

Michel PÂQUES
 Université de Liège
 Faculté de Droit
 Service de Droit public et administratif
 Professeur ordinaire

Aspects juridiques de l'enquête publique

INTRODUCTION

1. La participation directe du public à la formation de la décision

Dans notre pays, les voies les plus nettes de l'expression démocratique sont les élections. La démocratie a pour conséquence que l'existence et l'action des autorités publiques n'ont de sens qu'au service de l'intérêt général. Ce que traduit l'expression "service public".

De nombreux intérêts particuliers et plusieurs formes de l'intérêt général se croisent dans la matière du cadre de vie où l'on observe une certaine suspicion à l'égard de l'autorité constituée. Sans aucun doute, l'opinion y prédomine que le système ordinaire de délégation représentative et l'investiture périodique ne garantissent pas assez que les décisions positives et négatives du pouvoir public assureront la sauvegarde des intérêts protégés ou réaliseront les arbitrages les plus judicieux. En conséquence, l'intervention directe du citoyen dans le champ de la gestion de l'environnement devient légitime. Elle se traduit par la mise en place de mécanismes de "participation". Sous certains aspects, cette tendance est ancienne.

2. Consécration et étendue variable de la "participation"

Je ne veux pas ici entreprendre de vider une querelle relative à l'étendue de ce que recouvre la "participation" ou à l'existence d'un "principe de participation" ni retracer l'évolution des idées et du droit en cette matière. La filiation est longue en droit interne comme en droit international¹.

Il suffit d'observer que le principe 10 de la déclaration de Rio de Janeiro, adoptée

en 1992 au terme de la conférence mondiale sur l'environnement et le développement préconise la participation et que celle-ci a trois axes, trois composantes : l'accès aux informations détenues par les autorités publiques, la participation au processus de décision, l'accès à la justice et l'efficacité des actions judiciaires. Des auteurs contemporains parlent des "trois composantes de la participation"². L'accès à l'information peut être présenté comme une condition, un instrument de la participation au sens strict. Quant à l'action en justice, elle n'est pas seulement la sanction des dysfonctionnements de l'accès à l'information et de la participation au sens strict. Elle a une portée autonome ; elle permet de redresser la violation du droit de l'environnement en général.

Ces trois composantes sont associées dans le titre et dans l'objet de la convention d'Aarhus, du 25 juin 1998 "sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement". Il s'agit d'une convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies mais elle a vocation à l'universalité (art. 19, §3). Elle est entrée en vigueur le 31 octobre 2001. La Belgique l'a signée et le processus parlementaire d'assentiment est engagé devant les parlements³. Avec cette convention la "participation" reçoit un sens restreint.

La reconnaissance d'un droit à la protection d'un environnement sain favorise également l'organisation de la participation par le législateur⁴. La doctrine considère souvent que la participation est théoriquement indissociable de ce droit. Tel est le cas en le droit belge où l'article 23 de la Constitution n'a toutefois pas d'effets directs⁵.

¹ A ce sujet, J.-Fr. NEURAY, Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement, in *Développements récents du droit de l'environnement, Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, M. PÂQUES et P. VAN PEEL Ed., Anvers, Kluwer, 1998, pp. 143 et s.; M. PRIEUR, La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, R.J.E., n° spécial "La convention d'Aarhus", 1999, pp. 9 et s.

² B. DROBENKO, La Convention d'Aarhus et le droit français, R.J.E., n° spécial "La convention d'Aarhus", 1999, pp. 31 et s., sp. p. 36.

3. L'enquête, un mode de participation qui se combine parfois avec d'autres

L'enquête, objet de mon exposé, n'est qu'un des modes de réalisation de la participation au sens strict. En droit belge ce mode est ancien.

L'enquête peut se renforcer d'une concertation. L'enquête recueille des opinions. La concertation va plus loin. Elle appelle les intervenants à échanger leurs idées et, dans le meilleurs des cas, à les articuler en vue de la formulation d'un point de vue commun. Parfois aussi l'administration organise un référendum⁶.

La consultation est un mode de participation quand interviennent des organes créés afin de donner un avis à l'autorité. La typologie des comités consultatifs a été faite⁷. Il y a les comités de prospective et de réflexion, il y a les commissions représentatives des intérêts concernés, il y a les organes spécialisés. Où ranger la Commission régionale d'aménagement du territoire (la CRAT) quand il s'agit de son avis sur le projet de plan de secteur? Le Conseil d'Etat en fait plutôt un organe spécialisé consulté pour ses compétences techniques⁸.

Le législateur combine parfois ces modalités. Par exemple, dans la procédure d'élaboration des plans de secteur, après enquête publique, il y a concertation, consultation des conseils communaux puis consultation d'une commission spécialisée, la CRAT, et, enfin, décision du Gouvernement (art. 43 CWATUP).

On examinera d'abord les objectifs et les modalités de l'enquête (I), ensuite les contraintes qui s'imposent à l'autorité destinataire des observations et réclamations formulées au cours de l'enquête (II).

I. FINALITÉS ET MODALITÉS DE LA PARTICIPATION

4. Finalités récentes et anciennes

La participation au sens strict et sa promotion ont plusieurs finalités. S'agissant de la participation aux décisions à

prendre, les auteurs de la convention d'Aarhus en ont retenu trois, énoncées au neuvième considérant :

- la pédagogie (c'est-à-dire l'explication du problème et de l'importance de la décision envisagée, la sensibilisation);
- l'amélioration de la qualité de la décision grâce à la meilleure information de l'autorité par l'effet de la participation, et;
- la meilleure acceptation de la décision par le public de nature à rendre l'application de la décision plus efficace.

Ce sont les finalités de la participation qui sont mises en avant dans la période récente⁹. Elles traduisent l'intérêt pour les choses communes, un aspect de l'intérêt général.

Ce ne sont pourtant pas les seules raisons d'organiser la participation. Il y en a d'autres, plus anciennes mais aussi plus discrètes aujourd'hui, dont l'importance n'échappe pas, comme la possibilité donnée à des titulaires de droits, les propriétaires, par exemple, de donner un avis sur les mesures qui apportent des limitations à leurs prérogatives¹⁰.

Lors de l'élaboration des plans d'aménagement, l'enquête est l'occasion donnée à l'autorité publique d'expliquer son projet d'intérêt général.

En matière de permis, le Conseil d'Etat belge a vu deux objectifs à l'enquête : permettre à ceux qui ont des objections et des remarques relatives au projet de les faire valoir et fournir à l'autorité compétente les informations qui lui permettent de statuer en connaissance de cause¹¹. Le schéma classique est en effet celui de l'action - réaction: le demandeur a élaboré un projet puis les opposants se manifestent. La finalité de l'enquête évolue. Une volonté nouvelle est de susciter une discussion à propos d'un acte qui n'est encore qu'à l'état d'avant-projet, adaptable, à un degré de développement réversible. La convention d'Aarhus prône cette orientation s'agissant des activités privées à autoriser (art. 6, §5).

Plusieurs textes de droit wallon annoncent aussi cette nouvelle conception de l'enquête. Celle-ci pourrait devenir

³ La Convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001 (article 20, alinéa 1er). La Belgique l'a signée le 25 juin 1998. Les assentiments ont été donnés, pour la Région wallonne, par le décret du 13 juin 2002 (MB du 3 juillet 2002), pour la Région de Bruxelles-Capitale, par l'ordonnance du 7 novembre 2002 (Moniteur belge du 22 novembre 2002), pour la Région Flamande, par le décret 27 novembre 2002 (Moniteur belge, du 7 janvier 2003); la loi fédérale d'assentiment n'a pas encore été publiée.

⁴ Sur les dispositions constitutionnelles qui reconnaissent un tel droit et leur différentes formulations, M. BOTHE, *The Right to a Healthy Environment in the European Union and Comparative Constitutional Law*, in *Développements récents du droit de l'environnement, Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, M. PÂQUES et P. VAN PELT Ed., Anvers, Kluwer, 1998, pp. 1 est s. En Belgique, il s'agit de l'article 23 de la Constitution.

⁵ J.-Fr. NEURAY, *Réflexions...*, préc., pp. 150-151.

⁶ Pour un cas, J.-Fr. NEURAY, *Réflexions...*, préc., p. 156.

⁷ Not. M. LONG, *Du bon usage des commissions*, R.I.S.A., 3/1994, pp. 599 et s.

⁸ C.E., 24 juin 1980, FLORIZOONE, 20456.

⁹ M. PRIEUR, o.c., p. 10.

¹⁰ Voy. une présentation systématique et critique de ces raisons par M. Michel DELNOY in *La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement: une construction neuve et en extension, dont l'assise est incertaine*, Aménagement-Environnement, livraison spéciale 2000, *Regards sur le droit de l'urbanisme et de l'environnement au tournant du millénaire*, pp. 73 et s.

¹¹ C.E., 21 décembre 1995, VANDER E., 57168, R.W., 1996-1997, p. 51, note W. LAMBRECHTS, *Het openbaar onderzoek en de "saucissonering"*; C.E., 22 juin 2001, G. c/Commune de HERNE et Rég. Fl., 96913, R.W., 2001-2002, p. 448.

l'instrument de la construction commune d'un projet. Dans le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, le législateur avait décidé de soumettre les projets "envisagés par les personnes de droit public" à une phase précoce de consultation du public destinée à susciter des propositions "d'alternatives" au projet initial (art. 12, §2). Lors de la révision du système wallon des évaluations d'incidences sur l'environnement par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, le champ d'application de cette obligation a été étendu à tous les projets qui font l'objet d'une étude d'incidences. La formule choisie par le législateur est assez claire : "Art. 12. Pour les projets qui font l'objet d'une étude d'incidences, une phase de consultation du public est réalisée avant l'introduction de la demande de permis. Le but de cette phase est notamment de mettre en évidence les points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences et de présenter des alternatives pouvant raisonnablement être envisagées par l'auteur du projet afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude d'incidences"¹².

Plus généralement, l'enquête instaurée par le décret relatif au permis d'environnement a lieu après l'introduction de la demande. Le projet est donc déjà complètement élaboré par son promoteur. Pourtant, là encore, la législation environnementale wallonne relative à l'enquête n'appelle pas qu'une réaction du public. L'enquête doit aussi permettre au promoteur de justifier son projet (art. 25, al. 1^{er} du décret wallon relatif au permis d'environnement : "L'enquête publique a pour but essentiel de mettre la demande et les informations qu'elle contient à la disposition du public, de donner à celui-ci la possibilité d'exprimer ses observations et objections relatives au projet et, enfin, de permettre au demandeur d'attirer l'attention du public sur l'intérêt du projet pour un développement durable").

¹² Voir aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, art. 29 à 33 (*Moniteur belge*, 21 septembre 2002), entré en vigueur le 1^{er} octobre 2002.

¹³ JOCE, L 175/40 du 5 juillet 1985.

¹⁴ JOCE, L 73/5 du 14 mars 1997.

¹⁵ JOCE, L 197/30 du 21 juillet 2001.

¹⁶ JOCE, L 257/26 du 10 octobre 1996, (souvent désignée directive "IPPC", selon son acronyme en langue anglaise).

¹⁷ JOCE, L 10/13 du 14 janvier 1997.

¹⁸ J.-Fr. NEURAY, Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement, in *Développements récents du droit de l'environnement*, préc., sp. p. 150.

lesquels se traduisent des conceptions générales.

5. La décision d'imposer et d'organiser la participation

La Convention d'Aarhus impose aux Etats d'organiser la participation aux décisions des autorités publiques autres que les législateurs et les juges, dans trois catégories de cas :

- les décisions qui autorisent des activités : le "public concerné" doit pouvoir participer. De nombreuses précisions sont données afin d'atteindre la participation efficiente ;
- les plans, programmes et politiques. Les précisions sont moins nombreuses ;
- les dispositions réglementaires et/ou les instruments normatifs juridiques contraignants d'application générale.

Dans les deux premiers cas, les résultats de la participation doivent être dûment pris en considération ; dans le troisième, l'obligation est de moyen. Ces classifications requièrent une interprétation. Où ranger, en effet, le plan de secteur qui a valeur réglementaire ?

Le droit interne subit d'autres influences. Le droit communautaire connaît plusieurs instruments qui prescrivent que des projets d'autorisations, de plans ou de programmes soient soumis au public. Les législations les plus générales sont la directive du Conseil du 27 juin 1985 "concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement" (85/337/CEE)¹³, modifiée par la directive du 3 mars 1997 (97/11/CE)¹⁴ et, d'autre part, la récente directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 "relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement" (2001/42/CE)¹⁵. Mais il y en a bien autres comme la directive 96/61/CE, du Conseil du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution¹⁶, la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses¹⁷. En outre, des directives de transposition de la convention d'Aarhus sont en préparation.

6. Nécessité de se référer à des textes spécifiques

N'était l'impact du droit international ou européen, la décision de créer une procédure d'enquête appartient au législateur compétent. Tous les actes ne sont pas soumis à enquête¹⁸. Il n'y a donc pas, en droit interne, de principe actuel selon lequel les actes administratifs touchant au cadre de vie seraient soumis à enquête publique.

Les plans d'aménagement du territoire font l'objet d'une enquête (art. 43 et 51 du CWATUP). Il est en de même du plan des centres d'enfouissement technique qui n'est qu'un plan d'aménagement à portée sectorielle¹⁹. Les schémas de structure communaux également (art. 17 du CWATUP). En revanche, le décret du 27 novembre 1997 "modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" n'a assujetti l'élaboration du schéma de développement de l'espace régional qu'à une information publique. Le législateur entendait ainsi échapper aux contraintes liées à l'enquête. En vue d'appliquer complètement la directive 2001/42, précitée, le décret du 18 juillet 2002, modifiant à nouveau le code wallon, impose désormais l'enquête lors de l'élaboration de ce schéma (art. 14, §2, du CWATUP)²⁰. La planification environnementale wallonne est également sujette à enquête publique²¹. En revanche, les règlements régionaux d'urbanisme échappent à l'enquête tandis que les règlements communaux y sont soumis²².

De nombreux actes qui établissent des zones de protection de l'un ou l'autre intérêt écologique échappent à la consultation populaire²³.

Quant aux autorisations, en matière de l'urbanisme, il n'y a lieu à enquête que dans certains cas²⁴. En revanche, le décret relatif au permis d'environnement établit que toute demande est, en principe, soumise à l'enquête²⁵.

Un décret wallon récent qui a pour portée de donner à un texte relatif à l'évaluation des incidences sur l'environne-

ment l'effet apparent d'imposer l'enquête de manière généralisée pour tout permis, notamment tout permis d'urbanisme est considéré comme impraticable. Il s'agit selon toute vraisemblance d'une maladresse législative²⁶. C'est un texte qui "banalise la notion même d'enquête publique", qui a pour effet que "le simple citoyen n'en comprend plus ni la logique, ni la portée, ni l'importance" et qu'il est proposé de modifier "dans un souci d'efficacité"²⁷.

7. Décision spontanée de soumettre un projet à l'enquête

Dans les cas où l'enquête n'est pas obligatoire, l'on admet que l'autorité puisse néanmoins y recourir afin de préparer sa décision. C'est de la bonne administration²⁸²⁹. Toutefois la contrainte induite par une enquête organisée spontanément serait peut-être moins grande. La jurisprudence reste imprécise. Il a été jugé que l'autorité ne peut dans ce cas faire de cette consultation une formalité substantielle³⁰. Il semble pourtant de bonne administration d'en attendre les résultats avant de trancher. Il a été jugé aussi que l'administration pouvait y avoir égard sans être tenue d'y répondre³¹. La jurisprudence récente est plus ferme: l'administration doit exposer les raisons de s'écarte de l'avis de l'éco-conseiller pris spontanément³². Telle semble bien être la position à laquelle il convient de se rallier. Elle donne toute sa cohérence à la décision de l'administration d'organiser une enquête ou une consultation.

8. Les modalités

L'efficacité de l'enquête, c'est-à-dire la réalisation des objectifs visés, dépend des modalités d'organisation. La convention d'Aarhus décrit une série de conditions élémentaires d'efficacité de l'enquête qui n'avaient bien entendu pas échappé aux législateurs belges.

Une certaine diversité s'observe en droit wallon. Des principes généraux applicables aux enquêtes ont déjà été formulés dans le CWATUP par le décret du 27 novembre 1997 (art. 4) ou dans le décret du 11 septembre 1985 organisant l'éva-

¹⁸ Art. 26 du décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

¹⁹ La modification de l'article 14 du CWATUP par l'article 5 du décret du 18 juillet 2002 "modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" entrera en vigueur à la date fixée par le Gouvernement (art. 79 du décret du 18 juillet 2002).

²⁰ Décret wallon du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable, art. 12 et 18.

²¹ Pour la présentation de cette question, notre étude "La flexibilité des règles et des plans", in *L'urbanisme dans les actes*, sous la direction du notaire O. JAMAR, Bruxelles, Bruylants, 1998, pp. 21 à 75, sp. p. 32.

²² Voy. la liste faite par J. SAMBON, La procédure d'élaboration du zonage écologique, in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylants, 2002, pp. 113 et s., sp. n°28.

²³ Sans interprétation extensive, C.E., 8 octobre 2002, GRANDJEAN, 111130.

²⁴ Art. 24 du décret relatif au permis d'environnement.

²⁵ Le décret du 4 juillet 2002 "modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement" entré en vigueur "en même temps que le décret du 11 mars 1999" (art. 10), Moniteur belge, 18 juillet 2002.

²⁶ Proposition de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, introduite par MM. ANTOINE, BOUCHAT et LEBRUN, Doc. Parl. Wall. 435 (2002-2003)/I du 4 décembre 2002, p. 3.

²⁷ C.E., 24 avril 1997, WAUTERS, 66077.

²⁸ Par exemple, C.E., 1^{er} juin 2001, BECK, 96095, Am.-Env., 2002/1, pp. 64 et s., extr. du rapport de M. M. QUINTIN et nos observations "Permis d'urbanisme et antenne GSM : d'utiles précisions".

²⁹ C.E., 17 février 1984, DIVE, 23988 et 23989, Rec. p. 281.

³⁰ C.E., 17 septembre 1986, LER-MUSIAUX, 26898.

³¹ C.E., 29 septembre 2000, DUMONCEAU, 89919.

³³ Modifié par le décret du 4 juillet 2002 "modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", Moniteur belge, 18 juillet 2002.

³⁴ Une brève présentation de ce texte adopté en deuxième lecture par le Gouvernement le 13 décembre 2001, est donnée par M. SAMBON, o.c., 2002, n°33.

³⁵ J. SAMBON, o.c., 2002, n°31. Le législateur prévoit parfois plusieurs séances (Décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 septembre 1987 portant le règlement relatif à l'enquête publique sur les projets de parcs naturels).

³⁶ C.E., 24 mai 2000, DUFOUR et al., 87562.

³⁷ Parfois des publications dans la presse sont imposées : art. 43 du CWATUP; l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 "organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne", art. 42. Voir à la télévision, art. 14 du CWATUP (SDER); aussi C.A., 25 novembre 1997, 73/97, T.R.O.S., 1998, p. 504, note D. VOORHOOF.

³⁸ C.E., 17 octobre 2002, Association sans but lucratif COMITE REGIONAL DES RESIDENCES DE WEEK-END et al., 111663, "Considérant qu'il ressort de l'extrait du registre du bureau de l'enregistrement produit par les parties requérantes que la quatrième requérante, qui n'est pas domiciliée dans la commune, est effectivement propriétaire indivise de plusieurs parcelles situées dans le périmètre de la zone; qu'il n'est pas contesté qu'elle n'a pas été informée par écrit de l'enquête publique, ainsi du reste, comme il apparaît du document cité par les parties adverses en leur dernier mémoire, que dix autres copropriétaires indivis des mêmes parcelles; que, consciente de l'existence de ces onze copropriétaires dont elle ignorait simplement l'adresse, il appartenait à la première partie adverse de prendre tout renseignement utile, par exemple auprès de l'administration de l'enregistrement, afin d'être en mesure de respecter l'obligation d'informer par écrit les propriétaires, locataires et titulaires de droits réels intéressés; qu'un manquement à cette obligation ne peut

luation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne (art. 14 remplacé par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement³³). Le Gouvernement a élaboré un avant-projet d'harmonisation qui n'a pas encore été déposé sur le bureau du Parlement³⁴.

Plusieurs des principes établis à l'article 4 du CWATUP sont des gages d'une réelle participation (délai minimal de 15 jours, suspension pendant les vacances d'été, consultation dans un lieu de proximité, la maison communale, tous les jours ouvrables et au moins un jour jusqu'à 20 heures ou le samedi matin, possibilité d'obtenir des explications techniques, possibilité de s'exprimer oralement ou par voie écrite). Cet article 4 précise que le Gouvernement et les communes peuvent décider de toutes formes supplémentaires de publicité et de consultation.

Fréquemment, le législateur impose l'organisation d'une séance publique à l'issue de la période d'enquête³⁵, voire une réunion de concertation.

En dehors du champ d'application de règles précises relatives aux modalités, la jurisprudence applique un principe de raison. Ainsi, dans un cas où le Conseil d'Etat juge qu'aucune disposition applicable ne prévoit que l'enquête doit avoir une durée minimale de quinze jours, il décide "il n'apparaît pas que la durée effective de l'enquête ait été brève au point d'empêcher les personnes qui le souhaitaient de faire valoir leurs arguments"³⁶.

9. Intérêts protégés et intérêt à participer

L'enquête relative aux permis d'urbanisme et de lotir est annoncée par voie d'affichage (art. 334 à 336 CWATUP³⁷) et les propriétaires riverains (dans un rayon de 50 mètres) sont avertis par écrit (art. 337 CWATUP). L'on voit bien, à travers ces deux modes d'intervention, la première finalité de cette enquête axée sur l'intérêt général à laquelle correspond l'affichage et la seconde finalité qui vient doubler la première, celle de protéger les intérêts particuliers des

riverains immédiats, prévenus par l'avertissement écrit, formalité dont le respect est sanctionné avec sévérité³⁸.

Dans la mesure où la participation est organisée pour des motifs d'intérêt général, déjà cités³⁹, plutôt que pour la défense de prérogatives privées, aucun intérêt particulier n'est en principe, exigé de celui qui veut s'exprimer dans le cours de l'enquête publique.

Bien entendu, pour des raisons pratiques, l'annonce se limite souvent à une insertion dans la presse locale ou régionale et l'affichage porte le projet à l'attention immédiate d'un cercle restreint d'individus. Cela n'a pas pour conséquence d'exclure de la procédure participative des personnes qui veulent faire valoir un avis.

Le législateur présume parfois que les réclamants constituent un groupe homogène alors que leurs intérêts peuvent être divers, ce qui peut causer une difficulté quand il limite le nombre de représentants de ce groupe à une réunion de concertation (art. 341 CWATUP relatif aux permis d'urbanisme ; art. 46 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne). Ces restrictions sont difficiles à justifier et les critères de sélection desdits représentants restent imprécis.

L'accès le plus large à l'enquête doit *a fortiori* être assuré relativement aux actes normatifs, plans et règlements, qui sont soumis à une procédure participative. Le champ d'application, l'éventualité des applications futures justifient l'accès le plus étendu. Chacun doit pouvoir faire valoir ses options relativement à l'agencement de son cadre de vie dans toutes ses dimensions. Ainsi, lors de l'enquête relative au plan de secteur, il est loisible à tout citoyen de critiquer l'agencement des zones d'habitat dans tout le secteur et pas seulement aux endroits proches de ses biens. De proposer un réseau plus judicieux de voies de communication afin d'améliorer la gestion de la mobilité...

10. Le moment

L'efficacité de enquête dépend du moment auquel elle a lieu. Pour que l'enquête puisse utilement proposer des solutions alternatives, il faut que le projet soit à un stade réversible⁴⁰. On s'est également demandé s'il était pleinement efficace de soumettre une demande de permis d'urbanisme pour construire une voie de chemin de fer à évaluation des incidences sur l'environnement dans le cas où le permis ne peut être accordé que conformément au tracé établi par le plan d'aménagement.

La convention d'Aarhus garantit aussi la participation du public tout au long du processus décisionnel, ce que notre droit assure beaucoup moins. L'enquête intervient généralement à un certain stade, exceptionnellement deux fois. Une audition⁴¹ ou une concertation⁴² a éventuellement lieu puis la décision est prise et la phase suivante est la publication ou, mieux, la communication de la décision aux réclamants⁴³.

11. Les informations

Il faut que le public dispose d'informations complètes et compréhensibles, à la fois sur le projet, sur la procédure et la manière d'intervenir. Le résumé non technique est imposé par plusieurs législations mais il n'est pas suffisant pour permettre la formulation de la réclamation technique la plus efficace, celle qui oblige d'administration à fournir la réponse la plus circonstanciée.

Le Conseil d'Etat interprète strictement les dispositions qui établissent la liste des documents à soumettre à l'enquête. Jugé, par exemple, que la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme n'exige pas que les travaux et études qui ont mené au projet de plan de secteur ou dont celui-ci constitue l'aboutissement soient soumis à l'enquête⁴⁴.

L'étude d'incidences relative au projet de plan d'aménagement est présentée à l'enquête (art. 43 et 51, §2, du CWATUP).

Il en est de même de la notice relative à une demande de permis ou de l'étude relative aux incidences d'un projet, quand celle-ci doit avoir lieu⁴⁵. Dans la version initiale du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, l'enquête imposée en exécution de la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement absorbait les autres. Le nouveau texte introduit par le décret du 11 mars 1999 abandonne ce système. Désormais, l'enquête publique est organisée conformément aux textes relatifs aux procédures d'autorisation, à condition de respecter les conditions minimales imposées par le nouveau texte du décret organisant l'évaluation des incidences, le Gouvernement ayant la possibilité de prévoir des règles d'enquête publique complémentaires⁴⁶.

12. Les sanctions

Quand le législateur impose une enquête, la tenue de celle-ci est une formalité substantielle de l'acte qui en fait l'objet⁴⁷.

Les vices de la procédure d'enquête ne conduisent à l'annulation de la décision que s'il apparaît que le défaut en question a pu nuire à l'information de l'autorité ou à celle du public et a pu empêcher celui-ci de faire valoir son point de vue⁴⁸.

On notera :

- que le collège des bourgmestres et échevins ne peut se prononcer avant l'expiration du délai d'enquête⁴⁹;
- que dès qu'un projet dépasse le seuil d'importance à partir duquel il est soumis à l'enquête publique, ses modifications sont également soumises à enquête⁵⁰;
- qu'il en est de même lorsque le seuil est franchi en additionnant le projet déjà autorisé et la modification qui en soi, n'est pas soumise à enquête⁵¹;
- que l'enquête menée à la suite d'une demande d'autorisation d'exploiter ne tient pas lieu de celle qui est parfois prescrite dans la procédure conduisant à un permis de bâtir⁵².

être couvert par le respect de l'obligation d'annoncer l'enquête publique par affichage ou publications dans la presse, les destinataires de ces deux types d'information n'étant pas identiques".

⁴⁰ Voy. supra, n°4.

⁴¹ Art. 12, §2, du décret du 11 septembre 1985 "organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne".

⁴² Art. 340 CWATUP.

⁴³ Art. 341 CWATUP (permis), art. 43 CWATUP (plan de secteur).

⁴⁴ Art. 343 du CWATUP.

⁴⁵ C.E., 3 mars 1999, VAN DEN BRINK, 79079.

⁴⁶ Décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne (art. 14 et 15, remplacés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement).

⁴⁷ V. HAENEN, Le nouveau régime de l'évaluation des incidences sur l'environnement, in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylants, 2000, pp. 371 et s., sp. p. 400.

⁴⁸ C.E., 22 juin 2001, G. c/Commune de HERNE et Rég. Fl., 96913, R.W., 2001-2002, p. 448.

⁴⁹ C.E., 24 mai 2000, DUFOUR et al., 87562, à propos d'irrégularités alléguées affectant les dates et lieux d'affichage; C.E., 4 novembre 1988, BULTREYS, 31288; C.E., 21 septembre 1993, REINTJENS, 44142; toutefois, C.E., 1^{er} avril 1997, TAVEIRNE, 65796, C.D.P.K., 1998, p. 104.

⁵⁰ C.E., 18 juillet 1987, LAMOT, 28118; C.E., 20 février 1997, VANDERAERDEN, 64098, TGEM, 1998, p. 56.

⁵¹ C.E., 21 décembre 1995, VANDER E., 57168, R.W., 1996-1997, p. 51, note W. LAMBRECHTS, Het openbaar onderzoek en de "saucissonering".

⁵² C.E., 23 septembre 1994, VINCENT, 49235, A.P.M., 1994, p. 173; Aménagement-Environnement, 1994/4, p. 289.

⁵³ C.E., 24 mars 1989, ACHEM, 32318; dans un cas exceptionnel, le Conseil d'Etat a jugé que l'enquête relative à un premier acte (certificat d'urbanisme) ne devait pas être recommandée à propos de la demande de permis d'urbanisme (C.E., 10 mars 1989, Commune de WATERMAEL-BOITSFORT, 32216).

⁵³ C.E., 30 septembre 1992, BRAS, 40535; aussi, C.E., 17 octobre 2002, GUIOT et DETIENNE, 111666, *in fine*.

⁵⁴ La constitutionnalité d'un texte antérieur identique a été mise en doute par M. B. JADOT, *L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement*, Dr. Comm., 1995, sp. p. 334.

⁵⁵ Lis. M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, n°81.

⁵⁶ M. FRITZ-LEGENDRE, *Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation*, R.F.D.A., 2000, pp. 154 et s., sp. p. 157.

⁵⁷ Bruxelles, 11 février 1987, Am., 1987, p. 79.

⁵⁸ C.E., 17 juin 1998, BORMANS-COLSON et a., 74309, T.R.O.S., 1998, p. 687.

⁵⁹ C.E., 19 décembre 1985, VAN HOEYMISEN, 25994, Am. 1986, p. 35, obs. M. BOES. Plus récemment: "qu'ainsi, le Gouvernement n'a pas l'obligation de motiver en la forme une décision qui ne s'écarte pas de l'avis de la commission consultative régionale; que, cependant, si le rejet de réclamations ne doit pas être motivé en la forme, la procédure prescrite par la loi pour permettre, recueillir et examiner ces réclamations implique que lorsqu'elles ne sont pas suivies d'effet, bien qu'elles soient précises et pertinentes, leur auteur puisse découvrir dans l'arrêté adoptant le plan ou dans les avis auxquels il se réfère la raison pour laquelle elles ont été rejetées", C.E., 29 octobre 2002, DOMBIER et a., 112.120.

⁶⁰ En matière de plan communal, la jurisprudence est comparable, C.E., 17 octobre 2002, ORLAND et ANTOINE, 111.657, "Considérant qu'il ne ressort pas des dossiers administratifs que des réponses individuelles auraient été adressées aux personnes qui ont introduit des réclamations au cours de l'enquête publique; que la réponse aux réclamations doit donc être cherchée dans les actes attaqués".

⁶¹ C.E., 27 juin 1989, DAEIMAN, 32835.

⁶² C.E., 15 juin 1994, 47961, TUFANO, J.T., 1995, p. 597. Sur l'enquête et les effets de l'enquête en matière de plans d'aménagement, voy. sp. F. HAUMONT, *L'Urbanisme*, Région wallonne, Bruxelles, Larcier, 1996, n°79 et s.

13. L'interdiction de préjuger

L'autorité ne peut se dispenser de l'enquête en préjugeant de ses résultats⁵³; sauf dans le cas critiquable de l'article 199, §5, du CWATUP qui répute sans effet le défaut d'organisation de l'enquête⁵⁴.

L'impossibilité de préjuger des résultats de l'enquête a également pour conséquence d'interdire à l'administration de prendre l'engagement d'adopter telle décision comme celle de modifier un plan ou de délivrer un permis soumis à enquête préalable. En effet, si la décision est sujette à enquête, l'administration ne peut par hypothèse savoir à l'avance la position qui sera bonne à prendre après l'enquête puisqu'elle ignore irréfragablement les observations et réclamations qui pourront être formulées. Le législateur en prend parfois bien la mesure. L'article 150bis du CWATUP, introduit par le décret du 18 juillet 2002, dispose que le certificat d'urbanisme est délivré "sous réserve des résultats des enquêtes et autres consultations" qui auront lieu dans le cadre de la demande de permis.

II. LES EFFETS DE L'ENQUÊTE

Quand une enquête a eu lieu, la décision à prendre reste la décision unilatérale de l'administration. Il n'est pas question de codécision⁵⁵. On soutient parfois que l'autorité peut ne pas tenir compte de l'enquête ou de la concertation et on refuse en conséquence d'y reconnaître certaines formes de participation⁵⁶. Il faut s'entendre sur les mots. Même si l'organe délibérant peut s'écartier de l'enquête, les effets de celle-ci sont considérables. L'autorité ne peut ni décider avant l'enquête, ni trancher en ignorant les observations et réclamations.

A. Prendre connaissance, apprécier et répondre

14. Existence d'une triple obligation de prendre connaissance, d'apprécier et de répondre

L'autorité qui a la compétence de décider doit prendre connaissance des observations et réclamations, les examiner et

apprécier leur régularité et leur bien fondé.

La jurisprudence est abondante.

En matière de plans de secteur, elle est particulièrement développée. L'autorité doit répondre à toute réclamation. Il n'y a pas de principe *de minimis*⁵⁷. Le réclamant doit toutefois se satisfaire

- soit d'une réponse individualisée particulière à sa réclamation,
- soit d'une réponse particulière à la réclamation d'un autre qui vaut implicitement pour lui lorsque le cas est clairement comparable,
- soit encore d'une réponse contenue dans les lignes de conduite tracées par l'autorité et qui guident son appréciation des réclamations du même type.

Dans la matière des plans de secteur, cet examen est confié par le législateur à une commission, la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT). Le Gouvernement est censé faire lui-même une appréciation personnelle, toutefois une obligation de motivation ne s'impose à lui que lorsqu'il s'écarte de l'avis de la CRAT. Et, même dans ce cas, le Gouvernement ne doit pas donner dans son arrêté une réponse aux réclamations que la Commission a jugées fondées⁵⁸.

Si la CRAT a omis d'apprécier une réclamation, ce défaut peut être corrigé par le Gouvernement qui doit alors procéder lui-même à cet examen⁵⁹ ⁶⁰.

Dans la matière des actes d'autorisation, le droit à l'examen de la réclamation est également sanctionné⁶¹, de même que l'obligation correspondante d'en apprécier la régularité et le bien fondé⁶². Toutefois, il semble que l'obligation de répondre soit moins formelle que relativement aux plans.

En jurisprudence, les conséquences juridiques de l'enquête sont parfois difficiles à distinguer des exigences de la motivation formelle des actes administratifs lorsqu'un moyen fait de plusieurs branches est examiné globalement. Or on sait, que la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas

contenir de réponse à tous les arguments qui ont pu être présentés au cours de la procédure qui a conduit à son élaboration⁶³, arguments parmi lesquels le Conseil d'Etat range les réclamations formulées pendant l'enquête publique⁶⁴. Dans plusieurs décisions, le Conseil d'Etat juge qu'il n'y a pas d'obligation de répondre à chacune des objections soulevées au cours de la procédure qui a conduit à l'émission d'un acte administratif⁶⁵, que l'administration ne doit pas répondre systématiquement à toutes les critiques qui ont été formulées à l'encontre du projet au cours de l'enquête⁶⁶, que l'autorité répond aux principales objections des requérants et du fonctionnaire délégué sans qu'il soit nécessaire qu'il réponde à chaque remarque de ceux-ci⁶⁷.

Cependant, il est jugé :

- que le rejet motivé fait partie des conditions de droit et de fait de la décision⁶⁸;
- que la motivation qui ne permet pas de comprendre pourquoi l'auteur de l'acte a implicitement écarté les réclamations n'est pas suffisante⁶⁹;
- que le permis n'est motivé que s'il contient les motifs de rejet de la réclamation⁷⁰;
- que les requérants doivent être informés, à la lecture du permis, des motifs pour lesquels leur réclamation émise au cours de l'enquête publique a été rejetée⁷¹.

Il faut encore observer que le dispositif de la décision et les conditions qui y sont établies peuvent constituer la réponse valable aux observations et réclamations⁷². On retient cet exemple : "qu'en l'espèce, la partie adverse [l'administration] a établi une synthèse des réclamations qui ont été introduites dans le cadre de l'enquête publique; que le permis est assorti de conditions de nature à rencontrer les doléances les plus précises et pertinentes des réclamants, notamment en ce qui concerne la hauteur des palettes, la réalisation d'une zone tampon et d'un talus de 4 mètres de haut, la hauteur et la densité des plantations et le délai dans lequel celles-ci seront réalisées, l'imposition de moteurs au gaz pour les engins élévateurs, la nature du revê-

tement de l'aire de stockage (armac-goudron en lieu et place d'une dalle en béton); que le requérant ne démontre pas que ces conditions sont insuffisantes"⁷³.

En définitive, il me paraît que s'applique à nouveau un principe de raison dont on trouve l'affirmation très claire dans un arrêt BERTRAND : s'il n'y a pas d'obligation de répondre à toutes les objections, "toutefois, lorsque, au cours de l'enquête publique, des observations précises ont été émises dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé dès lors qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement à ces observations"⁷⁴.

Le fait que la demande soit conforme à un plan particulier d'aménagement ou à un permis de lotir ne dispense pas l'administration de l'obligation de justifier sa décision au regard du bon aménagement des lieux, ni de répondre aux remarques formulées au cours de l'enquête⁷⁵.

15. Qualité de la réclamation, qualité de la réponse et compétence

Dans le cours de l'élaboration des plans de secteur, nos concitoyens formulent parfois des considérations de toute nature, tant sur l'aménagement du territoire que sur l'état des mœurs. Le Conseil d'Etat a limité l'obligation de réponse aux observations qui présentaient un caractère technique en rapport avec l'objet d'un plan. De la précision de cette réclamation - la proposition d'un contre projet, par exemple - dépend la précision attendue de la réponse. Il a été jugé qu'est suffisante une réponse qui n'est pas moins précise que la réclamation⁷⁶.

Dans le cas d'une révision partielle de plan de secteur, jugé que "le mécanisme de la régularisation devant rester exceptionnel, la réclamation concernant la régularisation de la situation existante devait être prise en considération par la partie adverse, même si l'acte attaqué ne régularise pas en lui-même cette situation ; que la circonstance que tant l'acte attaqué que le dossier administratif sont

⁶³ D. LAGASSE, La motivation des permis d'urbanisme et de lotir, in *L'urbanisme à Bruxelles*, Editions du Jeune Barreau, 1992, pp. 33 et s.

⁶⁴ C.E., 11 janvier 1999, SIMONET et PERLEAU, 78052.

⁶⁵ C.E., 17 septembre 1998, BUDDELS et a., 75806 : En l'espèce le permis de bâtir mentionne expressément que les conditions formulées par le collège des bourgmestres et échevins sont de nature à rencontrer les doléances des réclamants.

⁶⁶ C.E., 26 janvier 1994, POUCET, 45757

⁶⁷ C.E., 30 mai 1995, FONK et REUTER. Voy. une réponse comparable en ce qui concerne la prise en considération de divers avis, C.E., 8 février 2000, Ville de BEAURAIN, 85175.

⁶⁸ C.E., 15 juin 1994, 47961, TUFANO, J.T., 1995, p. 597.

⁶⁹ C.E., 11 mai 1994, ASBL LIGUE DES AMIS DE LA FORET DE SOIGNES et a., 47439.

⁷⁰ C.E., 15 juin 1994, 47961, TUFANO, J.T., 1995, p. 597.

⁷¹ C.E., 22 décembre 1995, GIACOMINI et MACAIGNE, 57239.

⁷² C.E., 16 juin 1995, SA MADIRO et SA WALCO, 53788; aussi BUDDELS, préc.

⁷³ C.E., 19 septembre 2002, BIHIN, 110.477.

⁷⁴ C.E., 19 mars 1997, BERTRAND, 65346; dans le même sens, C.E., 31 août 2001, LAVINARO, 98635; aussi, C.E., 2 mai 2002, DEBRUYNE et BALANCOURT, 106296; C.E., 28 juin 2002, VAN WEYENBERGH, 108631; C.E., 19 septembre 2002, BIHIN, 110.477. Aussi, C.E., 8 mars 2002, HENROTAUX, 104528.

⁷⁵ C.E., 15 avril 2002, DUPUIS, 105504.

⁷⁶ C.E., 6 janvier 1989, WARNIER et FABRY, 31676.

muets sur ce point, ne permet pas au Conseil d'Etat de vérifier que l'autorité administrative n'a pas été influencée par le poids du fait accompli" et encore "que l'autorité administrative qui est chargée de se prononcer sur la demande de révision partielle d'un plan de secteur afin de permettre ultérieurement la régularisation d'une situation qui n'est pas conforme au plan de secteur existant, ne peut pas se borner, en présence d'avis et de réclamations contestant l'extension de la carrière en raison des nuisances que celle-ci génère, à renvoyer aux mesures d'aménagement et d'exploitation qui seront fixées par le permis d'extraction, sans s'interroger sur le point de savoir si le principe même de l'extension de la zone d'extraction et la détermination de l'importance de cette extension sont, en elles-mêmes, conformes au bon aménagement des lieux, et, en particulier, sont compatibles avec la zone d'habitat voisine, indépendamment des mesures (non encore déterminées) qui pourraient, éventuellement, être postérieurement décidées" ⁷⁷.

L'ordre public général ou spécial qui détermine toute décision de police administrative constitue une autre limite de la compétence des autorités et, partant, de l'effet utile des observations et réclamations formulées au cours de l'enquête. Dans la définition de l'ordre public de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, des évolutions sont perceptibles⁷⁸ qui rejajillissent sur la portée des consultations populaires. Il est établi depuis quelques années que l'autorité qui instruit une demande de permis d'urbanisme doit non seulement se soucier des questions de construction et d'intégration du bâtiment mais aussi se préoccuper des effets que l'installation autorisée ou de l'activité qui sera exploitée dans le bâtiment pourra avoir sur l'environnement⁷⁹. Cela n'a pas toujours été aussi clair. Par le passé, il a été admis que l'autorité saisie d'une demande de permis de bâtir pouvait se dispenser de répondre aux réclamations relatives aux inconvénients qui allaient résulter de l'exploitation d'une menuiserie dans le nouveau bâtiment au motif que ceux-ci seraient examinés dans le cours de la demande de permis d'exploiter, elle-même sujette à enquête⁸⁰.

Pour juger aujourd'hui de la validité de ce genre d'appreciations encore reçues il y a peu, il faut tenir compte du fait que la matière des polices administratives de l'environnement est fort évolutive, que les décisions de justice se nourrissent l'une l'autre, s'édifient parfois de façon inattendue au départ, par "sédimentation", pour construire le droit applicable⁸¹. Il convient donc de reconnaître la pertinence d'une considération formulée par le Tribunal de première instance de Liège dans sa décision du 9 février 2001 relative aux actions intentées par les riverains de l'aéroport de Bierset : "on n'oubliera pas les dates des projets initiaux (plan de secteur et sa révision), antérieures non seulement à certains instruments normatifs mais aussi à l'évolution de tout un courant d'idées pouvant amener une évolution dans l'interprétation à donner à certains textes et dont il convient nécessairement de tenir compte lorsqu'il s'agit de définir des normes de comportement" (p. 136). Ainsi, on se gardera de donner nécessairement un effet rétroactif et déstabilisant aux interprétations nouvellement découvertes⁸².

B. L'exercice du pouvoir après l'enquête

16. Les événements postérieurs à l'enquête et antérieurs à la décision

En matière de permis, l'administration rencontre donc les observations et réclamations. En l'absence de toute participation à la procédure d'enquête, elle reste tenue d'exercer son pouvoir d'appréciation⁸³.

L'enquête perdrait une grande partie de son intérêt si, postérieurement à celle-ci et dans le cours de la même procédure, le demandeur de permis ou l'autorité pouvait concevoir un autre projet et l'adopter.

La jurisprudence a donc protégé la procédure d'enquête et la confiance du public. Celui qui a participé à l'enquête et s'est exprimé sur un projet donné ou celui qui a choisi de ne pas le faire ne doit pas être surpris par une modification du projet postérieure à l'enquête.

⁷⁷ C.E., 29 octobre 2002, DOMBIER et a., 112.120.

⁷⁸ Sur cette question, voy. notre étude, Combinaison des polices administratives, in *Aménagement-Environnement*, numéro spécial du millénaire, 2000, pp. 60 à 66.

⁷⁹ Not. (CE, 17 septembre 1999, SAUVEUR, 82292 C.E., 1^{er} juin 2001, BECK, 96095, Am.-Env., 2002/1, pp. 64 et s., extr. du rapport de M. M. QUINTIN et nos observations "Permis d'urbanisme et antenne GSM : d'utiles précisions".

⁸⁰ C.E., 26 janvier 1994, POUSET, 45757.

⁸¹ En ce sens, F. TULKENS, Le droit des riverains dans la défense de la qualité de leur environnement sonore, in *Le bruit des avions, Aspects juridiques*, Bruxelles, Bruxellant, 2002, pp. 133 et s., sp. pp. 134-135.

⁸² Dans le même sens, Anvers, 23 avril 2001, A.J.T., 2001-2002, pp. 843 et s.

⁸³ C.E., 16 mars 2000, VANDENBERGHE, 86072. Sur cette question, voy. aussi J.-Fr. NEURAY, Réflexions..., préc. , p. 153.

En matière de permis d'urbanisme, l'on considère que l'enquête doit être recommandée

- lorsque, après l'enquête, les plans sont modifiés en cours de procédure,⁸⁴, à tout le moins quand il s'agit d'une modification importante et *a fortiori* si la modification est fondamentale⁸⁵;
- quand la demande qui a déjà fait l'objet de mesures de publicité est réintroduite avec de nouveaux plans⁸⁶;

L'enquête ne doit pas être recommandée quand les modifications ne sont pas substantielles⁸⁷ et qu'elles sont apportées au projet en vue de répondre aux observations formulées au cours de l'enquête publique^{88 89}.

Certaines dispositions législatives habitent à des modifications plus importantes en cours de procédure ou en degré de recours. Elles établissent alors la compétence de proposer la modification de plans et la mesure dans laquelle les formalités préalables doivent être complétées ou recommandées ou encore l'autorité de première instance consultée⁹⁰. Ainsi, l'article 123 du CWATUP permet, en degré de recours, une modification plus importante que celle que la jurisprudence permettait⁹¹ mais requiert la proposition de l'autorité de recours. Cette compétence de proposition avait été interprétée de manière restrictive⁹². Une récente modification du décret⁹³ a donné la compétence de proposition au président de la commission de recours. Par la même occasion, la faculté d'introduire des plans modificatifs devant l'autorité de première instance a été également créée. Elle s'exerce moyennant l'accord de celle-ci et sans perdre de vue les consultations et formalités utiles⁹⁴.

En matière de plans, la jurisprudence est comparable, même si, dans ce cas, c'est l'autorité qui porte le projet. Le choix de l'autorité après l'enquête est soit de conserver les options de son projet en répondant aux remarques ou réclamations formulées au cours de l'enquête, soit de se rallier de manière convaincante à l'une ou l'autre objection ou proposition.

Le Gouvernement ne peut développer à ce stade de nouvelles conceptions per-

⁸⁴ C.E., 19 janvier 1993, Commune d'Etterbeek et al., 41608, J.L.M.B., 1993, p. 438; art. 123 CWATUP ("le cas échéant").

⁸⁵ C.E., 5 novembre 1998, Commune de RAMILLIES, 76804.

⁸⁶ C.E., 25 mars 1993, NAESENS, 42401; C.E., fr., 8 février 1999, CARRY, Dr. Adm. Juriscl., 6/99, p. 34, note.

⁸⁷ C.E., 20 décembre 1983, GOSSEYE et ROUSSEAU, 23831; C.E., 20 décembre 1990, Commune de NEVELE, 36066, A.P.M., 1991, p. 11; Q. et R. au Vlaamse Raad, rapportées in TBP 1989, p. 540; C.E., 16 avril 1993, DIELTHIENS, 42582, présenté en bref par M. PÂQUES, Aménagement-Environnement, 1993, p. 195; C.E., 13 octobre 1995, Ville de Liège et HALLUT, 55737; aussi, D. LINDEMANS, Wijzigingen aan bouw- en verkavelingsplannen tijdens het administratief beroep, sous C.E., 13 mai 1997, VAN WEYENBERG, 66212, T.R.O.S., 1997, p. 286, extr rapp. G. DEBERSAQUES et C.E., 17 juin 1998, CASTELEIN, 74307, T.R.O.S., 1998, p. 686; C.E., 22 juin 2001, G. c/Commune de HERNE et Rég. Fl., 96913, R.W., 2001-2002, p. 448.

⁸⁸ C.E., 8 juin 1977, BAL, 18307; C.E., 5 novembre 1998, Commune de RAMILLIES, 76804; C.E., 19 novembre 1999, PIERSON, 85831, Am.-Env., 2000/2, p. 131.

⁸⁹ M. QUINTIN, rapport inédit préc. C.E., 5 mai 2000, Ville de MARCHE-EN-FAMENNE, 87076; voy. une présentation en bref de cet arrêt in Am-Env., 2000/4, p. 313 et s., par M. J.-Fr. NEURAY.

⁹⁰ Art. 152quater OOPU; Art. 57 de l'ordonnance permis d'environnement; Art. 29 de la même ordonnance (initiative du demandeur pour rencontrer les résultats de l'évaluation des incidences sur l'environnement); art. 123 du CWATUP.

⁹¹ F. TULKENS, Les recours administratifs, pp. 314 et s., in "La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme", Bruxelles, Bruylants, 1998; dans le même sens Rapport de M. M. QUINTIN, préc. M. QUINTIN n'exclut pas l'application de la jurisprudence de droit commun à côté de l'article 123.

⁹² "Il ressort de cette disposition que lorsque de nouveaux plans sont produits, ils ne peuvent l'être qu'à l'invitation de l'autorité de recours, autrement dit du gouvernement et non de la commission de recours ou de son président, même si celle-ci "représente le gouvernement" aux termes de l'article 120 du CWATUP, et que le gouvernement est en ce cas tenu de solliciter l'avis du collège" (C.E., Ville de Marche, préc.).

⁹³ Par le décret du 18 juillet 2002 "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine (Moniteur belge, 21 septembre 2002, deuxième édition).

⁹⁴ Nouvel article 116, §6 : "Préalablement à la décision du collège des bourgmestre et échevins, le demandeur peut, moyennant l'accord de celui-ci, produire des plans modificatifs et un complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'étude d'incidences sauf si les modifications envisagées trouvent leur fondement dans l'étude d'incidences. Le cas échéant, le collège des bourgmestre et échevins soumet les plans modificatifs, le complément de notice d'évaluation préalable ou d'étude d'incidences à de nouvelles mesures de publicité, sollicite l'avis de la commission communale et des services et commissions visés au paragraphe 1er".

sonnelles sans recommencer l'enquête. De telle sorte que si l'enquête ne soulève aucune réclamation, le Gouvernement ne peut s'écarte de son projet⁹⁵. Bien entendu, sous cet angle, il peut toujours y renoncer.

17. Les observations et réclamations sont les bornes du changement

Dans la matière des plans de secteur, la formalité de l'enquête se combine avec des avis postérieurs à l'enquête, ceux des conseils communaux et de la CRAT.

La CRAT doit donner un avis sur les réclamations et observations et faire une proposition au Gouvernement qui a alors l'obligation de suivre les résultats de l'avis de la CRAT "lorsqu'il n'existe aucun motif relevant de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire pour les écarter"⁹⁶. La CRAT, appréciant les réclamations, peut fort bien conseiller au Gouvernement un autre aménagement que celui qu'il projetait de réaliser. Je n'envisage même pas encore la question de savoir si la CRAT peut faire des suggestions *proprio motu* qui pourraient être utilement suivies d'effet, sans recommencer la procédure.

Destinataire de l'avis, le Gouvernement peut s'en écarter pour en revenir à son projet en justifiant cette décision ou encore, il peut s'écarte de l'avis pour se rallier à une autre observation ou réclamation formulée au cours de l'enquête et dont il justifie le bien fondé. Le Conseil d'Etat fait même une obligation d'adapter les prescriptions du projet aux résultats de l'enquête lorsqu'ils apparaissent comme fondés du point de vue de l'urbanisme⁹⁷.

Les résultats de l'enquête auxquels il faut ajouter ce qui s'y rattache ou en découle "nécessairement ou logiquement" bornent donc le pouvoir d'appréciation du Gouvernement. Ainsi entre une proposition de créer une zone d'habitat et une zone agricole, le Gouvernement aurait la compétence de créer une zone d'habitat à caractère rural.

On observe ici que l'enquête est un instrument contraignant puisqu'elle revient

à limiter l'étendue matérielle des pouvoirs de l'administration. Cet effet se dilue pourtant au fur et à mesure que s'accroît le nombre des participants et de leurs propositions divergentes. Plus cette diversité est grande plus se reconstitue l'espace d'appréciation discrétionnaire de l'administration.

Cette dilution peut être entravée, dans une certaine mesure, par la décentralisation de la décision qui réduit le champ d'application de l'enquête et, par conséquent, le nombre des intervenants.

18. Incidence de consultations postérieures à l'enquête

Dans la matière des plans de secteur, la question est plus complexe encore. On se demande en effet si, après l'enquête, le conseil communal et la CRAT peuvent à leur tour suggérer des modifications de nature à étendre le pouvoir d'appréciation du Gouvernement.

Dans les années 1980, le Conseil d'Etat donnait une réponse affirmative. La CRAT pouvait spontanément concevoir qu'il fallait protéger les dunes et rédiger son avis en ce sens malgré l'absence de ce type de proposition dans le projet de plan ou lors de l'enquête⁹⁸ et le Gouvernement, destinataire de l'avis, pouvait s'y rallier.

Cette manière de voir privait l'enquête d'une partie de sa portée mais la solution pouvait s'autoriser d'une lecture globale de la procédure. En effet, il était possible de considérer que le législateur partageait les influences entre l'enquête et les autres consultations. Par ailleurs, il y avait aussi la nécessité d'aboutir dans des délais raisonnables. En outre, un argument *a contrario* pouvait être pris de la disposition de la loi organique relative à l'élaboration des plans communaux⁹⁹ qui prescrit de recommencer l'enquête quand le conseil communal s'écarte du projet soumis à l'enquête mais qui ne rend pas cette règle applicable à l'élaboration ou la révision du plan de secteur.

Par la suite, le Conseil d'Etat a choisi de donner une plus grande portée à l'enquête en condamnant les changements

⁹⁵ B. JADOT, *Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire*, J.T., 1984, p.

⁹⁶ Par exemple, C.E., 14 décembre 1982, HUBRECHT, 22740, motif 353; sur les obligations de la CRAT et du Gouvernement, voy. M. PÂQUES, "Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois Régions", in *Het milieu-L'environnement*, Fédération royale des Notaires de Belgique, Bruxelles-Turnhout, 1993, pp.153 et s., sp. n°39 à 44; B. JADOT, o.c., Dr. Comm., 1995, p. 210 et s.; F. HAUMONT, o.c., 1996, n° 79 et s.; M. PÂQUES, *Les instruments normatifs de l'aménagement du territoire (plans, schémas et règlements)*, Liège, Commission Université-Palais, mai 1997, pp. 263 à 347, sp. n°23.

⁹⁷ F. HAUMONT, *De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement*, obs. sous C.E., 24 juin 1980, DECOSTER, 20450, A.T.D.F., 1981, n°9, pp. 16 et s.

⁹⁸ Cas de l'arrêt HUBRECHT, précité.

⁹⁹ Actuel art. 51, §4 du CWATUP.

non soumis à l'enquête ou non suggérés au cours de celle-ci mais fondés sur l'avis d'un conseil communal ou sur une opinion formulée spontanément par la CRAT¹⁰⁰.

Il y a donc obligation de recommencer l'enquête "lorsqu'une modification substantielle est intervenue entre la phase préparatoire de la modification d'un plan de secteur et son adoption définitive, sauf lorsque cette modification se fonde sur une observation formulée lors de l'enquête publique".

A partir du moment où la jurisprudence s'oriente de la sorte, on se demande si le raisonnement est pleinement satisfaisant. En effet, cette jurisprudence réserve la possibilité d'une modification substantielle fondée sur les résultats de l'enquête. Or le Gouvernement déroute-t-il moins les participants à l'enquête en se laissant inspirer par l'observation d'un de ceux-ci que par une suggestion spontanée de la CRAT ou d'un conseil communal ?

A moins d'un retour à la jurisprudence antérieure - qui pourrait se justifier - l'aboutissement de cette évolution sera donc d'imposer de recommencer l'enquête dès l'instant où la modification est importante, quelle que soit sa cause.

Cette question prend un sens nouveau dans le cadre des nouvelles dispositions du CWATUP, relatives à l'élaboration des plans de secteur et des plans communaux. Celles-ci règlent la consultation, postérieure à l'enquête, du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable et de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement, sur des questions précises d'incidences sur l'environnement et de risque technologique majeur (art. 43 et 51). Elles obligent le Gouvernement à prendre ces avis en considération (art. 44 et 51)...

19. Actualité de l'enquête

L'adoption de l'acte sujet à l'enquête ne peut avoir lieu que si la situation ne s'est pas modifiée depuis le moment de la réalisation de l'enquête.

Cette précision est particulièrement importante en matière de plans car l'ensemble de la procédure prend parfois dix ans. Dans ce cas, il s'écoule un long délai entre l'enquête et l'adoption définitive du plan.

Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, le plan de secteur de Liège, arrêté par l'Exécutif régional le 26 novembre 1987 a été publié au Moniteur belge par extrait le 19 avril 1989. Le projet a été arrêté provisoirement le 10 décembre 1976. L'enquête publique a eu lieu du 1^{er} mars 1977 au 29 mai 1977. Les avis des conseils communaux et de la députation permanente ont été émis en juin et juillet 1977. L'avis de la CRAT a été prononcé en séance du 11 mars 1986. La CRAT ne siège pas à temps plein... Les vingt-trois plans de secteur wallons auraient entraîné plus de quarante-deux mille réclamations¹⁰¹. L'expérience enseigne donc que le risque de longueur est considérable en cas d'adoption ou de révision totale des plans. Bien sûr, l'examen des révisions partielles peut être beaucoup plus rapide.

Plusieurs arrêts examinent le caractère encore actuel de l'enquête au moment où le Gouvernement adopte le plan. L'écoulement d'un délai, même long, n'entraîne pas nécessairement une conclusion négative, à la condition que la situation de fait des parcelles en question n'ait pas évolué¹⁰². En revanche, il y a lieu à annulation si, pendant la période, des décisions ont été prises, des modifications dans la situation ou dans la destination sont intervenues, au point que le projet de plan ne peut plus être considéré comme la préparation du plan définitif¹⁰³.

Dans le cas d'un dossier de permis, l'enquête peut se révéler inactuelle après l'écoulement d'un délai relativement court. Il appartient à l'autorité, notamment à celle qui réexamine la demande après une suspension d'un permis par le Conseil d'Etat, de vérifier si le droit de critique du public s'est bien exercé en connaissance de cause et si le dossier ne doit être complété par une nouvelle enquête¹⁰⁴.

¹⁰⁰ C.E., 27 novembre 1992, Consorts DURAY, 41209 ; C.E., 8 mai 1996, GOLFINGER, 59575 ; C.E., 11 février 1999, DELSTANCHE, 78708, J.L.M.B., 1999, p. 1280, obs. N. VAN LAER.

¹⁰¹ Projet de décret wallon du 25 juillet 1996 relatif à la création de la zone mixte d'habitat et de loisirs de la Plate Taille, Compte rendu intégral, Parl. W., 17 juillet 1996, p. 88.

¹⁰² C.E., 27 novembre 1992, Consorts DURAY, 41209.

¹⁰³ C.E., 7 mai 1996, FLORIZOONE, 59514, A.P.M., 1996, p. 88 ; aussi, C.E., 18 mars 1997, de MASSOL de REBETZ, 65324.

¹⁰⁴ C.E., 7 mars 2001, APERS et VAN BUEL, 93767, T.M.R., 2001, p. 385.

C. Relations entre l'enquête et le recours pour excès de pouvoir

Dans le cours de l'enquête relative au plan, le réclamant peut formuler des observations relativement à des parcelles dont il n'est pas propriétaire. S'agissant de permis, il ne doit pas être riverain. En effet, aucune condition d'intérêt n'est fixée.

En outre, dans la mesure déjà signalée, toutes les considérations de légalité et d'opportunité relatives à l'aménagement que l'auteur du plan ou le demandeur de permis veut réaliser, sont recevables et doivent être examinées par les autorités compétentes.

Le recours juridictionnel en annulation ne porte que sur la légalité des actes administratifs.

En outre, l'intérêt du requérant y est limité¹⁰⁵. Il ressort de la jurisprudence qu'un requérant ne se construit pas un intérêt à agir au Conseil d'Etat contre un permis d'urbanisme en introduisant une réclamation au cours de l'enquête organisée lors de l'instruction de la demande de ce permis¹⁰⁶.

En matière de plans, "le propriétaire d'une parcelle n'a d'intérêt à l'annulation du plan de secteur que dans la mesure où ce plan concerne sa propriété"¹⁰⁷. En conséquence, l'annulation éventuelle du plan sera partielle, limitée, dans la mesure où l'économie du plan le permet, à la portion de territoire qui est en rapport avec l'intérêt du requérant et ce même s'il fait valoir une illégalité de la procédure d'enquête dont la portée dépasse là son intérêt personnel.

Enfin, la participation à l'enquête publique n'est pas une condition de la recevabilité du recours au Conseil d'Etat contre la décision en question¹⁰⁸.

CONCLUSION

La jurisprudence révèle que l'ordre juridique belge donne tout son sens à l'enquête. Dès qu'elle doit être organisée, elle doit avoir lieu. Quand elle a eu lieu, l'autorité ne peut plus ignorer le lot d'objections ou d'observations que la participation a portées à sa connaissance. Toute réclamation précise, relative au projet, doit être examinée par l'administration. Le pouvoir public n'est pas privé du pouvoir de décider mais il n'exerce plus valablement celui-ci qu'en tenant compte des observations fondées ou en donnant les raisons pour lesquelles il ne retient pas celles qu'il écarte. Si l'implicite est admis, il ne l'est que dans l'évidence. Le doute bénéficie au public.

Après l'enquête, le pouvoir de modifier le projet est limité et celui de tenir compte de considérations qui n'ont pas été présentées à l'enquête est restreint. En outre, l'écoulement du temps qui éloigne l'époque de l'enquête du moment de la décision peut altérer la qualité de la participation du public.

L'enquête est donc une formalité qui n'est pas mince.

La réponse aux réclamations et objections ne constitue pourtant pas l'accomplissement de tout le devoir de l'administration. Celle-ci reste aussi de tenue de justifier l'acte qu'elle prend au regard de l'intérêt général dont la garde lui est confiée. Cette tâche n'est pas nécessairement la même que celle de répondre à l'enquête car nos concitoyens soucieux de participation n'ont pas nécessairement l'intérêt commun pour objectif.

L'énorme contrainte que la procédure d'enquête et de consultation fait peser sur l'administration et la difficulté d'y faire face ne peuvent faire perdre de vue cette considération ni créer de déséquilibre au détriment de l'intérêt général lorsqu'il s'agit d'accomplir la délicate mission d'arbitrage. ■

¹⁰⁵ D. LAGASSE, Le Conseil d'Etat et la protection de l'environnement, in *Les juges et la protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 159 et s. et les nombreux exemples donnés; aussi B. JADOT, l'intérêt à agir en justice pour assurer la protection de l'environnement, in *Les juges et la protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp.9 et s.; J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 590 et s.

¹⁰⁶ C.E., 11 août 1989, WELLENS, 32953, J.L.M.B., 1898, p. 1006, obs. J. SALMON.

¹⁰⁷ C.E., 9 janvier 1986, ELIOT et LAUREYSENS, 26402 et 26403. Ce raisonnement peut être critiqué.

¹⁰⁸ C.E., 16 novembre 2000, VANDENBERGH, 86072.