

**La participation du public  
en droit de l'urbanisme et  
de l'environnement**



Droit immobilier

# La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement

Michel Delnoy

*Avocat au barreau de Liège*

*Professeur invité HEC - ULg*

Préface de Michel Pâques



Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : [www.larcier.com](http://www.larcier.com)

---

© De Boeck & Larcier s.a., 2007  
Éditions Larcier  
Rue des Minimes, 39 • B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal 2007/0031/93

ISBN13 : 978-2-8044-2615-6

# Table des matières

<b>Préface à publication de la thèse de doctorat de M. Michel DELNOY</b>	5
<b>Avant-propos</b> .....	9
<b>Sommaire</b> .....	17
<b>Principales abréviations usuelles en droit du cadre de vie</b> .....	19
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	23
<b>Chapitre I. – Les limites de la recherche tirées d’une définition de la participation</b> .....	25
Section I. Les limites relatives au champ d’application <i>ratione materiae</i> de la participation .....	27
Section II. Les limites relatives aux bénéficiaires de la participation .....	35
Section III. Les limites relatives à la procédure de participation .....	39
Section IV. Les limites relatives aux effets des résultats de la participation .....	44
Section V. Conclusion .....	46
<b>Chapitre II. – L’intérêt de la recherche lié aux caractéristiques de la participation</b> .....	47
Section I. La participation en droit administratif: une exception dans un régime d’exception .....	47
Section II. La participation en droit administratif: un concept ancien en plein essor .....	48
Section III. La participation en droit administratif ou le règne de l’empirisme .....	54

Section IV. Conclusion .....	56
<b>Chapitre III. – Présentation de la recherche .....</b>	<b>57</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE. – L'ETAT DU DROIT DE LA PARTICIPATION .....</b>	<b>61</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>63</b>
<b>Chapitre I. – Les décisions administratives soumises à participation .....</b>	<b>65</b>
Introduction .....	65
Section I. Les éléments de classification des décisions soumises à participation .....	65
§ 1 <sup>er</sup> . La catégorisation du droit international .....	66
A. Les autorisations .....	67
B. Les plans et programmes .....	76
C. Les politiques .....	90
D. Les normes de conduite .....	93
E. Les décisions incorrectement dénommées, hybrides ou inclassables .....	96
1. Les décisions incorrectement dénommées .....	96
2. Les décisions hybrides .....	97
3. Les décisions inclassables .....	98
§ 2. L'application de cette catégorisation au droit interne ...	98
A. Les autorisations en droit wallon .....	98
B. Les plans et programmes en droit wallon .....	99
C. Les politiques en droit wallon .....	103
D. Les normes de conduite en droit wallon .....	105
E. Les décisions inclassables .....	106
Section II. La nomenclature des décisions soumises aux différents modes de participation.....	108
§ 1 <sup>er</sup> . L'initiative.....	109
A. Les autorisations .....	109
B. Les plans et programmes .....	109
C. Les politiques .....	110
D. Les normes de conduite .....	111
E. Les décisions inclassables .....	112
§ 2. L'enquête publique.....	112
A. Les autorisations .....	112
1. Urbanisme .....	113
2. Environnement .....	119

3. Protection du patrimoine culturel .....	122
4. Protection des sites naturels.....	123
B. Les plans et programmes .....	123
C. Les politiques.....	127
D. Les normes de conduite .....	127
E. Les décisions inclassables .....	129
§ 3. L'enquête ciblée .....	131
A. Les autorisations .....	131
B. Les plans et programmes .....	132
C. Les politiques.....	134
D. Les normes de conduite .....	134
E. Les décisions inclassables .....	134
§ 4. Les conseils consultatifs .....	135
A. Les autorisations .....	135
1. Urbanisme .....	135
2. Environnement .....	138
3. Protection du patrimoine culturel .....	139
4. Protection des sites naturels.....	139
B. Les plans et programmes .....	139
C. Les politiques.....	143
D. Les normes de conduite .....	144
E. Les décisions inclassables .....	147
§ 5. La concertation .....	148
A. Les autorisations .....	148
B. Les plans et programmes .....	149
C. Les politiques.....	150
D. Les normes de conduite .....	150
E. Les décisions inclassables .....	150
§ 6. Les comités d'accompagnement.....	150
A. Les autorisations .....	150
B. Les plans et programmes .....	152
C. Les politiques.....	153
D. Les normes de conduite .....	153
E. Les décisions inclassables .....	153
Section III. Le caractère ouvert ou fermé de la nomenclature des décisions soumises à participation .....	154
Section IV. Les sanctions de la violation de la nomenclature des décisions soumises à participation .....	166
§ 1. L'établissement de la violation .....	166
§ 2. L'absence de recours spécifique .....	167
§ 3. Les sanctions liées à la décision finale .....	172

§ 4. Les sanctions à l'encontre du responsable de la violation .....	178
A. Les sanctions civiles .....	178
B. Les sanctions pénales .....	180
Conclusions .....	181
<b>Chapitre II. – Les bénéficiaires de la participation .....</b>	<b>186</b>
Introduction .....	186
Section I. Les éléments de classification des bénéficiaires de la participation .....	186
§ 1 <sup>er</sup> . La participation et le sexe.....	186
§ 2. La participation et la nationalité .....	187
§ 3. La participation et l'âge.....	191
§ 4. La participation et la formation .....	192
§ 5. La participation et la personnalité juridique – le statut des organes permanents de participation.....	193
§ 6. La participation et la qualité juridique .....	208
§ 7. La participation et la représentation .....	210
§ 8. La participation et l'intérêt .....	216
A. L'intérêt comme condition d'intervention des particuliers .....	216
B. L'intérêt comme cause d'empêchement de l'intervention des particuliers .....	223
§ 9. La participation et le nombre .....	225
Section II. La nomenclature des bénéficiaires de la participation .....	226
§ 1 <sup>er</sup> . L'initiative.....	226
§ 2. L'enquête publique.....	228
§ 3. L'enquête ciblée .....	232
§ 4. Les conseils consultatifs .....	233
§ 5. La concertation .....	245
§ 6. Les comités d'accompagnement .....	249
Section III. Le caractère ouvert ou fermé de la nomenclature des bénéficiaires de la participation .....	250
Section IV. Les sanctions de la violation de la nomenclature des bénéficiaires de la participation .....	251
§ 1 <sup>er</sup> . L'établissement de la violation .....	251
§ 2. L'existence d'un recours spécifique? .....	251
§ 3. Les sanctions liées à la décision finale .....	253



§ 4. Les sanctions à l'encontre du responsable de la violation .....	254
Conclusions .....	254
<b>Chapitre III. – Les modalités procédurales de la participation .....</b>	<b>257</b>
Introduction .....	257
Section I. Les éléments de classification des modalités procédurales de la participation .....	258
§ 1 <sup>er</sup> . La participation et l'immixtion de l'autorité .....	258
§ 2. La participation: obligation ou faculté? .....	262
§ 3. La participation et l'information .....	263
§ 4. La participation et le temps .....	265
§ 5. La participation et l'espace .....	269
§ 6. La participation et l'emploi des langues .....	269
§ 7. La participation et le coût .....	273
§ 8. La participation et les formes d'expression .....	275
§ 9. La participation et la recevabilité formelle .....	280
§ 10. La participation et les avantages procéduraux .....	281
§ 11. La participation et la démocratie représentative .....	281
Section II. La nomenclature des modalités procédurales de la participation .....	283
§ 1 <sup>er</sup> . L'initiative.....	283
A. L'information préalable .....	283
B. La préparation à la réaction .....	283
C. La réaction .....	284
1. Formes .....	284
2. Contenu .....	285
3. Moment.....	285
4. Durée .....	285
5. Destinataire .....	285
D. La prise en compte .....	285
E. L'information postérieure .....	286
§ 2. L'enquête publique.....	286
A. L'information préalable .....	286
1. Formes .....	286
2. Bénéficiaires .....	296
3. Contenu .....	300
4. Moment.....	303
5. Durée .....	307
6. Responsable .....	307

B.	La préparation à la réaction .....	309
1.	Formes .....	309
2.	Destinataires.....	311
3.	Contenu .....	312
4.	Moment.....	317
5.	Durée .....	318
6.	Responsable .....	318
C.	La réaction .....	320
1.	Formes .....	320
2.	Contenu .....	322
3.	Moment.....	323
4.	Durée .....	324
5.	Responsable .....	328
D.	La prise en compte .....	329
E.	L'information postérieure .....	330
1.	Formes .....	330
2.	Destinataires.....	334
3.	Contenu .....	335
4.	Moment.....	337
5.	Durée .....	338
6.	Responsable .....	339
§ 3.	L'enquête ciblée .....	341
§ 4.	Les conseils consultatifs .....	343
A.	L'information préalable .....	343
1.	Formes .....	343
2.	Contenu .....	344
3.	Moment.....	346
4.	Durée .....	348
5.	Responsable .....	348
B.	La préparation à la réaction .....	349
1.	Formes .....	349
2.	Contenu .....	349
3.	Moment et durée .....	352
4.	Responsable .....	353
C.	La réaction .....	354
1.	Formes .....	354
2.	Destinataires.....	359
3.	Contenu .....	359
4.	Moment.....	361
5.	Durée .....	361
D.	La prise en compte .....	365
E.	L'information postérieure .....	365

1. Formes .....	365
2. Contenu .....	366
3. Moment.....	366
4. Responsable .....	366
§ 5. La concertation .....	366
§ 6. Les comités d'accompagnement .....	372
Section III. Le caractère ouvert ou fermé de la nomenclature des modalités procédurales .....	372
Section IV. Les sanctions de la violation de la nomenclature des modalités procédurales .....	378
§ 1 <sup>er</sup> . L'établissement de la violation .....	378
§ 2. L'absence de recours spécifique .....	378
§ 3. Les sanctions liées à la décision finale .....	378
§ 4. Les sanctions à l'encontre des auteurs de la violation ...	387
A. Les sanctions civiles .....	387
B. Les sanctions pénales .....	387
Conclusions .....	388
<b>Chapitre IV. –Les effets de la participation.....</b>	<b>392</b>
Introduction .....	392
Section I. Les éléments de classification des effets de la participation .....	392
§ 1 <sup>er</sup> . La participation et la décision administrative .....	392
§ 2. La participation et l'autorité administrative .....	393
§ 3. La participation et la participation .....	394
§ 4. La participation et les participants.....	394
Section II. La nomenclature des effets de la participation .....	394
§ 1 <sup>er</sup> . L'initiative .....	394
§ 2. L'enquête publique.....	397
A. Les effets liés à toute enquête publique .....	397
B. Les effets propres à certaines enquêtes publiques ...	411
1. Les enquêtes publiques relatives à certaines autorisations.....	411
2. Les enquêtes publiques relatives à certains plans et programmes.....	414
3. Les enquêtes publiques relatives à certaines politiques .....	415
4. Les enquêtes publiques relatives à certaines normes de conduite .....	415

§ 3. L'enquête ciblée .....	416
§ 4. Les conseils consultatifs .....	418
A. Les effets liés aux avis de tous les conseils consultatifs.....	418
B. Les effets propres à l'avis de certains conseils consultatifs .....	423
§ 5. La concertation .....	426
§ 6. Les comités d'accompagnement .....	430
Section III. Les effets communs aux différents modes de participation .....	431
§ 1 <sup>er</sup> . L'incidence du contenu des résultats de la participation .....	431
§ 2. La persistance des résultats de la participation .....	437
A. L'incidence de la modification des circonstances de fait ou de droit .....	437
B. L'incidence de la modification du projet .....	438
§ 3. Les liens entre les résultats des différents modes de participation.....	445
§ 4. Les risques de la participation dans le chef des particuliers .....	450
A. Les sanctions liées à la participation .....	451
1. Les sanctions pénales.....	451
2. Les sanctions civiles .....	452
B. Les sanctions liées à l'absence de participation .....	456
1. Les sanctions pénales.....	456
2. Les sanctions civiles .....	456
§ 5. Les liens entre la participation et le contentieux .....	457
B. La participation et l'intérêt au recours: principe .....	458
C. La réaction participative: malgré tout génératrice d'un intérêt au recours? .....	459
D. L'absence de réaction participative: malgré tout exclusive d'un intérêt au recours? .....	463
E. La réaction participative favorable: malgré tout exclusive d'un intérêt au recours? .....	465
F. Les résultats de la participation comme éléments de preuve .....	467
Section IV. Les sanctions de la violation de la nomenclature des effets de la participation.....	468
Conclusions .....	471

<b>Conclusions de la première partie</b> .....	474
Section I. La synthèse de l'état du droit de la participation .....	475
§ 1 <sup>er</sup> . Les (rares) constantes générales du droit positif de la participation.....	475
§ 2. La (faible) typologie et la définition des différents modes de participation .....	478
Section II. Les incohérences et lacunes du droit de la participation .....	482
§ 1 <sup>er</sup> . Les incohérences et lacunes relatives aux décisions soumises à participation .....	482
§ 2. Les incohérences et lacunes relatives aux bénéficiaires de la participation .....	488
§ 3. Les incohérences et lacunes relatives aux modalités procédurales de la participation .....	490
§ 4. Les incohérences et lacunes relatives aux effets de la participation.....	496
§ 5. Les incohérences et lacunes relatives aux sanctions de la violation du droit de la participation .....	497
 <b>DEUXIEME PARTIE. – LES CONDITIONS DE LA RESTRUCTURATION DU DROIT DE LA PARTICIPATION</b> .....	 499
<b>Introduction: une obligation de restructurer?</b> .....	503
Introduction .....	503
Section I. Les règles de publication officielle des lois et arrêtés .....	509
Section II. L'exigence de sécurité juridique.....	510
Section III. Le principe d'égalité et de non-discrimination .....	515
Section IV. Le droit à un procès équitable .....	517
Section V. En droit de l'environnement: la Convention d'Aarhus .....	518
Section VI. Le droit communautaire dérivé .....	519
Section VII. Les principes dits «de bonne législation» ou «de bonne réglementation» .....	520
Conclusion .....	523
 <b>Chapitre I. – Le droit international et communautaire de la participation</b> .....	 525
Introduction .....	525

Section I. Les textes pertinents .....	526
Section II. Les obligations générales .....	536
§ 1 <sup>er</sup> . Un cadre juridique précis, transparent et cohérent .....	536
§ 2. Une aide à la participation .....	536
§ 3. L'éducation et la sensibilisation écologiques du public .....	538
§ 4. L'interdiction des vexations consécutives à la participation .....	538
Section III. Le régime applicable aux différentes décisions .....	539
§ 1 <sup>er</sup> . Le régime des autorisations .....	539
A. Le champ d'application <i>ratione materiae</i> .....	540
1. L'objet des décisions: les activités et installations ayant une incidence sur l'environnement .....	540
2. La nature des décisions: les autorisations, au sens large .....	555
3. L'auteur des décisions: les autorités publiques ...	557
B. Les bénéficiaires de la participation .....	564
1. Les notions de public et de public concerné .....	564
2. La mise en œuvre de ces notions dans les différentes phases de la participation .....	575
C. Les modalités procédurales.....	577
1. Trois précisions générales relatives au facteur temps .....	577
2. Le régime de principe .....	586
3. Le régime applicable au réexamen ou à la mise à jour des conditions d'exercice d'une activité .....	613
D. Les effets de la participation .....	614
§ 2. Le régime des plans et programmes .....	619
A. Le champ d'application <i>ratione materiae</i> .....	620
1. La Convention d'Aarhus .....	620
2. La directive S.E.A. et le protocole de Kiev .....	622
3. La directive participation du public .....	629
B. Les bénéficiaires de la participation .....	633
C. Les modalités procédurales de la participation .....	636
1. La Convention d'Aarhus .....	636
2. Les directives communautaires et le Protocole de Kiev.....	638
D. Les effets de la participation .....	644
§ 3. Le régime des politiques .....	646
A. Le champ d'application <i>ratione materiae</i> .....	647
B. Les bénéficiaires de la participation .....	647
C. Les modalités procédurales de la participation .....	647

D. Les effets de la participation .....	647
§ 4. Le régime des normes de conduite.....	648
A. Le champ d'application <i>ratione materiae</i> .....	648
1. L'objet des décisions .....	648
2. L'auteur des décisions .....	648
B. Les bénéficiaires de la participation.....	650
C. Les modalités procédurales de la participation.....	650
D. Les effets de la participation .....	653
§ 5. Le régime de certaines décisions «inclassables».....	653
A. Le champ d'application <i>ratione materiae</i> .....	654
B. Les bénéficiaires de la participation.....	654
C. Les modalités procédurales de la participation.....	655
1. L'information préalable.....	655
2. La préparation à la réaction .....	655
3. La réaction .....	655
4. La prise en compte .....	656
5. L'information postérieure.....	656
D. Les effets de la participation .....	656
Section IV. Les sanctions: le droit d'accès à la justice .....	657
§ 1 <sup>er</sup> . Les décisions soumises au droit d'accès à la justice .....	657
§ 2. Les bénéficiaires du droit d'accès à la justice .....	658
§ 3. L'instauration obligatoire d'un recours spécifique? .....	660
Conclusions .....	660
<b>Chapitre II. – Le droit institutionnel interne en lien avec la participation</b> .....	667
Introduction .....	667
Section I. Les raisons de l'exclusion, en droit interne, du referendum et de la consultation populaire législative.....	668
Section II. L'application de ces critères à la consultation populaire communale .....	670
Section III. L'application de ces critères à la participation .....	675
Conclusions .....	676
<b>Chapitre III. – Le droit des libertés publiques en rapport avec la participation</b> .....	678
Introduction .....	678
Section I. Le principe d'égalité et de non-discrimination .....	679
§ 1 <sup>er</sup> . Les constantes de la participation .....	681

§ 2. La finalité de la participation .....	681
A. Les différentes finalités généralement évoquées .....	683
1. La participation comme remède aux faiblesses structurelles ou conjoncturelles de la démocratie représentative .....	683
2. La participation comme mode d'amélioration de la qualité des décisions administratives .....	689
3. La participation comme mode d'accroissement de l'efficacité des décisions administratives.....	694
4. La participation en tant que procédure de renforcement de la protection des droits individuels ...	698
5. La participation comme procédé de réduction du caractère conflictuel des rapports entre particuliers .....	711
6. La participation comme moyen pour les particuliers d'accomplir un devoir .....	716
7. La participation comme mode de sensibilisation du public à l'impact environnemental de ses propres décisions.....	717
B. Essai de synthèse .....	717
§ 3. Les inconvénients pratiques de la participation .....	733
Section II. Le droit au respect de la vie privée et familiale .....	747
Section III. Le droit à la vie.....	758
Section IV. L'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants.....	759
Section V. Le droit au respect des biens .....	760
Section VI. La liberté d'expression .....	764
Section VII. La liberté d'association .....	767
Section VIII. Le droit à un procès équitable .....	768
Section IX. Le droit à la protection d'un environnement sain ...	773
Section X. Le droit à l'information environnementale .....	785
Conclusions .....	786
<b>Chapitre IV. – Le droit interne à valeur législative relatif à la participation .....</b>	<b>790</b>
Introduction .....	790
Section I. Les textes internes à valeur législative .....	790
Section II. Les principes de droit administratif .....	796



§ 1 <sup>er</sup> . <i>Audi alteram partem</i> .....	798
§ 2. La minutie, la motivation et la raison .....	805
§ 3. L'impartialité .....	808
§ 4. La confiance légitime et la sécurité juridique .....	811
§ 5. Le <i>fair play</i> .....	812
§ 6. Le parallélisme des formes .....	813
§ 7. L'effet réciproque .....	814
Conclusions .....	815
<b>Conclusions de la seconde partie</b> .....	817
<b>CONCLUSIONS GÉNÉRALES</b> .....	829
<b>Chapitre I. – La nécessité d'une restructuration du droit de la participation</b> .....	831
<b>Chapitre II. – Quelques suggestions de restructuration</b> .....	839
Section I. Sur le fond .....	839
§ 1 <sup>er</sup> . En ce qui concerne les décisions soumises à participation	839
§ 2. En ce qui concerne les bénéficiaires de la participation	849
§ 3. En ce qui concerne les modalités procédurales .....	858
§ 4. En ce qui concerne les effets des résultats de la participation.....	870
§ 5. En ce qui concerne les sanctions et le contentieux .....	878
Section II. Sur la forme.....	884
<b>Bibliographie</b> .....	889