesurer le développement durable en Belgique : quels rôles pour les processus participatifs ? Rapport final. Etude réalisée à la demande du Conseil fédéral pour le Développement durable. Institut pour un Développement durable (IDD) et Centrum voor duurzame ontwikkeling (CDO), 167p.
- Brunet, S. (2003). Mise en perspective critique de la participation citoyenne. In *Aménagement et participation, Actes du colloque organisé par NetRAM*, le 3 mai 2002. Ministère de la Région wallonne (DGATLP), pp.64-68.

- Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (1998). *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*. 25 juin 1998. Aarhus.
- Communautés européennes (2006a). Évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l28036.htm>, Consulté le 24 juillet 2006.
- Communautés européennes (2006b). Liberté d'accès à l'information. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l28091.htm>, Consulté le 24 juillet 2006.
- Conseil de l'Europe (1983). Charte européenne de l'aménagement du territoire, adoptée le 20 mai 1983, à Torremolinos, Espagne lors de la 6ème Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT). [en ligne]. Disponible sur : <http://www.fundicot.org/Documentos/La%20Carta%20de%20Torremolinos.pdf>, Consulté le 9 août 2006.
- Conseil de l'Europe (2000a). Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adoptés à Hanovre en le 8 septembre 2000 lors de la 12ème Session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), repris dans le cadre de la Recommandation (2002) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adoptée par le Comité des Ministres le 30 janvier 2002 lors de la 781e réunion des Délégués des Ministres. [en ligne]. Disponible sur : [http://www.coe.int/t/f/coop%20E9ration_culturelle/environnement/cemat/pddtdce/rec\(2002\)1_f.pdf?L=F](http://www.coe.int/t/f/coop%20E9ration_culturelle/environnement/cemat/pddtdce/rec(2002)1_f.pdf?L=F), Consulté le 8 août 2006.
- Conseil de l'Europe (2000b). Recommandation 1461 (2000). Rôle du Conseil de l'Europe en matière d'aménagement du territoire. Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 17 mai 2000. [en ligne]. Disponible sur : <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta00/frec1461.htm>, Consulté le 8 août 2006.
- CRAT (2005). Site Internet de la Commission régionale d'aménagement du territoire de la Région wallonne. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.crat.be>, Consulté le 9 août 2006.
- CWEDD (2005). Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable, présentation. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.cwedd.be>, Consulté le 4 juillet 2006.
- de Coorebyter, V. (2002). La citoyenneté. *Dossiers du CRISP* 58. Bruxelles: Centre de recherche et d'information socio-politiques, 144p.
- Delnoy, M. (2005). Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public. In Jadot, B., ed. *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme. Actes du colloque [organisé] par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis*, le 27 mai 2004. Bruxelles : Brylant, pp.7-28.
- DGATLP (sd). L'information et la participation. [en ligne]. Disponible sur : <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Pages/Particip/Participation.asp>, Consulté le 22 avril 2004.

- Felli, R. (2005). Développement durable et participation : la démocratie introuvable. *Belgeo, Revue belge de géographie* 4, 425-443.
- Fishkin, J. S. (1995). *The Voice of the people : public opinion and democracy*. New Haven : Yale University Press.
- Font, N. (1998). New instruments of citizen participation.
- Hamer, J. (s.d.). The Aarhus Convention. 7p. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.eel.nl/documents/aarhus.pdf>, Consulté le 4 juillet 2006.
- Harou, R., Fontaine, P. et Rosinski, Z. (2003). La participation des citoyens à la vie communale. *Plaquette CPDT 3*. Jambes : Ministère de la Région Wallonne, DGATLP, 173p.
- Hupet, P. (2003). La communication: une méthode rationnelle de prévention des risques et de gestion des conflits. In *Aménagement et participation, Actes du colloque organisé par NetRAM*, le 3 mai 2002. Ministère de la Région wallonne (DGATLP), pp.58-62.
- Inter-Environnement Wallonie (1999). Que faire pour remédier au Nimby ? Les propositions d'Inter-Environnement. Inter-Environnement Wallonie, Namur, 23p.
- Irvin, R. A. et Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review* 64(1), 55-65.
- Jadot, B. (2005). Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution. In Jadot, B., ed. *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme. Actes du colloque [organisé] par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis*, le 27 mai 2004. Bruxelles: Brylant, pp.81-158.
- Lowndes, V., Pratchett, L. et Stoker, G. (2001). Trends in public participation: Part 2 - Citizens' perspectives. *Public Administration* 79(2), 445-455.
- Meeus, G. (2005). Lobbes: petite histoire d'une consultation populaire réussie. Réhabilitation de la piscine communale. Union des Villes et Communes de Wallonie. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.uvew.be/articles/3,8,2,0,1148.htm>, Consulté le 2 juillet 2006.
- Meeus, G., Germeau, B., Marchal, A. et Miolitor, N. (2002). Eléments de méthode pour la concertation dans le cadre des enquêtes publiques et pour les comités d'accompagnement. Espace Environnement Wallonie, Ministère de la Région wallonne, DGRNE, 35p.
- Michel, Q. et Hanson, S. (2003). Multiplicité des procédures et faible participation. In *Aménagement et participation, Actes du colloque organisé par NetRAM*, le 3 mai 2002. Ministère de la Région wallonne (DGATLP), pp.25-44.
- Nations Unies (1972). *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement*. 16 juin 1972. Stockholm, Suède.
- Nations Unies (1992a). *Action 21*. 12 août 1992. Rio. A/CONF.151/26/Rev.1.
- Nations Unies (1992b). *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*. 12 août 1992. Rio. A/CONF.151/26 (Vol. I).
- Neuray, J.-F. (1998). Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement. In *Recente ontwikkelingen in het Europees Milieurecht: rechten van*

- de burgers en de verenigingen in het Europees milieurecht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, pp.143-157.
- Neuray, J.-F. (2001). Droit de l'environnement. Bruxelles : Bruylant, 752p.
- Neuray, J.-F. (2005). Droit de l'environnement : aspects de droit interne. Édition: 2e éd. 2004-2005, syllabus. Bruxelles : Presses universitaires de Bruxelles.
- OCDE (2002). Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, 291p.
- OCDE (2005). Gestion des déchets radioactifs. Favoriser la participation des parties prenantes. Guide pratique des outils et bibliographie annotée. Agence pour l'énergie nucléaire. Organisation de coopération et de développement économiques, 56p. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.nea.fr/html/rwm/reports/2005/nea6040-parties-prenantes.pdf>, Consulté le 26 juin 2006.
- Organisation mondiale de la Santé (1989). *Charte européenne de l'environnement et de la santé*. 8 décembre 1989. Francfort, Allemagne.
- Papadopoulos, Y. (1998). Démocratie directe. *Collection « Politique comparée »* Paris: Economica.
- Pâques, M. (2003). Les aspects juridiques de l'enquête publique. *In Aménagement et participation, Actes du colloque organisé par NetRAM*, le 3 mai 2002. Ministère de la Région wallonne (DGATLP), pp.12-24.
- Prieur, M. (1999). La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. *In La Convention d'Aarhus. Actes de la Journée d'études du 28 janvier 1999, organisé par l'université de Limoges, le CRIDEAU-CNRS/INRA et l'école doctorale de la faculté de droit et des sciences économiques de Limoges*, Revue Juridique de l'Environnement, n°spécial, pp.9-29.
- Prieur, M. et Durousseau, S. (2004). Etude de droit comparé sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage. Conseil de l'Europe, 44p.
- Sarlet, D. (2005). La participation: au-delà des processus formels, des pratiques... *In Jadot, B., ed. La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme. Actes du colloque [organisé] par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis*, le 27 mai 2004. Bruxelles : Bruylant, pp.263-270.
- Schaer, R. (2002). Les nouvelles méthodes de consultation. Les conférences de citoyens: l'agora du 21ème siècle? *In Premières matinées de l'AFCAP (L'Association Française des Conseils en Affaires Publiques) Débat public et concertation : l'illusion démocratique ? Colloque organisé en partenariat avec Sciences Po*. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.affairespubliques.com/fr/page5.htm>, Consulté le 1^{er} novembre 2004.
- Simces, Z. *et al.* (2003). Exploration du lien entre la participation du public - L'engagement des citoyens et les soins de santé de qualité. Division des stratégies en matière de ressources humaines en santé - Santé Canada, 69p.
- Slocum, N., Elliott, J., Heesterbeek, S. et Lukensmeyer, C. J. (2006). Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin, 201p.

-
- van den Hove, S. (2000). *Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets*. Université de Versailles - Saint Quentin-en-Yvelinnes, 38p.
- Vergne, A. (2005). Peter Dienel: Un pionnier de 82 ans. [en ligne]. Disponible sur : http://www.auburn.edu/academic/liberal_arts/poli_sci/journal_public_deliberation/priinterview/pioneer_french.htm, Consulté le 26 juin 2006.
- Wall-On-Line (2006). Boîte à outils : Méthodes d'implication des utilisateurs. La Conférence de consensus. [en ligne]. Disponible sur : Wall-On-Line : l'e-gouvernement wallon, http://egov.wallonie.be/docs/implication_utilisateurs/fiche9.doc, Consulté le 23 juin 2006.
- Weeks, E. C. (2000). The practice of deliberative democracy: Results from four large-scale trials. *Public Administration Review* **60**(4), 360-372.
- Zwetkoff, C. (2003). Préface. In *Aménagement et participation, Actes du colloque organisé par NetRAM*, le 3 mai 2002. Ministère de la Région wallonne (DGATLP), pp.5-6.
- [X] (2005). Code de l'Environnement de la Région wallonne. [en ligne]. Disponible sur : <http://environnement.wallonie.be>, Consulté le 12 avril 2006.
- [X] (2006). Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, coordination officieuse mise à jour au 15 juin 2006. [en ligne]. Disponible sur : <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/pages/DGATLP/Dwnld/CWATUP.pdf>, Consulté le 30 juin 2006.

ANNEXE 1 : LES MECANISMES DE LA PARTICIPATION, BREF APERÇU

La liste qui suit ne prétend pas être exhaustive. De même, la description générique proposée ici pourrait ne pas correspondre en tout point aux exemples spécifiques décrits dans la littérature, dans la mesure où des variantes de ces dispositifs peuvent avoir été élaborées, soit par le législateur, soit par les divers utilisateurs¹.

1. Les comités de quartier

« Un *comité de quartier* ou *comité d'habitants* est un regroupement spontané de personnes qui s'associent pour défendre leurs conditions de vie au quotidien et pour promouvoir et valoriser leur lieu de résidence.

Généralement créés en réaction à la subsistance, à l'apparition ou la menace potentielle d'un problème influençant directement les conditions de vie des personnes, les comités de quartier qui s'inscrivent dans la durée développent ensuite d'autres actions de valorisation du cadre de vie, de promotion des liens sociaux, de gestion des problèmes de sécurité, d'information, d'éducation populaire, etc. » (Harou *et al.*, 2003)

2. Les commissions ou conseils consultatifs

Formes de participation institutionnalisée, les commissions ou conseils consultatifs réunissent des citoyens représentant des groupes d'intérêt, parfois associés à des élus ou des personnes déléguées par ceux-ci, et dont le rôle est de remettre des avis aux autorités qui les ont mis en place. Les questions sont posées à telle ou telle commission selon la thématique abordée.

3. L'enquête publique

Mode de consultation déjà ancien, l'enquête publique est une procédure officielle destinée à informer les citoyens puis à recueillir leurs opinions, remarques et suggestions avant l'adoption des plans d'aménagement ou la délivrance d'un permis d'urbanisme, ou chaque fois qu'un projet est soumis à une évaluation d'incidences sur l'environnement (Neuray, 2005).

¹ Les exemples mentionnés ici ont été tirés et adaptés de :

- Boulanger, P.-M., De Ridder, B., Thomas, P.-Y. et van Assche, J. (2003). Mesurer le développement durable en Belgique: quels rôles pour les processus participatifs? Rapport final. Etude réalisée à la demande du Conseil fédéral pour le Développement durable. Institut pour un Développement durable (IDD) et Centrum voor duurzame ontwikkeling (CDO), 167p.
- Font, N. (1998). New instruments of citizen participation.
- Slocum, N., Elliott, J., Heesterbeek, S. et Lukensmeyer, C. J. (2006). Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin, 201p.
- van den Hove, S. (2000). Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets. Université de Versailles - Saint Quentin-en-Yvelines, 38p.

4. Les réunions de concertation

La concertation va plus loin que la consultation et que l'enquête publique. Dans le cadre d'une situation réellement ou potentiellement conflictuelle, elle appelle les intervenants directement concernées à échanger leurs points de vue et, dans le meilleur des cas, à les articuler en vue de la formulation d'un point de vue commun.

En Wallonie, la concertation en aménagement du territoire trouve sa base légale à l'article 51§2 du CWATUP qui prévoit une réunion de concertation à la fermeture de l'enquête publique relative aux plans d'aménagement (PCA, plan de secteur, permis de lotir et d'urbanisme si le nombre de réclamations lors de l'enquête publique est supérieur à 25) (Harou *et al.*, 2003 ; Michel et Hanson, 2003). « Les réunions de concertation comptent un nombre limité de représentants des différentes parties en cause [...], ce nombre étant parfois précisé par la législation » (Harou *et al.*, 2003).

5. Les budgets participatifs

Un budget participatif consiste en la coproduction d'un budget qui touche aux finances publiques et s'applique à l'ensemble d'une ville ou d'une commune. Son élaboration s'appuie sur des assemblées de quartier ouvertes à tous les citoyens. Le dispositif participatif est généralement organisé selon une double dynamique : territoriale et thématique (Harou *et al.*, 2003). Après un gros effort d'information sur les finances de la localité, des réunions sont organisées à l'intérieur de chaque district ou quartier afin de consulter la population. Cette démarche vise à mettre autour de la table et des projets, les habitants, initiateurs de ces projets, les services communaux et d'autres partenaires, et à donner aux citoyens un espace de rencontre et de dialogue. A l'issue des débats, un budget est adopté reflétant les priorités établies en concertation avec les différents acteurs.

Les premiers budgets participatifs ont été adoptés à Porto Alegre. Depuis, d'autres expériences ont été menées, en Europe notamment, en Allemagne, en France et même en Région wallonne (projet de la ville de Mons, district de Jemappes-Flénu, lancé en 2003).

6. Le référendum et la consultation populaire

Le référendum est un « mécanisme de vote par lequel on demande à la population de trancher entre deux ou plusieurs options possibles sur un sujet donné » (de Coorebyter, 2002). Il peut être prévu par la constitution (comme en France, au Luxembourg et en Suisse) ou par la législation (comme en Espagne).

Le résultat d'un référendum peut être contraignant (référendum exécutoire) ; les autorités publiques doivent alors appliquer la décision prise par la majorité des votants. Parfois, le référendum a un caractère consultatif (référendum consultatif ou consultation populaire), comme en Finlande, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande et au Luxembourg (OCDE, 2002) ;

les autorités ne sont dans ce cas pas contraintes à suivre l'avis émis par la majorité des votants.

7. Les conférences de consensus

Les conférences de consensus sont des forums délibératifs relativement larges auxquels prennent part une cinquantaine de citoyen(ne)s ordinaires, attendus représentatifs de la population globale. Les participants sont recrutés de manière aléatoire par tirage au sort à partir d'un appel au volontariat (Schaer, 2002). Ceux-ci délibèrent sur des questions sociales et politiques assez fondamentales, généralement controversées ou chargés d'incertitude, relatives aux sciences et aux technologies (Font, 1998 ; van den Hove, 2000). Généralement, les participants se rencontrent trois fois au cours du processus (souvent un programme intensif de 3 jours ouvert au public) (Slocum *et al.*, 2006). Pendant les deux premières réunions, les participants discutent des aspects généraux du sujet du débat et posent des questions adressées à la troisième réunion qui constitue le forum. (Font, 1998). Les participants, « profanes », interagissent avec des experts puis en débattent (Font, 1998 ; Slocum *et al.*, 2006). Au terme de ce temps de formation, de délibération, de rencontre avec des experts et d'appropriation de toute une série de données sur les enjeux d'une décision, l'exercice aboutit à la formulation de recommandations et à une déclaration de consensus rendues publiques sous la forme d'un rapport écrit à l'attention des décideurs publics, des parlementaires et du grand public (Schaer, 2002).

La conférence de consensus découle d'une commande du politique qui en attend une information sur la manière de légiférer ou de décider. Initialement créée aux Etats-Unis, cette méthode a été surtout développée par la Commission parlementaire danoise des technologies (Danish Board of Technology, DBT). (Font, 1998 ; Slocum *et al.*, 2006 ; Wall-On-Line, 2006).

Cette méthode s'avère particulièrement utile pour combiner de nombreuses formes de connaissances. Elle permet en outre d'obtenir l'avis éclairé de non-initiés. Elle peut également permettre d'inclure des connaissances subjectives dans des développements scientifiques, technologiques et techniques (Slocum *et al.*, 2006) Les conférences de consensus sont beaucoup utilisées dans le domaine de la santé publique², où les controverses sont fréquentes et où les considérations sociales ou éthiques sont incontournables (Wall-On-Line, 2006). Dans les grands débats actuels, des expériences similaires ont été initiées sur

² La conférence de consensus a été souvent utilisée en matière de santé publique. En France, notamment, l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé (ANAES) a rédigé un guide méthodologique pour la réalisation des conférences de consensus intitulé « Les conférences de consensus, base méthodologique pour leur réalisation en France ». [en ligne]. Disponible sur . http://www.sfm.u.org/documents/consensus/doc_methodo_cc.pdf.

quelques questions sensibles comme celles des OGM ou de la politique énergétique (Wall-On-Line, 2006).

8. Les jurys de citoyens

Le citizens' jury (ou jury de citoyens en français) consiste à réunir un nombre réduit de participants, 12 à 24 citoyen(ne)s, choisis de manière aléatoire pour discuter pendant 4 à 5 jours sur des sujets spécifiques (Font, 1998 ; Lowndes *et al.*, 2001). Les premières expériences de jury de citoyens ont eu lieu aux USA dans les années 1970 (Font, 1998). Des jurys ont également eu lieu au Royaume-Uni, en Espagne, en Suisse et en Australie.

Les jurys de citoyens sont inspirés des jurys traditionnels. Les membres du jury (ou jurés) sont encadrés par des facilitateurs chargés d'élaborer un dossier préliminaire complet et lisible dont les jurés doivent prendre connaissance avant d'entamer la phase délibérative (Boulanger *et al.*, 2003). Les jurés ont également la possibilité de convoquer en tant que « témoins » des experts, stakeholders ou groupes d'intérêt (Font, 1998 ; Boulanger *et al.*, 2003). Après ces auditions, les membres du jury entament un processus de délibération en petits groupes puis prennent une décision ou émettent des recommandations au travers d'un rapport (Font, 1998 ; Slocum *et al.*, 2006). L'institution organisatrice réagit à ce rapport soit en le mettant en œuvre, soit en expliquant pourquoi elle le désapprouve (Slocum *et al.*, 2006).

La méthode du jury de citoyens est appliquée à toute une série de thèmes (économiques, environnementaux, sociaux et politiques). Elle est généralement utilisée lorsqu'il s'agit de trancher entre un certain nombre d'options ou d'arbitrer entre des intérêts divergents (Slocum *et al.*, 2006). Les options peuvent être élaborées au préalable par l'institution seule ou avec l'apport d'autres techniques de consultation (OCDE, 2005).

« Le jury de citoyen se révèle particulièrement utile dans la mesure où il permet de jeter un pont entre le jury et le grand public. Par ailleurs, le processus offre l'opportunité aux participants d'explorer certaines valeurs. Les jurés s'engagent en effet souvent dans des débats basés sur les valeurs quand ils élaborent leurs recommandations politiques » (Slocum *et al.*, 2006).

9. Les panels de citoyens

Les panels de citoyens s'apparentent aux jurys de citoyens et aux conférences de consensus, sauf qu'ils mettent également au point une série d'options - représentatives des points de vue de divers acteurs - avant, éventuellement, d'en retenir une (OCDE, 2005). Par le biais de discussions animées par un facilitateur extérieur, il s'agit en petits groupes, d'imaginer des scénarios pour le futur (des « futuribles ») et de les présenter ensuite aux décideurs politiques et au grand public. Ces panels produisent des opinions (van den Hove, 2000).

En Belgique, un « panel de citoyens » sur les questions d'aménagement du territoire a eu lieu en 2001 dans le Brabant Wallon³ (André-Dumont, 2002).

10. Les Planungszelle

Les Planungszelle (cellules de planification ou noyau d'intervention participative, en français) ont été mis au point en Allemagne dans les années 1970 par le sociologue Peter Dienel⁴. Cet instrument de démocratie participative permet à des citoyennes et citoyens ordinaires de participer à la prise de décision politique. L'objectif est d'évaluer des scénarios ou projets concrets pour alimenter le processus décisionnel. Une cellule de planification requiert la participation d'environ 25 citoyen(ne)s tirés au sort, libérés de leurs obligations familiales et professionnelles pendant la durée de l'exercice - quatre jours voire une semaine -, et indemnisés qui doivent proposer des solutions à un problème prédéfini en matière de planification ou de politique (Vergne, 2005). Pour ce faire, les membres de la cellule sont assistés par deux organisateurs (un homme et une femme) chargés de structurer les informations et d'animer les assemblées plénières. Des experts, des intervenants et des groupes d'intérêts sont invités pour apporter des informations spécifiques sur la problématique traitée et pour présenter leurs points de vue (Vergne, 2005 ; Slocum *et al.*, 2006). Plusieurs cellules, parfois nombreuses peuvent fonctionner en parallèle (Slocum *et al.*, 2006).

A l'issue du processus, les recommandations et avis sont publiés dans un « rapport des citoyens » rédigé par les deux organisateurs et transmis aux décideurs politiques.

11. Les sondages d'opinion délibératifs

Les sondages d'opinion délibératifs (Deliberative Polling® ou Deliberative Opinion Poll, DOP, en anglais) ont été mis au point au début des années 1990 par James Fishkin⁵ et Bon Luskin au *Centre for Deliberative Polling* de l'Université du Texas (Slocum *et al.*, 2006). Depuis 1994, date à laquelle eut lieu le premier sondage délibératif, de nombreuses opérations

³ Une publication retrace les grandes étapes de cette expérience : André-Dumont, F. (2002). Vade-mecum d'une expérience de participation citoyenne. Le panel de citoyens. Quel Brabant wallon pour demain? Namur: Fondation pour les Générations futures, 43p.

Dans la perspective d'une modification à venir des plans de secteurs wallons, la question centrale du travail du panel était « quelles sont les valeurs-guides qui doivent présider à la modification des plans de secteurs de votre région ? ». Le panel était constitué de 62 personnes reflétant la population de la province du Brabant pour les catégories suivantes : distribution géographique, sexe, âge et statut professionnel.

⁴ Dienel, Peter C. (1978), Die Planning cell. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, 5 ed. 2002, Opladen

⁵ Fishkin, J. S. (1995). The Voice of the people : public opinion and democracy. New Haven: Yale University Press.

de ce type ont été menées, aux Etats-Unis⁶ essentiellement ou en Grande-Bretagne (Boulanger *et al.*, 2003).

Le sondage d'opinion délibératif consiste à soumettre un groupe de citoyens représentatifs de la population à un processus intense d'information et de discussion puis de mesurer l'évolution de l'opinion des participants sur une problématique publique majeure.

Dans un premier temps, une enquête est menée auprès d'un échantillon aléatoire et représentatif du public constitué de 400 à 500 personnes environ (Boulanger *et al.*, 2003 ; Slocum *et al.*, 2006). Les personnes tirées au sort sont invitées à répondre à un questionnaire en vue de mettre au jour leurs opinions et préférences spontanées (Boulanger *et al.*, 2003).

Une cohorte aléatoire et représentative du public, issue de l'échantillon de l'enquête participe ensuite à une délibération éclairée (Boulanger *et al.*, 2003 ; Slocum *et al.*, 2006). Les participants délibèrent en petits groupes et ont la possibilité d'interroger des experts et des représentants du monde politique (Font, 1998). Cette délibération est l'opportunité d'infléchir éventuellement leurs opinions, préférences et prises de position (Boulanger *et al.*, 2003). Contrairement à ce qui se passe dans un jury de citoyens ou une cellule de planification, les participants ne doivent pas nécessairement aboutir à un consensus ni rédiger des recommandations (Boulanger *et al.*, 2003).

En fin de processus, une enquête post-délibérative est effectuée en vue de révéler les changements d'opinion et d'attitude des participants au DOP (Boulanger *et al.*, 2003). Les sondages délibératifs apportent une information intéressante sur les changements d'avis que peuvent entraîner la discussion et la délibération. Le deuxième sondage est révélateur de ce que penserait les gens s'ils avaient le temps et les données voulus pour étudier le thème abordé et donc la possibilité de développer des préférences réflexives (Font, 1998 ; Boulanger *et al.*, 2003 ; Slocum *et al.*, 2006)..

Les Deliberative Polling® sont couverts par les médias (télévision) pour que les citoyens puissent suivre les débats (visibilité de l'événement et accroissement de la portée du processus à l'égard du grand public) et pour assurer la transparence du processus (Font, 1998 ; Slocum *et al.*, 2006).

12. Les télévotes

Le principe du télévote est semblable à celui du sondage délibératif mais aucun jury de citoyens n'est organisé entre les deux sondages (ou alors uniquement sur un sous-échantillon

⁶ Le Deliberative Polling® est disponible pour tous mais la présence et l'autorisation des propriétaires sont requises pour tous les événements qui mentionnent explicitement le nom de leur méthode (Slocum *et al.*, 2006). Le Centre for Deliberative Polling tient un registre de toutes les opérations de ce type menées aux Etats-Unis. Un tableau de synthèse montrant les résultats des différents sondages réalisés avant et après la phase de délibération (Boulanger *et al.*, 2003).

de taille limitée) ; ceci afin d'en limiter le coût. Les participants reçoivent un matériel pédagogique et informatif et sont invités à débattre du sujet en famille, avec des voisins, des amis, des collègues, etc. Comme dans le sondage délibératif, ils sont ensuite conviés à répondre au deuxième questionnaire, par téléphone. Le télévote permet en outre d'agrandir la taille de l'échantillon sondé et de recueillir l'avis d'un plus grand nombre de personnes (Boulangier *et al.*, 2003).

13. Les focus groupes

Les focus groupes ou groupes de discussion (focus groups) sont de petits groupes de citoyens (4 à 12 personnes) invités ou recrutés pour débattre et s'exprimer sur un thème ou une proposition. Les débats sont encadrés par un modérateur. Différentes méthodes peuvent être utilisées pour focaliser les discussions, en particulier des supports documentaires (écrits ou images), des jeux de rôle, des techniques de libres associations, des scénarii (réels ou prospectifs), ou encore des programmes informatiques interactifs. Le focus groupe offre un aperçu des préférences, valeurs et des préoccupations des personnes concernant un sujet défini (van den Hove, 2000 ; Slocum *et al.*, 2006). « Un focus groupe peut donc être considéré comme une combinaison entre un entretien approfondi et un groupe de discussion. Les focus groupes peuvent également être menés en ligne » (Slocum *et al.*, 2006).

14. Les forums de discussion et forums de réflexion

Les forums de discussion (discussion fora) réunissent des citoyens auto-sélectionnés qui prennent part à une discussion, un débat sur des sujets politiques pertinents. Les forums de discussion sont souvent assez éloignés du processus politique immédiat. Ils ne sont pas conçus pour influencer directement les prises de décisions mais pour favoriser le dialogue et la délibération parmi les citoyens (van den Hove, 2000 ; Slocum *et al.*, 2006). Il existe de nombreux types de forums de discussion, notamment sur *Internet*.

15. Le 21st Century Town Meeting

Le 21st Century Town Meeting®⁷ (ou Forum communautaire du 21^e siècle) associe technologie et dialogue en face à face ou en petit groupes en vue de faire participer simultanément des milliers de personnes (jusqu'à 5 000 par réunion) à des débats sur des problèmes complexes de politique publique. Grâce à une combinaison de moyens technologiques (vote par boîtier électronique, ordinateurs en réseau, projection sur grand écran, téléconférence...), les forums communautaires du 21^e siècle permettent aux participants de prendre part à des discussions dans un cadre intime tout en contribuant à la réflexion

⁷ Le 21st Century Town Meeting® est une marque déposée par *AmericaSpeaks*, organisation américaine sans but lucratif. (www.americaspeaks.org)

collective d'un très grand groupe. Ce forum vise à solliciter la participation de citoyens, de différentes parties prenantes et de décideurs afin de produire des recommandations sur les politiques publiques dans des délais raisonnables (Slocum *et al.*, 2006).

16. Les charrettes

La charrette est un processus réunissant 20 à 60 personnes issues de divers groupes de la société en vue d'aboutir à un consensus sur un problème spécifique dans un court laps de temps (en général une journée, parfois 4 jours à 2 semaines) (OCDE, 2005 ; Slocum *et al.*, 2006).

« La phase préparatoire subdivise la question principale en plusieurs composants auxquels sont affectés des sous-groupes de personnes. Ces sous-groupes soumettent périodiquement des rapports à l'ensemble du groupe dont le feed-back est ensuite débattu en sous-groupes lors du cycle de discussions suivant. Cette séquence se répète jusqu'à obtenir un consensus à la date finale fixée pour rédiger le rapport » (Slocum *et al.*, 2006). Cette technique est généralement utilisée en début de processus décisionnel pour recueillir les idées et points de vue pratiques des différents acteurs, de même que pour aborder des questions difficiles mettant en jeu des intérêts divergents (OCDE, 2005).