

**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

© 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

Préface

Même si l'on ne cesse d'en parler, la participation n'est plus vraiment un sujet à la mode. Elle s'est imposée de manière durable dans plusieurs secteurs du droit administratif. Elle a fait du droit de l'urbanisme et de l'environnement une terre d'élection au point d'en devenir une caractéristique.

Le droit de l'urbanisme et de l'environnement se développe tandis que la société réalise que les choses et les biens concernés sont en quantité limitée. La notion de *res communis* gagne du terrain. Les anciens droits subjectifs d'user, de jouir, de modifier ou de détruire sont maintenant réglés, tempérés, entravés par des législations nombreuses qui créent à leur tour des droits concurrents au bénéfice de ceux qui se préoccupent de l'intérêt général ou de la pression d'autrui sur leur cadre de vie.

Le droit de l'urbanisme et de l'environnement subit aussi une forme d'influence historique. Depuis longtemps des enquêtes *de commodo et incommodo*, des consultations diverses y exprimaient déjà le projet d'une participation publique avant la reconnaissance de cette nouvelle terminologie. Pourquoi dans ces matières? La question est aussi attendue que redoutable. Ces causes tout comme celles de l'engouement contemporain ne sont pas très claires. On le lira dans la suite de l'ouvrage.

A l'heure actuelle, malgré des frontières imprécises, le droit de l'environnement existe. En dépit d'une définition encore imparfaite, la participation est un concept juridique. La réunion des deux, cette *participation en droit de l'environnement*, est préconisée dans plusieurs instruments dont le plus important est une convention internationale signée en 1998, à Aarhus, qui a pris ce problème pour objet.

La question d'une spécificité de la participation en cette matière reçoit une nouvelle réponse. Jusqu'ici, il s'agissait surtout d'ancienneté et de fréquence. Voici maintenant la consécration du droit des gens. Une recherche universitaire dédiée au sujet de la participation en droit de l'environnement et de l'urbanisme devenait nécessaire. Il fallait prendre la mesure de ce qui existe et de ce qu'il convient de faire pour adapter ce que le législateur a conçu spontanément à ce qui s'impose désormais à lui.

Ce fut une chance de pouvoir inviter Michel DELNOY à faire de cette tâche, alors moins bien définie, son projet de doctorat en droit. Je le vérifie en présentant à la communauté scientifique cette « Contribution à la restructuration du droit de la participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement », défendue à l'Université de Liège en novembre 2006.

En Belgique, les soutenances de thèses de doctorat en droit sont peu fréquentes. La dissertation qu'a rédigée Michel DELNOY est l'aboutissement de plusieurs années de recherches menées en même temps qu'une carrière d'avocat spécialisé dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Certes, il y avait des convergences matérielles entre les deux activités mais néanmoins le temps de la réflexion doctorale et celui du barreau ne correspondent à l'évidence que rarement et je veux saluer ici cet aboutissement.

Je le salue d'autant plus volontiers que ce résultat me semble excellent à de nombreux points de vue.

Il faut tout d'abord signaler la maturité des idées que l'on voit par exemple dans les lignes claires de la conclusion ou la netteté de l'introduction lorsque les actes visés et les actes rejetés par le doctorant sont présentés. L'exclusion du contentieux qui était problématique à une époque antérieure du travail devient évidente. Ce n'est qu'un exemple qui permet de montrer que la délimitation du sujet était délicate. Tant les bénéficiaires de la participation, les modes de son expression que les actes visés demandaient une mise au point liminaire qui, comme c'est bien souvent le cas dans ce genre d'entreprise, ne peut être vraiment faite qu'après une longue recherche.

Quant au droit de l'environnement, il convenait de le prendre au sens large, ce qui recoupe, en droit belge, l'aménagement du territoire et l'urbanisme mais peut-être aussi d'autres préoccupations que la tradition interne aborde sous d'autres pavillons. Ainsi, M. DELNOY ne va-t-il pas examiner jusqu'au droit des polders et les wateringues ?

Cette matière où se développe la participation est donc éclatée. A la diversité des législations vient s'ajouter un second mais puissant facteur de diversité. En Belgique, quatre ordres juridiques sont compétents. Il fallait choisir pour avancer. Le droit wallon fut pris comme première source. Les textes y sont foisonnants et changeants. Le système wallon est donné comme un révélateur et l'auteur n'hésite pas à prendre ailleurs d'autres exemples quand il le faut. Puis il va chercher dans les droits fondamentaux, le droit européen et le droit international à la fois la nécessité et les éléments d'une lecture puis d'une reconstruction plus cohérentes. Nul besoin de souligner qu'une littérature impressionnante a été mise à profit. Ce sujet protéiforme sollicite les fondements de la démocratie

participative jusqu'aux différentes conceptions de l'intérêt général. Tout ceci permet le développement de la thèse mais aussi l'enrichissement de la culture juridique que le travail doctoral doit apporter et qui rend celui-ci incomparable dans la formation universitaire.

Dans la première partie, de droit positif interne, M. DELNOY réussit à ordonner le propos au prix d'un effort méthodologique remarquable. Il présente une grille de lecture structurante. Le travail est alimenté par la loi, la réglementation, la jurisprudence et la doctrine. Cette présentation raisonnée du droit interne est d'un grand intérêt. On y trouve la synthèse et une critique des solutions admises. L'on découvre avec surprise les questions radicales que le législateur ne s'est manifestement pas posées et la preuve est donnée que la participation a manqué jusqu'ici d'esprit de système sauf peut-être en ce qui concerne l'œuvre du juge. Radical encore est ce questionnement sur les finalités de la participation, non pas pour verser dans la sociologie, mais pour apprécier les conséquences à tirer en droit quand l'interprétation est conditionnée par l'objectif législatif visé. Cela conduit naturellement à situer l'examen des buts de la participation dans le chapitre de la deuxième partie relatif à la règle d'égalité.

Il a fallu ensuite dominer l'impressionnante production de la Communauté européenne et des Nations Unies, très soucieuses d'environnement et de participation mais pas toujours non plus de la cohérence la plus parfaite. On lira une analyse attentive des dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus.

Le sujet se développe aussi dans le droit administratif le plus classique et le contentieux. M. DELNOY présente, dès la première partie, une classification nouvelle des actes administratifs habituels de cette matière en proposant de s'aligner sur la terminologie internationale et européenne. A mon avis, c'est une bonne idée. Cela conduit à revisiter la portée des actes connus pour en saisir la véritable nature et déjà se préparer à la restructuration proposée dans la seconde partie. Par exemple, on se demande depuis toujours si le plan de secteur a bien une nature réglementaire. On se demande maintenant, au regard des nouveaux instruments internationaux, si ce document que nous appelons plan est bien un «plan ou un programme», au sens de la directive 2001/42, comme l'enseignent le Conseil d'Etat, la Cour d'arbitrage et la doctrine ou plutôt une «règle de conduite», ce qui est l'option préconisée par l'auteur et longuement motivée.

La «contribution» de Michel DELNOY se conclut par des suggestions de réorganisation de la participation que le législateur pourrait suivre. Nul doute qu'il y trouverait profit. Il conviendrait pour cela qu'il prenne position sur quelques questions fondamentales, ce qui n'est jamais facile. En outre la cohérence plus grande ne sera atteinte qu'au prix de nouvelles

révisions que la pratique n'appelle guère, échaudée par les remises en chantier dont le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire fut continuellement l'objet depuis dix ans. Le travail de l'auteur influencera de toute façon l'œuvre législative même limitée à la transposition correcte du droit international.

L'ouvrage donne aussi l'état du droit positif dont M. DELNOY a montré dans de nombreuses publications qu'il était fin connaisseur. Son impact sur la compréhension et l'interprétation du droit est assuré. Les praticiens et les chercheurs accueilleront sans déplaisir ces développements utiles et une manière commode de faire le point sur les normes enchevêtrées qui s'imposent aujourd'hui.

Michel PÂQUES
Professeur ordinaire à l'Université de Liège
Doyen de la Faculté de Droit
Le 19 février 2007

Avant-propos

Le droit des particuliers d'agir en justice contre l'autorité administrative n'est, somme toute, pas très ancien. Il y a moins de vingt ans, la protection des droits et intérêts des personnes privées à l'égard de l'administration a été renforcée par d'autres instruments: motivation formelle des actes administratifs, charte de l'utilisateur des services publics, publicité de l'administration, etc. Malgré son ancienneté sur certains points, la participation du public à la décision administrative relève également de ce mouvement récent de changement de la manière de «faire de l'administration». Actuellement en plein essor, elle fait l'objet de l'attention soutenue des particuliers, de l'administration et des législateurs, tant internes qu'internationaux. Elle présente, certes, un certain nombre d'inconvénients, mais son apport à la démocratie ne fait pas de doute.

D'un point de vue strictement juridique, la participation du public constitue un régime d'exception en droit administratif: imposant une prise en compte plus grande, par l'autorité, des intérêts individuels des particuliers, elle implique par ailleurs une réduction du caractère traditionnellement unilatéral des actes administratifs.

C'est dire l'intérêt du sujet *a priori* et la chance qui s'est présentée à moi quand le Doyen Pâques m'a fait l'honneur de me proposer d'y consacrer une recherche doctorale. Je lui en sais infiniment gré. Toujours habilement, il a su trouver, comme promoteur du projet, le juste équilibre entre la liberté qu'il m'a laissée dans le choix des grandes orientations, dans la détermination des pistes à suivre et dans la rédaction des résultats des recherches, d'une part, et un soutien sans faille dans les moments délicats, des conseils avisés quand j'étais en manque d'inspiration et une grande disponibilité, d'autre part. Ceci dit, ma dette de reconnaissance à son égard dépasse de loin le champ de ce travail. Elle porte, entre autres, également sur l'enseignement et la formation si riches et rigoureux que, étudiant puis assistant, j'en ai reçus. Le présent ouvrage ne constitue donc qu'un trop modeste hommage de mon immense gratitude à son égard.

Comme tout doctorant, j'ai, assez rapidement, été confronté à la difficulté de la détermination des limites exactes du sujet. Les recommandations du professeur Lewalle, conseiller d'Etat, m'ont été, à cet égard, extrêmement précieuses et je l'en remercie vivement. M'amenant, progressivement et naturellement, à écarter de mon champ d'investigation non seulement la transparence administrative, mais aussi le contentieux administratif, elles m'ont permis d'éviter ce qui eut été une mission impossible. De même, elles ont rendu plus aisé le tracé de la frontière entre le droit et la science politique, difficile à discerner dans les premiers temps de la recherche.

Même restreinte comme il vient d'être indiqué, la matière restait large et j'ai été contraint de m'imposer des limites, décrites dans mon introduction générale. Notamment, les dispositions décrétales et réglementaires examinées ont été arrêtées au 31 décembre 2005. Depuis lors, les textes¹ n'ont évidemment pas manqué d'évoluer. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut relever à cet égard : les changements récemment apportés au Livre Ier du Code wallon de l'environnement en matière

1. Il n'est pas envisageable d'évoquer ici de manière exhaustive les apports de la jurisprudence au cours de la période ici visée. On peut malgré tout relever :

- un arrêt d'une chambre néerlandophone du Conseil d'Etat (C.E. n° 154.143, du 25 janvier 2006, Vereecke, T.R.O.S., 2006, p.42), duquel il semble ressortir que la Haute juridiction administrative estime que l'autorité qui statue sur une demande de permis ne peut se baser sur des pièces déposées par le demandeur au cours de l'enquête publique, le cas échéant en réponse aux réclamations formulées par les riverains. Nous ne partageons pas cette prise de position, qui pourrait bien être contraire à la définition large du public appelé à participer à une enquête publique, au contenu de la Convention d'Aarhus, ainsi qu'aux principes de minutie et d'impartialité. Mais tout dépend évidemment des circonstances factuelles de chaque espèce et l'on peut donc espérer que le Conseil d'Etat n'a pas voulu, par cet arrêt, adopter une position de principe;
- la - prévisible - consécration expresse par la Cour d'arbitrage (v. ses arrêts n° 135/2006, 137/2006 et 145/2006), de l'effet de *standstill* dans le cadre du droit à la protection d'un environnement sain inscrit à l'article 23 de la Constitution;
- la qualification par la Cour d'arbitrage (arrêt n° 137/2006) du P.C.A. comme plan ou programme au sens de la directive SEA. A nos yeux, dès lors que la Cour vise ses articles 7 et 8, il n'est pas certain qu'elle considère qu'il s'agit également d'un plan ou programme au sens de la Convention d'Aarhus;
- la qualification, par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 28 mars 2006, Mox et crts.), de « civil » au sens de l'article 6 CEDH, du droit des associations à participer et la reconnaissance par la Cour du caractère indispensable de l'intervention desdites associations.

On retiendra également la qualification, par la section de législation du Conseil d'Etat, de la décision de désignation d'un S.A.R. comme plan ou programme (avis de la section de législation du Conseil d'Etat no L39.442/2/4, du 19 décembre 2005, à propos de l'avant-projet de décret APAW, Doc., P.W., 2005-2006, n° 296/1, p.57).

d'accès à l'information environnementale²; la création, en droit bruxellois, au bénéfice des habitants, d'un droit d'interpellation du conseil communal³; les diverses modifications qu'a connues le droit wallon de l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement⁴; la nouvelle procédure prévue en cas de modification des conditions d'un permis d'environnement⁵. On annonce encore, pour les semaines et mois à venir, un décret relatif aux commissions consultatives communales d'aménagement du territoire et, surtout, un important décret relatif à la participation du public en matière d'environnement⁶. Certaines de ces innovations, effectives ou projetées, correspondent à des recommandations formulées dans nos conclusions générales. Quoi qu'il en soit, le caractère éminemment changeant du droit de l'urbanisme et de l'environnement empêchait de les intégrer dans le présent ouvrage, sous peine d'en repousser indéfiniment la sortie de presse.

2. Décret du parlement wallon du 16 mars 2006 modifiant le Livre Ier du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement. Les nouvelles dispositions de ce décret n'organisent toujours pas de lien direct entre la publicité de l'administration et la participation. Néanmoins, dans la mesure où ces sujets sont abordés dans notre travail, on peut malgré tout remarquer que :

- la définition de l'autorité publique inclut dorénavant les organes consultatifs (sur la nature de ces derniers, v. l'examen du statut des organes permanents de la participation, dans le cadre de l'analyse des bénéficiaires de la participation, au chapitre II de la première partie de notre travail);
- même si elles ne sont pas définies, les « politiques » font leur apparition au titre des documents administratifs;
- les « groupes » de particuliers, même dépourvus de la personnalité juridique, se voient expressément accorder les mêmes droits d'accès à l'information que ceux concédés aux personnes physiques ou morales;
- la possibilité désormais offerte aux particuliers de préciser le délai dans lequel ils souhaitent obtenir une réponse à leur demande d'information environnementale;
- la mise en vanat de l'électronique comme vecteur d'information.

3. Ordonnance du parlement bruxellois du 20 juillet 2006 relative au droit d'interpellation des habitants d'une commune. Les conditions d'exercice de ce droit sont particulièrement intéressantes au regard des éléments de classification des bénéficiaires de la participation, tels qu'examinés au chapitre II de la première partie de notre travail.

4. Dont la dernière étape, au moment d'écrire ces lignes, correspond au décret du parlement wallon du 10 novembre 2006 modifiant le Livre Ier du Code de l'environnement relatif à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement.

5. Décret du parlement wallon du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

6. La section de législation du Conseil d'Etat a rendu, le 12 février 2007, un avis sur cet avant-projet de décret, adopté en troisième lecture par le gouvernement wallon (avis n° 41.834/4).

A plusieurs reprises dans le cadre de mes travaux, j'ai reçu des professeurs Boes et Haumont de très précieux avis et suggestions. On sait l'étendue de leurs connaissances juridiques, spécialement en droit de l'urbanisme et de l'environnement. Leurs indications scientifiques se sont révélées décisives sur les résultats de mes travaux. On connaît également leurs qualités humaines. D'eux, j'ai toujours reçu non seulement les encouragements dont le doctorant a tant besoin, mais aussi les précieux conseils pratiques que seule une grande expérience peut amener à prodiguer. Pour tout cela, je leur voue une infinie reconnaissance.

J'ai défendu ma thèse le 9 novembre 2006. Les professeurs Andersen et Hostiou m'ont fait l'honneur d'accepter de se joindre, dans le jury, aux membres du comité de lecture. Cela m'a permis de bénéficier de leur incomparable érudition et les très précieuses observations et questions qu'ils m'ont soumises lors de ma défense m'ont incité à revoir certaines parties de ma thèse. Ce fut un vrai privilège de les recevoir et de tenter d'y répondre.

Avec le recul de l'épreuve surmontée, je mesure combien l'aide concrète, l'écoute, le soutien ou l'amitié d'un certain nombre de personnes m'ont été indispensables dans la réalisation de ce travail de longue haleine.

Avant tout, mes remerciements vont à ma compagne, Valérie, qui a bien voulu me supporter, dans tous les sens du terme, tout au long de ces années d'intenses travaux et qui a accepté les trop nombreux sacrifices également imposés par mon souci de ne pas négliger ceux qui me faisaient l'honneur de me confier la défense de leurs intérêts. Toujours, elle a su me rassurer et m'encourager. Je lui en suis très reconnaissant et mes sentiments à son égard vont, comme elle le sait, bien au-delà de ces modestes remerciements.

Qu'il soit tout à fait concret ou plus diffus, lointain ou récent, l'apport de mes parents au présent ouvrage est considérable. Qu'ils trouvent ici l'expression de mon affectation et de ma gratitude pour tout ce qu'ils m'ont consacré, en temps et en énergie, en termes de formation, d'encouragement, d'écoute, de conseils et d'aide pratique. Leur parcours professionnel, fait de travail rigoureux, de compétence et de probité, est par ailleurs un exemple à suivre.

Enfin, un travail doctoral ne peut être réalisé que dans un environnement favorable, tel celui dont j'ai bénéficié. Il me tient à cœur de remercier celles et ceux qui l'ont permis, même si, malheureusement, je ne puis le faire ici individuellement. Il s'agit évidemment, avant tout, des amis qui me sont chers, à Liège, Bologne, Bruxelles et ailleurs. Entre autres, l'empathie et l'exemple de l'un d'entre eux,

comme d'ailleurs la musique du compositeur baroque dont les deux prénoms correspondent à ses nom et prénom, m'ont souvent permis de maintenir le cap. Il y a également les confrères de mon cabinet et, spécialement, mes collaborateurs et mes associés, qui ont toujours eu foi en la bonne fin de l'entreprise.

M. Delnoy
Liège, le 15 mars 2007

Contribution à la restructuration du droit de la participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement

Dissertation doctorale présentée en vue de l'obtention du grade académique de docteur en sciences juridiques

Jury :

MM. R. Andersen, professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain et premier président du Conseil d'État, M. Boes, professeur ordinaire à la Katholieke Universiteit Leuven et avocat, F. Haumont, professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain et avocat, R. Hostiou, professeur à l'Université de Nantes, P. Lewalle, professeur extraordinaire à l'Université de Liège et conseiller d'État et M. Pâques, professeur ordinaire à l'Université de Liège

Promoteur :

Monsieur le professeur M. Pâques, doyen de la Faculté de droit de l'Université de Liège

Université de Liège
15 août 2006
M. Delnoy
Avocat au barreau de Liège
Professeur invité HEC - ULg

Sommaire

Principales abréviations usuelles en droit du cadre de vie.....	19
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	23
Chapitre I. – Les limites de la recherche tirées d’une définition de la participation	25
Chapitre II. – L’intérêt de la recherche lié aux caractéristiques de la participation	47
Chapitre III. – Présentation de la recherche	57
PREMIÈRE PARTIE. – L’ETAT DU DROIT DE LA PARTICIPATION	61
Introduction	63
Chapitre I. – Les décisions administratives soumises à participation	65
Chapitre II. – Les bénéficiaires de la participation	186
Chapitre III. – Les modalités procédurales de la participation	257
Chapitre IV. – Les effets de la participation	392
Conclusions de la première partie	474

DEUXIEME PARTIE. – LES CONDITIONS DE LA RESTRUCTURATION DU DROIT DE LA PARTICIPATION.....	499
Introduction: une obligation de restructurer?	503
Chapitre I. – Le droit international et communautaire de la participation	525
Chapitre II. – Le droit institutionnel interne en lien avec la participation	667
Chapitre III. – Le droit des libertés publiques en rapport avec la participation	678
Chapitre IV. – Le droit interne à valeur législative relatif à la participation	790
Conclusions de la seconde partie	817
CONCLUSIONS GÉNÉRALES	829
Chapitre I. – La nécessité d’une restructuration du droit de la participation	831
Chapitre II. – Quelques suggestions de restructuration	839
Bibliographie	889

Principales abréviations usuelles en droit du cadre de vie

- A.P.A.W. (décret –): actions prioritaires pour la Wallonie (décret-programme du 23 février 2006)
- C.A.R.: contrat d’avenir pour la Wallonie renouvelé
- C.A.W.A.: contrat d’avenir pour la Wallonie
- C.C.A.T.: commission consultative communale d’aménagement du territoire
- C.C.E.: commission communale de l’environnement
- C.D.L.D.: Code de la démocratie locale et de la décentralisation
- C.E.S.R.W.: Conseil économique et social de la Région wallonne
- C.E.T.: centre d’enfouissement technique
- C.O.B.A.T.: Code bruxellois de l’aménagement du territoire
- C.P.D.T.: Conférence permanente du développement territorial
- C.R.A.T.: Commission consultative régionale d’aménagement du territoire
- C.R.B.C.: Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale
- C.R.I.E.: Commission de recours en matière d’accès à l’information environnementale (l’acronyme « C.R.A.I.E. » est également souvent utilisé)
- C.R.M.S.F.: Commission royale des monuments, sites et fouilles
- C.S.V.C.W.: Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne
- C.S.W.C.N.: Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature
- C.U.2: certificat d’urbanisme n° 2
- C.W.A.T.U.P.: Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme et du patrimoine
- C.W.E.: Code wallon de l’environnement
- C.W.E.D.D.: Conseil wallon de l’environnement pour le développement durable

- D.A.S. : décret du Parlement wallon du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués
- D.E.I.E. : décret du Conseil régional wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne (désormais intégré dans le C.W.E.)
- D.G.A.T.L.P. : direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine du M.R.W.
- D.G.R.N.E. : direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du M.R.W.
- D.G.T.R.E. : direction générale des technologies, de la recherche et de l'énergie du M.R.W.
- D.N.F. : division de la nature et des forêts de la D.G.R.N.E.
- D.O.R.O. : *decreet van de Vlaamse parlement van de 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*
- D.P.E. : décret du Parlement wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement
- D.P.E.D.D. : décret du Conseil régional wallon du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (désormais intégré dans le C.W.E.)
- D.P.R. : déclaration de politique régionale
- D.W.D. : décret du Parlement wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets
- E.I.E. (directive -) : directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
- I.P.P.C. (directive -) : directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution
- I.P.W. : Institut du patrimoine wallon
- L.C.C.E. : lois coordonnées sur le Conseil d'Etat
- L.C.N. : loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature
- L.S.R.I. : loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles
- M.E.T. : ministère de l'équipement et des transports (Région wallonne)
- M.R.W. : ministère de la Région wallonne
- M.V.D. : *milieuvergunningsdecreet*
- N.I.M.B.Y. : *not in my backyard*

N.L.C. :	Nouvelle loi communale (désormais en grande partie intégrée, en droit wallon, dans le C.D.L.D.)
O.P.E. :	ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement
O.P.I. :	ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier (désormais intégrée dans le C.O.B.A.T.)
O.P.U. :	ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (désormais intégrée dans le C.O.B.A.T.)
P.A.P. :	programme d'action prioritaire (Bruxelles)
P.C.A. :	plan communal d'aménagement
P.C.D. :	plan communal de développement (Bruxelles)
P.P.A.S. :	plan particulier d'affectation du sol (Bruxelles)
P.R.A.S. :	plan régional d'affectation du sol (Bruxelles)
P.R.D. :	plan régional de développement (Bruxelles)
P.W.E.D.D. :	plan wallon de l'environnement pour le développement durable
R.C.U. :	règlement communal d'urbanisme
R.E.S.A. (décret -) :	relance économique et simplification administrative (décret-programme du 3 février 2005)
R.R.U. :	règlement régional d'urbanisme
R.U.E. :	rapport urbanistique et environnemental (de mise en œuvre d'une Z.A.C.C.)
S.A.E.D. :	site d'activité économique désaffecté
S.A.E.R. :	site d'activité économique à réhabiliter
S.D.E.R. :	schéma de développement de l'espace régional
S.E.A. (directive -) :	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
S.R.P.E. :	site de réhabilitation paysagère et environnementale
S.S.C. :	schéma de structure communal
Z.A.C.C. :	zone d'aménagement communal concerté

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Chapitre I

Les limites de la recherche tirées d'une définition de la participation

Le concept de participation a, en doctrine, une multitude d'acceptions, des plus larges¹ aux plus restrictives². Dès lors qu'aucun texte – que ce soit en droit interne ou en droit international – n'en donne la moindre définition, il nous faut en adopter une qui réponde, d'une part, à un certain souci d'efficience³ et, d'autre part, à la volonté de se référer à un sens aussi proche que possible de celui qui lui est généralement attribué⁴.

Tout au long de notre travail, seront posées quatre questions topiques: quoi? – la question du champ d'application *ratione materiae* de la participation –; qui? – celle des personnes appelées à participer ou, si l'on veut, celle du champ d'application *ratione personae* de la participation –; comment? – la question de la procédure selon laquelle se réalise la participation; avec quels effets? – celle des suites, des conséquences ou des répercussions des résultats de la participation. C'est par référence à ces quatre questions que nous préciserons, dans les lignes qui suivent, le concept de participation qui fera l'objet de notre travail.

Le sujet, qui touche nécessairement aux rapports entre la « démocratie participative »⁵ et la démocratie représentative, concerne donc, de

1. Voy. not. celle de G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2004: la participation est le « fait de coopérer à une activité et d'être associé à ses résultats ».

2. Dans le même sens, voy. S. GUÉRARD, « La démocratie locale en questions », *Rev. dr. publ.*, 2004, p. 1312, citant E. LE CORNEC, « L'aménagement en attente d'une démocratie de participation », *Études foncières.*, 2003, p. 36.

3. À propos de cette préoccupation, voy. l'article 4, alinéa 2, du règlement du doctorat en droit de la Faculté de droit de l'Université de Liège.

4. Spécialement, celui retenu dans les articles 1^{er}, 6 et suivants de la Convention d'Aarhus, ainsi que dans les différentes directives communautaires qui en découlent.

5. L'expression est devenue courante et apparaît d'ailleurs à l'article I-47 du projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe, adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003. Elle est régulièrement employée

près ou de loin, l'une des questions les plus importantes de l'organisation institutionnelle de notre démocratie, celle du choix du meilleur « modèle démocratique » possible⁶. Or « nombre de questions concernant la démocratie directe et, d'une manière plus générale, concernant le renouveau politique ne sont pas d'un ordre strictement juridique, mais ont trait à l'incidence de ces mesures sur la qualité de la démocratie, de la citoyenneté et de la vie sociale »⁷. C'est pourquoi il nous paraît utile d'insister sur le fait que, le présent travail étant exclusivement juridique, nous avons tenté de ne pas établir les liens qui existent entre le droit et la science politique, la philosophie, la sociologie et la psychologie⁸. Ceci dit, le législateur qui entamera éventuellement un travail d'harmonisation et de restructuration du droit de la participation ne pourra pas faire l'impasse sur ces questions non juridiques. Notamment, dans la mesure où il devra inévitablement faire des choix entre des modes et des modalités procédurales de participation, il devra idéalement les évaluer, en mesurer l'efficacité et les effets concrets et, à cet effet, se reposer sur les analyses sociologiques et psychologiques existantes⁹.

en doctrine pour renvoyer à la participation et l'opposer à la démocratie représentative. Voy. par ex. S. GUÉRARD, « La démocratie locale en questions », *Rev. dr. publ.*, 2004, pp. 1291 et s.

6. P. POPELIER, « Democratie in de Belgisch Grondwet », in *Recht en democratie*, Anvers, Intersentia, 2004, pp. 103 et s.

7. Comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique, « Le renouveau politique démocratie directe (Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition) », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n° 2-416/2, p. 10.

8. C'est ainsi que nous n'avons par exemple pas évoqué, autrement que juridiquement, l'admissibilité de la participation dans notre système de démocratie représentative, la nécessité pratique d'accroître le dialogue entre intervenants au cours de l'enquête publique, la capacité réelle des particuliers d'intervenir dans la « chose publique » avec un autre dessein que celui de mettre leurs intérêts individuels en avant ou la nécessité de rendre la participation de tous obligatoire.

9. Voy. par ex. E. ZACCAI, L. FRENDI et T. BAULER, « Études d'incidences sur l'environnement et participation du public en Région wallonne », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 271 et s., et les références citées; J. ELLIOTT, S. HEESTERBEEK, C. J. LUKENSMEYER et N. SLOCUM, *Participatory Methods Toolkit – A practitioner's manual*, Fondation Roi Baudouin et Institut flamand des sciences et de la technologie, www.kbs-frb.be ou www.viWTA.be, 2005; B. ADAMS, « Public Meetings and the Democratic Process », *Public Administration Review*, 2004, p. 44; R. HAROU, P. FONTAINE et Z. ROSINSKI, *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et perspectives*, Namur, Ministère de la Région wallonne, C.P.D.T., 2003, 173 p.; Espace-Environnement, *Éléments de méthode pour la concertation dans le cadre des enquêtes publiques et pour les comités d'accompagnement*, rapport final pour la convention 00/14318 avec la D.G.R.N.E. du ministère de la Région wallonne, novembre 2001, 37 p.

Section I. Les limites relatives au champ d'application *ratione materiae* de la participation

Pour E. GARCIA DE ENTERRIA¹⁰, la participation a trait à tous les «*instruments d'une politique donnée*»¹¹. La portée de notre recherche ne sera pas aussi étendue.

Dans la mesure où seuls présentent de l'intérêt, dans un travail juridique approfondi, les actes qui ont un effet sur l'ordonnancement juridique – ceux qui produisent des effets de droit¹² –, nous nous sommes focalisé sur les actes juridiques¹³.

L'une des caractéristiques qui, comme nous le verrons plus loin, font de la participation un instrument exceptionnel en droit administratif¹⁴ – à savoir la remise en cause, même partielle ou indirecte, du caractère en principe unilatéral de l'action administrative – explique que, tout en étant conscient du caractère imparfaitement défini du concept¹⁵, nous ayons limité notre recherche aux décisions qui sont prises par l'autorité publique, agissant au demeurant en tant que telle¹⁶. L'étude de la

10. E. GARCIA DE ENTERRIA, «Principes et modalités de la participation à la vie administrative», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 269.

11. Pour d'autres exemples de définition large de la participation, voy. J.-C. HELIN, «Urbanisme et démocratie», *Act. jur. D.A.*, 1993, p. 184; K. VAN DER ZWIEP, *Public Participation as an Instrument for Environmental Protection*, <http://www.rec.org/REC/Publications/PPManual/FeeBased/ch14.html>, p. 1.

12. Sur les questions relatives à la détermination de l'acte qui fait ou non grief, voy. not. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 624 et s.; J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 264 et s.

13. Que nous qualifierions généralement de «décisions» mais sans y attacher d'autre signification particulière (voy. J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1998, p. 98; J.-M. DE FORGES, *Droit administratif*, Paris, P.U.F., 1998, p. 23; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. I, Paris, Montchrestien, 1999, p. 679).

14. Voy. ci-dessous: l'intervention des particuliers dans le processus décisionnel des autorités, en principe unilatéral.

15. Comme l'indique P. LEWALLE, «au fil des cas, l'autorité administrative s'est révélée de plus en plus difficile à cerner» (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 555). Dans le cadre du présent travail de droit administratif spécial (et *a fortiori* dans sa partie introductive), il n'était évidemment pas envisageable d'en examiner les contours exacts et nous renvoyons donc à ceux qui découlent de la jurisprudence du Conseil d'État, dans son état actuel. Nous reviendrons, malgré tout, sur cette notion à plusieurs reprises dans le corps de notre travail et, notamment, quand il sera question du statut des organes permanents de la participation.

16. Nous avons donc exclu les actes et décisions adoptés par l'autorité agissant exclusivement comme acteur économique (voy. P. ORIANNE, «La participation et les activités économiques», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 303) ou, plus généralement, comme particulier (E. MARON,

participation étant directement relative à la relation entre particuliers et gouvernants, nous n'avons pas englobé dans notre examen les décisions adoptées par les particuliers, malgré leurs effets potentiellement importants sur la « politique » de l'urbanisme et de l'environnement¹⁷.

S'agissant ici d'une recherche de droit administratif, nous n'avons examiné que la participation des particuliers à la décision administrative et non, malgré ce qu'il y aurait à en dire, celle qui pourrait avoir trait aux décisions législatives¹⁸, voire juridictionnelles¹⁹.

« Les notions d'acte administratif et d'autorité administrative: compétence ou incompétence du Conseil d'État pour connaître des recours en annulation dirigés contre les actes de nature administrative accomplis par des autorités relevant du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire? », in *Le Conseil d'État de Belgique 50 ans après sa création*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 329; comp. R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. I, Paris, Montchrestien, 1999, p. 508; D. LAGASSE, « Le Conseil d'État est-il compétent pour connaître des recours contre les décisions du Fonds de participation de la Caisse nationale de crédit professionnel refusant un prêt subordonné à un chômeur? », obs. sous C.E., 5 juill. 1994, n° 48.476, *J.L.M.B.*, 1995, p. 428; C.E., 30 juin 1995, *Feldmann et crts*, n° 54.151).

17. À propos de l'éventuelle participation à l'élaboration de ces décisions, voy. par ex. les éventuelles exigences susceptibles de découler de la certification ISO 14.000 ou du système EMAS; voy. le titre III du décret du parlement flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement; voy. ég. l'examen des éventuelles répercussions entre particuliers de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Certaines de ces décisions soulèvent d'ailleurs la question de savoir si la participation ne devrait pas également leur être imposée (voy. R. VAN GESTEL, « Zelfregulering en democratie: koningskoppel of gevecht om de troon? », in *Recht en democratie, De democratische verbeelding in het recht*, Anvers, Intersentia, 2004, pp. 495 et s.).

18. À l'heure actuelle, les exigences de démocratie participative sont inexistantes en droit positif interne lorsqu'il est question de l'adoption de textes législatifs (v. malgré tout ce qui sera dit à ce sujet dans le cadre de l'analyse du régime des autorisations tel qu'il découle de la directive E.I.E.). Peut-être parce que « c'est la décision administrative qui affecte la vie de tous les jours, c'est elle qui risque de mobiliser au maximum les résistances individuelles » (J. RIVERO, « Introduction », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 17) mais sans doute, avant tout, en raison de la volonté de ne pas porter atteinte aux fondements de la démocratie représentative (voy. par ex. J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 219), à tout le moins dans l'état actuel de notre droit constitutionnel: la Cour d'arbitrage a encore récemment rappelé que « relève des principes de base de la structure démocratique de l'État, la règle selon laquelle les assemblées législatives, qui sont élues et détentrices du résidu de la souveraineté, disposent dans l'exercice de cette mission de la plus large indépendance » (C.A., 26 mai 2004, n° 93/2004, pt B.5.3.), ce qui nous semble valoir également vis-à-vis de la participation. D'autant que – à tort ou à raison – l'intervention du législateur continue à être considérée comme offrant des garanties supérieures à celles de l'Exécutif, même assorties d'une procédure de participation (C.A., 2 juill. 2003, n° 94/2003, pt B.20.2.). Cette situation pourrait cependant évoluer à l'avenir (voy. par ex. l'article 13 du Protocole de Kiev des 21-23 mai 2003 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à

l'évaluation stratégique environnementale; en invoquant davantage de transparence du travail législatif au bénéfice des citoyens, le rapport 2006 du Conseil d'État de France, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000245/0000.pdf>, p. 327, laisse entrevoir la naissance d'exigences de participation à l'égard du législateur). Dans certains cas, la volonté de protection de la démocratie représentative fait par ailleurs question. Sans parler des actes de préparation de la loi par le pouvoir exécutif (voy. notre examen du champ d'application de l'article 8 de la Convention d'Aarhus, dans la seconde partie de notre travail), on peut reprendre ici l'exemple des modifications apportées aux plans de secteur par voie législative, soit de manière ponctuelle (voy. l'exemple du décret du Conseil régional wallon du 25 juillet 1996 relatif à la création de la zone mixte d'habitat et de loisirs de la Plate Taille, dont certains estiment que, malgré son importance, ne fût-ce que géographique, il portait sur un «projet tout à fait spécifique» (*Doc.*, Parl. w., 1995-1996, n° 169/1, p. 2)), soit de manière globale (voy. l'exemple du décret du parlement wallon du 27 novembre 1997 modifiant le C.W.A.T.U.P., dont l'article 6 avait pour objet le remplacement des anciennes définitions des zones des plans de secteur par de nouvelles); l'exemple de la confirmation législative de permis d'urbanisme (à ce sujet, voy. not., à propos du décret de la Région flamande du 29 mars 2002, portant confirmation des autorisations urbanistiques accordées par le gouvernement flamand le 18 mars 2002 en application du décret du 14 décembre 2001 pour quelques permis de bâtir auxquels s'appliquent des raisons obligatoires de grand intérêt public, C.A., 26 nov. 2003, n° 151/2003, pt B.7.3.: la Cour n'est pas compétente pour juger de la rigueur du contrôle exercé par une assemblée législative, ni en principe pour se prononcer sur son fonctionnement interne; dans le même sens, voy. C.A., 19 avril 2006, n° 56/2006, pt B.6.2); l'exemple de la confirmation législative de mesures de protection de certains sites (voy., à propos de la législation flamande de protection des dunes, C.A., 27 mars 1996, n° 24/96, où la Cour rejette l'argument de l'absence de prise en compte des réclamations formulées au cours de la procédure de désignation, en indiquant que, compétente pour contrôler la conformité d'une disposition de nature législative notamment aux articles 10 et 11 de la Constitution, elle ne l'est pas pour contrôler les formalités préalables à l'adoption de cette disposition).

19. En droit administratif général, voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 830: «il faut le répéter inlassablement: dans un État démocratique, la formulation même de la règle de droit ne peut appartenir au juge, personnage non élu». À titre d'exemple, nous pensons plus spécialement aux principes du droit de l'environnement «mis en lumière» par la jurisprudence comme, par exemple, le principe de précaution (M. PÂQUES, «Antennes GSM, urbanisme, préjudice et précaution dans la jurisprudence du Conseil d'État», in *Formation permanente CUP*, vol. 42, nov. 2000, pp. 435 et s.; voy. ég. B. JADOT, «Les associations de protection de l'environnement devant le Conseil d'État: une espèce en voie de disparition?», obs. sous C.E., 24 sept. 2004, *a.s.b.l. Grez-Doiceau, Urbanisme et environnement*, n° 135.408, *J.T.*, 2005, p. 122, qui vise l'«audace» dont a fait preuve le Conseil d'État). On peut également penser, toujours à titre d'exemple, à la jurisprudence qui fait prévaloir, en matière d'expropriation d'utilité publique, la «pratique» sur la condition légale expresse de l'extrême urgence (voy. not. C.E., 25 nov. 2005, *Nothomb*, n° 151.748; C.E., 23 févr. 1999, *De Cree*, n° 78.918, et les observations critiques de M. PÂQUES, «L'administration doit-elle encore justifier l'extrême urgence de l'expropriation», *Am.-Env.*, 1999, p. 217; comp. d'ailleurs cette jurisprudence à celle qui indique justement que «la portée d'une norme générale ne peut (...) être déterminée en considération des spécificités d'une situation particulière à laquelle elle est appliquée»: C.E. 10 nov. 2005, *Caiarelli*, n° 151.172). Il serait, en effet, intéressant d'examiner pourquoi ces véritables

Les décisions administratives qui formeront notre champ d'investigation sont celles qui relèvent du droit de l'urbanisme et de l'environnement. C'est là, en effet, où la participation est la plus développée, spécialement du point de vue des bénéficiaires²⁰. Elle y dispose, en outre, on le verra, de bases fort anciennes. C'est là aussi qu'elle subit aujourd'hui l'évolution la plus marquante²¹. Enfin, elle y est la plus chaotique, ce qui,

normes ne sont soumises à aucun processus de démocratie, ni représentative ni participative, et pourquoi le juge, qui n'a « guère d'autres comptes à rendre qu'à lui-même » (J.-F. NEURAY, « Le "Code wallon de l'eau" est-il un code? », *Am.-Env.*, 2005, n° spéc., p. 42), devrait nécessairement être la seule autorité qui puisse adopter des normes sans aucun contrôle, direct ou indirect, du public? Car il est bien question aujourd'hui, d'un côté, d'une « extension du pouvoir judiciaire », d'une « délégation de responsabilités croissante laissée aux juges » ou qu'ils s'attribuent eux-mêmes et, d'un autre côté, d'attaques répétées « à l'encontre d'une justice (...) bureaucratique » et de la mise en avant « des droits à une justice plus (...) transparente » (Th. DUVILLIER, « Crise de société et complexification sociétale – Crise du droit et régulation juridique », *R.I.E.J.*, 2000, pp. 31 et 33; sur l'extension de l'interventionnisme du juge, voy. P. Martens, « Mais où s'arrêteront les juges? », in *Liber Amicorum Paul Delnoy*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 975 et s.), tous éléments qui, comme nous le verrons en étudiant ses finalités, correspondent à ceux mis en avant par certains pour justifier la participation en droit administratif. On peut éventuellement renvoyer ici le lecteur aux futurs actes du colloque de Louvain-la-Neuve du 25 novembre 2005 sur le thème de la participation du citoyen à l'administration de la justice. Ceci étant, il serait hâtif de déduire de notre question que nous serions nécessairement favorable à une participation du public à l'élaboration des décisions juridictionnelles. Sur les motifs de l'exclusion de ces décisions du champ d'application de la Convention d'Aarhus, voy. not. S. STEC, S. CASEY-LEFTOWITZ et J. J. JENDROSKA, « The Aarhus Convention: An implementation Guide, United Nations, Economic Commission for Europe », <http://www.unece.org/env/pp/acig.htm>, 2000 (ci-après: « le Guide d'application de la Convention » ou « le Guide d'application »; quand nous faisons référence à la traduction française de ce document, nous l'indiquons), version française, p. 42.

20. Comp. F. TULKENS et C. WIJNANTS, « La motivation en matière d'urbanisme et d'environnement », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Chartre, 2005, p. 72.

21. Dans le même sens, voy. V. DE COOREBYTER, *La citoyenneté*, Bruxelles, CRISP, 2002, p. 115; J.-F. NEURAY, « Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement », in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1998, p. 145; K. MEERSCHAUT et J. VAN EX, « Informatie, inspraak en rechtsbescherming in het ruimtelijk ordeningsrecht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest », *T.M.R.*, 1998, p. 210; C. LAMBRECHTS, « Public Participation in Environmental Decisions », *E.E.L.*, 1996, p. 96. Voy. ég., à propos de la transparence administrative, C. DE TERWANGNE, L'accès du public à l'information détenue par l'administration, *Rev. b. dr. const.*, 1996, p. 109, note 11. L'évolution du droit français est décrite de manière comparable par J.-C. HELIN, « Urbanisme et démocratie », *Act. jur. D.A.*, 1993, p. 184. À propos de la Suisse, voy. Ch. GUY-ECABERT, *Procédure administrative et médiation – Inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 155. À propos des pays d'Europe centrale, voy. S. STEC et M. TOTH NAGY, « Public Participation in Central and Eastern Europe », <http://www.rec.org/REC/Publications/>

étant donné l'importance de la matière, appelle avec une urgence accrue des suggestions de restructuration harmonieuse. Cette limitation de notre travail ne signifie évidemment pas qu'à nos yeux, la participation devrait être cantonnée en droit de l'urbanisme et de l'environnement²².

Encore, même dans ces deux domaines, n'est-il pas envisageable d'examiner systématiquement tous les textes applicables²³, malgré la nécessité qu'il pourrait y avoir d'y procéder²⁴. Il est en effet devenu banal²⁵ d'évoquer la prolifération des normes spécialement dans ces

PPManual/cover.html, p. 1. La Convention d'Aarhus et les directives dont il a été question ci-dessus sont d'ailleurs limitées au droit de l'environnement, entendu il est vrai dans un sens large. On constate que le Livre blanc sur la gouvernance européenne encourage les États à organiser de larges consultations « lors de la mise en œuvre de décisions et de politiques européennes ayant une dimension territoriale » (p. 10). Ce n'est d'ailleurs pas étonnant si l'on se rappelle que le début de « l'ère écologique » est également datée du début des années septante (A. Kiss, « Une nouvelle lecture du droit de l'environnement », in *L'écologie et la loi*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 363). Pour P. LE LOUARN (« Démocratie de proximité et protection de l'environnement : la participation du citoyen local », *Rev. jur. environ.*, 2002, p. 592), l'explication est la suivante : « c'est l'environnement, sa défense et son illustration qui forment le noyau de ce débat car rien ne mobilise mieux les citoyens locaux, pense-t-on, que la menace directe de leur cadre de vie ».

22. Dans d'autres pays, comme les États-Unis ou le Canada, le champ d'application *ratione materiae* de la participation est beaucoup plus large et englobe bien d'autres domaines d'action de l'administration. Compte tenu de l'importance que la participation représente selon nous en termes d'évolution démocratique (voy. nos conclusions générales) et de la nécessité de ne pas se cantonner à une vision « écocentrique » des choses (voy. à ce sujet notre analyse de l'article 23 de la Constitution, dans la seconde partie de notre travail), nous serions *a priori* plutôt favorable à une extension généralisée de la participation dans d'autres domaines que ceux de l'urbanisme et de l'environnement, mais sous réserve évidemment du bilan coût-avantage qu'il faudrait préalablement réaliser.

23. Comp. F. TULKENS et C. WIJNANTS, « La motivation en matière d'urbanisme et d'environnement », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Chartre, 2005, p. 71 : « il est sans doute illusoire de vouloir en dresser l'inventaire ».

24. Comp. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 147 : « tout le spectre du droit interne de l'environnement gagnerait sans doute à être réexaminé au regard des obligations résultant de l'article 7 de la Convention (d'Aarhus) et des textes de droit communautaire pris dans la foulée de cette disposition ».

25. Voy. J. UNTERMAIER, « Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier », in *Les hommes et l'environnement – Études en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 499. Nous y reviendrons quand nous évoquerons l'obligation de restructurer, dans la seconde partie de notre travail.

matières²⁶, d'autant qu'en droit belge, il faut en réalité compter avec quatre systèmes législatifs distincts, qui s'écartent sans cesse les uns des autres. Aussi bien, le temps nous a dicté des choix. Nous nous focaliserons sur les décisions administratives de droit wallon et nous n'examinerons donc pas la participation des habitants de la Région wallonne aux décisions administratives prises dans les pays et régions limitrophes²⁷ ou en droit international²⁸. Nous confronterons cependant le droit wallon au droit international et communautaire et, dans cette mesure, l'ensemble de notre analyse sera nourrie par le contenu de ce dernier²⁹. Nous nous servirons par ailleurs, le cas échéant, du droit bruxellois³⁰, du droit

26. Voy. par ex. Th. G. DRUPSTEEN, «Kroniek van het milieurecht», *N.J.B.*, 23 sept. 1994, annexe, p. 66, cité par L.P. SUETENS, «Le droit à la protection d'un environnement sain (article 23 de la Constitution belge)», in *Les hommes et l'environnement – Études en l'hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 491 ; B. Jadot, «Le droit de l'environnement: constats et suggestions», in *La pathologie législative, comment en sortir?*, Bruges, La Chartre, 1998, p. 54. J. UNTERMAIER («Nous n'avons pas assez de droit! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier», in *Les hommes et l'environnement – Études en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 502) renvoie aux expressions suivantes, utilisées par certains auteurs: «pollution réglementaire», «super-prolifération», «indigestion du corps social». De même, le droit de l'environnement est qualifié de «chaotique, non coordonné, non intégré et complexe» par Ch. VANDEWAL («“Ik droom van groene weiden” – Overwegingen omtrent het strafrechtelijke beleid inzake het leefmilieu», *T.M.R.*, 2003, p. 567). Voy. ég. H. BOCKEN, «Te veel milieurecht?», *R.W.*, 1987-1988, col. 803. Les travaux préparatoires du livre I^{er} du C.W.E. sont également très révélateurs dans ce sens (voy. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2003-2004, n° 695/1, p. 51).

27. À ce sujet, voy. l'accord de coopération du 4 juillet 1994 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement, ainsi que l'article D.58, § 2, du livre I^{er} du C.W.E.

28. Sur ce sujet, voy. D. GRIMEAUD, «Le droit international et la participation des organisations non gouvernementales à l'élaboration du droit de l'environnement: une participation en voie de formalisation?», in *La protection de l'environnement au cœur du système international et du droit interne – Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 87 et s.; voy. ég. not. le Livre blanc de la Commission européenne sur une politique de communication européenne, du 1^{er} février 2006 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0035fr01.pdf).

29. Qui, comme l'expérience du travail de rédaction d'une directive communautaire au sein du groupe «environnement» du Conseil le montre, n'est souvent par nature qu'un condensé de droit comparé.

30. Par exemple lorsqu'il sera question du droit d'initiative (voy. l'article 55 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme). Voy. ég. par ex. l'article 2 de l'ordonnance bruxelloise relative à l'accès à l'information en matière d'environnement, qui favorise l'utilisation des techniques de télécommunication informatique et/ou des techniques électroniques, lorsqu'elles sont disponibles.

flamand³¹, du droit fédéral³² et du droit français³³ comme éléments de comparaison.

Enfin, en droit wallon, quatre législations nous paraissent les plus représentatives³⁴ du droit du « cadre de vie »³⁵, à savoir les textes organiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de l'environnement³⁶,

31. Nous nous y référons par exemple tout spécialement dans le cadre de la définition du concept de « plans et programmes ». Un examen approfondi du droit flamand présenterait d'indéniables avantages. À nos yeux, il ne fait, par exemple, aucun doute qu'il est plus avancé que le droit wallon en ce qui concerne le régime applicable aux conseils consultatifs (voy. par ex. les articles 2, alinéa 2, 3, § 3, et 4, du décret du parlement flamand du 10 mars 2006 portant création d'un Conseil d'avis stratégique de l'aménagement du territoire; voy. ég., not., le décret du parlement flamand du 18 juillet 2003 réglant les conseils consultatifs stratégiques). Pour un exposé en langue française du droit flamand de l'urbanisme, voy. M. BOES, « La législation en matière d'aménagement du territoire en Région flamande », *Am.-Env.*, 2002, pp. 3 et s. Pour un exposé en langue française du droit flamand de l'environnement, voy. L. LAVRYSEN, I. LARMUSEAU et P. LEFRANC, « Développements récents dans la législation sur l'environnement et la législation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme », *Formation permanente CUP*, vol. 42, novoy. 2000, pp. 161 et s.

32. Ainsi, l'arrêté royal du 9 janvier 2000 fixant les règles générales pour la consultation de la population sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable prévoit que l'avant-projet de plan est « également rendu accessible sur internet »: il s'agit donc d'un exemple d'introduction de l'informatique dans la seconde phase de l'enquête publique.

33. En ce qui concerne tout spécialement le commissaire enquêteur. Le droit français comporte un certain nombre de différences marquantes par rapport au droit wallon: la Charte de l'environnement et son principe de participation, l'institution du commissaire enquêteur, le débat public pour les opérations complexes, des effets de la participation réduits par rapport à ceux que nous examinerons en droit wallon, etc.

34. Dans le même sens, voy. M. LEJEUNE, « Avant-propos », in *Le cadre de vie en Région wallonne*, Bruges, La Charte, 1990, pp. 5 et s.

35. Sur ce concept, voy. M. PÂQUES, « Cadre de vie, révision et identité du droit de l'aménagement du territoire », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 5; J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 54; M. BOVERIE, « Le cadre de vie: approche pratique », in *Communes et Région: quel partenariat pour le XXI^e siècle?*, Namur, Union des villes et communes de Wallonie, 1999, pp. 187 et s.; M. LEJEUNE, « Avant-propos », in *Le cadre de vie en Région wallonne*, Bruges, La Charte, 1990, pp. 5 et s. Dans les textes de droit positif, le concept apparaît notamment à l'article D.50, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E., qui correspond à l'article 2, alinéa 1^{er}, du D.E.I.E., ainsi qu'à l'article 1^{er}bis, § 4, 5^o, de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit; dans le C.W.A.T.U.P., voy. le titre du chapitre 1^{er}, du livre I^{er} du titre III, relatif à la protection du patrimoine; voy. ég. not. le programme 14.01 de l'article 45 du décret du parlement wallon du 15 décembre 2005 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2006.

36. Au sens générique, à savoir en ne visant que les dispositions « transversales » et en excluant en principe les législations dites « sectorielles », telles celle des déchets, du bruit, de l'air ou de l'eau. Nous ne verrons donc que le D.P.E., qui instaure le permis d'environnement, et le livre I^{er} du C.W.E., qui vise notamment l'évaluation des incidences sur l'environnement, la planification environnementale et les conventions environnementales.

de la protection du patrimoine culturel³⁷ et de la protection des sites naturels³⁸. Ce seront ces textes, aisément consultables sur internet³⁹, que nous examinerons⁴⁰.

37. Au sens de patrimoine historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager.

38. À cet égard, nous nous limitons aux plus importants d'entre eux, à savoir ceux qui traduisent en droit interne les obligations communautaires liées au réseau Natura 2000. Nous n'examinons notamment pas les législations de protection des parcs et réserves naturels en Région wallonne. Ce choix est essentiellement dicté par le caractère extrêmement récent des textes retenus, susceptible de révéler certaines évolutions de la participation. Sur les autres régimes de protection des milieux naturels, notamment ceux visés aux articles 6 et suivants de la L.C.N., voy. not. D. MISONNE, « Le zonage en droit de l'environnement: inventaire et critères de désignation », in *Le zonage écologique et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 13 et s.; N. DE SADELEER et D. MISONNE, « Les mécanismes de conservation des habitats naturels et leur rapport au droit foncier en Région wallonne et en Région bruxelloise », in *Le droit de la conservation de la nature*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1996, pp. 53 et s.

39. À tout le moins dans une version constamment remise à jour; voy. le site <http://wallex.wallonie.be/indexMain.html>, en utilisant la recherche thématique, pour l'essentiel sous les verbes « aménagement du territoire – patrimoine » et « environnement » (plus précisément, en ce qui concerne le second, les verbes « Code de l'environnement », « permis d'environnement » et « évaluation des incidences sur l'environnement »).

40. Ce qui a notamment pour conséquence que nous n'examinerons pas la participation organisée dans le cadre de l'adoption d'un certain nombre de décisions administratives qui relèvent du droit de l'urbanisme ou de l'environnement. Voy. par exemple, en lien plus direct avec les textes que nous analyserons: le plan urbain de mobilité de l'article 3, § 3, du décret du parlement wallon du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales, la décision de création d'un parc naturel (et ce malgré l'importance de la participation qui y est liée: voy. N. DE SADELEER et D. MISONNE, « Étude de trois mécanismes juridiques de conservation des espaces naturels et de leur pertinence pour la pratique notariale », in *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 286; A. LEBRUN, *Les effets juridiques de la création d'un parc naturel*, *Am.-Env.*, 1998, n^o spéc., p. 258) ou le plan de gestion du bassin hydrographique wallon, de l'article D.24 du livre II du C.W.E., (à ce sujet, voy. S. LEPRINCE et M. PÂQUES, « La gestion des eaux par bassins hydrographiques », *Am.-Env.*, 2001, pp. 25 et s.; S. LEPRINCE, « La nouvelle directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau: coordination et efficacité? », *Act. dr.*, 2001/4-2002/1, pp. 851 et s.; nous ne verrons donc pas les éléments, éventuellement intéressants, du régime de participation du public auquel l'élaboration de ce plan est soumis, comme la réitération de l'enquête publique aux différents stades du long processus d'élaboration de ce plan, la (très) longue durée de chacune de ces enquêtes publiques (six mois), la référence à internet, etc.).

Section II. Les limites relatives aux bénéficiaires de la participation

La définition extrêmement large que G. CORNU donne de la participation⁴¹ ne comporte aucune limite relative à ceux qui en sont les bénéficiaires⁴².

Parce que nous voulons nous concentrer sur le caractère exceptionnel de la participation en droit administratif⁴³, nous préférons la définition de E. GARCIA DE ENTERRIA, selon qui la participation ne concerne que « *l'intervention d'une personne privée* »⁴⁴. C'est ce qui explique que nous excluons de notre étude les formes de partage des compétences et des pouvoirs entre les différentes personnes publiques⁴⁵, du moins lorsqu'elles y agissent en tant que telles⁴⁶. A titre d'exemple, les avis qui émanent d'autorités administratives à la demande de celle qui est compétente pour statuer sur une demande de permis ne relèvent pas, à nos yeux, de la participation. Ils seront identifiés dans notre travail par le vocable d'« enquête administrative ».

Encore faut-il préciser qui est cette « personne privée » dont il s'agit d'analyser la participation, et que P.-J. BARALLE qualifie de « *personne privée ordinaire, citoyen de base, destinataire réel du droit établi* »⁴⁷.

Il ne fait pas de doute que le droit à la participation est intimement lié au droit à l'information⁴⁸. Dans le domaine de ce dernier, les textes

41. Voy. ci-dessus.

42. Comp. ég. J. ELLIOTT, S. HEESTERBEEK, C. J. LUKENSMEYER et N. SLOCUM, *Participatory Methods Toolkit – A practitioner's manual*, Fondation Roi Baudouin et Institut flamand des sciences et de la technologie, www.kbs-frb.be ou www.viWTA.be, 2005, p. 9: « the public can be average citizens, the stakeholders of a particular project or policy, experts and even members of government and private industry ».

43. Voy. ci-après.

44. E. GARCIA DE ENTERRIA, « Principes et modalités de la participation à la vie administrative », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 251.

45. Comp., dans le même sens, P.-J. BARALLE, « Participation et droit de l'urbanisme », *Droit de l'environnement*, 2001, p. 123.

46. Il arrive régulièrement que des personnes morales de droit public interviennent spontanément dans une procédure de participation au même titre que les particuliers intéressés (voy. par ex. C.E., 30 juin 1995, *Feldmann et crts*, n° 54.151). Nous n'avons pas exclu ce type d'intervention de notre recherche.

47. P.-J. BARALLE, « Participation et droit de l'urbanisme », *Droit de l'environnement*, 2001, p. 123.

48. Sur les liens pratiques entre les deux, voy. ci-après. L'idée fondamentale qui sous-tend la législation relative à la publicité de l'administration repose par ailleurs également (voy. ci-après) sur le rapprochement entre administrés et détenteurs d'une parcelle de la puissance publique. Les travaux préparatoires de l'article 32 de la Consti-

applicables ont un champ d'application *ratione personae* extrêmement large⁴⁹. Or nous ne voyons pas de raison de procéder autrement en droit de la participation en restreignant ce champ d'application et ce, d'autant qu'il nous paraît précisément intéressant d'examiner si, d'après les textes en vigueur, le droit de participer est entièrement libre ou malgré tout soumis à des restrictions d'accès⁵⁰.

Nous examinerons donc les mécanismes de participation qui sont mis à la disposition de toute personne privée, qu'elle dispose ou non de la

tution (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2, p. 10) vont par exemple clairement dans ce sens, ainsi que la Cour d'arbitrage l'a rappelé dans son arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997. À titre d'exemple également, P. LEWALLE, M. PÂQUES et A. BLAISE ont décidé d'intituler leur ouvrage en grande partie consacré à la publicité de l'administration, de la manière suivante: «Prévenir les contestations entre administrations et administrés» (P. LEWALLE, M. PÂQUES et A. BLAISE, *Prévenir les contestations entre administrations et administrés*, Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, 1997). Voy. ég. C. DE TERWANGNE, «L'accès du public à l'information détenue par l'administration», *Rev. b. dr. const.*, 1996, p. 107; J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1998, p. 97.

49. Voy. not. C. DE TERWANGNE, *L'accès du public à l'information détenue par l'administration*, *Rev. b. dr. const.*, 1996, p. 110; I. JONGENELEN, «Openbaarheid van bestuur in de belgische wetgeving», *Jura Falconis*, 1994-1995, pp. 576 et 586. Les termes suivants sont utilisés pour désigner les bénéficiaires de la publicité active: «chacun» (article 32 de la Constitution), «public» (loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes; décret du Conseil régional wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration; décret du Conseil de la Communauté germanophone du 16 octobre 1995), «toute personne qui en fait la demande» (décret du Conseil de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, qui vise également le «public»; ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration) ou «population» (décret du parlement flamand du 18 mai 1999 relatif à la publicité de l'administration). La publicité passive appartient, selon les textes, à «chacun» (loi du 11 avril 1994; loi du 12 novembre 1997; ordonnance du 30 mars 1995; décret du 30 mars 1995) ou à «toute personne» (décret du 22 décembre 1994, décret du 18 mai 1999). Enfin, plus particulièrement en matière de protection de l'environnement, tant le décret du Conseil régional wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement (aujourd'hui les articles D.10 et suivants du livre 1^{er} du C.W.E.) que l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale ouvrent le droit d'accès à l'information relative à l'environnement à toute personne, physique ou morale. Le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler le caractère extrêmement étendu de ce champ d'application dans son arrêt n° 62.547 du 14 octobre 1996, *s.a. Électrification du rail et Duchêne*, à propos d'une personne morale.

50. C. LAMBRECHTS, «Public Participation in Environmental Decisions», E.E.L., 1996, p. 99.

personnalité juridique⁵¹ et peu importe sa nature, physique ou morale⁵², son niveau de formation ou de connaissance du problème traité par la décision administrative soumise à participation⁵³, son âge, sa nationalité, son domicile ou sa résidence⁵⁴. Dans ce contexte, les rapports que les particuliers appelés à intervenir peuvent avoir avec l'objet de la décision soumise à participation sont en principe indifférents⁵⁵. Il nous semble malgré tout que le sens courant attribué à la participation n'y englobe pas l'intervention du destinataire direct de la décision⁵⁶.

Sous cette réserve, à l'instar de B. JADOT⁵⁷, nous envisageons de manière très large le cercle des bénéficiaires de la participation et, à cet

51. Selon certains, on le verra, certaines dispositions visent à octroyer des droits et libertés à de simples groupements qui ne disposent pas de la personnalité juridique.

52. On n'ignore évidemment pas que les personnes morales sont également susceptibles de bénéficier de certains droits et libertés (sur cette question voy. not. R. ERGEC, *Introduction au droit public*, Diegem, Kluwer, 1995, p. 45).

53. On vise ici, en d'autres termes, la «capacité» à participer. À titre d'exemple, on peut remarquer qu'en 1962, en instaurant des mécanismes de participation, le législateur accordait une plus grande confiance aux «professionnels de l'urbanisme» qu'aux particuliers. Nous y reviendrons.

54. Il est en effet intéressant d'examiner dans quelle mesure le droit national permet ou non aux ressortissants d'autres pays de participer, voire, dans le contexte institutionnel belge, dans quelle mesure le droit régional permet ou non aux «ressortissants» d'autres régions de participer. Il suffit de penser ici, d'un côté, à ce que certains n'hésitent pas à qualifier de principe d'évaluation des incidences extraterritoriales (A. LEBRUN, *Memento de l'environnement*, Diegem, Kluwer, 1999, p. 333) ainsi qu'aux droits et libertés qui sont assurés aux ressortissants de certains ou de tous autres États et, d'un autre côté, aux limites éventuelles qui découlent par exemple de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution. Sur ces questions, voy. not. R. ERGEC, *Introduction au droit public*, Diegem, Kluwer, 1995, pp. 39 et s.

55. Il est en effet intéressant d'examiner si le droit opère des distinctions sur la base de ce critère, en effectuant par exemple une comparaison avec la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'intérêt à agir devant lui contre une autorisation administrative, sur la base notamment du lieu de résidence du requérant ou de la qualité de bénéficiaire, de destinataire ou de tiers par rapport à la décision administrative entreprise.

56. Dans le même sens, voy. Ch. GUY-ECABERT, *Procédure administrative et médiation – Inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 154. Nous visons ici tout spécialement le demandeur de permis, d'autorisation, de subvention ou d'utilisation d'un service public. J. SALMON (Le Conseil d'État, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 425) vise ces décisions, prises avec la participation de leurs destinataires mais uniquement à leur demande.

57. Qui fait référence à toute personne autre que l'autorité appelée à prendre la décision administrative concernée (B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 317).

effet, pour éviter les difficultés liées aux vocables⁵⁸ de « public »⁵⁹, « population »⁶⁰, « sujet »⁶¹, « individu »⁶², « administré »⁶³ ou « citoyen »⁶⁴, nous utilisons celui de « particulier »⁶⁵ ou de « personne privée », qui en est le synonyme⁶⁶.

58. Les vocables utilisés ne sont en effet pas neutres. Dans le même sens, à propos de la plupart de ceux que nous évoquons, voy. E. JORION, « De l'administration des affaires du peuple par le peuple », *A.P.T.*, 1977, p. 276 : « toutes ces expressions sont apparentées, mais n'en ont pas moins chacune un sens propre qui peut servir de fondement à des recherches d'orientations bien distinctes ».

59. Pour le définir, G. CORNU fait référence à un ensemble indéfini d'individus, ainsi qu'à la population (G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 1987). Le vocable « public » présente donc en lui-même peu d'intérêt, d'autant qu'il n'est nullement fait usage, dans sa définition, du caractère antithétique du « public » par rapport au pouvoirs ou à l'autorité.

60. Dans le langage courant, elle est « l'ensemble des habitants d'un pays » (*Petit Larousse illustré*, 1978). Ce vocable exclut donc tant les habitants des autres pays, même s'ils sont situés à proximité immédiate de nos frontières, que les résidents étrangers de passage, alors qu'il nous paraît précisément intéressant d'examiner dans quelle mesure le droit national leur permet ou non de participer.

61. Il s'agit, selon CORNU, d'un synonyme de « national ». Il doit donc être écarté pour la même raison que le précédent.

62. Le recours au vocable « individu » met essentiellement l'accent sur une comparaison entre lui et la société dans laquelle il évolue (*Petit Larousse illustré*, 1978 ; voy. ég. *Le Petit Robert*, 2004). À nouveau, ce vocable ne nous paraît pas pertinent dans la mesure où il ne souligne pas les prérogatives de l'autorité face aux particuliers ; il exclut par ailleurs les personnes morales (voy. E. JORION, « De l'administration des affaires du peuple par le peuple », *A.P.T.*, 1977, p. 276), ce qui ne correspond pas à notre souhait dans la mesure où, ainsi qu'on l'a déjà rappelé ci-dessus, celles-ci sont également susceptibles de bénéficier de certains droits et libertés liées à la participation.

63. Suivant le *Larousse*, il est celui « qui est soumis à une administration ». Comme le souligne JORION (« De l'administration des affaires du peuple par le peuple », *A.P.T.*, 1977, p. 276), reste évidemment à savoir de quelle administration il s'agit : de l'administration en général ou d'une administration particulière ? Pour éviter toute équivoque à ce sujet, il est donc préférable de ne pas recourir à ce vocable : à défaut, le risque serait de laisser croire que seuls ceux qui sont destinataires de la décision administrative devaient faire l'objet d'un examen.

64. Il s'agit de la « personne qui, dans un État démocratique, participe à l'exercice de la souveraineté, soit dans la démocratie indirecte par l'élection de représentants, soit dans la démocratie directe par l'assistance à l'assemblée du peuple, soit dans la démocratie semi-directe par le jeu du référendum ou de l'initiative populaire ». Dans cette mesure, ce vocable n'englobe manifestement pas les personnes morales et, de ce fait, il doit être écarté.

65. Défini par G. CORNU comme étant la « personne privée, personne quelconque, considérée dans ses intérêts privés, par opposition à l'État et aux personnes publiques ou aux gouvernants et agents publics remplissant les fonctions étatiques ». Cette définition semble correspondre parfaitement aux caractéristiques ci-dessus évoquées.

66. Voy. la définition donnée par G. CORNU.

Au demeurant, pour respecter ce qui fait le caractère exceptionnel de la participation⁶⁷, nous ne prendrons en considération que les interventions des particuliers en tant que tels: nous n'aurons donc pas égard, notamment, aux cas dans lesquels ils jouent un rôle en tant qu'experts⁶⁸ ou en tant que fonctionnaires ou agents publics.

Section III. Les limites relatives à la procédure de participation

Au sens très large du terme, on peut comprendre la participation des particuliers comme englobant, en sus de leur intervention dans le cadre du processus décisionnel, leur vote lors des élections et leur activité au sein des partis politiques⁶⁹.

Notre définition de la participation ne vise que le premier de ces trois types d'intervention. Elle correspond donc *a priori* à celle proposée

67. Voy. ci-après.

68. Dans un sens comparable, voy. E. NAIM-GESBERT, «Expertise scientifique et droit de l'environnement», in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 53; E. GARCIA DE ENTERRIA, «Principes et modalités de la participation à la vie administrative», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 263. La procédure de désignation des sites Natura 2000 en Région wallonne nous paraît constituer un bon exemple de cette distinction: alors que, de manière générale, nous le verrons, les propriétaires, occupants et autres tiers intéressés n'ont à aucun moment eu la possibilité de s'exprimer sur les projets de désignation, certaines associations de défense de l'environnement ont été appelées à donner des informations scientifiques préalables à propos de ces sites. Cette différence de traitement a été vertement critiquée par les propriétaires (voy. E. ORBAN DE XIVRY, «La procédure de sélection des sites en Région wallonne», in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 127) et les associations en question ont répondu qu'elles n'avaient pas été consultées en tant que particuliers mais en tant qu'experts dans le cadre d'une «collaboration scientifique» (*Doc.*, Parl. w., 2000-2001, n° 250/49, p. 9). On peut évidemment s'interroger sur la pertinence de cette justification et on peut se demander s'il n'y a pas malgré tout eu là une véritable discrimination. Nous y reviendrons. D'autres exemples peuvent être trouvés dans la composition des commissions consultatives qui sont partiellement ou totalement composées non de fonctionnaires mais de citoyens qui ont ça de particulier qu'ils sont «experts» dans un domaine. La distinction entre l'expert et le citoyen se marque également dans les travaux préparatoires de la loi organique de 1962, où les renseignements que le second peut donner sont vus comme étant susceptibles d'échapper «même à l'urbaniste qualifié» (Exposé du ministre des travaux publics du 7 juin 1960, *Ann.*, Sénat, 1959-1960, p. 1579).

69. Voy. Conseil de l'Europe, «La participation des citoyens à la vie publique locale – Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale», *Communes et régions d'Europe*, n° 72, 7-9 juin 2000, p. 17; J.-P. FERRIER, «La participation des administrés aux décisions de l'administration», *Rev. dr. publ.*, 1974, p. 663.

par R. GUILLIEN et J. VINCENT: «*principe d'aménagement du fonctionnement des institutions politiques et administratives (...) et qui consiste à associer au processus de décision les intéressés (...) ou leur représentants*»⁷⁰.

En prenant le mot dans un autre sens large, certains n'hésitent pas à incorporer dans le concept de participation la publicité de l'administration⁷¹ et le contentieux⁷². Certes, des liens étroits existent indéniablement entre ces trois éléments⁷³. De tels liens n'en font pas pour autant

70. R. GUILLIEN et J. VINCENT, Paris, Dalloz, 1978, cités par J. BOULOUIS, «Représentation et participation dans la vie politique et administrative», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 52.

71. Voy. par ex. S. GUÉRARD, «La démocratie locale en questions», *Rev. dr. publ.*, 2004, p. 1312. Certains n'hésitent d'ailleurs pas à parler de «participation informationnelle» (R. HAROU, P. FONTAINE et Z. ROSINSKI, *La participation des citoyens à la vie communale: enjeux et perspectives*, Namur, M.R.W., C.P.D.T., 2003, p. 22). J. ELLIOTT, S. HEESTERBEEK, C. J. LUKENSMEYER et N. SLOCUM (*Participatory Methods Toolkit – A practitioner's manual*, Fondation Roi Baudouin et Institut flamand des sciences et de la technologie, www.kbs-frb.be ou www.viWTA.be, 2005, p. 9) parlent de la transmission d'information comme d'un niveau de participation. L'article L.110-1-4° du Code de l'environnement français vise le «principe de participation» en commençant par le définir par référence à l'«accès aux informations relatives à l'environnement».

72. Voy. par ex. M. BOWMAN et E. ROBERTS, «An Overview of Various Forms of Public Participation in Environmental Decisionmaking», <http://www.rec.org/REC/Publications/PPManual/FeeBased/annex1.html>, p. 1; A. KISS, dans la préface du même travail, opère une association similaire, de même que K. VAN DER ZWIEP; M. PRIEUR, «Information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit international et communautaire», in *La protection de l'environnement au cœur du système international et du droit interne – Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 296; B. DROKENKO, La Convention d'Aarhus et le droit français, *Rev. jur. environ.*, 1999, n° spécial, p. 36 (qui vise «la participation avec ses trois composantes»); voy. encore le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, version française, p. 21, qui vise les «trois piliers de la participation du public»; voy. ég. p. 159, plus précisément à propos de l'accès à la justice: «dès lors qu'il contribue à faire respecter le droit de l'environnement, le public apporte un large appui aux efforts déployés par l'administration publique».

73. Dans le même sens, voy. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 173; C. LARSEN, «L'érosion électorale? Ou la participation du public au processus décisionnel: pièges et paradoxes de proximité», in *Les élections dans tous leurs états – Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 446. La Convention d'Aarhus porte sur les trois éléments. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992) opère une association similaire (voy. le principe 10). Il est clair que, sans information, il ne peut y avoir de participation efficace (voy. par ex. K. JANSSEN, J. STEYAERT et R. VAN GOMPEL, *Transparantie van overheidsinformatie in Vlaanderen, Beschouwingen en aanbevelingen*, Bruges, La Chartre, 2003, p. 11; C. LAMBRECHTS, «Public Participation in Environmental Decisions», *E.E.L.*, 1996, p. 96; K. VAN DER ZWIEP, «Public Participation as an Instrument for Environmental Protection», <http://www.rec.org/REC/Publications/PPManual/FeeBased/ch12.html>; X, *La protection de l'individu au regard des actes de l'administration*, document dactylographié, bibliothèque L. Graulich, Faculté de droit de Liège, 1975, XIVB52/1, p. 12).

une réalité unique. Il s'agit bel et bien de modes d'intervention distincts les uns des autres: dans le cadre de l'accès à l'information, le public n'est en aucun cas appelé à faire valoir son opinion et n'exerce aucune influence sur la décision administrative à prendre⁷⁴; dans le cadre du contentieux, le public exerce certes une influence sur cette décision mais il ne le fait, d'une part, qu'à l'intervention d'une autorité supplémentaire (le juge ou l'autorité supérieure) et, d'autre part, qu'*a posteriori*, c'est-à-dire une fois seulement que la décision a été prise. C'est pourquoi, nous n'envelopons dans notre définition de la participation ni la transparence administrative⁷⁵, ni le contentieux⁷⁶ – tant administratif que juridictionnel –, ni d'ailleurs les moyens alternatifs de règlement des litiges⁷⁷.

En droit de l'urbanisme et de l'environnement, les formes d'intervention des particuliers peuvent être nombreuses⁷⁸. A titre d'exemple, pour R. ANDERSEN et F. HAUMONT⁷⁹, il s'agit « *tantôt (de) détenir le pouvoir d'action et de décision administratives, tantôt (de) collaborer étroitement avec*

De même, il ne fait pas de doute que la jurisprudence exerce une grande influence sur le contenu des décisions administratives. Or, la plupart du temps, ce sont les particuliers qui sont à l'origine des recours et actions qui débouchent sur cette jurisprudence. Dans cette mesure, les recours juridictionnels permettent également aux particuliers d'influencer le contenu des décisions de l'autorité.

74. Comp. B. MENELET, « Les réalités de la démocratie participative dans l'aménagement et l'équipement du territoire: les apports de la loi "démocratie de proximité" », *Rev. dr. publ.*, 2004, p. 730: même si elle « est la clé de la décision (...), l'information ne fait pas la décision ».

75. Malgré les liens étroits qui existent entre les deux, tels que nous venons de les souligner.

76. Malgré l'intérêt que pourrait présenter l'examen de certaines dispositions par rapport au droit de la participation, comme l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 août 1911 pour la conservation de la beauté des paysages, qui ouvre un droit d'action à « tout citoyen belge ».

77. Nous n'examinerons donc pas la médiation, directement liée au contentieux (voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 201), même s'il en existe des manifestations expresses en droit de l'environnement (voy. par ex. le décret du parlement wallon du 8 juin 2001 instituant une autorité indépendante chargée du contrôle et du suivi en matière des nuisances aéroportuaires, spéc. son article 2, 7^o).

78. J. RIVERO, « Introduction », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 13.

79. R. ANDERSEN et F. HAUMONT, « Rapport belge », in *Citoyen et administration*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 61. Comp. E. GARCIA DE ENTERRIA, « Principes et modalités de la participation à la vie administrative », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 260, qui distingue entre la participation organique, la participation fonctionnelle et la participation coopérative. S. CASSESE distingue, lui, entre la participation organique et la participation procédurale (S. CASSESE, « Les conditions de participation du citoyen à la vie administrative », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 277).

les pouvoirs publics à la satisfaction des besoins collectifs, tantôt encore (d')être stimulé et orienté dans ses activités privées par les pouvoirs publics, tantôt enfin (d')être consulté préalablement à la prise de décision». Nous verrons ci-après pourquoi nous excluons les deux premières formes, du fait des effets qui y sont liés. Quant aux subsides et à la fiscalité (stimulation et orientation), ils relèvent avant tout de l'examen de l'influence des pouvoirs publics sur les décisions des particuliers plus que de la participation de ces derniers à l'action des premiers. Reste donc, suivant cette classification, la consultation préalable, qui constitue effectivement le tronc commun des différents modes de participation que notre définition vise.

La consultation se caractérise par une intervention, d'une part, postérieure à la mise en œuvre de la procédure décisionnelle et, d'autre part, antérieure à sa conclusion par la prise de décision. Les particuliers se voient cependant également offrir, dans certains cas, des moyens de provoquer eux-mêmes le lancement de cette procédure, par l'exercice du droit d'initiative⁸⁰. De même, il arrive qu'ils soient consultés après la prise de décision, dans le cadre de son exécution : c'est la technique du comité d'accompagnement. Nous les incluons tous deux dans notre définition.

La limitation de notre sujet en raison du champ d'application matériel de la participation entraînera l'exclusion de notre réflexion de la pétition⁸¹, de la consultation populaire communale⁸² et provinciale⁸³ et de

80. Dans ce cadre, comme l'indique J. SAMBON, la participation n'est plus seulement «réactive» mais également «proactive» (J. SAMBON, «Le droit de pétition et le déclenchement de procédures par le public: de la participation réactive à la participation proactive», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 47).

81. Sur ce concept, voy. not. S. CASTELAIN, «Het petitierrecht in Europa: Bespreking van het recht om verzoekschriften in te dienen bij de regionale parlementen in Duitsland, Spanje, Italië en Vlaanderen», *C.D.P.K.*, 2004, pp. 226 et s.; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, La Chartre, 2003, pp. 513 et s.; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 301; Ph. DE KEYSER, «Het petitierrecht afgestoft?», *T.B.P.*, 2000, pp. 596 et s.; J. VANDE LANOTTE, *Participatie en rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur: het petitierrecht ont(k)leed*, Anvers, Kluwer, 1986; J. VANDE LANOTTE et Y. LEJEUNE, «Actualité du droit de pétition», *Les cahiers const.*, 1985/4, 79 p. On retiendra pour l'essentiel ici que, suivant la doctrine qui vient d'être citée, la pétition se distingue de l'initiative – que nous examinerons – essentiellement en ce que la première ne fait aucune obligation à l'autorité, qui ne doit même pas en accuser réception et encore moins y répondre.

82. Voy. l'article L1141-1 du C.D.L.D. Sur ce concept, voy. F. TULKENS, «Les procédures de consultation et de discussion organisées ou non par un texte», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 31 et s.; F. TULKENS, «La consultation populaire communale», *J.T.*, 1995, pp. 729 et s.

83. Suivant l'article 41 de la Constitution, elle peut porter sur les matières d'intérêt provincial, dont ne relèvent ni l'urbanisme, ni l'environnement, au sens où nous l'entendons ici.

la faculté offerte au conseil communal de créer des conseils consultatifs⁸⁴. C'est que, fort peu utilisés en pratique⁸⁵, ces trois modes d'intervention des particuliers ne sont pas visés par les textes que nous avons retenus et ne sont pas spécifiquement consacrés aux décisions administratives adoptées en droit du cadre de vie⁸⁶.

Par ailleurs, puisque la participation au sens strict ne nous semble concerner que l'intervention des tiers par rapport à la décision à prendre⁸⁷, nous excluons les modes qui n'ouvrent la participation qu'au principal destinataire de ladite décision⁸⁸.

84. Voy. l'article L1122-35 du C.D.L.D.

85. Dans ce sens, voy. not. F. TULKENS, «Les procédures de consultation et de discussion organisées ou non par un texte», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 36 et s.

86. L'article 28 de la Constitution et la doctrine indiquent clairement que le mécanisme de la pétition peut être utilisé en droit du cadre de vie. C'est moins clair en ce qui concerne la consultation populaire communale des articles L1141-1 et s. du C.D.L.C. (articles 318 et s. de la N.L.C.). L'article L1141-1 autorise le recours à la consultation populaire communale préalablement à l'adoption de décisions du conseil communal qui relèvent, notamment, de l'intérêt communal ou de tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure. Au vu de cette formule extrêmement large, sans devoir examiner la très délicate question de la définition des limites de l'intérêt communal (sur cette question, voy. not. M. PÂQUES, «Articulation de la police administrative générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement», in *Communes et Région: quel partenariat pour le XXI^e siècle?*, Namur, U.V.C.W. et C.D.G.E.P., 1999, pp. 169 et s.; P. THIEL, «Les règlements des conseils communaux – Florilège jurisprudentiel», *Rev. dr. commun.*, 1997, pp. 2 et s.; A. COENEN, «L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal», *Mouv. comm.*, 1992, n° 2, pp. 88 et s.; I. KOVALOVSKY, «Le pouvoir réglementaire des communes en matière de protection de l'environnement», *Ann. dr.*, 1991, pp. 363 et s.; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, t. I, pp. 176 et s.), il ne semblerait *a priori* pas exclu que le conseil communal fasse usage de cet outil préalablement, par exemple, à l'adoption d'un règlement communal d'urbanisme (F. TULKENS, «La consultation populaire communale», *J.T.*, 1995, pp. 730) mais ce n'est pas certain (comp. F. TULKENS, «Les procédures de consultation et de discussion organisées ou non par un texte», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 36 et 38).

87. Dans le même sens, voy. Ch. GUY-ECABERT, *Procédure administrative et médiation – Inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 154.

88. Nous excluons donc l'audition préalable, qu'elle découle du principe «*audi alteram partem*» (voy. not. J. JAUMOTTE, «Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative», in *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 650 et s.; D. LAGASSE, «L'évolution du contrôle exercé par le Conseil d'État au contentieux de l'annulation (spécialement pendant la période 1987-1996)», in *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 431 et s.) ou de dispositions expresses, comme c'est notamment le cas dans le cadre de la procédure de délivrance du C.U.2 (voy. l'article 150bis, § 2, al. 5, du C.W.A.T.U.P.) ou dans le cadre du recours organisé en matière de permis d'urbanisme et de lotir (voy. l'article 120, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.).

Enfin, on voit aujourd'hui l'administration créer sans arrêt de nouveaux modes de consultation des particuliers, en dehors de tout cadre décrétal ou réglementaire⁸⁹. Il n'est pas envisageable de les examiner tous. C'est pourquoi nous ne viserons ici que les modes de participation institutionnalisés, à savoir ceux qui sont prévus par des textes légaux ou réglementaires⁹⁰. Nous vérifierons malgré tout la mesure dans laquelle ces modes «libres» sont juridiquement admissibles.

En définitive, nous examinerons donc les modes de participation suivants: l'initiative, l'enquête publique, l'enquête que nous qualifions de «ciblée»⁹¹, les conseils consultatifs, la concertation et les comités d'accompagnement. Nous proposerons une définition de chacun d'eux dans les conclusions de la première partie de notre travail⁹².

Section IV. Les limites relatives aux effets des résultats de la participation

En ce qui concerne les effets de la participation, on pourrait envisager la gestion qui découle d'une dévolution⁹³ ou la cogestion⁹⁴, le contrat, la consultation décisive⁹⁵, la concertation et la consultation simple.

89. Pour des exemples, voy. M. DELNOY, «Définition, notion de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 16; R. HAROU, P. FONTAINE et Z. ROSINSKI, *La participation des citoyens à la vie communale: enjeux et perspectives*, Namur, M.R.W., C.P.D.T., 2003, pp. 31 et s.; P. DELNOOZ, «La méthode accélérée de recherche participative», *Env. et société*, 1998, n° 21, p. 61. Voy. ég. J.ELLIOTT, S. HEESTERBEEK, C. J. LUKENSMEYER et N. SLOCUM, *Participatory Methods Toolkit – A practitioner's manual*, Fondation Roi Baudouin et Institut flamand des sciences et de la technologie, www.kbs-frb.be ou www.viWTA.be, 2005, pp. 29 et s.

90. Comp., à propos de la force du public dans le cadre d'une manifestation, C.A., 15 juill. 1999, n° 91/99, pt B.9.

91. Parce qu'elle ne vise que certains particuliers et non la généralité des personnes privées.

92. Voy., dans ces conclusions, la typologies des différents modes de participation.

93. Ou gestion entièrement confiée à des particuliers. Exemple: gestion des polders et wateringues.

94. Ou association au sein d'un organe de gestion. Exemple: prise de participation des pouvoirs publics dans une entreprise privée ou, en quelque sorte au contraire, désignation de particulier au sein d'un organe décisionnel d'une institution publique (voy. par ex. la participation obligatoire d'étudiants à la composition des organes des institutions universitaires en Communauté française; C.A., 1^{er} mars 2005, n° 48/2005, C.D.P.K., 2005, p. 362).

95. C'est le cas du référendum.

Les deux premières formes d'intervention nous semblent toutefois étrangères à la participation⁹⁶, dans la mesure où elles impliquent qu'*in fine* la décision n'est pas prise par l'autorité publique mais par le particulier lui-même⁹⁷. Pour la même raison, il en va de même de la consultation décisive.

Dans la mesure où il s'agit ici d'insister sur l'opposition entre gouvernant et gouvernés, nous écarterons également l'analyse de l'intervention par laquelle des particuliers concluent des actes administratifs bilatéraux avec l'autorité : cette intervention ne nous paraît pas relever de la participation au sens courant du terme⁹⁸. Ceci étant, nous examinerons par contre l'intervention des tiers à ce type de convention.

La concertation semble *a priori* fort proche du contrat mais, au contraire de ce dernier, elle n'exclut pas la décision administrative unilatérale. Aussi bien, nous l'incluons donc dans notre étude⁹⁹.

En d'autres termes, nous ne retiendrons que les procédés par lesquels l'intervention des particuliers est susceptible d'avoir une incidence sur le contenu des décisions des autorités mais sans qu'il y ait pour autant de transfert du pouvoir de décision aux premiers, les seconds conservant à tout le moins le pouvoir du dernier mot¹⁰⁰.

96. Même si, pour J.-P. FERRIER, la cogestion est un « idéal rarement réalisé » (J.-P. FERRIER, « La participation des administrés aux décisions de l'administration », *Rev. dr. publ.*, 1974, p. 663).

97. On remarque qu'en néerlandais, K. DEKETELAERE et F. SCHRAM distinguent la *inspraak*, qui vise toute forme d'instrument permettant aux particuliers d'influencer la décision, de la *participatie*, qui vise la codécision et la coresponsabilité. (K. DEKETELAERE et F. SCHRAM, *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie*, Bruges, Vanden Broele, 2002, p. 199).

98. Elle a par ailleurs déjà fait l'objet d'une étude extrêmement fouillée (M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991 ; voy. ég. not. L. DE MEEUS et F. HAUMONT, « Les phénomènes contractuels et les actes administratifs individuels », *Am.-Env.*, 1997, n° spéc., pp. 49 et s.). Nous n'examinerons donc pas le régime de conclusion des conventions sectorielles (comp. X. DELGRANGE, L. DETROUX et H. DUMONT (X. DELGRANGE, L. DETROUX et H. DUMONT, « La régulation en droit public », in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, note 123), qui l'excluent également ; à propos de ces conventions, voy. not. K. DEKETELAERE (éd.), *Handboek Milieurecht*, Bruges, La Charte, 2000, pp. 1380 et s.). De même, nous n'analyserons pas le régime de conclusion du contrat de gestion active de l'article 27 de la L.C.N. (à ce sujet, voy. not. P.-Y. ERNEUX, « La gestion active des sites », in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 247 et s.), ni celui de la convention relative à une opération de revitalisation urbaine (article 172, § 2, du C.W.A.T.U.P.).

99. Nous écartons donc les procédés que H. DUMONT qualifie de « droit négocié », pour nous limiter à ceux de « droit concerté » (H. DUMONT, « Droit public, droit négocié et paralégalité », in *Droit négocié, droit imposé?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 487).

100. Telle est également clairement l'option qui a été retenue dans la Convention d'Aarhus (voy. les articles 6 à 8).

Section V. Conclusion

Raisonnablement, il n'est pas possible d'étudier toutes les composantes de la participation au sens large. Il est donc nécessaire de lui fixer des limites, en adoptant une définition plus modeste, qui cadre mieux avec celle qui est couramment adoptée, notamment en droit international.

Dans cette mesure, sur la base des différents éléments qui viennent d'être exposés, nous proposons de définir comme suit le concept de participation à étudier: il s'agit de l'ensemble des mécanismes organisés en droit qui permettent aux particuliers d'influer, de manière directe mais sans pouvoir décisionnel, sur l'adoption, le contenu et la mise en œuvre des décisions administratives unilatérales relatives au cadre de vie¹⁰¹.

101. Cette proposition se rapproche fort de celle de BEIERLE et CAYFORS (cités par P.-M. BOULANGER, B. DE RIDDER, P.-Y. THOMAS et J. VAN ASSCHE, *I.D.D. et C.D.O. – Mesurer le développement durable en Belgique: quels rôles pour les processus participatifs?*, étude réalisée à la demande du Conseil fédéral du développement durable, mai 2003, p. 36): «any of several “mechanisms” intentionally instituted to involve the lay public of their representatives in administrative decision-making».

Chapitre II

L'intérêt de la recherche lié aux caractéristiques de la participation

Section I. La participation en droit administratif: une exception dans un régime d'exception

Comparées à celles que prennent des particuliers, les décisions qui relèvent du droit administratif présentent deux caractères spécifiques: d'une part, elles sont motivées par l'intérêt général¹⁰² et, d'autre part, précisément en raison de cette motivation¹⁰³, elles «*crée(nt), par elle(s)-même(s), des obligations à charge des administrés, sans que la volonté de ceux-ci intervienne*»^{104, 105}. Ces deux traits particuliers font du droit administratif un «*droit d'exception*»¹⁰⁶.

102. Voy. not. M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 26; A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1989, p. 5; A. BUTTGENBACH, *Principes généraux – Organisation et moyens d'action des administrations publiques*, Bruxelles, Larcier, 1954, p. 29. Nous reviendrons plus tard sur l'intérêt général et les modifications profondes qu'il subit aujourd'hui.

103. A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1989, p. 5.

104. A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1959, p. 325. Voy. ég. Y. HOUYET, «Objet véritable du recours et autorité administrative: le Conseil d'État est-il compétent pour annuler le refus d'un officier de l'État civil à l'inscription d'une déclaration de nationalité?», *C.D.P.K.*, 2004, p. 543; B. FRYDMAN, *Les transformations du droit moderne*, Diegem, Kluwer, 1999, p. 79; I. DRONIOU, *La médiation – Étude d'une nouvelle forme de participation du public aux décisions d'aménagement*, Lille, A.N.R.T., 1999, p. 68; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 6; G. BOLAND, «La notion d'autorité administrative», *A.P.T.*, 1988, p. 83, citant C.E., 27 juill. 1979, *Scheuermann*, n° 19.776; M. SOYSAL, *Les relations publiques en matière administrative – II. L'action des administrés sur le fonctionnement de l'administration publique, à l'exclusion du droit électoral*, rapport général au XIII^e congrès international des sciences administratives de Paris des 20 à 23 juillet 1965, Bruxelles, Institut international des sciences administratives, 1965, p. 33; voy. ég. les conclusions du procureur général Leclercq précédant Cass., 8 mai 1863, *Pas.*, I, 1863, p. 317.

105. Sur les deux caractéristiques réunies, voy. encore J. DE STAERCKE, «Le principe de bonne citoyenneté et le principe de chercher bon droit», *C.D.P.K.*, 2004, p. 74; F. MELLERAY, «L'exorbitance du droit administratif en question(s)», *Act. jur. D.A.*, 2003, p. 1961. M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 7. Nous reviendrons sur ces deux caractéristiques en analysant le statut juridique des commissions consultatives.

106. A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1989, p. 4. Dès lors que notre recherche n'est pas focalisée sur cette caractéristique, nous n'en dirons pas plus, en renvoyant à la très intéressante et nuancée

A l'opposé, par une certaine forme de «partage du pouvoir»¹⁰⁷ qu'elle organise, la participation telle que nous l'entendons, c'est-à-dire «la possibilité donnée à des personnes de prendre elles-mêmes une certaine part à l'exercice du pouvoir»¹⁰⁸, implique, d'une part, une prise en compte plus grande des intérêts individuels dans certaines décisions administratives et, d'autre part, une réduction de leur caractère unilatéral, en ce qui concerne leur préparation à tout le moins¹⁰⁹.

La participation en droit administratif fait dès lors *a priori* figure d'exception à l'exception¹¹⁰. A ce titre déjà, elle mérite une attention particulière: dans quelle mesure donne-t-elle aux particuliers¹¹¹ à qui s'imposent les décisions prises par l'autorité dans l'intérêt général, le pouvoir d'influencer le contenu de ces décisions et de réduire l'inégalité¹¹² qui existe entre eux et cette autorité? Nous le verrons, l'exception à l'exception ne correspond nullement à un retour au principe: même en cas de participation, l'intérêt général reste sans doute le principal moteur de l'action administrative et le pouvoir de décision demeure, en principe à tout le moins, dans les mains de l'autorité.

Section II. La participation en droit administratif: un concept ancien en plein essor

Contrairement à ce que pourrait laisser penser l'attention soutenue dont elle fait aujourd'hui l'objet, la participation n'est pas une idée

analyse de M. NIHOUL à ce sujet (M. NIHOUL, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office*, Bruges, La Charte, 2001, pp. 57 et s., spéc. p. 103).

107. Comp. C. WIENER et F. HAMON, «La participation et les activités sociales et culturelles», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 343.

108. J. RIVERO, «Introduction», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 13.

109. Et non en ce qui concerne leur nature: voy. M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, p. 105.

110. Dans le même sens, voy. L. P. SUTENS, «Preventieve rechtsbescherming bij overheidsop treden», *T.B.P.*, 1981, p. 67.

111. Dans le cadre d'une décision sur une demande d'autorisation, il s'agit tant des tiers au projet que de l'auteur de la demande. Au vu de la limitation évoquée ci-dessus en ce qui concerne les bénéficiaires de la participation, nous n'englobons cependant pas, dans les particuliers ici visés, le destinataire attitré de la décision qu'est l'auteur de la demande.

112. Dont fait état M.-A. FLAMME (*Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 6).

neuve¹¹³ dans notre pays. Il semble en effet qu'aussi loin que l'on remonte dans l'histoire du droit administratif applicable en Belgique, on en trouve des manifestations, spécialement chaque fois qu'il est question de droits individuels susceptibles d'être mis à mal par l'intervention autoritaire des pouvoirs publics.

Vraisemblablement, c'était déjà le cas en droit romain¹¹⁴, en ancien droit¹¹⁵, en droit révolutionnaire français¹¹⁶ et en droit français postérieur au Code Napoléon¹¹⁷. Le droit belge lui-même connaît depuis longtemps le mécanisme de l'enquête publique¹¹⁸, organisée spécialement en

113. C. WIENER et F. HAMON, «La participation et les activités sociales et culturelles», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 329; J.-P. FERRIER, «La participation des administrés aux décisions de l'administration», *Rev. dr. publ.*, 1974, p. 663.

114. Voy. l'enquête *de commodo et incommodo* préalable à l'expropriation, organisée dans le Code théodosien, dont parle J. MORAND-DEVILLER (*Cours de droit administratif des biens*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 380). R. HOSTIOU situe, lui, la mise en place de l'enquête publique en France «sous la Monarchie de Juillet» (R. HOSTIOU, «Le commissaire-enquêteur en droit français», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 253). Une étude historique approfondie serait donc sans conteste d'un grand intérêt mais excéderait les limites de notre sujet, qui vise clairement, à l'opposé, notre droit positif.

115. Comp., en ce qui concerne une région proche, la coutume de Metz de 1579, qui prévoyait que l'autorisation d'établir une forge ne pouvait être octroyée que «les voisins préalablement ouys sur la commodité ou incommodité du lieu où on la veut construire» (M. REMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire*, Paris, P.U.F., 1989, p. 97).

116. Ayant consacré le droit de propriété individuelle comme étant «naturel et imprescriptible», le législateur français avait notamment mis en place des mécanismes d'enquête publique en cas d'expropriation.

117. On lira à cet égard avec grand intérêt les quelques pages consacrées par J. MORAND-DEVILLER à cet aspect historique (*Cours de droit administratif des biens*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 382 et 383). Voy. ég. not. les articles 6 à 9 de la loi du 8 mars 1810 sur les expropriations pour cause d'utilité publique. Pour J. RIVERO, en réalité, le droit français impérial relevait davantage du schéma juridictionnel d'adoption d'une décision administrative que du schéma militaire, mais «dans les rapports avec les administrés, (...) le souci d'efficacité l'emportant sur la préoccupation des garanties, le dialogue s'est progressivement éteint» (J. RIVERO, «Le système français de protection des administrés contre l'arbitraire à l'épreuve des faits», in *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 11). Voy. ég. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 148.

118. Qui constitue à l'évidence la forme de participation la plus généralisée (E. GARCIA DE ENTERRIA, «Principes et modalités de la participation à la vie administrative», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 268; voy. ég. B. JADOT, «Le droit à la conservation de l'environnement», *Am.-Env.*, 1996, n° spécial, p. 235). L'examen des principes de l'enquête *de commodo et incommodo* tels qu'identifiés dans les *Pandectes* (t. XXVI, Bruxelles, Larcier, 1891, col. 327) montre qu'ils n'ont pas fondamentalement évolués depuis.

matière d'expropriation¹¹⁹ puis, au fur et à mesure de leur instauration dans des textes, dans le cadre des servitudes légales d'utilité publique et, plus généralement, des mesures de police administrative. À côté de l'enquête publique existent également de longue date d'autres mécanismes de participation¹²⁰, à l'origine dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme¹²¹ et de l'environnement¹²² et, après la seconde guerre mondiale, dans un certain nombre d'autres domaines¹²³.

119. Il est vrai que la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ne contenait elle-même pas de mécanisme de participation à proprement parler. Une enquête semble cependant avoir été mise en place par des arrêtés d'exécution (voy. Ch. DEL MARMOL, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique en Belgique*, t. I, Liège, H. Dessain, p. 163). De même, la loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, toujours d'application (sur cette loi, voy. not. M. BOES, « Administratiefrechtelijke problemen bij onteigening », in *De onteigening ten algeme nut*, Leuven, Jura Falconis Libri, 1997, pp. 237 et s.), impose à l'autorité, de manière déjà fort précise, la mise en œuvre d'une enquête publique préalable à l'adoption de chaque arrêté royal d'expropriation. En droit français, R. HOSTIOU (« Le commissaire-enquêteur en droit français », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 253) trouve également l'origine de l'enquête publique dans le droit de l'expropriation.

120. C'est ainsi par exemple qu'à côté de l'enquête publique, la loi du 1^{er} juillet 1858 relative à l'expropriation pour assainissement des quartiers insalubres a mis en place un mécanisme d'avis préalable rendu par une commission spéciale composée notamment de particuliers. La possibilité dont les conseils communaux disposent, du fait de l'article L1122-31 du C.D.L.D. (article 118 de la N.L.C.), de s'informer auprès de la population avant une délibération lorsque le gouvernement « le juge convenable », lorsqu'elle est « prescrite par les règlements » ou lorsque la province l'impose, constitue un autre exemple de mécanisme relativement ancien de participation en droit belge. D'autres exemples peuvent encore être trouvés dans la réglementation des polders et wateringues, le Code forestier, la loi du 25 juin 1956 sur le remembrement de bien ruraux, etc. 121. La loi du 8 avril 1919 sur l'adoption nationale des communes et sur la restauration des régions dévastées ne prévoyait pas de mécanisme d'enquête publique mais instaurait des commissions d'avis. L'arrêté du 12 septembre 1940 concernant l'urbanisation de certaines communes en vue de la restauration du pays visait tant l'enquête publique qu'une commission consultative, qui avait en réalité été créée par l'arrêté royal du 5 mai 1936 portant institution d'une commission consultative d'urbanisme, et qui sera ensuite remplacée par le conseil supérieur de l'urbanisme du fait d'un arrêté du Régent du 17 août 1945.

122. Dans le cadre du décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode.

123. Spécialement en droit administratif de l'économie, à tel point que V. DE COOREBYTER n'hésite pas à parler, en visant essentiellement la consultation réservée à des groupes ou des organes déterminés institués notamment après la seconde guerre mondiale, du « système belge de participation collective », par opposition au « modèle républicain français » (V. DE COOREBYTER, *La citoyenneté*, Bruxelles, CRISP, 2002, pp. 47 et s.). Sur l'existence de « nombreuses commissions d'avis ou collèges consultatifs » en matière économique, voy. Ph. QUERTAINMONT, *Droit administratif de l'économie*, Diegem,

Cela étant, il paraît indéniable que, nonobstant ce caractère quasi ancestral¹²⁴, la participation connaît, depuis une trentaine d'années environ¹²⁵, un très net mouvement d'amplification¹²⁶, qui a eu une incidence sur la détermination des contours du concept même¹²⁷. Et

Kluwer, 1996, p. 69; l'auteur parle, en p. 70, d'«économie concertée». En 1977, on avait recensé pas moins de 842 organes consultatifs en Belgique (*Doc. parl.*, Ch. représ., 1989-1990, n° 1129/1, p. 8).

124. Comp. J.-P. FERRIER, «La participation des administrés aux décisions de l'administration», *Rev. dr. publ.*, 1974, p. 680.

125. Voy. S. GUÉRARD, «La démocratie locale en questions», *Rev. dr. publ.*, 2004, p. 1317; M. PRIEUR, «Information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit international et communautaire», in *La protection de l'environnement au cœur du système international et du droit interne – Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 293; Ch. GUY-ECABERT, *Procédure administrative et médiation – Inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 114; J. JENDROSKA et S. STEC, «The Aarhus Convention: Towards a New Era in Environmental Democracy», *Env. Liability*, 2001, p. 142; R. ANDERSEN, «La mise en balance des intérêts en cause dans l'appréciation des motifs d'exception à la publicité de l'administration», *C.D.P.K.*, 1999, p. 38; J.-F. NEURAY, «Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement», in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, E. Story-Scientia, 1998, p. 145; B. DELAUNAY, «L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés – Les réformes entreprises en France depuis 1945», *A.P.T.*, 1996, p. 17 (en p. 16, l'auteur n'hésite pas à prendre les événements de mai 1968 comme point de repère); C. B. MACPHERSON, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La découverte, 1985, p. 121; J.-P. FERRIER, «La participation des administrés aux décisions de l'administration», *Rev. dr. publ.*, 1974, p. 681. Voy. ég., dans un sens comparable, P. LIVET, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, Paris, L.G.D.J., 1974, p. 194. Cette trentaine d'années fait donc correspondre l'essor de la participation à l'apparition de l'idée d'introduction de l'*ombudsman* en droit belge (voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, n° 201).

126. En droit de l'urbanisme et de l'environnement, voy. par ex. la multiplication des commissions consultatives partiellement composées de particuliers (voy. not. le décret du Conseil régional wallon du 27 avril 1989 dit «de décentralisation et de participation»), la multiplication des hypothèses dans lesquelles une enquête publique doit être organisée préalablement à l'adoption de décisions de planification (exemples: S.D.E.R., P.W.E.D.D., plan wallon des déchets, plan des C.E.T., plan de secteur, P.C.A., S.S.C.), voire de conventions conclues avec le secteur privé (voy. par ex. l'article 5, § 2, du décret du parlement wallon du 20 décembre 2001 relatif aux conventions environnementales), l'inscription de principes de base de la procédure d'enquête publique dans les dispositions liminaires de textes législatifs importants (voy. par ex. l'art. 4 du C.W.A.T.U.P.), l'instauration de la médiation, de la consultation populaire communale et du droit d'initiative, la création des maisons de l'urbanisme, etc.

127. Voy. P. LE LOUARN, «Le principe de participation et le droit de l'environnement», *Droit de l'environnement*, 2001, p. 128; C. LARSEN, «L'érosion électorale? Ou la participation du public au processus décisionnel: pièges et paradoxes de proximité», in *Les élections dans tous leurs états – Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 440. Le concept peut d'ailleurs être rapproché de celui, émergent mais nettement plus récent, de «bonne gouvernance» (S. COULIBALY, «Participation citoyenne, bonne gouvernance et développement durable: les conditions de la

ces dernières années, ce mouvement, qui s'inscrit dans celui, beaucoup plus large, d'«*amélioration de la procédure administrative non contentieuse*» évoqué par le Doyen LEWALLE¹²⁸, s'est encore nettement accentué¹²⁹.

Le phénomène s'est également traduit en droit international¹³⁰: alors qu'en 1973, la participation ne figurait pas parmi les onze principes du premier programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement¹³¹, à tout le moins depuis la Déclaration de Stockholm¹³², elle a été consacrée par la plupart des grandes conférences et conventions internationales relatives à la protection de l'environnement. Ses manifestations se sont faites de plus en plus nombreuses, précises et concrètes¹³³, avant qu'elle ne soit organisée de manière systé-

durabilité sociale des actions de développement», in *Développement durable: leçons et perspectives*, actes du colloque de Ouagadougou des 1^{er} au 4 juin 2004, A.U.F., A.I.F. et Univ. Ouagadougou, 2004, p. 278).

128. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 47 et s. L'auteur consacre cent cinquante pages de son traité aux moyens alternatifs d'éviter les conflits en droit administratif, en indiquant que «*toutes ces dispositions ont modifié sensiblement les rapports entre les citoyens et l'administration*». B. HUBEAU cite le référendum, l'*ombudsman*, la publicité de l'administration, le droit de parole des fonctionnaires, l'évaluation législative, l'e-gouvernement et la simplification administrative (B. HUBEAU, «*Ombudsman en democratisch bestuur: een vorm van (politieke) contrôle?*», in *Recht en democratie – De democratische verbeelding in het recht*, Anvers, Intersentia, 2004, p. 657). Voy. ég. not. R. ANDERSEN et P. NIHOUL, «*Le Conseil d'État – Chronique de jurisprudence 2000*», *Rev. b. dr. const.*, 2002, p. 48.

129. Voy. not. R. ANDERSEN et P. NIHOUL, «*Le Conseil d'État – Chronique de jurisprudence 2000*», *Rev. b. dr. const.*, 2002, p. 48; J. SAMBON, «*Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets*», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 239.

130. Et donc nécessairement également outre-atlantique. B. ADAMS renvoie à cet égard à différentes études doctrinales (B. ADAMS, «*Public Meetings and the Democratic Process*», *Public Administration Review*, 2004, p. 44).

131. J.O.C.E., 20 déc. 1973, n° C112, p. 1. Le précurseur de la participation, à savoir le principe d'action éducative et de sensibilisation, y apparaissait cependant.

132. Déclaration de la Conférence des Nations unies sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972. Son principe 19 fait référence à l'information des citoyens et, à ce titre, elle marque sans doute le début de l'évolution du droit international vers l'instauration du droit à la participation, puisque l'information constitue l'un des pré-requis essentiels de la participation (J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 172).

133. Voy. par ex.: article 23 de la Résolution ONU du 28 octobre 1982 et la Résolution ONU du 11 décembre 1987 (citées par A. LEBRUN, *Memento de l'environnement*, Diegem, Kluwer, 1999, p. 26); Décision-Recommandation du Conseil de l'O.C.D.E. du 8 juillet 1988 concernant la communication d'informations au public et la participation du public au processus de prise de décision visant les mesures de prévention et d'intervention applicables aux accidents liés aux substances dangereuses; Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992), principe 10; Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant

matique et relativement détaillée, en 1998, dans la Convention d'Aarhus¹³⁴, qui représente actuellement l'aboutissement le plus finalisé de cette progression¹³⁵. En droit communautaire, une évolution dans ce sens est également nettement perceptible¹³⁶.

En d'autres termes, même si elle conserve en théorie ses caractères exceptionnels évoqués ci-dessus¹³⁷, la participation s'est largement accrue ces derniers temps. En cela réside la seconde raison de lui porter un intérêt soutenu¹³⁸.

autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts (assemblée générale de l'ONU, 3-14 juin 1992), préambule, point 2.d.; programme des Nations unies pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement pour les années 1990, adopté le 21 mai 1993, domaine G; article 3 de la Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000 sous l'égide du Conseil de l'Europe.

134. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus (Danemark) les 23 et 25 juin 1998. Le contenu de cette Convention sera abondamment commenté dans la seconde partie de notre travail.

135. Dans le même sens, voy. M. PRIEUR, «La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale», *Rev. jur. environ.*, 1999, p. 20.

136. Depuis 1985, certains textes de droit dérivé imposent aux États d'instaurer ou d'améliorer la participation en droit de l'environnement mais ce n'est qu'en 2003 que le droit communautaire a entendu consacrer spécifiquement un texte à la participation (directive 2003/35/CE dite «participation du public»; voy. ci-après). Cela révèle, d'une part, que la participation est longtemps restée, en droit international, dans la sphère des déclarations d'intention sans être consacrée dans les textes plus contraignants des directives et, d'autre part, qu'aujourd'hui à tout le moins, l'amplification de la participation semble inéluctable (comp. M. PRIEUR, «La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale», *Rev. jur. environ.*, 1999, p. 12), à tel point qu'elle pourrait même faire son apparition dans l'un des textes les plus importants du droit international: la Constitution pour l'Europe (voy. l'article I-47 du projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe, adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003, qui instaure le principe de «démocratie participative»). Enfin, «participation is one of the keywords of the white paper on European governance» (P. MAGNETTE, «European governance and civic participation: can the European Union be politicised?», <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010901.html>, 2001, introduction).

137. Dans les principes à tout le moins, même en droit du cadre de vie, la participation reste présentée, nous le verrons, comme l'exception. Comp. par ex., aux États-Unis, le paragraphe 553 (Rule making, titre 5, 1^{re} partie, chapitre 5, sous-chapitre II) du US Code, qui prévoit la publication au *federal register*, sous forme d'avis, de toute «proposed rule making» et qui impose à l'autorité compétente de permettre aux personnes intéressées de participer au processus d'élaboration de la norme. Comp. ég., au Canada, la «Politique de réglementation» du gouvernement du Canada (Bureau du Conseil privé, novembre 1999, http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/docs/Publications/regulatory_policy_f.pdf).

138. Même s'il n'est pas certain que le mouvement se poursuivra encore avec la même vigueur à l'avenir. Voy. not. B. DELAUNAY, «L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés – Les réformes entreprises en France depuis 1945»,

Section III. La participation en droit administratif ou le règne de l'empirisme

L'examen du droit interne de la participation révèle qu'il s'est construit par strates¹³⁹ et, au-delà de l'idée de répondre à l'attente de certains citoyens¹⁴⁰, sans réflexion globale du législateur sur sa finalité¹⁴¹. Il en résulte que les sources du droit de la participation sont multiples et éparses¹⁴² et que les réponses qu'elles donnent aux questions essentielles – de plus en plus nombreuses¹⁴³ – qu'il engendre sont variées – voire souvent divergentes¹⁴⁴ – ou déficientes¹⁴⁵. De ce fait, la participation est aujourd'hui un domaine d'incohérence et d'empirisme¹⁴⁶, particulière-

A.P.T., 1996, p. 18, qui vise l'essoufflement «lié notamment aux désillusions qu'elle a fait naître et à son "coût" pour l'administration».

139. B. JADOT parle de «*couches successives*» (B. JADOT, «Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 156).

140. Voy. notre tentative de synthèse des finalités de la participation, dans la seconde partie de notre travail.

141. Voy. ci-après l'examen de cette finalité dans la seconde partie de notre travail.

142. Dans le même sens, voy. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 176; B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 336.

143. Plus le législateur répond à la demande de participation, plus il la «procéduralise», plus il crée des attentes et des droits dans le chef des particuliers, plus ces derniers s'intéressent aux détails de cette procéduralisation, plus ils soulèvent de questions et plus il faut y apporter des réponses. On risque donc d'entrer progressivement dans un cercle vicieux qui pourrait amener le désenchantement et la désillusion évoqués par B. DELAUNAY (cité ci-dessus). Mais peut-être est-ce voulu? Voy. P.-J. BARALLE, «Participation et droit de l'urbanisme», *Droit de l'environnement*, 2001, p. 127, not.: «Les insuffisances juridiques nourrissent la désaffection du public. qui servira ensuite de prétexte pour prouver qu'il est inutile de donner plus de poids à la participation!».

144. Voy. F. HAUMONT, «Les règles régissant les plans et les programmes en urbanisme et en environnement: une matière en cours de codification», *Am.-Env.*, 2005, n° spéc., p. 34; B. JADOT, «Le droit à la conservation de l'environnement», *Am.-Env.*, 1996, n° spéc., p. 235; C. LAMBRECHTS, «Public Participation in Environmental Decisions», *E.E.L.*, 1996, p. 107.

145. Comp. P.-M. BOULANGER, B. De Ridder, P.-Y. Thomas et J. VAN ASSCHE, I.D.D. et C.D.O., *Mesurer le développement durable en Belgique: quels rôles pour les processus participatifs?*, étude réalisée à la demande du Conseil fédéral du développement durable, mai 2003, p. 36.

146. Tant le législateur wallon que l'administration en semblent parfaitement conscients, comme nous le verrons en examinant, dans la seconde partie de notre travail, l'existence d'une obligation de restructuration. Voy. ég. B. JADOT, «Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 89.

ment en droit de l'environnement, ce qui ne fait qu'ajouter au caractère « *chaotique, non coordonné, non intégré et complexe* » de ce dernier¹⁴⁷.

Or, jusqu'il y a peu, la participation, au sens que nous lui donnons¹⁴⁸, n'avait pas retenu outre mesure l'attention de la doctrine belge¹⁴⁹. Si cette dernière a commencé à s'y intéresser à mesure que se développait le mouvement d'accélération législative et réglementaire dont il a été question ci-dessus¹⁵⁰, elle ne lui a cependant encore consacré aucune étude systématique et globale¹⁵¹, laissant bon nombre de ques-

147. Ch. VANDEWAL, « "Ik droom van groene weiden" – Overwegingen omtrent het strafrechtelijke beleid inzake het leefmilieu », *T.M.R.*, 2003, p. 567, citant not., en p. 568, H. BOCKEN, « Te veel milieurecht? », *R.W.*, 1987-1988, p. 803. Voy. ég. B. JADOT, « Le droit wallon et bruxellois de l'urbanisme et de l'environnement à l'épreuve de la codification : désirs, mythes et réalités », *Am.-Env.*, 2005, n° spéc., p. 8.

148. Dans les années quatre-vingt, le référendum a fait l'objet d'importantes discussions doctrinales (voy. spéc. P. LEWALLE, « Le référendum local », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 227 et s.), mais, comme nous le verrons, ce mécanisme décisionnel ne relève pas de notre définition de la participation.

149. Aucun des grands auteurs de droit administratif n'en fait mention dans les traités antérieurs à « l'ère écologique » évoquée ci-dessous. En 1977, E. JORION la qualifiait de « terre manifestement encore en friche » (E. JORION, « De l'administration des affaires du peuple par le peuple », *A.P.T.*, 1977, pp. 274 et 254). Voy. ég. F. DELPÉRIE, « Conclusions générales », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 362.

150. Dans un premier temps, la protection des particuliers vis-à-vis de l'autorité administrative n'a retenu l'attention de la doctrine et de la jurisprudence qu'en termes de possibilités de réaction juridictionnelle. Les solutions qui se sont dégagées à cet égard ne datent d'ailleurs « que » de 1920 en ce qui concerne l'action en dommages et intérêts (Cass., 5 nov. 1920, *Pas.*, I, p. 193) et de 1946 en ce qui concerne la mise en cause directe des actes administratifs en vue de leur annulation (voy. la loi du 23 déc. 1946 instituant le Conseil d'État). Ce n'est qu'une fois cette protection juridictionnelle bien assise, sur la base d'une jurisprudence de plus en plus étendue depuis ces deux dates, que l'intérêt s'est progressivement dirigé vers l'autre forme de protection des particuliers contre les agissements administratifs que peut constituer la participation, avec ses deux prédécesseurs que sont la motivation formelle et la publicité de l'administration.

151. Pour l'essentiel, il s'agit d'ouvrages collectifs : *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005 ; *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986 ; *Citoyen et administration*, Bruxelles, Bruylant, 1985 (voy. spéc. le rapport belge établi par R. ANDERSEN et F. HAUMONT) ; M. SOYSAL, *Les relations publiques en matière administrative – II. L'action des administrés sur le fonctionnement de l'administration publique, à l'exclusion du droit électoral*, rapport général au XIII^e congrès international des sciences administratives de Paris des 20 à 23 juillet 1965, Bruxelles, Institut international des sciences administratives, 1965.

tions non résolues. Un constat semblable peut être dressé à propos de la doctrine internationale¹⁵².

En d'autres termes, alors qu'un nettoyage juridique complet s'y imposerait, ce domaine du droit n'a jusqu'à présent pas fait l'objet d'un travail approfondi susceptible d'y aider.

Section IV. Conclusion

Etant donné ses caractères spécifiques – qui en font un instrument exceptionnel dans un domaine du droit lui-même exceptionnel – la participation mérite attention. Une recherche à son propos se justifie d'autant plus que, malgré son caractère ancien, elle est actuellement en plein essor et fait l'objet de l'attention soutenue du législateur, de l'administration et des particuliers. Enfin, le caractère empirique du mouvement dont elle procède et le nombre peu élevé d'études d'ensemble qui y ont été consacrées achèvent de convaincre de l'utilité de réaliser une telle recherche, afin de dégager les voies d'une restructuration quelque peu plus harmonieuse de la matière.

152. Lorsque, en 1995, L. KRAMER examine les «tendances actuelles dans le droit de l'environnement» (in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 141), il ne parle nullement de participation, seulement d'une «augmentation de la transparence». De même, dans son ouvrage *Le droit communautaire de l'environnement depuis l'acte unique européen jusqu'à la conférence intergouvernementale* (Bruxelles, Bruylant, 1996), S. BAZIADOLY ne consacre aucun développement à la participation.

Chapitre III

Présentation de la recherche

Dans un premier temps, notre analyse visera à révéler les incohérences et lacunes du droit positif interne de la participation, résultant de l'empirisme qui a présidé son élaboration progressive. Il s'agira, en quelque sorte, de mesurer le désordre qui affecte ce droit. Partant, la première partie de notre travail consistera, pour l'essentiel, en une recherche et une analyse des contradictions et lacunes que nous avons relevées en droit positif interne de la participation et nous y identifierons tout ce qui, à nos yeux, devrait idéalement faire l'objet d'une harmonisation ou d'une restructuration. A titre d'exemple, nous montrerons, dans cette première partie, que certains permis ou certains plans et programmes ne sont pas soumis à enquête publique alors que d'autres le sont systématiquement et que rien ne permet de comprendre cette distinction.

Dans un second temps, nous vérifierons dans quelle mesure l'on pourrait ou l'on devrait restructurer le droit positif interne de la participation de manière aussi harmonieuse que possible et quels éléments devraient impérativement être respectés pour ce faire. Partant, la seconde partie de notre travail sera consacrée à l'identification des éléments qui devraient être pris en compte en menant une entreprise d'harmonisation et de restructuration, après avoir vérifié l'existence d'une éventuelle obligation juridique d'y procéder. A titre d'exemple, nous constaterons, dans cette seconde partie, que la Convention d'Aarhus comporte une série de prescriptions qui imposent, dans une certaine mesure, la restructuration interne du droit de la participation et la manière d'y procéder.

Enfin, en termes de conclusion, nous tenterons de tracer quelques pistes d'harmonisation et de restructuration, en confrontant les éléments recueillis dans notre première partie à ceux de la seconde partie.

Nous ne prétendons nullement à l'exhaustivité de nos recherches. Nous avons d'ailleurs clairement indiqué, tout au long de notre travail, les obstacles que nous n'avons pas pu ou voulu surmonter¹⁵³ et pourquoi.

En termes d'accessibilité, nous avons voulu, dans toute la mesure du possible, donner un tour relativement pratique à la présentation des résultats de notre travail. Cela participe de l'explication du plan que nous avons suivi et du style que nous avons essayé d'employer, en tentant de respecter l'idée suivant laquelle il est toujours préférable d'«*écrire pour autrui*»¹⁵⁴.

Enfin, l'on sait qu'en droit de l'urbanisme et de l'environnement, non seulement les normes foisonnent¹⁵⁵, mais encore elles sont extrêmement volatiles, subissant – par ailleurs de manière exponentielle ces dernières années – d'incessants changements législatifs, réglementaires et jurisprudentiels¹⁵⁶. Il est donc un fait que, dans ces matières, la détermination du droit positif applicable passe d'abord par une pénible phase d'heuristique juridique¹⁵⁷. Dans ce contexte, à peine de devoir consacrer encore davantage¹⁵⁸ de temps à des mises à jour fastidieuses et renouve-

153. S. DREYFUS, *La thèse et le mémoire de doctorat en droit*, Paris, Librairie Armand Collin, 1971, p. 28.

154. Il s'agit du troisième principe évoqué par S. DREYFUS (*idem*, p. 27).

155. Dans les quatre matières que nous avons retenues, on rencontre sans doute près de mille cinq cents dispositions décrétales et réglementaires, sans compter les annexes et les conditions sectorielles et intégrales du D.P.E.

156. Depuis quelques années, il est devenu extrêmement difficile, dans ces matières, de tenir à jour un ouvrage juridique: à peine une mise à jour est-elle effectuée qu'il faut déjà la retravailler pour la mettre à jour elle-même (B. JADOT souligne cette difficulté, qui s'est largement accrue depuis l'adoption du «nouveau» C.W.A.T.U.P. en 1997 (B. JADOT, «Le droit wallon et bruxellois de l'urbanisme et de l'environnement à l'épreuve de la codification: désirs, mythes et réalités», *Am.-Env.*, 2005, n° spéc., p. 11); l'auteur fustige également à raison «l'inquiétante propension du législateur à charger le gouvernement de fixer l'entrée en vigueur de telle ou telle disposition et la tout aussi inquiétante propension du gouvernement à faire ou ne pas faire de ce pouvoir un usage fort variable. Au point d'en arriver, dans certaines matières, à une situation d'incertitude quant à l'état exact du droit en vigueur»). Au moment de l'adoption des premiers livres du C.W.E. et alors qu'un parlementaire regrettait que le travail de codification n'ait pas été réalisé plus tôt, le ministre a répondu en évoquant lui aussi ce problème (*Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 695/2, p. 9). Sans compter les modifications résultant de décisions juridictionnelles.

157. Comp. J.-B. AUBY et H. PERINET-MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, Montchrestien, 2004, p. 23: «la recherche de la loi (devient) ainsi le principal problème des utilisateurs du droit de l'urbanisme».

158. Entre notre inscription au doctorat et le 31 décembre 2005, soit en un peu plus de trois ans, le C.W.A.T.U.P. a fait l'objet de pas moins de quarante-huit décrets et arrêtés modificatifs, dont trois réformes législatives profondes; le D.P.E. en a subi treize, sans compter les arrêtés d'adoption des conditions sectorielles et intégrales; le D.E.I.E. et l'A.E.I.E. en ont subi douze, dont leur reprise dans le C.W.E., entré en vigueur au

lées, dont l'utilité marginale est souvent somme toute relativement faible, il était indispensable de fixer une limite temporelle à notre champ d'investigation. La matière a donc été arrêtée, en ce qui concerne les dispositions décrétales et réglementaires examinées, au 31 décembre 2005 ¹⁵⁹.

cours de la même période. Nous avons en permanence été confronté à ce problème et nous avons dû consacrer un temps considérable à la remise à jour permanente des résultats de notre travail. Dans ce travail, nous avons par ailleurs rarement été aidé par les travaux préparatoires des textes décrets. Si ceux du D.P.E. et du décret dit « d'optimisation du C.W.A.T.U.P. » sont d'une exceptionnelle qualité – pour les raisons que les spécialistes savent – et dépassent même ceux de la loi organique de 1962, ceux des autres textes présentent rarement le même degré d'excellence.

159. À des fins pragmatiques, nous avons cependant décidé de ne pas tenir compte de l'annulation, par la Cour d'arbitrage (arrêt du 27 avril 2005 n° 83/2005), du décret du parlement wallon du 27 mai 2004 relatif au livre I^{er} du Code de l'environnement, en ce qu'il comporte les articles D.68 et D.74 du livre I^{er} du C.W.E.

PREMIÈRE PARTIE

**L'ETAT DU DROIT
DE LA PARTICIPATION**

Introduction

Une reconstruction du droit de la participation suppose d'abord que l'on en dresse l'état. Dans cette mesure, comme nous l'avons annoncé dans notre introduction générale, la première partie de notre travail sera consacrée à un examen systématique¹ et critique² du droit positif de la participation, dans les limites que nous avons retenues pour la définir. Nous exposerons l'ensemble des règles actuellement applicables en la matière. Nous en dégagerons ensuite, sous forme de conclusions, les rares constantes et les nombreuses incohérences et lacunes dont le droit de la participation est affecté.

Pour favoriser les comparaisons et en extraire des enseignements généraux, nous analyserons le droit positif wallon de la participation en répondant aux quatre questions topiques à partir desquelles nous avons défini ci-dessus le concept de participation. Elles correspondront aux quatre chapitres de cette première partie: nous examinerons donc

1. Comme indiqué en introduction, nous avons suivi à cet égard l'idée que les résultats de notre travail devraient idéalement être le plus aisément possible consultables par les praticiens de la matière. Nous avons par ailleurs voulu réaliser un véritable recensement des incohérences présentes dans les textes examinés, à destination des autorités normatives. Ces deux idées imposaient la présentation du contenu du droit positif en grande partie sous forme d'exposé systématique. Sur la nécessité de procéder de la sorte, comp. l'inventaire évoqué par P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 209. La différence entre l'objet annoncé de l'étude de C. LARSEN (« Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 159) et son objet réel (voy. le point 4, p. 6) est symptomatique de cette nécessité, qui est également soulignée par B. JADOT (« Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 156).

2. Dans toute la mesure du possible, notre critique sera exclusivement liée au droit positif interne et nous n'y intégrerons pas les éléments supérieurs que nous analyserons dans la seconde partie de notre travail. C'est ainsi, par exemple, que ce n'est pas ici que nous vérifierons la compatibilité du droit wallon au droit international et communautaire.

successivement les décisions administratives soumises à participation (chapitre I^{er}), les bénéficiaires de la participation (chapitre II), les modalités procédurales de la participation (chapitre III) et les effets de la participation (chapitre IV).

Chapitre I

Les décisions administratives soumises à participation

Introduction

Dans les lignes qui suivent, après avoir identifié leurs éléments de classification (section I), nous ferons l'inventaire des décisions administratives qui sont soumises aux différents modes de participation retenus, en identifiant les incohérences que l'on peut y trouver (section II). Nous déterminerons ensuite si cet inventaire doit être considéré ou non comme une liste fermée (section III), avant d'exposer le régime des sanctions de la violation de ce champ d'application *ratione materiae* de la participation (section IV).

Section I. Les éléments de classification des décisions soumises à participation

Pour faire apparaître les convergences et les incohérences éventuelles du droit interne de la participation, il est indispensable de classer par catégories les décisions administratives examinées. La nécessité de contrôler la conformité du droit interne au droit international, qui constitue la première des contraintes examinées dans la seconde partie de notre travail³, impose de choisir, dans toute la mesure du possible, une catégorisation qui correspond à un commun dénominateur entre les deux ordres juridiques⁴. Il se fait qu'une telle classification existe effectivement

3. Ce que nous qualifions de « conditions de la restructuration ».

4. Cette catégorisation est évidemment circonstancielle (voy. d'autres exemples de catégorisation des actes administratifs : P. LEWALLE, *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, Liège, éd. Faculté de droit de Liège, 1975, pp. 116 et s. ; M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, pp. 18 et s. et pp. 77 et s.).

en droit international (§ 1^{er}) et qu'elle est transposable, sans trop de difficultés, en droit interne (§ 2).

§ 1^{er}. La catégorisation du droit international

Pour l'essentiel, le droit international⁵ distingue, sur la base du critère de la nature des décisions⁶, quatre catégories d'actes administratifs⁷. Il s'agit des « autorisations », des « plans et programmes », des « politiques » et des « normes de conduite ».

Cette classification pénètre progressivement le droit communautaire⁸ et l'on peut raisonnablement penser que, par répercussion obligatoire, fût-ce indirectement, notre droit interne devra l'intégrer⁹. Evidemment, comme toute catégorisation, celle-ci n'est pas parfaite. Aussi bien, comme nous allons le voir, une série d'actes et décisions internes y échappent.

Aucun des quatre vocables qui viennent d'être évoqués ne reçoit pourtant de véritable définition dans les textes qui viennent d'être cités¹⁰. Il nous faut donc, avant d'en entreprendre l'analyse en droit

5. Voy. les Conventions d'Aarhus et d'Espoo ainsi que le Protocole de Kiev, dont les références complètes sont données au début de la seconde partie de notre travail.

6. C'est-à-dire du type d'intervention de l'autorité, du type de modification apportée par elle à l'ordonnement juridique (J. DEMBOUR, *Les moyens d'action de l'administration*, Liège, éd. Faculté de droit de Liège, 1967, p. 88): autorisation, réglementation et interdiction, sanction, aide financière, taxation, etc.

7. Une cinquième est sans doute en train d'apparaître: celle des mesures de réparation et de prévention (voy. à ce sujet la directive responsabilité environnementale, que nous examinerons dans la seconde partie de notre travail).

8. Voy. les directives E.I.E., I.P.P.C., S.E.A. et participation du public, dont les références complètes sont données au début de la seconde partie de notre travail.

9. La section de législation du Conseil d'État va d'ores et déjà dans ce sens (voy. not. ses avis L.31.684/4 du 3 déc. 2001, *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, pp. 90 et s.; 35.971/4 du 16 janv. 2004, *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 703/1, p. 57). Pour Ch. GUY-ECABERT, cette catégorisation correspond mieux à la « transformation des fonctions de l'État » et du « vaste ensemble de mesures » auquel l'État recourt aujourd'hui par rapport aux « règles comportementales » qu'il se contentait d'adopter auparavant (Ch. GUY-ECABERT, *Procédure administrative et médiation – Inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 111 et s.). Notamment, elle englobe certaines normes « molles », « principes directeurs exprimés sous forme de notions juridiques indéterminées », « objectifs à atteindre dans le cadre de programmes finalisés » (idem, p. 140), à savoir des instruments relativement neufs. On remarquera incidemment qu'en institutionnalisant ces instruments, cette catégorisation leur confère un statut juridique plus clair mais également, en réalité, une plus grande force juridique.

10. L. KRAMER le soulignait déjà en 1995 (L. KRAMER, « Tendances actuelles dans le droit de l'environnement », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 150). Notamment, le glossaire de l'article 2 de la Convention d'Aarhus n'en comporte pas. L'article 2 de la directive S.E.A. laisse entendre qu'il comporte une défi-

interne, commencer par tenter d'en cerner les caractéristiques et d'en proposer une définition.

A. Les autorisations

Classiquement, le concept d'autorisation comporte en compréhension six éléments. L'autorisation peut en effet se définir comme étant la décision (*premier élément*) individuelle¹¹ (*deuxième élément*) par laquelle l'autorité compétente (*troisième élément*) permet, à la suite de la demande qui lui est soumise¹² (*quatrième élément*), l'accomplissement d'un acte matériel ou juridique¹³ (*cinquième élément*) qui, à défaut, serait interdit¹⁴ (*sixième élément*).

dition des plans et programmes mais il n'en est en réalité rien puisque ces instruments y sont entendus comme étant des... plans et programmes. Le Protocole de Kiev, en son article 2, procède de la même manière que cette directive. Comp. ég., à propos de la directive «habitats», l'arrêt de la Cour de justice du 7 septembre 2004 dans l'affaire *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et crts c. Pays-Bas*, C-127/02, § 23; voy. ég. l'arrêt du 6 avril 2000 dans l'affaire *Commission c. France*, C-256/98, *Am.-Env.*, 2001, p. 18.

11. M. PÂQUES parle de «cas particulier» (M. PÂQUES, «La nature juridique du quota d'émissions de gaz à effet de serre», in *L'échange des droits de pollution comme instrument de gestion du climat*, Bruxelles, La Charte, 2004, p. 45).

12. Voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'État du 23 juillet 2001 n° 31.261/2/V: la référence à la demande semble bien ancrée; voy. ég. not. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 425.

13. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 6, p. 54.

14. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2004. Sur l'autorisation en tant qu'elle lève une interdiction, voy. M. PÂQUES, «La nature juridique du quota d'émission de gaz à effet de serre», in *L'échange des droits de pollution comme instrument de gestion du climat*, Bruxelles, La Charte, 2004, p. 45. Cette sixième caractéristique implique nécessairement, dans le domaine de la police administrative à tout le moins (comp., dans le domaine de la tutelle administrative, A. BUTTGEBACH, *Principes généraux – Organisation et moyens d'action des administrations publiques*, Bruxelles, Larcier, 1954, p. 126, qui estime qu'«il semble que la doctrine (suivant laquelle l'autorisation se distingue de l'approbation notamment en ce qu'elle est antérieure à l'acte qu'elle vise) soit trop absolue» et que, si «l'autorisation peut être préalable à l'acte», elle «ne doit pas nécessairement (l')être»; voy. ég. la jurisprudence du Conseil d'État citée par A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 2002, p. 104, de laquelle il ressort que l'autorisation de tutelle peut être postérieure à la décision qui y est soumise), le caractère préalable de l'autorisation par rapport à l'action qu'elle couvre: «un système d'autorisation a pour seule fonction de permettre un contrôle antérieur à l'action» (M. Pâques, «Interdiction, autorisation, dérogation», in *Liber Amicorum Paul Delnoy*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 1038; du même auteur, voy. ég. M. PÂQUES, «La nature juridique du quota d'émission de gaz à effet de serre», in *L'échange des droits de pollution comme instrument de gestion du climat*, Bruxelles, La Charte, 2004, p. 45; M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 6, p. 57). Le droit positif reconnaît

Des décisions administratives fort proches de cette définition sont certes visées par l'article 6 de la Convention d'Aarhus, par la directive E.I.E., par la directive I.P.P.C. et, dans une moindre mesure, par la Convention d'Espoo. Pour qualifier ces décisions, ces textes ne s'expriment cependant pas exactement de la même manière. Si l'article 6 de la Convention d'Aarhus vise la « décision d'autoriser ou non » (§ 1^{er}, a), il vise également, plus généralement, la « décision » qui porte sur des « activités proposées » (§ 1^{er}, b). La directive E.I.E. vise la « décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître de l'ouvrage de réaliser le projet »¹⁵. La directive I.P.P.C. vise la « partie ou la totalité d'une ou de plusieurs décisions écrites accordant le droit d'exploiter tout ou une partie d'une installation ». Enfin, la Convention d'Espoo vise la « décision d'autoriser ou d'entreprendre une activité proposée ». Retrouve-t-on donc dans ces « définitions » les six éléments du concept d'autorisation évoqués ci-dessus ?

Le *premier élément* est bien présent : chacun de ces textes fait en effet référence au concept de « décision ».

La différence de rédaction entre le a) (« décider d'autoriser ») et le b) (« prendre une décision au sujet de ») du § 1^{er} de l'article 6 de la Convention d'Aarhus pourrait s'expliquer par le fait que, dans la mesure où elles sont reconnues comme susceptibles d'avoir d'importants effets sur l'environnement, les activités listées à l'annexe I – à savoir celles du § 1^{er}, a) – sont sans doute soumises à des procédures particulières d'autorisation, alors que tel n'est pas nécessairement le cas des activités visées au b) du

certes – rarement, d'ailleurs, et seulement de manière implicite – le concept de permis « de régularisation » (voy. l'article 155, § 6, du C.W.A.T.U.P.) qui, par nature, intervient après l'acte qu'il couvre, mais cela ne signifie pas pour autant que, dans l'intervalle qui sépare l'acte de l'octroi postérieur de ce permis, ledit acte puisse être considéré comme valable, bien au contraire : en lui-même, le permis de régularisation ne remet pas en cause le caractère infractionnel de la situation qui précède son octroi.

15. Pour la bonne compréhension de la suite du texte, il faut rappeler que le vocable de « projet » recouvre deux concepts différents :

– au sens large, le « projet » reçoit la définition qu'en a donné F. HAUMONT et englobe les projets publics et privés et, en ce qui concerne les premiers, tant les plans, programmes et normes de conduite que les « projets plus individualisés de réalisation d'équipements communautaires ou de services publics » (F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics, in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, p. 104) ;

– au sens strict, le projet est celui qui apparaît dans la directive E.I.E. et qui correspond aux « projets plus individualisés » dont il vient d'être question, qu'ils soient publics ou privés.

§ 1^{er} 16. Cela signifie donc que, selon la Convention d'Aarhus, la forme de la décision est indifférente 17. Cet élément distinctif n'apparaît d'ailleurs dans aucun autre texte de droit international ou communautaire. Le deuxième élément énuméré ci-dessus – le caractère individuel de la décision – ne dépend donc pas, dans l'article 6 de la Convention, de la forme de la décision.

Dans cette mesure, comment, en ce qui concerne cette deuxième caractéristique, reconnaître les décisions qui y sont visées? Pour distinguer le champ d'application de l'article 6 (qui vise les autorisations) de celui des articles 7 et 8 (qui visent respectivement les plans, programmes et politiques et les normes de conduite), le Guide d'application de la Convention d'Aarhus fait référence au qualificatif «*specific*» 18: les décisions de l'article 6 sont celles qui, quelle que soit leur forme, portent spécifiquement sur un projet d'activité.

C'est donc la portée de la décision qui est ici l'élément déterminant 19. Dans ce sens, il reste possible de parler d'«*autorisation*», mais il

16. Voy. le Guide d'application de la Convention, p. 94. K. DEKETELAERE et F. SCHRAM approuvent cette interprétation (K. DEKETELAERE et F. SCHRAM, *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie*, Bruges, Vanden Broele, 2002, p. 206). Elle ne va cependant pas de soi. On rappelle par exemple que, dans le cadre de la directive E.I.E. avant sa modification par la directive 97/11/CE, tous les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement n'étaient pas nécessairement soumis à autorisation préalable (voy. not. A. GÉRARD, «La directive européenne du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement», in *Milieurecht-Recente ontwikkelingen – Deel II*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1989, p. 274).

17. Dans le même sens, voy. K. DEKETELAERE et F. SCHRAM, *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie*, Bruges, Vanden Broele, 2002, p. 208.

18. C'est le terme qui revient le plus souvent dans cette partie du Guide.

19. En droit interne, si, en principe, les règlements «se rapportent à une situation générale», tandis que les décisions particulières «déterminent la situation d'un individu nommément désigné ou à tout le moins identifiable» (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 158), on sait qu'il n'est pas exclu qu'un acte individuel ait plusieurs destinataires ou qu'il soit concomitamment réglementaire (c'est le cas, en droit wallon, du permis de lotir; voy. not. D. LAGASSE, «Le statut juridique du permis de lotir», in *Permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, pp. 8 et s.) et qu'un acte adopté sous la forme réglementaire ou, plus généralement, normative, constitue en réalité un acte à portée individuelle (cela peut par exemple être le cas d'une révision de plan d'aménagement exclusivement destinée à permettre l'extension et, par là, la poursuite de l'exploitation d'une carrière). Sur le critère du caractère individuel d'une décision administrative, on peut évidemment également renvoyer à sa définition jurisprudentielle et doctrinale dans le cadre de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (voy. not. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 158 et s.; P. POPELIER, «De toepassing van de Uitdrukkelijke Motiveringswet in het domein van de ruimtelijke ordening en stedenbouw», *T.R.O.S.*, 1997, pp. 347 et s.; M. BOES, «Motivering van Bestuurhandelingen», note sous C.E., 18 janv. 1994, n° 46.685, *Rec. Arr. R.v.St.*, 1994, pp. 117 et s.; Ph. BOUVIER, «La motivation des actes administratifs», *R.R.D.*, 1994, pp. 165 et s.; R. ANDERSEN et P. LEWALLE, «La motivation

convient de donner au concept une acception plus large que celle qu'il reçoit traditionnellement en droit interne, cette acception large étant susceptible d'englober toute forme de décision si sa portée est effectivement individuelle²⁰. Même si le droit interne lui attribue expressément une valeur réglementaire²¹, un plan d'aménagement, par exemple, pourrait constituer une autorisation²², dans l'hypothèse où il porterait spécifiquement sur un projet particulier²³.

formelle des actes administratifs», *A.P.T.*, 1993, pp. 72 et s.; pour un cas concret de difficulté, voy. C.E., 6 juill. 1994, *a.s.b.l. Diffusion Brabant*, n° 48.511, *J.L.M.B.*, 1995, p. 436; C.E., 20 sept. 1996, *a.s.b.l. Diffusion Brabant*, n° 61.892).

20. À titre d'exemples de décisions visées par l'article 6, le Guide d'application de la Convention d'Aarhus (p. 90) ne vise, à côté des *development consents* et des *construction and operating permits*, que les *spatial-planning decisions*. Dans cette mesure, on pourrait fort bien, comme le Guide d'application le suggère, considérer que «while decision-making on plans, programmes and policies in general is regulated by article 7 (...), article 6 may apply when such planning is concerned with a concrete activity» (p. 92). À titre d'exemple en droit interne, la révision globale d'un schéma de structure communal en vue de sa mise en conformité aux nouvelles vues du conseil communal pourrait relever de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, tandis que la révision partielle du même schéma en vue de permettre l'implantation d'une activité particulière à un endroit déterminé relèverait de son article 6, dans la mesure où elle constituerait en réalité avant tout une décision individuelle. C'est exactement dans ce sens que le Guide d'application nous semble aller, lorsqu'il prend l'exemple suivant : «The United Kingdom's Town and Country Planning General Regulations (1992) regulate the issue of planning permission. Despite the terms, such decisions are normally considered as specific decisions concerning development of a specific land plot» (p. 92). Une lecture comparable a déjà été faite de la directive E.I.E. (voy. les avis du Conseil d'État cités par B. JADOT, «Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes», in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 227).

21. Comme c'est le cas en droit wallon en ce qui concerne le plan de secteur et le P.C.A. (voy. l'article 19, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.; M. PÂQUES, «Pouvoir de classer, effet direct et Natura 2000 – Sources, formes et cohérence de contraintes administratives actuelles», in *Droit des biens*, Bruges, La Chartre, 2005, pp. 449).

22. Nous ne pensons pas que l'adoption et l'entrée en vigueur de la directive S.E.A. a «vidé de portée pratique la lecture de la directive (E.I.E.) selon laquelle l'obligation de réaliser une évaluation des incidences soumise à cette dernière directive s'impose au moment de l'adoption de plans ou de programmes qui se prononcent sur le principe de l'implantation de projets particuliers à un endroit déterminé» (voy. B. JADOT, «Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes», in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 227). En effet, soit un plan répond à la définition de la directive S.E.A. et y est soumis, soit il correspond en réalité à une autorisation au sens de la directive E.I.E., étant entendu qu'il ne fait pas de doute que les qualificatifs utilisés n'ont pas d'incidence sur les concepts qu'ils recouvrent en réalité.

23. Tel serait par exemple le cas du P.C.A. qui serait adopté, en application de l'article 140 du C.W.A.T.U.P., pour permettre l'implantation d'un équipement touristique, à supposer que le périmètre de l'un et de l'autre coïncident. Il est vrai que, du fait de la base géographique de mise en œuvre de tout plan d'aménagement, l'on peut se demander si, en réalité, il ne s'agit pas, dans tous les cas, d'un ensemble de décisions à portée individuelle. Si le plan d'aménagement peut effectivement être considéré comme

Les autres textes de droit international et communautaire ne remettent pas en cause cette considération, dès lors qu'au même titre que la Convention, ils ne visent en rien la forme des décisions mais, au contraire, leur portée. A titre d'exemple, les articles 2, 4, 5, 6 et 8 de la directive I.P.P.C. visent des «installations» ou un «site» à autoriser. Dans la Convention d'Espoo, l'activité proposée se définit par référence à une liste d'installations et activités. Il en va de même dans la directive E.I.E. qui, d'ailleurs, en son article 2, § 3, utilise expressément le qualificatif «spécifique».

Dans ce contexte, il n'est pas exclu que la mise en œuvre d'un projet donne lieu à deux «autorisations» successives²⁴: laquelle doit

un ensemble de décisions portant sur des cas précis et, dans cette mesure, dépourvu du caractère général en principe associé à la norme (sur les trois caractéristiques associées aux actes de la fonction normative, voy. M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 49), il reste qu'il revêt malgré tout les deux autres caractéristiques de l'acte normatif, en ce sens qu'il est abstrait et impersonnel. En tout état de cause, la définition internationale et communautaire de l'autorisation est davantage liée au caractère spécifique d'une décision qu'à son caractère individuel. Or, en principe, si un plan d'aménagement vise un certain nombre de terrains en particulier, il ne vise par contre pas un ou des projets concrets déterminés. Si, donc, un tel plan vise, par exception, spécifiquement un tel projet, il doit être qualifié d'autorisation, à tout le moins en ce qui concerne ce projet.

24. Fort théoriquement, il pourrait arriver que seule une décision à forme réglementaire ou normative soit prise pour autoriser une activité proposée. Ainsi, par exemple, compte tenu notamment de ce que le C.W.A.T.U.P. sanctionne pénalement la violation des plans d'aménagement en elle-même (voy. l'article 154, alinéa 1^{er}, 4^o; sur cette question, voy. notre contribution, «Le nouveau droit wallon des infractions et sanctions d'urbanisme», in *La Réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 424 et s., confirmée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 20 octobre 2005 n^o 156/2005, pts B.8.1. et B.9.2.), il ne serait pas exclu qu'il soit demandé à l'autorité de modifier un plan d'aménagement pour permettre de mener à un endroit donné une activité non soumise à autorisation mais contraire à ce plan. Dans cet exemple, la modification planologique constituerait seule la décision d'autorisation. C'est dans ce sens que le législateur wallon de 1997 avait décidé de soumettre les plans de secteur et les P.C.A. à une évaluation des incidences sur l'environnement, sur la base du concept d'autorisation de la directive E.I.E. – et non sur la base de celui de «plan et programme» de la directive S.E.A. qui n'existait pas encore (J. SAMBON, «Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en droit wallon», in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 59). Il reste qu'en droit interne, on a peine à imaginer une foulditude d'exemples concrets d'activités qui, tout en nécessitant la modification ou l'élaboration d'un plan d'aménagement – ou, plus généralement, l'adoption de toute autre décision administrative qu'une autorisation – ne devraient passer par aucune procédure d'autorisation au sens où nous l'entendons classiquement en droit interne. On sait en effet combien est étendu le champ d'application du permis d'environnement et celui du permis d'urbanisme et combien sont nombreuses les autres autorisations administratives requises pour mettre en œuvre un projet. En pratique, donc, si un plan d'aménagement est requis, une autre décision d'autorisation le sera aussi.

alors, en droit international et communautaire, respecter les exigences de participation qui y découlent des textes applicables? Dans la Convention d'Aarhus, à défaut de précision supplémentaire dans l'article 6, lorsque chacune des deux « autorisations » est juridiquement indispensable à la mise en œuvre de l'activité proposée, elles sont toutes deux soumises à ces exigences²⁵. Il en va de même dans le cadre de la Convention d'Espoo. Dans la directive E.I.E., la réponse est différente, puisque le texte applicable se focalise sur celle des décisions qui « ouvre le droit ». Sur la base d'une interprétation uniforme de cette notion communautaire²⁶, il s'agira, à titre d'exemple, d'un plan d'aménagement, s'il impose nécessairement²⁷ l'obtention du permis subséquent²⁸, et du permis lui-même,

25. Pour un exemple concret en droit interne, voy. l'ancien C.C.U.E. de mise en œuvre des ZAEM de l'article 31bis ancien du C.W.A.T.U.P.: ce document, qualifié par le Conseil d'État d'« acte administratif cadre, obligatoire et préalable à la délivrance de permis individuels » (C.E., 24 févr. 2005, *Verheven et Van Cutsem*, n° 141.196; C.E., 4 févr. 2005, *a.s.b.l. S.O.S. Ruralité Brabant Est et crts*, n° 140.217; 21 janv. 2005, *Gilissen et Renson*, n° 139.638), devait en effet obligatoirement être adopté avant que des permis puissent être délivrés mais son adoption n'impliquait pas nécessairement leur délivrance.

26. Si, dans son arrêt du 18 juin 1998, la Cour de justice avait renvoyé au juge national pour l'interprétation de la notion (C.J.C.E., 18 juin 1998, *Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude e.a. c. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*, C-81/96, T.M.R., 1999, p. 41; T.R.O.S., 2000, p. 76 et note J. DE MULDER), elle semble être revenue, dans son arrêt du 7 janvier 2004, à l'idée de notion communautaire qui doit faire l'objet d'une interprétation uniforme (C.J.C.E., 7 janv. 2004, *Delena Wells*, C-201/02; voy. le paragraphe 37, où la Cour constate l'absence de renvoi exprès au droit des États membres et se réfère à son arrêt du 18 janvier 1984, *Ekro*, C-327/82).

27. Comme l'indique F. HAUMONT, pour être visé par la directive S.E.A., il suffit que le plan ou programme concerné soit susceptible de constituer le cadre de référence d'un projet « même si, spécifiquement, (il) ne mentionne pas explicitement ce projet mais en permet la réalisation » (F. HAUMONT, « La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement: quelques bouleversements en perspective », *Am.-Env.*, 2001, p. 300). C'est ce qui fait la différence avec la directive E.I.E.

28. Dans l'arrêt du 18 juin 1998 qui vient d'être cité, la Cour semble bien avoir pris en compte le fait qu'en l'espèce, l'approbation du plan entraînait de plein droit la délivrance de l'autorisation individuelle requise en sus. Après une demande d'explication écrite de la Cour, le gouvernement néerlandais avait indiqué que, si un permis de construire devait encore être délivré après l'approbation, l'autorité compétente ne disposait plus d'aucun pouvoir d'appréciation discrétionnaire face à la demande de permis, à supposer qu'elle soit conforme au plan. Contrairement à J. DE MULDER (voy. sa note sous l'arrêt, T.R.O.S., 2000, p. 84), nous pensons qu'il est loin d'être certain que la Cour aurait adopté la même position si les précisions néerlandaises n'avaient pas été telles. J. SAMBON nous semble avoir correctement apprécié le critère quand il indique que « c'est donc dans la mesure où un plan d'aménagement emporte une décision de principe relative à l'implantation de certaines installations ou de certains ouvrages, décision de principe qui ne peut plus être remise en cause ultérieurement par des déci-

dans le cas contraire²⁹. De même, toujours à titre d'exemple, si la reprise d'une exploitation nécessite, pour éviter la caducité d'une autorisation existante, l'enregistrement de cette autorisation et l'approbation de points relevant de nouvelles conditions d'exploitation, ces nouvelles décisions ne doivent pas être considérées comme de simples modifications de l'autorisation existante et elles doivent être soumises aux exigences que la directive impose pour les autorisations³⁰. Enfin, dans la directive I.P.P.C., il est question du fait d'accorder, et non d'ouvrir, le droit d'exploiter et il semble donc possible de raisonner comme dans le cadre des deux conventions internationales.

Le *troisième élément* de la définition de l'autorisation est, comme on le sait, l'auteur de la décision, à savoir l'autorité compétente pour la prendre. Le renvoi à une « autorité compétente » est clairement présent dans la directive E.I.E.³¹, de même que dans la directive I.P.P.C.³² et dans la Convention d'Espoo³³. C'est moins évident dans la Convention d'Aarhus. *A priori*, en effet, le champ d'application de son article 6 ne dépend pas de l'auteur des décisions qu'il vise et, dès lors que le § 1^{er} de l'article 6 ne fait aucunement référence à ces autorités, il ne s'agit même pas exclusivement de décisions des « autorités publiques » au sens de l'article 2, § 2, de la Convention. Nous ne doutons cependant pas que les juridictions qui seront appelées à interpréter cet article 6 limiteront précisément son champ d'application aux décisions adoptées par les autorités publiques au sens de son article 2, § 2. En effet, en ce qui concerne le contenu de l'information préalable à prodiguer au public (v. ci-après), le § 2 de l'article 6 mentionne « l'autorité publique chargée de prendre la décision ». De

sions administratives individuelles, que le plan est assimilé à la notion d'autorisation au sens de la directive 85/337/CEE » (J. SAMBON, « Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en droit wallon », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 59 ; J. SAMBON, « La procédure d'élaboration du zonage écologique », in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 127). Dans ce cas, c'est le plan, et non l'autorisation subséquente, qui doit être considéré comme la décision qui *ouvre le droit* et, à nos yeux, il doit seul être soumis aux exigences de la directive.

29. Il n'est pas exclu qu'un document planologique constitue à la fois une autorisation pour un projet déterminé et, dans le même temps, un « cadre de référence » (voy. ci-après) pour d'autres projets non autrement identifiés. C'est ce qui peut donner à notre avis un sens à l'article 11, § 1^{er}, de la directive S.E.A. qui implique qu'un même document puisse tomber sous le coup des exigences de cette directive mais également de celles de la directive E.I.E.

30. Telle est la position adoptée par la Cour de justice dans son arrêt du 7 janvier 2004 (C.J.C.E., 7 janv. 2004, *Delena Wells*, C-201/02, pts 46 et 47), sur la base de l'effet utile à conférer à la directive E.I.E.

31. Voy. la définition même de l'autorisation, à l'article 1^{er}.

32. Voy. les articles 5, 6, 7 et 8.

33. Voy. la définition de l'activité proposée à l'article 1^{er}.

même, dans le cadre de la Convention d'Espoo à laquelle le Guide d'application de la Convention suggère de se référer en ce qui concerne le concept d'« activité proposée », ce dernier est clairement défini par référence à une décision qui doit être prise par « une autorité compétente » (« toute activité ou tout projet visant à modifier sensiblement une activité, dont l'exécution doit faire l'objet d'une décision d'une autorité compétente suivant toute procédure nationale applicable »). On peut donc raisonnablement considérer que la troisième des six caractéristiques de l'autorisation est présente dans les différents textes de droit international et communautaire.

L'idée de « demande » soumise à l'autorité – quatrième élément de la définition – apparaît dans la directive E.I.E.³⁴ et dans la directive I.P.P.C.³⁵. Le § 5 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus vise également très clairement une demande à déposer mais, dans la mesure où il n'y est question que de la « demande d'autorisation », il n'est pas certain que ce paragraphe couvre également les décisions visées au § 1^{er}, b, dont il a été question ci-dessus³⁶. En d'autres termes, on ne peut pas dire avec certitude que les autorisations de l'article 6 de la Convention d'Aarhus sont délivrées sur demande³⁷. En ce qui concerne la Convention d'Espoo, aucun doute n'est permis : l'idée de demande n'y apparaît clairement pas³⁸.

Il s'impose donc de considérer qu'en droit international, l'autorisation que nous tentons de définir n'implique pas nécessairement qu'elle soit prise à la suite d'une demande émanant d'un particulier : elle peut l'être d'initiative par l'autorité. Il faut donc en déduire que la quatrième caractéristique traditionnelle de l'autorisation n'est pas ici présente.

En ce qui concerne les actes que, dans les textes de droit international et communautaire, l'autorisation permet de mettre en œuvre (cinquième élément ci-dessus), on peut dire que le champ d'application *ratione materiae* de ces textes se définit par référence à des « activités »³⁹,

34. Dans la définition du « maître d'ouvrage », à savoir « l'auteur d'une demande d'autorisation » (article 1^{er}, § 2).

35. Dès lors qu'il s'agit d'« accorder » le droit d'exploiter : il ne peut être question d'octroyer quelque chose que sur la base d'une demande.

36. Ceci dit, le qualificatif « proposée » associé à l'activité dont il est précisément question au paragraphe 1^{er}, b, pourrait raisonnablement être compris comme correspondant à une demande adressée à l'autorité.

37. Ce qui est, par exemple, susceptible d'englober des décisions de l'autorité qu'elle adopte directement pour permettre la réalisation du projet qu'elle poursuit, sans devoir passer le dépôt d'une demande qu'elle s'adresserait à elle-même.

38. Dès lors qu'il s'agit non seulement de décider d'autoriser mais également de décider d'entreprendre (voy. l'article 2, § 3).

39. Article 6 de la Convention d'Aarhus ; article 3 de la Convention d'Espoo.

des « installations »⁴⁰ ou des « projets »⁴¹. Ceci dit, on constate, d'une part, que dans la définition de l'« activité proposée » de la Convention d'Espoo⁴², l'activité est synonyme de « projet », d'autre part, que l'« installation » de la directive I.P.P.C. se définit par référence à des « activités » et, enfin, que le « projet » est défini dans la directive E.I.E. par référence aux concepts de « travaux », « construction », « installations », « ouvrages » et « interventions ». Au vu également des listes qui déterminent le champ d'application de ces textes⁴³, on peut donc dire que, pour l'essentiel⁴⁴, les actes visés correspondent au concept d'« installations et/ou activités » que nous connaissons en droit wallon sous le vocable d'« établissement »^{45, 46}. La cinquième des caractéristiques ci-dessus évoquées est donc présente en droit international mais avant tout en ce qui concerne les actes matériels.

Enfin, l'idée de permettre ce qui est en principe interdit – *sixième élément* – apparaît ouvertement dans la directive E.I.E.⁴⁷ et il en va de même dans la directive I.P.P.C.⁴⁸. La Convention d'Aarhus paraît, elle, *a priori* plus large. En effet, comme on l'a vu ci-dessus, il y est question soit d'une « décision d'autoriser ou non des activités proposées » (§ 1^{er}, a, de l'article 6) soit d'une « décision au sujet d'activités proposées » (§ 1^{er}, b)⁴⁹.

40. Article 3 de la directive I.P.P.C. Notons que l'article 1^{er} de cette directive vise également les « activités ».

41. Article 4, § 1^{er}, de la directive E.I.E.

42. Qui, pour rappel, peut raisonnablement être transposée au concept utilisé dans la Convention d'Aarhus.

43. Annexe I de la Convention d'Aarhus; appendice I de la Convention d'Espoo; annexe I de la directive I.P.P.C.; annexes I et II de la directive E.I.E.

44. Pour une exception, voy. par ex. le déboisement, à l'appendice I de la Convention d'Espoo.

45. Voy. l'article 1^{er}, 3^o, du D.P.E. Sur le concept d'« activités et installations » en droit interne, voy. l'article 3 du D.P.E.; C. LARSEN et J.-F. NEURAY, « Classification et fait générateur », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 24, note 4.

46. C'est sans doute pour l'essentiel cette caractéristique qui a amené la section de législation du Conseil d'État à considérer qu'un arrêté de remembrement ne constitue pas une autorisation (avis du 23 juin 2004 n^o 37.291/4, portant sur le projet d'arrêté du gouvernement wallon portant les dispositions réglementaires du livre I^{er} du Code wallon de l'environnement). Dans son avis du 26 janvier 2004 n^o L.35.971/4 relatif à l'avant-projet de décret relatif au Code forestier, la section de législation du Conseil d'État a indiqué que le « projet » visé incidemment dans la directive S.E.A. correspond à celui utilisé dans la directive E.I.E. et équivaut « en définitive, (à), tout type d'actes ou de travaux envisagés à un endroit déterminé ».

47. Où il est question de l'« ouverture du droit ».

48. Où il est question d'« accorder le droit de ».

49. La distinction entre les deux impose dans un premier temps de considérer que, en ce qui concerne à tout le moins les « activités proposées » du § 1^{er}, b), la décision visée ne se réduit pas nécessairement à une permission et qu'il peut s'agir de toute décision

L'idée de permission nous semble pourtant bien présente dans la Convention d'Aarhus. En effet, dans la Convention d'Espoo, la « décision » est celle dont l'exécution du projet « doit faire l'objet » et il y a donc là à tout le moins l'idée d'intervention indispensable de l'autorité préalablement à la mise en œuvre dudit projet⁵⁰. Or l'on a déjà vu les liens de filiation étroits qui existent entre les deux conventions.

En conclusion, nous pouvons proposer la définition suivante de l'autorisation dont il est question en droit international et communautaire: il s'agit, quelle que soit sa forme, de la décision de l'autorité compétente prise, sur demande ou non, spécifiquement à propos d'un projet d'installation et/ou activité et sans laquelle ce projet n'est pas admissible.

B. Les plans et programmes

Le concept de « plans et programmes » du droit international et communautaire est plus délicat encore à définir que celui d'autorisation. En effet, malgré la multiplication de ses apparitions dans les textes de droit international et de droit communautaire⁵¹, il n'a, pour l'essentiel, fait l'objet d'aucune véritable définition⁵².

généralement quelconque. La référence à « une » décision et non à « la » décision au § 1^{er}, b), accrédite cette déduction. Plus globalement, prendre « une décision au sujet de » ne se limite manifestement pas à « octroyer ou non une autorisation pour ».

50. Comp., dans ce sens, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2001-2002, n° 1235/1, p. 15.

51. Voy. L. KRAMER, « Tendances actuelles dans le droit de l'environnement », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 149. En droit dérivé européen, les deux vocables sont connus de longue date: ils apparaissent à l'article 7 de la directive 75/442 relative aux déchets (plan de gestion des déchets, à adopter pour atteindre les objectifs de la directive), à l'article 3, § 1^{er}, de la directive 85/339 concernant les emballages pour liquides alimentaires (programmes destinés à réaliser des objectifs – cette disposition n'est plus en vigueur), à l'article 8, § 2, de la directive 91/271 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (programme d'action à mettre en œuvre afin d'atteindre l'objectif de la directive), à l'article 6, § 1^{er}, de la directive 92/43 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (plan de gestion des zones spéciales de conservation, distincts des mesures réglementaires), etc. On connaît par ailleurs évidemment les programmes d'action communautaire en matière d'environnement, apparus dès 1973 (voy. la déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, *J.O.*, 20 déc. 1973, n° C112, p. 1; pour un exemple, voy. le quatrième programme d'action, *J.O.*, 7 déc. 1987, n° C328, p. 1) et expressément visés à l'article 175, § 3, du Traité instituant la Communauté européenne.

52. Voy. ci-dessus; plus spéc. en ce qui concerne les plans et programmes, voy. le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 113.

Il est certain qu'il ne peut être question de pallier le manque de définition du concept en droit international, en faisant référence aux acceptions qui lui sont le cas échéant assignées en droit interne⁵³, d'autant que ces acceptions de droit interne sont loin d'être claires et univoques⁵⁴.

53. Dans le même sens, voy. K. DEKETELAERE et F. SCHRAM, *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie*, Bruges, Vanden Broele, 2002, p. 263. Sur l'interdiction, en droit communautaire, d'interpréter un terme utilisé dans une directive suivant des standards nationaux lorsqu'aucune référence expresse au droit interne n'y est associée et sur la nécessité, sur la base du principe de l'application uniforme du droit communautaire et du principe d'égalité, de lui donner une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de cette disposition et de l'objectif poursuivi, voy. C.J.C.E., 7 janv. 2004, *Delena Wells*, C-201/02, cité ci-dessus; C.J.C.E., 19 sept. 2000, *Grand-Duché de Luxembourg c; crts Linster*, C-287/98, T.M.R., 2001, p. 154 et note J. DE MULDER, *Am.-Env.*, 2001, p. 43 et note J. SAMBON (voy. ég. les conclusions de l'avocat général du 11 janvier 2000); Commission européenne, « Implementation of directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment », http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf, p. 5.

54. En droit wallon, il n'y a pas, dans les textes applicables, d'utilisation du vocable spécifique de « plans et programmes », sauf à l'article D.49 du livre I^{er} du C.W.E., sur lequel nous reviendrons dans quelques lignes en évoquant plus précisément la qualification à donner aux plans d'aménagement. On rencontre par contre très souvent, en droit wallon, les vocables séparés de « plans » et de « programmes » et, à cet égard, la confusion la plus totale règne. Certains documents qualifiés de « plans » présentent en réalité toutes les caractéristiques du règlement, exprimées sous forme cartographique. Tel est par exemple le cas des plans d'aménagement du territoire. C'est également dans ce sens que le législateur wallon de 2001 a décidé d'utiliser le vocable de « plan » dans la loi sur la conservation de la nature, où il est défini – peut-être de manière non conforme à la directive (voy. CH.-H. BORN et E. ORBAN DE XIVRY, « Eau et conservation de la nature en droit, vers une difficile intégration », *Am.-Env.*, 2002, n^o spéc., p. 92) – à l'article 1^{er}, 27^o, depuis la modification de la loi par le décret du 6 décembre 2001 dit « décret Natura 2000 », comme étant la « décision qui fixe par des dispositions à valeur réglementaire l'affectation et les modes d'utilisation de parties déterminées du territoire wallon y compris les plans d'aménagement et les règlements d'urbanisme (...) ». Curieusement, d'ailleurs, dans le cadre de cette disposition, des règlements d'urbanisme constituent des « plans ». D'autres documents également qualifiés de « plans » correspondent au contraire à l'idée – que nous allons évoquer dans un instant – d'ensemble de mesures à prendre pour atteindre certains objectifs. C'est le cas, à titre d'exemple, du P.W.E.D.D. (voy. ci-après) et, au-delà des textes que nous analysons, on peut également penser aux « plans d'action » visés à l'article 5 et à l'annexe V de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 mai 2004 relatif à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. La même confusion règne à propos du vocable de « programme ». Certains documents qui en portent le nom ne sont en réalité rien d'autre que des règlements. Tel était le cas, par exemple, du programme communal de mise en œuvre des zones d'aménagement différé de l'ancien article 33 du C.W.A.T.U.P. (avant sa modification par le décret R.E.S.A.). D'autres documents qualifiés de « programmes » ne concernent qu'un projet spécifique et ne s'adressent qu'au demandeur de permis. Tel est le cas du « programme » que le demandeur de permis d'urbanisme relatif à un village de vacances ou de permis de lotir relatif à un parc résidentiel de week-end doit joindre à sa demande (voy. les articles 143 et 149 du C.W.A.T.U.P.). Enfin, d'autres documents, également qualifiés de programmes,

Certains estiment que, faute de définition dans les textes, on doit se référer au sens usuel des mots⁵⁵. Malheureusement, il n'est nullement établi qu'il existe une acception usuelle unique dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne ou signataires de la Convention d'Aarhus. Dans notre seul langage usuel, déjà, le vocable de « plan » recouvre d'ailleurs deux réalités distinctes: il peut s'agir soit du « tracé représentant les différentes parties d'une ville, d'un édifice, d'une machine, etc. », soit d'un « ensemble de dispositions adoptées en vue de l'exécu-

correspondent, eux, à l'approche programmatique dont il va être question dans un instant. Ainsi en va-t-il de la « programmation annuelle d'opérations jugées prioritaires » que, depuis de nombreuses années déjà, la C.R.A.T. est appelée à proposer au gouvernement (article 240, § 4, du C.W.A.T.U.P., dont la base décrétole semble cependant avoir été supprimée par le décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110*bis* et 127 du C.W.A.T.U.P.). Enfin, d'autres documents encore constituent bel et bien des plans et programmes sans pour autant en porter le nom. C'est le cas, à nos yeux, du rapport annuel que le fonctionnaire délégué devait auparavant établir en vertu de l'article 3, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. avant sa modification par le décret R.E.S.A., dans la mesure où il devait notamment comporter les « éventuelles mesures correctrices à engager » en ce qui concerne la mise en œuvre du S.D.E.R. et des plans de secteur. C'est le cas, toujours à titre d'exemple, du rapport périodique du collègue échevinal des articles 18*bis* et 57*bis* du C.W.A.T.U.P. (sur lequel nous reviendrons ci-après), du dossier de revitalisation urbaine de l'article 172 du même Code, de l'opération de rénovation urbaine de l'article 173 de ce Code ou des opérations relatives aux noyaux d'habitat et aux zones d'initiatives privilégiées de l'article 174 du même Code. Il nous semble encore que l'arrêté de réhabilitation d'un S.A.E.R. constitue bien, compte tenu de la définition de la réhabilitation de l'article 167 du C.W.A.T.U.P., un plan ou programme au sens programmatique du terme. Un autre exemple pourra sans doute être trouvé à l'article 48 du futur décret du parlement wallon établissant le Code forestier, où il est question d'« aménagement », alors qu'il s'agit très clairement, au vu de son contenu (ce document doit contenir un état des lieux, des objectifs de gestion, les moyens pour y parvenir et une planification dans le temps et dans l'espace des actes de gestion), d'un « document de planification de programmation » (voy. l'avis du 26 janvier 2004 n° L.35.971/4 de la section de législation du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 703/1, p. 56; la section de législation proposait d'ailleurs d'utiliser l'appellation « programme forestier d'aménagement » ou « plan forestier d'aménagement »; voy. ég. p. 47). Les concepts qui se cachent derrière les vocables en droit interne sont donc trompeurs.

55. Voy. par ex. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 124; K. DEKETELAERE et F. SCHRAM, *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie*, Bruges, Vanden Broele, 2002, p. 263; les avis du Conseil d'État (section législative) n° L39.442/2/4 du 19 décembre 2005 à propos de l'avant-projet de décret A.P.A.W. (*Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2005-2006, n° 296/1, p. 56), n° L.32.279/4 du 28 janvier 2004, portant sur l'avant-projet de D.A.S. (*Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2003-2004, n° 666/1, p. 67), n° L.35.971/4 du 26 janvier 2004 portant sur l'avant-projet de décret relatif au Code forestier (*Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2003-2004, n° 703/1, p. 57).

tion d'un projet»⁵⁶. Ceci étant, si l'on devait effectivement se référer à un sens usuel et en considérant que le concept juridique de «plans et programmes» est un et unique⁵⁷, il faudrait nécessairement pencher en faveur de la seconde des deux significations qui viennent d'être évoquées, puisque, toujours dans le langage courant, le vocable de «programme» ne correspond, lui, qu'à cette seule acception⁵⁸. D'autant qu'en pratique, comme on vient de le voir, si, en droit wallon, seuls les plans d'aménagement du droit de l'urbanisme et, dans une moindre mesure, le plan des C.E.T. du droit des déchets⁵⁹, correspondent à la première signification, tous les autres documents qualifiés de «plans» correspondent en réalité à la seconde⁶⁰. En d'autres termes, si, pour définir le concept de «plans et programmes» en droit international et communautaire, il ne nous semble pas envisageable de se référer au sens usuel de ces termes dans notre langage courant, il reste que si on le fait néanmoins, ce concept doit de préférence se définir non par renvoi à des tracés ou à de la cartographie mais par référence à l'idée d'ensemble de dispositions et d'actions à adopter en vue de réaliser un dessein.

Le droit international et communautaire nous laisse malgré tout une série d'indications qui, rassemblées, permettent de proposer une définition du concept de plan et programme.

56. *Petit Larousse illustré*, 1978 (dans le même sens, voy. *Le Petit Robert*, 2004). Dans le *Vocabulaire juridique* de G. CORNU (Paris, P.U.F., 2004), le plan est avant tout défini comme un «programme, projet, projection dans le temps d'une action à réaliser par étape et suivant des directives», avant d'être défini comme un «document représentant ou reproduisant par divers moyens (...) à une certaine échelle, une construction ou une surface».

57. On ne voit pas, à tout le moins, l'utilité de les distinguer. Dans le même sens, voy. Commission européenne, «Implementation of directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment», http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf, p. 5. En droit communautaire, la Cour de justice fait souvent référence à l'un pour définir l'autre. Voy. par ex. C.J.C.E., 2 juin 2005, *Commission c. Irlande*, C-282/02, § 38; C.J.C.E., 12 juin 2003, *Commission c. France*, C-130/01, § 59; C.J.C.E., 11 nov. 1999, *Commission c. Allemagne*, C-184/97, § 56; C.J.C.E., 21 janv. 1999, *Commission c. Belgique*, C-207/97, § 40; voy. ég. les conclusions de l'avocat général KOKOTT du 29 janvier 2004 dans l'affaire *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et crts. c. Pays-Bas*, C-127/02, pts 30 et 31. On vient de voir que, même dans le langage courant, ils sont synonymes. L'article R.44 du livre I^{er} du C.W.E. qualifie également le P.W.E.D.D. de «plan ou programme».

58. Il s'agit de l'«indication de l'objectif et des modalités d'une activité industrielle, financière ou politique» (*Petit Larousse illustré*, 1978) ou, en d'autres termes, d'une «suite d'actions que l'on se propose d'accomplir pour arriver à un résultat» (*Le Petit Robert*, 2004).

59. Voy. le résumé de son objet in C.E., 2 déc. 2003, *Ville de Ciney*, n° 125.932. Mais il s'agit en réalité plus que vraisemblablement d'une autorisation (voy. ci-après).

60. P.W.E.D.D., plans de mobilité, plan de l'air, etc.

Avant tout, on peut admettre le caractère unique de ce concept en droit international et communautaire. En effet, comme on le verra en examinant les exigences de participation que ce droit impose, les liens qui unissent les différents textes qui le visent sont nombreux et forts et l'on peut donc rassembler toutes les indications qui s'y trouvent pour tenter d'en déduire une définition unique⁶¹.

De la Convention d'Aarhus, qui est la seule à viser toutes les décisions que nous examinons, on peut tirer leur catégorisation en « autorisations », « plans et programmes », « politiques » et « règles juridiquement contraignantes d'application générale ». Cette catégorisation découle en effet très clairement des articles 6 à 8 de cette Convention. On peut donc en déduire que les plans et programmes ne sont ni des autorisations, ni des politiques, ni des normes de conduite. Il s'agit là d'une deuxième indication, qui impose notamment de considérer que les documents qui constituent des règlements – c'est-à-dire des « règles juridiquement contraignantes d'application générale »⁶² – ne peuvent être classés dans la catégorie des plans et programmes.

En droit communautaire, plusieurs textes autres que les directives ici analysées utilisent le concept de plans et programmes et, à nos yeux, une idée commune en ressort : celle d'objectif que le plan ou programme concerné doit permettre d'atteindre⁶³. Il s'agit là d'une troisième indication.

61. Dans le même sens, voy. Commission européenne, « Implementation of directive 2001/42 on the assesment of the effects of certain plans and programmes on the environment », http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf, p. 35, pt 7.3. Le législateur wallon est également du même avis : voy. *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 695/1, p. 65.

62. Voy. l'article 8 de la Convention, examiné ci-après.

63. Ainsi, le plan de gestion des déchets de l'article 7 de la directive 75/442 relative aux déchets doit être adopté pour atteindre les objectifs de la directive ; les programmes de l'article 3, § 1^{er}, de la directive 85/339 concernant les emballages pour liquides alimentaires sont destinés à réaliser des objectifs ; le programme d'action de l'article 8, § 2, de la directive 91/271 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires doit être mis en œuvre afin d'atteindre l'objectif de la directive ; le plan de gestion des zones spéciales de conservation de l'article 6, § 1^{er}, de la directive 92/43 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages est distinct des mesures réglementaires ; les programmes d'action de l'article 175, § 3, du Traité instituant la Communauté européenne doivent fixer des objectifs prioritaires à atteindre ; le programme visé dans la Résolution du Parlement européen sur le Livre vert intitulé « Pour une politique énergétique de l'Union européenne » (*J.O.*, 30 oct. 1995, n° C287, p. 34) se réfère à un ensemble de projets répondant à un même objectif, dont la limite est par ailleurs fixée dans le temps. On peut encore remarquer que, dans l'amendement 21 que le Parlement européen proposait à la directive E.I.E. dans le cadre de sa résolution législative portant avis sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets

En droit communautaire dérivé, le concept de plans et programmes a par ailleurs donné lieu à une jurisprudence relativement abondante de la Cour de justice⁶⁴, de laquelle on peut extraire les caractéristiques suivantes à leur attribuer :

- leur adoption est précédée d'une analyse préalable de la situation existante⁶⁵;
- leur contenu relève d'une approche globale et cohérente⁶⁶;
- ils fixent des objectifs à atteindre⁶⁷;
- ils visent une série de mesures à adopter pour atteindre ces objectifs⁶⁸;
- ils imposent en principe des délais de mise en œuvre⁶⁹.

Ces caractéristiques amènent de manière concordante à penser que les plans et programmes relèvent bel et bien, comme évoqué ci-dessus, de «*l'approche programmatique*» dont fait état L.-P. SUTENS⁷⁰ et sont

publics et privés sur l'environnement (*J.O.*, 30 oct. 1995, n° C287, p. 83), il était question de définir le programme comme un «ensemble de projets répondant à un même objectif».

64. Voy. not. C.J.C.E., 11 mars 2004, *Commission c. Irlande*, C-396/01; C.J.C.E., 2 oct. 2003, *Commission c. Pays-Bas*, C-322/00; C.J.C.E., 4 juill. 2000, *Commission c. Grèce*, C-387/97; C.J.C.E., 12 juin 2003, *Commission c. France*, C-130/01; C.J.C.E., 8 mars 2001, *Commission c. France*, C-266/99; C.J.C.E., 11 nov. 1999, *Commission c. Allemagne*, C-184/97; C.J.C.E., 28 mai 1998, *Commission c. Espagne*, C-298/97.

65. En sus des références précitées, voy. ég. et plus spéc. C.J.C.E., 21 janv. 1999, *Commission c. Belgique*, C-207/97, § 45.

66. En sus des références précitées, voy. ég. et plus spéc. C.J.C.E., 2 juin 2005, *Commission c. Irlande*, C-282/02, § 38; C.J.C.E., 21 janv. 1999, *Commission c. Belgique*, C-207/97, § 40. Cela fait que des «actions matérielles ou des réglementations fragmentaires» ne peuvent relever du concept de programme établi en vue d'atteindre certains objectifs. En d'autres mots, comme l'a indiqué l'avocat général Geelhoed dans ses conclusions présentées le 26 juin 2003 dans l'affaire *Commission c. Irlande*, n° C-396/01, «un programme d'action est plus vaste qu'une série de mesures» (§ 18). Dans ce sens, une ligne de conduite qui ne résulterait que de la simple multiplication de précédentes décisions individuelles ne peut pas relever du concept de plans et programmes. En effet, cette multiplication ne résulte en elle-même pas d'une réflexion préalable, d'un «projet».

67. En sus des références précitées, voy. ég. et plus spéc. C.J.C.E., 12 juin 2003, *Commission c. France*, C-130/01, § 60; C.J.C.E., 21 janv. 1999, *Commission c. Belgique*, C-207/97, § 45. Comp. J. SAMBON, «Les intérêts et droits de la population en matière de gestion des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 227 : «par essence, la planification est prospective et gestionnaire».

68. Dans cette mesure, une étude technique ne constitue qu'un acte préparatoire de caractère général (C.J.C.E., 13 juill. 2000, *Commission c. Portugal*, C-261/98).

69. Voy. plus spéc., par ex., C.J.C.E., 13 juill. 2000, *Commission c. Portugal*, C-261/98.

70. L. P. SUTENS, «Le droit à la protection d'un environnement sain (article 23 de la Constitution belge)», in *Les hommes et l'environnement – Études en l'hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 490. L'auteur situe le début de cette approche «à partir des années 1970».

empruntés à la planification économique d'origine socialiste⁷¹, que nous connaissons⁷², mais plutôt mal⁷³.

Nous proposons donc la définition suivante du concept de plans et programmes: en droit international et communautaire, les «plans et programmes» sont des exposés relativement précis et concrets d'ensembles ordonnés et cohérents de dispositions, d'actions ou d'opérations que les autorités publiques entendent adopter, mener ou imposer, le cas échéant dans le respect de certains délais, en vue de réaliser les objectifs d'une certaine envergure qu'elles se sont fixés après une analyse globale et cohérente de la situation existante⁷⁴.

Cette définition nous semble fort proche de celle qui découle des prises de position des autorités communautaires⁷⁵. Elle correspond à celle pour laquelle le législateur flamand a clairement opté⁷⁶

71. A. DEMICHEL, *Grands services publics et entreprises nationales*, Paris, Dalloz, 1974, p. 29.

72. Voy. la loi du 15 juillet 1970 organisant la planification et la décentralisation économique, qui n'est d'ailleurs plus appliquée aujourd'hui à ce propos (voy. Ph. QUERTAINMONT, *Droit administratif de l'économie*, Diegem, Kluwer, 1996, p. 182; sur cette planification, voy. ég. Ch.-E. LAGASSE, «Valeur et efficacité juridiques de la norme de planification en Belgique», *Ann. dr.*, 1981, pp. 61 et s.). Un lien direct a été établi entre cette planification et le P.W.E.D.D. par la section de législation du Conseil d'État (*Doc.*, Cons. Rég. w., 1993-1994, n° 201/1, p. 12).

73. Le juriste y est peu habitué et n'y voit traditionnellement qu'un simple «rapport technique» échappant «par essence à toute approche juridique» (J.-L. QUERMONT, «Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnancement juridique», in *La planification comme processus de décision*, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, Librairie Armand Colin, 1965, p. 100, cité par H. JACQUOT, *Le statut juridique des plans français*, Paris, L.G.D.J., 1973, p. 11).

74. Dans un sens comp., voy. la première partie de la définition alternative proposée par B. JADOT, «Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 124.

75. Voy. les conclusions présentées le 26 juin 2003 par l'avocat général GEELHOED dans l'affaire *Commission c. Irlande*, n° C-396/01, § 16; Commission européenne, «Implementation of directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment», http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf, p. 6.

76. Voy. l'article 4.1.1, § 1^{er}, du décret du Parlement flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, tel que modifié par le décret du 18 décembre 2002. On remarque que le législateur flamand insiste également sur le fait que le projet poursuivi doit «être de grande envergure». Nous avons également utilisé ce critère, pour distinguer plus aisément les plans et programmes des décisions que les autorités prennent parfois en vue de réaliser elles-mêmes des projets qui correspondent à des installations ou activités, ces décisions relevant en réalité de la catégorie des autorisations.

et elle a également déjà été retenue, à l'occasion, par le législateur wallon⁷⁷.

Dans ce sens, les plans et programmes sont susceptibles de recouvrir un grand nombre de documents différents. Ainsi, en se référant à l'expérience de la Conférence des Parties à la Convention d'Espoo, le Guide d'application de la Convention d'Aarhus⁷⁸ englobe dans ce concept non seulement les stratégies de développement, les plans d'environnement transversaux et les programmes d'environnement sectoriels mais également des initiatives gouvernementales comme des programmes d'aide ou des stratégies complexes, des partenariats public-privé⁷⁹. Nous ne percevons pas de raison de s'écarter de cette manière de voir. Dans le cadre du concept de plan ou programme, l'objet de l'intervention administrative pourrait donc être particulièrement varié. C'est ce que la Commission souligne en indiquant que les mots «plans et programmes» sont tous deux «*capable of a broad range of meanings*»⁸⁰.

Il n'est évidemment pas exclu qu'entendu dans ce sens, un plan ou un programme comporte des éléments cartographiques⁸¹. Par contre, à nos yeux⁸², compte tenu de ce qui précède, un plan d'aménagement – comme le plan de secteur ou le P.C.A. en droit wallon – ne peut relever du concept. Il ne s'agit, en effet, en principe⁸³, que d'un document qui, en

77. Voy. not. les propos du ministre wallon de l'Environnement, dans le cadre de la discussion relative au projet de décret qui allait devenir le D.P.E.D.D., *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 1993-1994, n° 201/7, p. 7.

78. Guide d'application, p. 113.

79. Dans le même sens, comp. l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° L39.442/2/4 du 19 décembre 2005, à propos de l'avant-projet de décret A.P.A.W. (*Doc.*, Parl. w., 2005-2006, n° 296/1, p. 58) au sujet de conventions à conclure entre la Région et des propriétaires privés à propos des futurs SAR.

80. Commission européenne, «Implementation of directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment», http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf, p. 5.

81. C'est notamment le cas du plan de gestion des déchets dans le cadre de la directive 85/337/CEE. Un autre exemple est celui de l'«aménagement» de l'article 48 du projet de décret établissant le Code forestier, qui doit notamment comporter une «planification dans l'espace» des actes de gestion qu'il vise (*Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 703/1).

82. Et, vraisemblablement, à nos yeux seulement puisque notre position s'oppose à celle des auteurs les plus autorisés qui se sont déjà exprimés sur la question (en sus des références ci-dessous relatives à la directive S.E.A., voy. spéc. F. HAUMONT, «Les règles régissant les plans et les programmes en urbanisme et en environnement: une matière en cours de codification», *Am.-Env.*, 2005, n° spéc., p. 25).

83. Le plan de secteur, qui correspond pour l'essentiel à un ensemble d'interdictions et qui correspond donc à un règlement, pourrait également constituer un plan ou programme si le gouvernement venait à interpréter plus largement le concept d'«autres mesures d'aménagement» de l'article 23 du C.W.A.T.U.P. Se basant sur les travaux préparatoires du décret du 18 juillet 2002, Ph. BOUILLARD le laisse penser: «le contenu de ces

réalité, se borne à traduire cartographiquement des prescriptions normatives⁸⁴ et, plus particulièrement, des interdictions⁸⁵. Il constitue donc un règlement au sens de l'article 8 de la Convention d'Aarhus et le vocable utilisé pour le désigner (« plan ») ne correspond qu'au sens cartographique ou architectural dont il a été question ci-dessus à propos de ses deux sens usuels⁸⁶. A moins évidemment de considérer que tout règlement constitue un plan ou programme en tant qu'il impose des manières de faire pour l'avenir⁸⁷ et qu'en cela, il répond à un objectif déterminé. Aller dans ce sens aurait pour conséquence que l'article 8 de la Convention d'Aarhus, spécifiquement consacré aux règlements, serait privé de toute utilité. Il faut donc considérer que la Convention s'oppose à une telle interprétation. La dernière définition législative en date en droit wallon

mesures est (...) indéterminé» et «il pourrait s'agir d'indications exprimant des options pour tout ou partie du secteur (...)» (Ph. BOUILLARD, «Commentaire de l'article 23», in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent, p. 3). Le même auteur en donne l'exemple suivant: «imposer la rénovation d'un S.A.E.D. avant tout délivrance de permis» (Ph. BOUILLARD, «Zones et dérogations», in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 73). Sauf à effectuer un examen systématique de l'ensemble des plans de secteur tels qu'ils sont actuellement en vigueur, lesdits plans ne nous semblent à l'heure actuelle pas comporter semblables éléments.

84. Voy., à cet égard, la nette différence établie entre les plans d'aménagement et les schémas par B. PÂQUES, «La planologie: bilan et perspectives», *Am.-Env.*, 2000, n° spéc., p. 46: «le plan arrête l'aménagement prôné. (...) le schéma détermine les moyens à mettre en œuvre pour aboutir aux résultats escomptés».

85. M. PÂQUES, «Interdiction, autorisation, dérogation», in *Liber Amicorum Paul Delnoy*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 1037. Voy. ég. la distinction entre «affectations» et «actions» établie par F. HAUMONT in «Les règles régissant les plans et les programmes en urbanisme et en environnement: une matière en cours de codification» (*Am.-Env.*, 2005, n° spéc., pp. 27 et s.), les plans d'aménagement ne se retrouvant que dans la première des deux catégories.

86. Si, dans ses conclusions présentées le 25 septembre 2003 dans les affaires *commune Braine-le-Château et Michel Tillieut et crts c. Région wallonne* (C-53/02 et C-217/02), l'avocat général Mischo considère qu'un plan de gestion des déchets doit, «d'une façon ou d'une autre, avoir une dimension géographique» (§ 40), ce n'est pas en raison de la nature même d'un «plan» mais bien parce que l'article 7, § 1^{er}, de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets «se réfère explicitement à cette dimension en prévoyant que les plans de gestion "portent notamment sur (...) les sites et installations appropriés pour l'élimination"». C'est exactement dans ce sens qu'est allée la Cour de justice dans son arrêt du 1^{er} avril 2004: le plan de gestion des déchets ne doit pas nécessairement contenir la localisation précise des lieux d'élimination des déchets (§ 28) mais la notion de «sites» qui apparaît à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, «implique une dimension géographique» de ce plan (§ 31).

87. Comp., dans ce sens, l'avis n° L.31.683/4 de la section de législation du Conseil d'État du 8 décembre 2001 (*Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2001-2002, n° 309/1, p. 96): «Un règlement a pour objet, non pas de refléter ce qui existe, mais de prescrire ce qui doit être».

le confirme puisqu'elle distingue clairement les plans et programmes des plans d'aménagement⁸⁸.

Au premier abord, notre proposition de définition ne s'accorde pas parfaitement avec la directive S.E.A., du fait de certains qualificatifs qu'en son article 3, elle assigne aux plans et programmes qu'elle entend viser. Il s'agit spécialement de celui suivant lequel les plans et programmes « définissent le cadre de délivrance » des autorisations pour certains projets et dans certains secteurs d'activité⁸⁹. Suivant la Commission, cette précision a pour effet de limiter le concept même de plans et programmes à des documents qui contiennent des critères ou conditions⁹⁰ qui doivent guider l'instruction des demandes d'autorisation par l'autorité⁹¹. Dans cette interprétation, cette précision s'oppose clairement à l'idée d'objectifs que l'autorité s'est fixés et de moyens pour y parvenir et elle est par conséquent antithétique par rapport à l'approche « programmatique » que nous avons associée ci-dessus au concept de plans et programmes.

A nos yeux⁹², cette précision ne peut en aucun cas avoir pour effet d'affecter la définition même du concept de plans et programmes⁹³. Il

88. Voy. l'article D.49, 6° et 5°, du livre I^{er} du C.W.E. On sera par ailleurs attentif au fait que cette disposition n'inclut pas dans sa définition des plans et programmes le critère supplémentaire dont il va être question dans un instant et que certains voudraient y voir figurer.

89. Article 3, § 2, a).

90. On peut éventuellement se référer ici à l'annexe II de la directive, qui, en ce qui concerne la définition d'un cadre pour d'autres projets ou activités, vise la localisation, la nature, la taille, les conditions de fonctionnement ou l'allocation de ressources. En ce qui concerne ce dernier exemple, tout en rappelant l'exception générale de l'article 3, § 8, on renvoie à ce qu'en dit la Commission (« Implementation of directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment », http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf, p. 11, pt 3.25). Pour le reste, la Commission indique utilement (pt 3.26) que déterminer si des critères ou conditions définissent un cadre de mise en œuvre de projets individuels « will be a matter of fact and degree in each case ».

91. Commission européenne, « Implementation of directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment », http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf, p. 10, pt 3.23. La Commission ajoute ici une référence à une « aire déterminée ». Certes, le paragraphe 3 de l'article 3 de la directive comporte une exception au paragraphe 2, par référence à des « petites zones ». Mais le paragraphe 2, lui, ne comporte aucune référence à un quelconque critère géographique. Ceci étant, nous sommes d'accord de considérer que les « land use plans » constituent un exemple type de plans qui définissent le cadre de mise en œuvre de projets (voy. le même document, pt 3.26).

92. Voy., *contra*, B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 227.

93. Dans sa contribution relative au colloque du CEDRE de mai 2004 (« Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision*

ne s'agit, en effet, justement que d'une précision et il faut considérer qu'en l'ajoutant, les auteurs de la directive ont voulu restreindre le champ d'application de leur texte, en le limitant à certains plans et programmes, à savoir ceux qui correspondent à cette précision⁹⁴. Preuve en est que cette dernière n'est pas assignée à tous les plans et programmes visés par la directive S.E.A. mais à certains d'entre eux seulement⁹⁵, que le titre de la directive ne vise que « certains plans et programmes » et que c'est l'article 2 qui a pour objet de définir les concepts qu'elle utilise et non l'article 3 qui fixe, lui, son champ d'application.

La section de législation du Conseil d'Etat ne va pas dans le même sens. Certes, dans certains de ses avis, elle avait qualifié⁹⁶ de plans et programmes des instruments qui en étaient clairement au sens où nous l'entendons⁹⁷. Par contre, dans son avis sur l'avant-projet de décret

en matière d'environnement et d'urbanisme, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 124), le même auteur propose une définition à deux branches alternatives, l'une correspondant *grosso modo* à notre proposition et l'autre visant les documents qui répondent à la précision dont il est ici question. Pour ce faire, l'auteur se réfère cependant à la seule directive S.E.A. Or, la Convention d'Aarhus ne vise en rien, à propos des plans et programmes, l'alternative en question et il nous semble que son champ d'application ne peut se définir sur la base d'une précision qui n'y figure pas.

94. Par comparaison, dirait-on d'un texte qui s'applique au permis d'urbanisme relatif à la modification de destination qui peut être donnée à un bien, qu'il faut en déduire que, ne fût-ce que dans le cadre de ce texte uniquement, tous les permis d'urbanisme portent nécessairement sur la destination qui peut être donnée à un bien ?

95. Ceux de l'article 3, § 2, a). La directive vise d'autres types de plans et programmes sans leur adjoindre cette précision : voy. son article 3, § 2, b). Nous y reviendrons.

96. Souvent, d'ailleurs, en estimant que cette qualification « (pouvait) difficilement être contestée, eu égard au contenu » du document.

97. Dans son avis relatif à l'avant-projet de décret d'assainissement des sols (C.E., 28 janv. 2004, n° L.32.279/4, *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 666/1, p. 67), elle avait indiqué qu'à son estime, l'inscription d'une zone de réhabilitation (voy. l'article 34bis du C.W.A.T.U.P.) au plan de secteur participe de la planification et de la programmation relative à l'environnement dans le cadre de la Convention d'Aarhus. Or, son examen portait là sur le régime général des S.A.E.R. et, au vu de l'article 168, § 1^{er}, alinéa 3, 1°, du C.W.A.T.U.P., un arrêté portant inscription d'un tel site constitue à l'évidence précisément un plan ou un programme. Dans son avis sur l'avant-projet de décret relatif au Code forestier (C.E., 26 janv. 2004, n° L.35.971/4, *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 703/1, p. 57), elle avait indiqué qu'un aménagement forestier devrait être qualifié de plan ou de programme. Or, c'est effectivement incontestable. On remarquera d'ailleurs que le contenu de cet « aménagement » n'a pas grand-chose à voir avec celui d'un plan de secteur et, en tout état de cause, ne correspond pas à un ensemble de normes de conduite ou, en d'autres termes, à un règlement (voy. ci-dessus et l'article 48 du projet de décret ; le document comporte certes également une planification dans l'espace mais il s'agit là de l'expression de ce qu'il faut faire et où il faut le faire et non l'expression d'interdictions et de possibilités pour les particuliers).

«d’optimisation du C.W.A.T.U.P.»⁹⁸, elle a implicitement qualifié – exclusivement, il est vrai, dans le cadre de la directive S.E.A.⁹⁹ – de plans et programmes le plan de secteur et le P.C.A.. Plus clairement encore, dans son avis relatif à ce qui est devenu le décret R.E.S.A., elle a considéré – tant au regard de la directive S.E.A. qu’au regard de l’article 7 de la Convention d’Aarhus, cette fois – que les plans et programmes sont des «*décisions déterminant une suite ordonnée d’actions ou d’opérations envisagées pour atteindre un but déterminé en rapport avec la qualité de l’environnement ou définissant le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre d’activités à un endroit déterminé*»¹⁰⁰.

On peut comprendre cette prise de position, qui résulte sans doute de la volonté de donner un sens à la directive S.E.A. qui, à défaut, risquerait de ne pas viser grand-chose¹⁰¹, dès lors que, comme on l’a dit ci-dessus, un plan ou programme n’a en principe pas pour objet de définir le cadre de délivrance d’une autorisation.

N’est-il pourtant pas possible que des plans et programmes tels que nous les avons définis ci-dessus répondent également à la précision dont il est ici question, telle qu’elle apparaît à l’article 3 de la directive S.E.A.? La réponse est affirmative. Un examen concret des documents nationaux susceptibles de constituer des plans et programmes le montre en effet clairement: au regard des catégories de droit international, bon nombre des documents susceptibles d’être qualifiés de plans et programmes sont

98. C.E., 3 déc. 2001, n° L.31.684/4, *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, pp. 100 et 102.

99. Voy. ég. son avis portant sur le projet d’arrêté du gouvernement wallon relatif au livre I^{er} du C.W.E. (C.E., 23 juin 2004, n° L.37.291/4, p. 15), où elle avait visé certains plans et programmes mais très clairement exclusivement au regard de la directive S.E.A. et, plus particulièrement, de la condition qu’elle contient, de la détermination du cadre dans lequel peut être autorisée l’exécution d’actes ou de travaux envisagés à un endroit déterminé.

100. Comme nous l’avons indiqué ci-dessus à propos de la définition à deux branches alternatives proposée par B. JADOT, si nous marquons notre accord sur la première de ces deux hypothèses, ce n’est pas le cas en ce qui concerne la seconde. Notamment, le raisonnement de la section de législation du Conseil d’État repose sur le sens usuel des mots et nous renvoyons à ce que nous en avons dit ci-dessus.

101. Il ne faut cependant pas perdre de vue le b) de l’article 3, § 2, de cette directive, qui vise des plans et programmes qui ne doivent pas répondre à la condition de «déterminer le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets (...) peut être autorisée».

en réalité hybrides^{102, 103} et comportent, en sus des dispositions qui relèvent de l'approche programmatique, des dispositions qui peuvent être qualifiées de normes de conduite et qui, précisément, « définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets individuels peut être autorisée »^{104, 105}.

A nos yeux, il faut conclure comme suit : par la précision qui vient d'être discutée (« qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets (...) pourra être autorisée à l'avenir »), la directive S.E.A. vise les documents hybrides – ceux qui sont à la fois des plans et programmes et

102. Le caractère hybride de nombreux documents à portée collective a déjà été souligné par la doctrine (J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 219) mais, jusqu'ici, sans le fustiger davantage qu'en regrettant l'absence de clarté et de sécurité juridique qui en découle. Avec l'entrée en vigueur des textes internationaux dont il est ici question, les conséquences désagréables prennent une toute autre ampleur, puisqu'elles se traduisent jusque dans la détermination du champ d'application de ces textes.

103. Implicitement, le législateur wallon reconnaît l'existence de documents hybrides. Ainsi, alors qu'il définit les « plans » comme des ensembles de prescriptions à valeur réglementaire concernant l'affectation de territoires donnés (article 1^{er}, 27^e, de la L.C.N.), il ne vise pourtant que les « prescriptions à valeur réglementaire » de ces plans à l'article 29, § 1^{er}, de la L.C.N., ce qui laisse entendre que, malgré leur définition, ils comportent également des dispositions d'un autre type.

104. Un exemple type de ce genre de plan ou programme est, à nos yeux, le plan de gestion des déchets dont il a déjà été question ci-dessus. Suivant l'article 7, § 1^{er}, de la directive 75/442/CEE, ce plan peut notamment inclure « les mesures appropriées pour encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets ». En cela, il s'agit d'un plan ou programme au sens où nous l'avons défini ci-dessus. Mais ce plan doit également, suivant la même disposition, viser « les sites (...) appropriés pour l'élimination » et, dans ses arrêts du 1^{er} avril 2004 nos C-53/02 et C-217/02 (*Commune de Braine-le-Château et Michel Tilleut et crts c. Région wallonne*), la Cour de justice a clairement mis en lumière qu'il doit donc permettre, le moment venu, soit par une carte géographique déterminant le lieu précis d'implantation, soit par des critères de localisation suffisamment précis, de déterminer clairement, au regard notamment des connaissances scientifiques et techniques les plus récentes ainsi que des procédés techniques d'élimination concrètement retenus, le site répondant le mieux à ces objectifs (pts 32 et 35). Même si ce plan de gestion constitue un « cadre d'orientation » ou un « programme global », « qui ne doit pas nécessairement décrire tous les aspects de la gestion actuelle et future de l'élimination des déchets (...) jusque dans les moindres détails » (avocat général Mischo, conclusions présentées le 25 septembre 2003 dans les mêmes affaires nos C-53/02 et C-217/02, § 47), il définit donc bel et bien le cadre d'octroi des autorisations (voy. ég. § 41 de l'arrêt : la mise en œuvre des plans de gestion au sens de l'article 7 est censée être réalisée par la délivrance d'autorisations individuelles conformes à ces plans).

105. Et répondent donc *grosso modo* à la définition « à deux branches » proposée par B. JADOT (voy. ci-dessus) mais en y remplaçant le « ou » par un « et ».

des normes de conduite –, lesquels, en pratique interne à tout le moins, se révèlent en réalité les plus nombreux ¹⁰⁶.

La directive 92/43/CEE «habitats» pourrait également amener à nous interroger sur le bien-fondé de notre proposition de définition du concept de plans et programmes. En effet, il y est question de «plans et projets»: quelle définition cette association de vocables impose-t-elle? Dans le document explicatif de la directive, la Commission indique que le sens du mot «plan» «peut être large» et que «les plans d'aménagement du territoire sont évidemment d'intérêt ici» ¹⁰⁷. Nous ne partageons pas cette opinion. Dans son arrêt du 7 septembre 2004 ¹⁰⁸, la Cour de justice des Communautés européennes a clairement rappelé que l'article 6, § 3, de cette directive, où les plans sont associés aux projets, est l'expression du dixième considérant de ladite directive. Or, dans ce considérant, il est question de «plans ou programmes» ¹⁰⁹, ce qui montre que les «plans» dont il est question à l'article 6, § 3, sont bel et bien des «plans et programmes» et non des documents réglementaires cartographiques. Au reste, la directive distingue bien les «plans d'aménagement», visés au § 1^{er} de son article 6, des «plans», qui sont visés au § 3 de ce même article. Quant aux «projets», ils doivent sans doute s'entendre ici dans leur sens restreint évoqué ci-dessus. L'association des deux concepts de «plans et projets» signifie donc que les auteurs de la directive entendaient conférer à cette dernière un champ d'application particulièrement large. On doit pourtant remarquer que la Cour de justice a récemment considéré qu'un plan d'occupation des sols constitue un plan au sens de l'article 6, § 3, de la directive ¹¹⁰, mais l'affaire n'a en réalité pas donné lieu à une discussion sur cette question.

Enfin, la directive 2003/35/CE dite «participation du public» nous semble, elle, clairement conforter la définition du concept de plans et programmes que nous avons proposée. En effet, l'ensemble des docu-

106. Quant à la Convention d'Aarhus, c'est bel et bien son article 7 – relatif aux plans et programmes – qui s'applique à de tels documents, puisque, comme nous le verrons, il est plus contraignant que son article 8. Nous n'englobons cependant pas ici les plans d'aménagement du C.W.A.T.U.P. puisque, sous la réserve évoquée ci-dessus à propos des «autres mesures d'aménagement» du plan de secteur, ils ne possèdent pas de caractère hybride.

107. Pt 4.3.2

108. C.J.C.E., 7 sept. 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, C-127/02, § 22.

109. Dans ses conclusions précédant l'arrêt, l'avocat général KOKOTT visait également ce qui était alors la proposition de directive S.E.A. «qui peut aider à mieux comprendre la notion de "plan"», tout en indiquant que «dans ce contexte-là, les termes "plans" et "programmes" sont synonymes».

110. C.J.C.E., 20 oct. 2005, *Commission c. Royaume-Uni*, C-6/04.

ments qu'elle entend viser et qu'elle énumère dans son annexe I¹¹¹ correspondent bien à cette définition.

C. Les politiques

Le concept de « politique » apparaît clairement dans la Convention d'Aarhus¹¹². La Convention d'Espoo le vise également¹¹³, de même que le Protocole de Kiev¹¹⁴. Par contre, à ce jour, les directives communautaires examinées n'en traitent pas¹¹⁵, ce qui est relativement curieux puisque le droit communautaire connaît le concept de longue date¹¹⁶.

Il faut être attentif à ne pas confondre les « politiques » avec les « plans et programmes ». Cela n'est pas simple¹¹⁷ : les auteurs de la Convention d'Aarhus eux-mêmes n'ont pas échappé à la difficulté que

111. Il s'agit du plan de gestion des déchets, des programmes d'action portant sur les zones vulnérables aux nitrates, du plan de l'air, etc. La liste est d'ailleurs relativement courte. Nous examinerons cette liste plus avant dans la seconde partie de notre travail.

112. Article 7.

113. Article 2, § 6.

114. Article 13.

115. Sans doute parce que les politiques touchent plus directement à la démocratie représentative (voy. ci-dessous). Dans le cadre de l'élaboration de la directive Participation du public (voy. notre seconde partie), le Parlement avait proposé d'ajouter à l'article 2 une référence aux politiques. Rappelant l'objectif de « quick fix » de la directive et le caractère non contraignant de l'article 8 de la Convention d'Aarhus, la Commission et le Conseil ont rejeté cette proposition.

116. Voy. not. les articles 2, 3, 4, 6 et 174 du Traité instituant les Communautés européennes; voy. ég. la Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 octobre 1987, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) (J.O.C.E., 7 déc. 1987, n° C328, p. 1).

117. Voy. par ex. les conclusions présentées le 26 juin 2003 par l'avocat général Geelhoed dans l'affaire *Commission c. Irlande*, C-396/01, § 17, où le « programme d'action » est présenté comme un « instrument politique autonome » (c'est nous qui soulignons); voy. ég. les conclusions de l'avocat général Kokott du 29 janvier 2004 dans l'affaire *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et crts c. Pays-Bas* (C-127/02, pts 30 et 31) où elle indique que les plans, « par leur nature même, constituent des déclarations de politique, c'est-à-dire des documents de politique qui décrivent la volonté politique générale ou l'intention d'un ministère ou d'une autorité subalterne ». De même, dans son communiqué de presse du 18 décembre 2003 relatif au plan wallon de l'air, le gouvernement wallon présente ce plan comme un « outil de connaissance et de référence qui permet de prévoir l'évolution de la politique environnementale ». De même encore, dans ses propos susmentionnés à propos du projet de D.P.E.D.D., le ministre wallon de l'environnement définit le « plan » comme étant « la décision politique (...) ».

cela représente¹¹⁸. En effet, des prescriptions différentes s'appliquent aux unes et aux autres¹¹⁹.

Suivant le Guide d'application de la Convention, les politiques peuvent se définir comme un « *principle, plan or course of action* »¹²⁰. Toujours suivant ce Guide, la différence essentielle entre les politiques et les plans et programmes réside dans ce que les premières sont moins concrètes que les seconds. Par ailleurs, « *policies also require a more thorough and profound understanding of the legalities and political context of a particular place. Policy incorporates history and culture and entire legal frameworks that extend beyond the finite area in which they are developed* ». Dans cette mesure, une politique pourrait être un exposé relativement indéterminé et abstrait de principes à suivre ou d'une conduite à respecter pour atteindre un but déterminé d'une certaine envergure et les politiques se distingueraient des plans et programmes non seulement par le degré de précision relativement faible de leur contenu mais également par l'ampleur plus grande de leur objet¹²¹. A nos yeux, il n'est par ailleurs pas exclu que les seconds puissent être adoptés précisément pour mettre en œuvre de manière plus précise les premières¹²².

Il semble au demeurant aller de soi que des décisions qui portent sur des « politiques » ne peuvent être adoptées que par ceux qui disposent

118. Tout en ne définissant pas les politiques et en ne leur imposant pratiquement aucune prescription, la Convention vise, en son article 5, § 5, a), non seulement, simultanément, les politiques et les programmes et plans (d'action) mais, en sus, les « stratégies », ce qui n'est pas parfaitement cohérent par rapport aux articles 6 à 8. Même si cela n'explique pas tout, il faut préciser que l'article 5 dont il vient d'être question relève du premier pilier de la Convention et non de celui que nous examinons.

119. Non seulement parce que le droit communautaire ne prévoit rien pour les politiques mais également parce que la Convention d'Aarhus prévoit, au sein même de son article 7, des prescriptions différentes pour les plans et programmes, d'une part, et les politiques, d'autre part. Dans le même sens, voy. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 147.

120. Guide d'application, p. 118. La référence au « plan » dans cette définition est à nouveau caractéristique de la difficulté de le distinguer des politiques.

121. Compte tenu de ces diverses indications et à ce stade de l'analyse, il semble possible de dire que, à titre d'exemples en droit interne, le schéma de structure communal du droit wallon est un plan ou un programme, alors que le Contrat d'avenir pour la Wallonie est une politique. Le second comporte pour l'essentiel des objectifs qui, s'ils sont parfois de plus en plus précis, ne se traduisent pas par des mesures concrètes identifiées comme telles (voy. par ex. le point 3.1.1).

122. Dans le même sens, voy. les conclusions précitées de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire C-396/01, § 17; Commission européenne, « Implementation of directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment », http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf, p. 6.

du pouvoir de poser des choix politiques¹²³. En ce qui concerne le droit administratif, il s'agit sans doute du gouvernement et non de l'administration. Cette considération permet de réduire quelque peu l'ampleur du concept dont on tente ici d'établir la définition.

Dans cette mesure, sans doute peut-on définir la « politique » comme un exposé relativement indéterminé et abstrait de principes à suivre ou d'une conduite à respecter pour atteindre un but déterminé d'une certaine envergure, adopté par une autorité qui dispose d'un pouvoir politique.

Quoi qu'il en soit, compte tenu de la difficulté de tracer la frontière entre les politiques et les plans et programmes, nous pensons, avec B. JADOT¹²⁴, qu'il serait préférable que les États utilisent avec circonspection le vocable de « politique » et qu'ils ne soient pas tentés de le faire dans le seul but d'échapper aux obligations de droit international et communautaire liées aux plans et programmes. Les juges pourront en effet, au besoin, requalifier les documents concernés et constater en conséquence que leur élaboration s'est faite en violation de ces obligations.

123. Comp. C.A., 3 mars 2004, n° 31/2004, pt B.5.4. La Cour semble par ailleurs distinguer, parmi les choix politiques, ceux qui sont « essentiels » et qui, « conformément aux principes qui régissent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif », sont réservés à l'assemblée législative de ceux qui ne le sont pas. Cette distinction nous paraît judicieuse. Nous ne voyons pas pourquoi le gouvernement ne pourrait pas poser, comme le législateur, certains choix politiques : n'est-ce pas précisément sa mission ? On se souviendra qu'à propos du P.W.E.D.D., la section de législation du Conseil d'État avait indiqué : « ce plan, d'une part, détermine les grands axes d'aspects importants de la politique de la Région et, d'autre part, est appelé à contenir notamment " les lignes directrices à suivre » lors de l'exercice du pouvoir décréteil. Il apparaît au Conseil d'État que, compte tenu de l'importance du plan et de sa portée, celui-ci devrait être approuvé par le législateur régional » (*Doc.*, Cons. Rég. w., 1993-1994, n° 201/1, p. 16). Dans l'article D.37 du livre I^{er} du C.W.E., le P.W.E.D.D. ne concerne que les décisions à prendre par le gouvernement et certaines administrations. On ne perçoit donc pas pourquoi l'intervention du législateur par voie de résolution est toujours requise (article D.43, alinéa 2) : l'Exécutif doit pouvoir se fixer, sans tutelle préalable du législateur, des lignes directrices pour la mise en œuvre des pouvoirs dont il dispose, pour autant évidemment qu'il n'empiète pas sur ceux de ce dernier. Comp. ég. à ce sujet l'avis n° 37.804/AG, rendu par la section de législation du Conseil d'État le 23 novembre 2004 (*Doc.*, Ch. repr., sess. ord. 2004-2005, n° 281/4, p. 6) : « dans le système représentatif, c'est à la représentation parlementaire elle-même qu'il revient de déterminer les orientations politiques (...) ».

124. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 148.

D. Les normes de conduite

En son article 8, la Convention d'Aarhus vise les décisions qu'elle qualifie de «dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale». Il y a là une avancée très nette de la participation, qui représente sans doute le plus grand apport de la Convention dans notre pays. Dans les Etats de tradition napoléonienne, en effet, le règlement est en principe le mode d'expression par excellence du pouvoir exécutif¹²⁵ et si, en l'adoptant, ce pouvoir consulte souvent diverses autorités ou experts, il demande par contre rarement l'avis de la population. La Convention est d'ailleurs le seul texte de droit international et communautaire à soumettre le règlement à participation.

En tentant de définir le concept de «norme de conduite», on remarque avant tout, à l'article 8 de la Convention, la présence du critère de l'«application générale» de l'acte. Ce critère exclut du champ d'application de l'article 8 les décisions qui n'ont pas une portée indéterminée et impersonnelle et, donc, les décisions à portée individuelle, quelle que soit leur forme. Les autorisations ne relèvent donc pas de ce concept, ce qui correspond à ce qui a été indiqué ci-dessus.

Ensuite, pour le Guide d'application, les normes de l'article 8 diffèrent des plans, programmes et politiques de l'article 7 en ce que, des premières, il résulte des «*definite behavioural norms*»¹²⁶ tandis que, des secondes, il ne résulte que des prévisions d'action. Nous partageons cette vision.

Cette caractéristique n'est cependant pas suffisante pour définir les décisions visées par l'article 8 de la Convention. En effet, au titre des «documents directifs», l'article 5, § 5, a), de la Convention vise les «stratégies, politiques, programmes et plans d'action», à savoir des documents dans lesquels l'autorité s'adresse avant tout à elle-même. Il faut donc y ajouter le critère des destinataires: les normes de l'article 8 sont celles qui ont un caractère directement contraignant pour le public alors que les plans, programmes et politiques ne s'adressent qu'aux autorités¹²⁷.

En combinant ce critère avec le précédent, on peut sans doute dire que l'article 8 de la Convention d'Aarhus vise des décisions qui impo-

125. Comp., dans le même sens, B. DROBENKO, «La Convention d'Aarhus et le droit français», *Rev. jur. environ.*, 1999, n° spéc., p. 36.

126. Guide d'application, p. 120.

127. Ils peuvent d'ailleurs mener non seulement à des instruments d'interdiction mais également à des aides, des actions concrètes, des taxes, des subsides, etc.

sent aux particuliers un comportement déterminé et c'est pourquoi nous parlons de « normes de conduite »¹²⁸.

Les règlements relèvent expressément¹²⁹ du champ d'application de l'article 8 de la Convention. Par contre, dans quelle mesure les « autres règles juridiquement contraignantes d'application générale » qui apparaissent également à l'article 8 englobent-elles, en droit interne, les normes à portée indicative, lignes de conduite, circulaires ou directives administratives? Il nous paraît clair qu'à l'instar des règlements, ces normes ont un caractère contraignant¹³⁰, même si ce caractère n'est pas identique à celui qu'ils revêtent. La différence entre une directive administrative – dont l'autorité ne peut s'écarter que pour des motifs qu'elle juge raisonnables et qui s'inscrivent dans les objectifs de cette directive – et un règlement – auquel, en pratique, l'autorité peut souvent déroger dans le cadre de conditions qui font largement appel à son pouvoir d'appréciation discrétionnaire – est donc en réalité relativement ténue¹³¹. A

128. Comp. B. DROBENKO, « La Convention d'Aarhus et le droit français », *Rev. jur. environ.*, 1999, n° spéc., p. 46, qui vise les « instruments ayant une portée normative »; voy. ég. C. LARSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *Am.-Env.*, 2001, p. 286.

129. Voy. le texte même de l'article 8.

130. Comp., en France, le « caractère impératif » que peut revêtir une circulaire, qui relève alors du modèle de conduite que constitue la norme et justifie la compétence du Conseil d'État pour en connaître (J. GUEZ, « La "normalisation" du recours pour excès de pouvoir contre les circulaires et instructions administratives », *Act. jur. D.A.*, 2005, pp.2445 et s.).

131. Comme le règlement, la directive administrative oblige en principe l'autorité à laquelle elle s'applique dans ses décisions vis-à-vis des administrés, dans la mesure où cette autorité « ne peut s'en écarter que pour des motifs raisonnables eu égard (à ses) objectifs » (J. SALMON, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 290). Initialement conçu dans le C.W.A.T.U.P. comme un document impératif pour les pouvoirs publics, contractuellement obligatoire pour les bénéficiaires d'aides publiques et indicatif pour le surplus, le S.S.C. était manifestement inspiré de la planification économique (comp. Ch.-E. LAGASSE, « Valeur et efficacité juridiques de la norme de planification en Belgique », *Ann. dr.*, 1981, pp. 61 et s.). Statuant à propos d'un document comparable (le P.R.D. à Bruxelles, dans la version initiale de l'O.P.U.), le Conseil d'État s'était déclaré compétent pour en connaître, au vu de la force obligatoire qu'il avait à l'égard des décisions d'octroi d'aides publiques, qui ne pouvaient être octroyées que dans son respect, ce qui lui conférait dans cette mesure une valeur réglementaire (C.E., 6 mai 1998, n° 73.500, *A.s.b.l. Association des comités de quartier uclois*). Dans le même ordre d'idées, la section de législation du Conseil d'État avait indiqué, à propos du P.W.E.D.D., qu'il est « artificiel d'établir une distinction en ce qui concerne les effets juridiques du plan à l'égard des pouvoirs publics, d'une part, et du citoyen, d'autre part »: « lorsque les autorités sont appelées à prendre des décisions qui concernent les citoyens, telles que les autorisations, etc., ces décisions devront, si le plan a une portée contraignante, être prises conformément à ce plan, de telle sorte que les droits des citoyens en seront affectés » (*Doc.*, Cons. Rég. w., 1993-1994, n° 201/1, p. 14). Dans le « nouveau » C.W.A.T.U.P. de 1997, les distinctions relatives à la force juridique du S.S.C. avaient été supprimées, de même, en réalité, que toute indica-

nos yeux, les lignes de conduite et circulaires et directives administratives relèvent donc en principe¹³² du champ d'application de l'article 8 de la Convention d'Aarhus¹³³.

tion expresse relative à cette force juridique, à tout le moins dans le cadre de l'instruction des demandes de permis. En suivant la doctrine du doyen Michel PÂQUES, le Conseil d'État a cependant assigné au S.S.C. une force juridique indéniable dans le cadre de l'octroi des permis (M. PÂQUES, « La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure », *Am.-Env.*, 1994, pp. 9 et s.). En effet, depuis l'arrêt *Tasse* (C.E., 14 nov. 1996, *Tasse*, n° 65.053), le S.S.C. est clairement considéré comme une directive administrative que l'autorité doit en principe suivre, sauf à s'en écarter moyennant une motivation adéquate (voy. not. C.E., 1^{er} septembre 2003, *Gauthier et crts*, n° 122.359; C.E., 15 juill. 2004, *Gauthier et crts*, n° 133.927; C.E., 10 janvier 2001, *Gesquière et Delaunoy*, n° 92.049). Le Conseil d'État en a récemment décidé de même en ce qui concerne le S.D.E.R. (C.E., 3 févr. 2006, *Wery*, n° 154.480; voy. ég. C.E., 16 oct. 2003, *Vantomme*, n° 124.521). Plus récemment encore, le Conseil d'État a encore renforcé la force juridique qu'il entend attribuer au S.S.C., en qualifiant d'« impérieux » les motifs susceptibles de permettre de s'en écarter et en renvoyant à la « rigueur des exigences du schéma » pour quantifier la possibilité de s'en écarter (C.E., 26 juin 2006, *Everard de Harzir*, n° 160.501). Or, alors que le législateur wallon a indiqué, dans l'exposé des motifs du décret R.E.S.A., que les schémas ne constituent pas des plans et programmes au sens de la directive S.E.A. compte tenu de leur nature indicative, la section de législation du Conseil d'État a, elle, estimé que cette explication ne pouvait être admise dans la mesure où la seule circonstance que des actes sont de nature indicative et évolutive n'a pas pour effet de les soustraire au champ d'application de la directive 2001/42/CE: « il ne peut, à cet égard, être perdu de vue que, même si les schémas précités ne sont que des lignes de conduite dépourvues de force contraignante, l'autorité administrative ne peut s'en écarter, lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis pour un projet déterminé, que moyennant une motivation adéquate; aussi y a-t-il lieu de considérer qu'au sens de la directive 2001/42/CE, les schémas en question déterminent le cadre dans lequel peut être autorisée la réalisation d'un projet » (avis n° 37.741/2/4 suscité; dans le même sens, voy. F. HAUMONT, « La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement: quelques bouleversements en perspective », *Am.-Env.*, 2001, p. 299). Certes, le règlement a un caractère contraignant plus net, dès lors qu'il faut nécessairement une disposition particulière – la norme législative qui l'institue ou le règlement lui-même – pour pouvoir y déroger. Mais, d'un autre côté, il n'est pas de l'essence du règlement qu'il ne soit pas possible de s'en écarter. Bien au contraire, dans la plupart des cas, il est possible d'y déroger. Par ailleurs, le plus souvent, et spécialement en matière d'urbanisme et d'environnement, les possibilités de déroger dont il est ici question font appel à l'exercice par l'autorité d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire (à titre d'exemple, voy. l'article 113 du C.W.A.T.U.P.), dont la mise en œuvre s'apparente fortement à la recherche des « motifs raisonnables » dont il vient d'être question à propos des directives.

132. En principe seulement car nous ne voyons pas comment une ligne de conduite qui résulterait de la seule addition de décisions ponctuelles subséquentes pourrait faire l'objet, en elle-même, d'une participation du public.

133. Dans le même sens, voy. K. DEKETELAERE et F. SCHRAM, *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie*, Bruges, Vanden Broele, 2002, p. 275. Certes, à l'article 8, il est fait référence à des « règles » mais il ne nous semble pas possible d'en tirer comme conséquence que les normes dépourvues de la valeur réglementaire seraient exclues de son champ d'application. En effet:

Ceci étant, les normes de conduite que l'on trouve en droit interne sont bien souvent, comme on l'a vu ci-dessus, des documents hybrides et constituent également des plans et programmes. Or, quand c'est le cas, c'est l'article 7 de la Convention qui s'applique¹³⁴ puisqu'il est plus contraignant que l'article 8¹³⁵.

E. Les décisions incorrectement dénommées, hybrides ou inclassables

1. *Les décisions incorrectement dénommées*

Comme nous l'avons dit ci-dessus, dans la jurisprudence de la Cour de justice, on ne peut avoir égard, pour ranger les décisions dans les différentes catégories qui viennent d'être exposées, aux dénominations qui leur sont données en droit interne et on ne peut tenir compte que de leurs caractéristiques concrètes. Dès lors, un document qualifié de « plan » en droit interne peut en réalité être une norme de conduite ou une autorisation au regard de la catégorisation de droit international ou communautaire¹³⁶, tout comme il n'est pas exclu qu'un acte qualifié d'« autori-

– il n'est pas certain que le concept de « règle » ait la même signification pour tous les États signataires et il ne peut donc être question de l'interpréter sur la base de notre acception nationale;

– pour avoir une utilité dans l'article 8, le concept de « règle » doit nécessairement se distinguer de celui des « dispositions réglementaires »;

– dans le titre de l'article, il est question, à côté des « dispositions réglementaires » des « instruments normatifs juridiquement contraignants », ce qui nous semble conforter l'appréciation qui précède.

134. Dans le même sens, voy. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 148.

135. Voy. la seconde partie de notre travail.

136. Ainsi, pour J.-F. NEURAY, le plan des C.E.T. constitue une autorisation (J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 252). Cette position est partagée par la section de législation du Conseil d'État, qui a estimé que, sur la base de ce plan, l'autorisation d'implanter et d'exploiter un C.E.T. ne peut être refusée au motif que les sites désignés ne se prêtent pas à accueillir une telle installation (*Doc.*, Parl. w., 1995, n° 45/1, p. 58). C'est également dans ce sens qu'est allé le Conseil d'État dans son arrêt n° 125.932 du 2 décembre 2003, *Ville de Ciney*, qui qualifie même le plan des C.E.T. d'acte individuel (voy. ég. C.E., 19 mai 2005, *s.a. Biffa Waste Services*, n° 144.598). Nous ne partageons par contre pas l'appréciation de la section de législation suivant laquelle « lorsqu'un plan d'aménagement prévoit, dans les limites qu'il fixe, le principe de l'implantation d'installations ou d'ouvrages déterminés, les décisions administratives ultérieures – comme celles qui statuent sur des demandes de permis d'urbanisme – ne peuvent mettre en cause ce principe (...) » et « compte tenu de ce qui vient d'être dit, un plan d'aménagement doit être considéré, en ce qui concerne le principe de l'implantation envisagée, comme étant l'« autorisation » visée par la directive 85/337/CEE (...) »

sation» constitue en réalité une norme de conduite ou qu'un document qualifié de «politique» ne soit rien d'autre qu'un programme.

Il faut y être attentif pour déterminer le régime qui s'y applique. Dans notre seconde partie, nous verrons en effet qu'à titre d'exemple, les exigences de la Convention d'Aarhus sont plus strictes en matière d'autorisations (article 6), qu'en ce qui concerne les normes de conduite (article 8), et qu'un document qui possède les caractéristiques des deux types d'actes doit, pour l'essentiel, se voir appliquer les exigences liées aux autorisations.

2. *Les décisions hybrides*

Pas plus qu'en droit interne, les catégories d'actes administratifs qu'a choisies le droit international ne sont parfaitement homogènes. On l'a vu ci-dessus: le champ d'application de la directive S.E.A. le confirme puisqu'il vise précisément des documents hybrides, à la fois plans et programmes et normes de conduite. Il faut donc considérer que le droit international admet qu'un document ou une décision puisse être hybride et relever simultanément de deux catégories différentes: un plan/programme peut contenir des dispositions politiques, des dispositions obligatoires d'application générale, etc.

A ce type de document ou de décision, il faut nécessairement appliquer une règle de cumul d'exigences, ce qui implique concrètement qu'il faille leur imposer le régime le plus strict pour chacune des questions

(à propos de l'avant-projet de décret devenu le décret du 27 novembre 1997 modifiant le C.W.A.T.U.P., *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 1996-1997, n° 233/1, p. 64). On se rappelle en effet que – à tort ou à raison, compte tenu de l'absence de référence légale expresse à ce pouvoir – notre Conseil d'État considère que, face à une demande de permis d'urbanisme, l'autorité dispose toujours – malgré la réforme du C.W.A.T.U.P. sur ce point en 1997 (voy. notre ouvrage *Le C.W.A.T.U.P. expliqué*, Liège, Éd. des chambres de commerce et d'industrie, 2002, pp. 201 à 203) – d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire lié au « bon aménagement des lieux » (pour un résumé de la situation sur cette question, voy. D. LAGASSE et P.-Y. ERNEUX, « Le lotissement – Permis de lotir ou permis de diviser », *Rev. not. belge*, 2003, p. 358). La section d'administration de la Haute juridiction administrative a d'ailleurs eu l'occasion de se prononcer exactement dans le sens contraire de celui suivi par la section de législation, en considérant que l'inscription d'un tracé de voirie au plan de secteur ne relève pas du concept d'autorisation au sens de la directive E.I.E. (C.E., 9 juin 1997, *Van Havre*, n° 66.654; C.E., 13 mai 1998, *a.s.b.l. Beter Leefmilieu Brecht*, n° 73.628; C.E., 3 mars 1999, *Van Den Brink, Galot et Withaecxkx*, n°s 79.079, 79.080 et 79.081; C.E., 3 mars 1999, *Van den Brink*, n° 79.079). Pour le reste, on renvoie aux exemples ci-dessus de documents qualifiés de plans alors qu'ils n'en sont pas et *vice versa*.

soulevées et, donc, qu'il faille les analyser dans la catégorie de décisions qui correspond à ce régime¹³⁷.

3. *Les décisions inclassables*

Les textes de droit interne que nous avons choisi d'examiner visent certaines décisions administratives qui ne peuvent être classées dans aucune des quatre catégories du droit international et, actuellement, ce dernier n'a donc pas vocation à viser tout acte administratif généralement quelconque relevant du droit du cadre de vie. Nous les identifions ci-après.

Malgré l'exclusion de ces décisions de la classification de droit international, leur importance en droit du cadre de vie nous pousse à en examiner malgré tout le régime, sous le titre distinct des décisions « inclassables ».

§ 2. **L'application de cette catégorisation au droit interne**

De ce qui précède, on peut sans doute, fort schématiquement, retenir que :

- l'autorisation correspond à ce que l'autorité permet aux particuliers de réaliser;
- les plans et programmes correspondent à ce que l'autorité projette de faire, concrètement;
- les politiques correspondent à ce que l'autorité projette de faire, abstraitement;
- les normes de conduite correspondent à ce que l'autorité interdit ou impose aux particuliers de faire.

Nous allons maintenant tenter de ranger les décisions de droit interne dans ces différentes catégories.

A. *Les autorisations en droit wallon*

Le droit belge de l'urbanisme se caractérise essentiellement par deux autorisations: le permis d'urbanisme et le permis de lotir¹³⁸. Le

137. À titre d'exemple, le permis de lotir a un caractère hybride, puisqu'il constitue à la fois une autorisation et un document réglementaire (voy. not. D. LAGASSE, « Le statut juridique du permis de lotir », in *Le permis de lotir – Les cahiers de l'urbanisme*, 2001, n° spéc. pp. 8 et s.). Dans le cadre de notre travail, il faut l'analyser comme une autorisation, dès lors que le régime de participation qui est applicable aux autorisations est plus exigeant que celui qui s'applique aux règlements.

138. Nous avons cependant rappelé ci-dessus le caractère hybride du permis de lotir.

droit de l'environnement impose, pour l'essentiel¹³⁹, une seule autorisation administrative: le permis d'environnement¹⁴⁰. Si le droit wallon de la protection du patrimoine ne comporte pas, lui, d'autorisation à proprement parler¹⁴¹, il reste qu'il faut examiner ici le certificat de patrimoine¹⁴². Enfin, en droit de la protection des sites naturels d'intérêt communautaire, on peut viser ici les dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales¹⁴³.

B. Les plans et programmes en droit wallon

Les documents de planification et de programmation que l'on trouve en droit interne du cadre de vie sont les suivants, étant entendu que, conformément à ce qui a été dit ci-dessus, bon nombre d'entre eux ont un caractère hybride. En droit de l'urbanisme, nous relevons les schémas de développement ou de structure¹⁴⁴, le rapport périodique du

139. En cas d'infraction, l'article 72, § 1^{er}, alinéa 2, du D.P.E. permet à l'exploitant d'un établissement de demander à l'autorité compétente de l'autoriser à déroger temporairement à des conditions d'exploitation. Au vu de la définition que nous avons proposée ci-dessus, la décision que l'autorité prendrait dans ce sens pourrait éventuellement être qualifiée d'« autorisation ». Dans un souci didactique, nous avons cependant décidé d'examiner ce type de décision dans la catégorie des décisions dites « inclassables », au même titre que les autres mesures dites « de sécurité ».

140. Le permis unique ne constitue pas une autorisation spécifique mais correspond à la réunion procédurale de deux autorisations préexistantes: le permis d'urbanisme et le permis d'environnement. L'examen du régime de participation auquel il est soumis pourrait présenter un certain intérêt, dans la mesure où il pourrait faire ressortir encore davantage le caractère souvent difficilement justifiable des différences qui existent, à ce sujet, entre le permis d'environnement et le permis d'urbanisme. Dans la mesure où la procédure d'instruction de la demande de permis unique est, en très grande partie, calquée sur celle de la demande de permis d'environnement, à tout le moins en ce qui concerne la participation du public (l'article 90 du D.P.E. renvoie aux articles 24, 25, 26, § 1^{er}, 27 à 29 et 42, alinéa 2, et reproduit par ailleurs l'article 26, § 2), nous n'y consacrons cependant, en principe, pas d'examen particulier.

141. Voy. ci-dessus.

142. En effet, en application de l'article 109 du C.W.A.T.U.P., sans ce certificat, délivré dans les conditions des articles 505 et suivants, ni le permis d'urbanisme ni le permis de lotir ne peuvent même être demandés. Il s'agit donc à tout le moins d'un préalable obligatoire, qui participe de l'autorisation finale éventuelle: s'il « n'ouvre pas le droit » au sens de la directive E.I.E., il constitue néanmoins une autorisation au sens de la Convention d'Aarhus.

143. Article 5, § 1^{er}, de la L.C.N.

144. Du fait de l'article 16 du C.W.A.T.U.P., le S.S.C. indique des « objectifs d'aménagement selon les priorités dégagées », des « mesures d'aménagement » et leurs « modalités d'exécution ». En cela, il s'agit sans doute avant tout d'un plan ou programme (sur le caractère plus « dynamique » du S.S.C. et le fait qu'il « établit des missions à réaliser de diverses manières, par des politiques globales, des actions individuelles, des investissements et par la confection des plans d'aménagement », voy. M. PÂQUES, « La flexibilité

collège échevinal^{145, 146}, le dossier de revitalisation urbaine¹⁴⁷, l'opération de rénovation urbaine^{148, 149}, les opérations relatives aux noyaux d'habitat et aux zones d'initiatives privilégiées¹⁵⁰, l'arrêté de rénovation

des règles et des plans», in *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 41). Avant sa modification par le décret R.E.S.A., l'article 16 du C.W.A.T.U.P. prévoyait que le S.S.C. devait également comporter une «affectation par zone». Compte tenu de sa force obligatoire de ligne de conduite, le S.S.C. pouvait clairement être également considéré comme une norme de conduite. Ce contenu du S.S.C. n'apparaît désormais plus dans le C.W.A.T.U.P. mais le S.S.C. doit encore contenir «l'implantation des équipements et infrastructures» et, ne fût-ce qu'à ce titre, il peut sans doute continuer à être qualifié de norme de conduite. Il s'agit donc d'un document hybride, à la fois plan et programme et norme de conduite. Il l'est d'autant plus que l'on est bien en peine de classer les «orientations générales» dont il est question au 3° de l'alinéa 2 de l'article 16 dans la catégorie de l'article 7 ou dans celle de l'article 8 de la Convention d'Aarhus. Le S.D.E.R. de l'article 13 du C.W.A.T.U.P. peut, lui, être considéré comme ayant une triple nature: en tant qu'il indique des «besoins», des «objectifs» à atteindre et des «options à prendre», il peut être considéré comme une «politique» au sens de la Convention d'Aarhus; en tant qu'il peut viser des «instruments à mettre en œuvre», il relève plutôt de la catégorie des «plans et programmes»; en tant qu'il peut définir des «aires d'aménagement du territoire», il relève de la catégorie des «normes de conduite» (sur sa valeur de ligne de conduite, voy. la jurisprudence citée ci-dessus).

145. Suivant les articles 18*bis* et 57*bis* du C.W.A.T.U.P., le collège échevinal est tenu d'établir (et de déposer auprès du conseil communal) des rapports «périodiques» sur la mise en œuvre du schéma de structure communal et du ou des plans communaux d'aménagement et les «éventuelles mesures correctrices à engager». S'agit-il de programmes? Ces rapports semblent davantage reprendre les suggestions que leurs auteurs font à d'autres autorités que les mesures qu'ils entendent adopter eux-mêmes. Il reste que les textes applicables n'excluent nullement la seconde hypothèse. On doit donc considérer ces documents comme des programmes, sous réserve de l'examen de leur contenu concret, au cas par cas.

146. L'article 2 du Code vise également un rapport annuel du gouvernement au parlement. Dans la mesure où il ne doit formellement viser que «la situation et les prévisions», ce rapport ne constitue en principe pas un plan ou programme. Il va de soi que si, dans les faits, le gouvernement venait à y prendre des engagements, la situation serait différente.

147. Voy. son contenu à l'article 172 du C.W.A.T.U.P.

148. Voy. l'article 173 du C.W.A.T.U.P. L'article 21 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine nous semble aller dans ce sens également.

149. Il n'y a, selon nous, pas de différence à ce sujet entre la rénovation et la revitalisation urbaine: l'une ne porte pas davantage que l'autre sur un projet particulier (comp., dans ce sens, l'avis du 30 novembre 2005, n° 39.350/4 de la section de législation du Conseil d'État (*Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2005-2006, n° 354/1, p. 12)).

150. En les instaurant, à l'article 174 du C.W.A.T.U.P., le législateur wallon a clairement créé un programme, dans la mesure où il prévoit que le gouvernement détermine les «opérations qu'il estime nécessaires» d'y réaliser.

d'un S.A.E.R.¹⁵¹ et l'arrêté de désignation d'un SRPE¹⁵². A supposer qu'elle soit toujours admissible aujourd'hui¹⁵³, la « programmation annuelle d'opérations jugées prioritaires » proposée par la C.R.A.T. au gouvernement¹⁵⁴ peut être considérée, du point de vue de son contenu, comme un plan ou programme. Compte tenu de l'absence de pouvoir décisionnel dans le chef de la C.R.A.T.¹⁵⁵, ce document doit cependant en réalité être considéré comme une simple proposition de plan ou programme, qu'il appartient au gouvernement d'adopter ou non. Enfin, le « programme » qui doit, dans certains cas, faire partie intégrante du dossier de demande de permis d'urbanisme portant sur un village de vacances¹⁵⁶ ou un parc résidentiel de week-end¹⁵⁷ ne constitue pas un plan ou programme, dès lors qu'il ne concerne qu'un projet spécifique et qu'il ne s'adresse qu'au demandeur de permis lui-même.

En droit de l'environnement, il s'agit avant tout du P.W.E.D.D.¹⁵⁸

151. Compte tenu de la définition de la réhabilitation telle qu'elle apparaît à l'article 167 du C.W.A.T.U.P. Le recours, à l'article 169, au vocable de programme nous paraît le confirmer. Le décret du 1^{er} avril 2004 a d'ailleurs modifié l'article 168 du C.W.A.T.U.P. pour le rendre conforme à l'article 7 de la Convention d'Aarhus qui, pour rappel, vise les plans et programmes (voy. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2003-2004, n^o 666/1, p. 67).

152. Voy. l'article 182 du C.W.A.T.U.P.

153. Avant l'entrée en vigueur du décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110*bis* et 127 du C.W.A.T.U.P., l'alinéa 1^{er} de l'article 6 du Code pouvait être considéré comme une base décrétole suffisante pour l'article 240, § 4, du C.W.A.T.U.P. L'abrogation de cet alinéa par ce décret a supprimé cette base décrétole. Nous reviendrons à plusieurs reprises sur cette modification décrétole fort peu heureuse.

154. Voy. l'article 240, § 4, du C.W.A.T.U.P.

155. Voy. ci-après.

156. Article 143 du C.W.A.T.U.P.

157. Article 149 du C.W.A.T.U.P.

158. Suivant l'article D.37 du livre I^{er} du C.W.E., le P.W.E.D.D. détermine les « lignes directrices à suivre à moyen et long terme lors de la prise de décision » des autorités. Dans ce sens, il semble constituer une « politique ». Mais l'article 10 du décret précise également que le plan doit contenir, en sus des « objectifs à atteindre pour les différentes composantes de l'environnement », les « moyens d'action à développer ». Dans cette mesure, ce plan est également un plan ou un programme. C'est d'ailleurs très expressément dans ce sens que l'article R.44 du livre I^{er} du C.W.E. s'exprime en visant, à propos du P.W.E.D.D., le « dossier du projet de plan ou de programme ».

et du PCEDN¹⁵⁹, mais également, *a priori*, des conventions environnementales¹⁶⁰.

159. C'est un raisonnement similaire à celui relatif au P.W.E.D.D. qui nous pousse à parler ici du P.C.E.D.N., dès lors qu'en sus des «objectifs à atteindre», il doit contenir les «moyens d'action à développer» (article 48 du C.W.E.). L'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 1999 relatif à l'établissement et au financement des P.C.E.D.N., dont les dispositions n'ont curieusement pas été intégrées dans le C.W.E., le confirme lorsqu'il impose, dans le contenu minimal du plan, une «programmation des actions à développer et un inventaire des moyens à mettre en œuvre». On remarquera incidemment que l'article 4, § 2, 8°, de ce même arrêté prévoit que le P.C.E.D.N. doit aborder le thème de «la sensibilisation, l'information, la participation, l'éducation et la formation des citoyens sur les thèmes susmentionnés et les effets des politiques sur l'environnement et le cadre de vie».

160. Au vu de la pauvreté des dispositions qui régissent ces conventions (voy. les articles D.82 et s. du livre I^{er} du C.W.E.), il est malaisé de déterminer s'il faut les considérer avant tout comme des plans et programmes ou comme des normes de conduite. L'article D.82, alinéa 2, vise notamment, au titre du contenu d'une convention, l'indication des «objectifs à atteindre, en ce compris, le cas échéant, les objectifs intermédiaires». La Région wallonne se voit par ailleurs imposer des obligations, au même titre que ses cocontractants. Ces deux éléments laissent entendre que la convention environnementale peut être qualifiée de plan ou programme. Une convention environnementale impose cependant également certaines obligations à des particuliers, à savoir non seulement les organismes représentatifs du secteur concerné mais également ceux parmi leurs membres qui les ont mandatés pour la conclure (sur le fait – extrêmement curieux à nos yeux – que tous ne doivent pas leur conférer ce mandat et ne sont donc pas tenus par le contenu de la convention, voy. *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 264/1, pp. 3 et 10; *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 264/2 et *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 264/5, p. 15; comp. l'article 5, alinéa 1^{er}, du décret du parlement flamand du 15 juin 1994 relatif aux conventions environnementales) ainsi que toute entreprise qui adhère à ces organismes après la conclusion de la convention. Plus curieusement au regard de l'article 1165 du Code civil, l'article D.85, alinéa 4, prévoit même que «la convention environnementale peut être source de droits ou d'obligations à l'égard de tiers concernés par son exécution». Cette disposition découle directement d'une suggestion de la section de législation du Conseil d'État, basée sur une convention environnementale conclue avant l'adoption du décret du 20 décembre 2001: le Conseil d'État avait estimé utile de dépasser le simple effet contractuel pour atteindre un effet réglementaire, et ce vis-à-vis de «certains tiers» (*Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 264/1, p. 10). Il reste que le texte adopté ne permet de savoir ni lesquelles parmi les clauses de la convention environnementale peuvent s'imposer à des tiers ni à quels tiers précisément elles sont susceptibles de s'imposer. Par ailleurs, ce régime paradoxal aboutit à ce qu'une convention environnementale puisse être obligatoire pour des personnes qui n'ont en rien participé à sa conclusion tout en ne l'étant pas pour des entreprises qui ont adhéré à l'organisme qui l'a conclue mais qui ne l'ont pas mandaté pour le faire (voy. *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 264/1, p. 10, note 9). Quoi qu'il en soit, en raison de son effet contractuel ou de son effet réglementaire, la convention environnementale peut être considérée comme une norme de conduite. L'article D.82 évoque d'ailleurs la sanction de son inexécution. Il pourrait donc s'agir d'un instrument hybride et, dans la mesure où les exigences du droit de la participation relatives aux plans et programmes sont plus strictes que celles qui valent pour les normes de conduite, nous avons choisi de les examiner dans la catégorie des plans et programmes.

En droit de la protection des sites naturels d'intérêt communautaire, on peut citer la désignation d'un site Natura 2000¹⁶¹ et le contrat de gestion active¹⁶².

Enfin, nous n'apercevons pas de plan ou de programme en droit de la protection du patrimoine.

C. *Les politiques en droit wallon*

En droit positif wallon, il existe extrêmement peu d'instruments institutionnalisés qui peuvent être qualifiés exclusivement de politiques¹⁶³: en droit de l'environnement, les programmes sectoriels établis par le gouvernement en matière d'eau, d'air, de sol, de déchets et de nature¹⁶⁴ et le rapport sur l'état de l'environnement wallon¹⁶⁵ et, pour

161. La désignation des sites Natura 2000 dans le cadre du décret du Parlement wallon du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages relève *a priori* de la catégorie des normes de conduite. La portée géographique de l'arrêté de désignation, les interdictions générales et particulières qui en découlent ou qu'il contient et la valeur réglementaire de ces interdictions particulières (article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 6°, et alinéa 3, de la L.C.N., telle que modifiée par le décret) vont dans ce sens. Il reste que, suivant l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 8°, de la loi, l'arrêté de désignation doit également indiquer les moyens proposés pour atteindre les objectifs fixés au 7° de ce même alinéa. L'arrêté de désignation peut donc également s'apparenter à un programme au sens de l'article 7 de la Convention et est donc hybride.

162. Voy. l'article 1^{er}, 7°, de l'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 relatif au contenu de ce contrat: il s'agit d'un «programme indiquant la nature, la localisation des interventions et les délais d'exécution».

163. Nous ne visons pas ici la politique du gouvernement dont la coordination doit être assurée par le ministre-président, au sens de l'article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 juillet 2004 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du gouvernement. En effet, il ne s'agit pas là d'un instrument qu'il serait envisageable de soumettre à participation. Il pourrait par contre en aller autrement de la communication de cette politique, également évoquée dans cette disposition mais elle correspond alors sans doute à la déclaration de politique régionale dont il va être question dans un instant.

164. En principe, ces programmes, établis par le gouvernement sur la base de l'article D.46 du livre I^{er} du C.W.E., peuvent être qualifiés de «politiques». En effet, conformément à l'article D.47 du livre I^{er} du C.W.E., qui ne fait pas référence à l'article D.39, ils ne déterminent que des «lignes directrices». Le gouvernement considère cependant qu'il s'agit de plans et programmes, au sens des articles D.49, 6°, et D.53, § 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E. (voy. l'annexe V de la partie réglementaire du livre I^{er} du C.W.E.).

165. Au vu de la définition de son contenu, et malgré l'incertitude relative à ce que constitue exactement un «constat critique, évolutif et prospectif» (article D.33 du livre I^{er} du C.W.E.), ce document pourrait éventuellement être qualifié de politique (dans ce sens, comp. B. JADOT, J.-P. HANNEQUART et E. ORBAN DE XIVRY, *Le droit de l'environnement*, Bruxelles, De Boeck, 1988, p. 328). On remarquera qu'au contraire de ce qui est prévu pour le P.W.E.D.D. et malgré une proposition d'amendement (*Doc.*,

toutes les matières, la déclaration de politique régionale ¹⁶⁶.

Il existe par contre certains documents informels qui peuvent être qualifiés de politiques, généralement adoptés au niveau gouvernemental. Nous visons notamment ici, à titre d'exemples ¹⁶⁷, le plan prioritaire d'affectation d'espaces à l'activité économique ¹⁶⁸ et le C.A.R.. S'agissant de documents non institutionnalisés, il ne sont pas soumis, en droit interne, à une procédure d'adoption – et donc de participation ¹⁶⁹ – elle-même institutionnalisée. L'analyse de leur processus d'élaboration ne présente donc pas de réel intérêt au regard des limites de notre recherche: il suffit

Cons. Rég. w., 1993-1994, n° 201/8, p. 2), ce document ne doit faire l'objet que d'une « large diffusion » auprès, notamment, des membres du parlement et non d'une résolution adoptée par ce dernier.

166. Qui peut être considérée comme visée par l'article 83, § 1^{er}, 3^o, de la L.S.R.I. La D.P.R. ayant également valeur de ligne de conduite (C.E., 31 oct. 2002, *Depotter et Cremelie*, n° 112.139, rés. in *Am.-Env.*, 2003, p. 135), elle est donc hybride.

167. Il y en a bien sûr d'autres mais ils ne sont pas publiés. Ceci étant, la « politique générale d'interdiction des hangars semi-circulaires », visée dans l'arrêt n° 99.085 du 25 septembre 2001, *Servais du Conseil d'État*, publié in *Am.-Env.*, 2002, p. 134), ne constitue en réalité pas une véritable « politique » au sens où nous l'entendons ici mais bien une norme de conduite.

168. Suivant le Conseil d'État, en effet, il ne s'agit que d'une décision de politique générale (C.E., 12 sept. 2002, *Ville d'Andenne*, n° 110.190, rés. in *Am.-Env.*, 2003, p. 132).

169. Le C.A.W.A. initial avait été présenté par le gouvernement wallon comme ayant fait l'objet d'une « large consultation du public » mais celle-ci n'avait en réalité pas été conçue de manière à permettre à chacun de s'exprimer. Elle n'avait pas été organisée dans les formes habituellement revêtues par l'enquête publique et, plus fondamentalement, elle s'était en réalité plus apparentée à une simple information qu'à une véritable consultation du public. Notamment, si chaque citoyen présent avait réellement voulu s'exprimer, il n'y aurait jamais eu assez de temps de parole. De même, il est loin d'être certain que le gouvernement a réellement tenu compte (voy. ci-après les effets de l'enquête publique) des remarques exprimées par le public au cours de cette « consultation ». Le C.A.W.A. avait également été soumis à l'avis préalable du C.W.E.D.D., sur la base des « autres tâches » que le gouvernement est habilité à lui confier du fait de l'article D.8 du livre I^{er} du C.W.E. En revanche, la version du Contrat d'avenir actualisée en 2004 – le C.A.R. – peut être considérée comme ayant effectivement été soumise à une enquête publique, un peu comme si le gouvernement avait pris de l'assurance vis-à-vis du public par rapport à sa première copie. Il est présenté comme s'étant « nourri des apports de la société wallonne ». Dans un premier temps, il a été soumis à une enquête ciblée, limitée à certains « corps intermédiaires ». Ensuite, sur décision du gouvernement wallon du 7 octobre 2004, il a été soumis à une « consultation populaire » par mention sur le site internet du gouvernement, incitation à s'en procurer un exemplaire, via une campagne médiatique (bus, presse écrite et audiovisuelle), diffusion du texte complet du projet dans la presse quotidienne les 12 et 13 novembre 2004 et mise à disposition dans les centres d'information et d'accueil de la Région wallonne. Ces modalités ressemblent fortement à celles des enquêtes relatives aux plans et programmes. Plus fondamentalement, tout le monde a eu la possibilité, s'il le voulait, de s'exprimer à propos du projet. Enfin, plus spécifiquement lié au droit de l'urbanisme, le plan prioritaire d'affectation d'espaces à l'activité économique adopté par le gouvernement wallon le 21 février 2002

de remarquer, le cas échéant, que ce processus devrait comporter une phase de participation du public et que, donc, il devrait respecter toutes les exigences de droit international et communautaire dont il sera question dans la seconde partie.

D. Les normes de conduite en droit wallon

Le droit de l'urbanisme comporte pour l'essentiel deux types de normes de conduite: les plans d'aménagement¹⁷⁰ et les règlements d'urbanisme¹⁷¹. On peut cependant également penser aux R.U.E. de mise en œuvre des Z.A.C.C.¹⁷². En droit de l'environnement, il s'agit des conditions générales, sectorielles ou intégrales visées à l'article 4 du D.P.E.¹⁷³. En droit de la protection du patrimoine, il n'y a pas de norme de conduite institutionnalisée¹⁷⁴. En droit de la protection des sites naturels d'intérêt communautaire, nous n'identifions pas d'autre norme de conduite que celle déjà visée ci-dessus au titre des plans et programmes, à savoir la désignation d'un site Natura 2000.

n'a pas été soumis à enquête publique. Certes, les modifications des plans de secteur qu'il a impliqué l'ont été, elles, mais c'est au titre de la catégorie des normes de conduite (voy. ci-après).

170. Le plan de secteur au niveau régional et le P.C.A. au niveau communal. On l'a dit, tant dans leur forme (articles 42 et suivants du C.W.A.T.U.P.) que dans leurs effets (article 19, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.), ces plans constituent avant tout des règlements et, en ce qui concerne leur contenu, il s'agit avant tout, on l'a vu ci-dessus, d'obligations de ne pas faire (M. PÂQUES, «La flexibilité des règles et des plans», in *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 33, citant C.E., 13 mars 1980, *Spée*, n° 20.190) et non d'instruments de gestion active du territoire, sauf à interpréter les «autres mesures d'aménagement» de l'article 23, alinéa 2, 3°, comme susceptibles de viser des décisions de programmation. On les classe d'ailleurs traditionnellement dans la catégorie des instruments d'«aménagement normatif» (voy. ég. M. PÂQUES, *Le mirillon et le rétiaire ou Comment concilier la domanialité publique et l'urbanisme?*, *Rev. Dr. ULg*, 2006, p. 272) et non «opérationnel».

171. Ce qui vient d'être dit des plans d'aménagement vaut également et *a fortiori* pour les règlements d'urbanisme.

172. En ce qui concerne le contenu du R.U.E., l'article 33 du C.W.A.T.U.P. n'est pas très explicite: il vise des «options», sans autre précision. Dans l'attente d'un éventuel arrêté que le gouvernement wallon est habilité à adopter pour préciser ce contenu (voy. le § 2, alinéa 4), nous traitons cet instrument comme une norme de conduite dans la mesure où il permet avant tout de mettre en œuvre une Z.A.C.C. et il fixe des limites pour ce faire. Comme on l'a vu à propos du S.S.C., son absence de valeur réglementaire ne permet pas, à elle seule, de l'écarter de la catégorie des normes de conduite.

173. Leur objet et la valeur réglementaire qui leur est conférée par l'article 4, alinéa 1^{er}, du D.P.E. en font clairement des normes de conduite au sens de l'article 8 de la Convention d'Aarhus.

174. Sous réserve de ce qui a été dit ci-dessus de la décision de classement.

Enfin, à côté de ces instruments expressément prévus par un texte, on peut viser les directives administratives adoptées par l'administration de l'urbanisme et de l'environnement et les circulaires ministérielles¹⁷⁵. A l'instar de celui des politiques informelles, leur processus d'élaboration ne retiendra cependant pas notre attention.

E. Les décisions inclassables

Au titre des décisions inclassables, nous visons tout spécialement, en droit wallon du cadre de vie, les certificats d'urbanisme¹⁷⁶, la déclaration environnementale¹⁷⁷, la déclaration de travaux en voirie¹⁷⁸, les

175. Le site internet de la D.G.A.T.L.P. comporte, sous la forme déguisée d'un «commentaire article par article» du C.W.A.T.U.P., une série de directives adressées notamment aux communes. On pense également, à titre d'exemple, à la circulaire relative aux hangars hémisphériques, dont il a été question ci-dessus. Un autre bon exemple est, même si la D.G.A.T.L.P. s'en défend, constitué par le *Guide d'urbanisme pour la Wallonie* (M.R.W., 2004), évoqué par le Conseil d'État dans C.E., 13 juin 2006, *Jeanmart et crts*, n° 160.013. Voy. encore le Recueil de bonnes pratiques en matière d'implantation d'installations de télécommunications mobiles (décision du gouvernement wallon du 24 juillet 2003) qui, compte tenu de son objet limité et de son contenu concret, ne peut être qualifié ni de «politique», ni de «plan» ou de «programme». Par contre, dès lors qu'il «constituera (...) les termes de références de l'instruction des dossiers de demandes de permis par l'administration», il peut être qualifié de «norme de conduite».

176. Les certificats d'urbanisme ne constituent clairement pas des autorisations, au regard des catégories de droit international à tout le moins. Cela semble évident en ce qui concerne le certificat d'urbanisme n° 1, dans la mesure où il ne contient que des renseignements sur la situation existante de droit (article 150bis, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.) et qu'à ce titre, il ne s'agit même pas d'une décision. La réponse est également négative en ce qui concerne le certificat d'urbanisme n° 2. En effet, d'une part, il ne dispense nullement du permis et, d'autre part, même s'il peut représenter un grand espoir de l'obtenir, il ne confère pas un droit au permis (pour rappel, le Conseil d'État estime qu'il ne s'agit pas d'un acte administratif susceptible de recours devant lui; sur cette question et l'appréciation différente de la Cour d'arbitrage, voy. F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, pp. 832 et 833; C.E., 20 nov. 1992, *Cremer*, n° 41.113; C.E., 23 déc. 1994, *Cremer*, n° 50.978; C.E., 23 mars 1998, *Commune de Schaerbeek*, n° 72.642, *Am.-Env.*, 1998, p. 227). Non seulement ce n'est pas lui qui ouvre le droit de mettre en œuvre le projet qu'il vise mais, bien plus, il ne le permet même pas. Enfin, l'obtention d'un certificat d'urbanisme n° 2 n'est jamais un préalable obligé à la réalisation d'un projet.

177. Ou, plus précisément, la décision que l'autorité communale peut prendre, sur la base de l'article 14 du D.P.E., d'imposer, à la réception de la déclaration, des conditions d'exploitation complémentaires. Le mécanisme ne peut être classé dans la catégorie des autorisations puisque les conditions dont il vient d'être question ne peuvent aboutir à un refus (sur ces deux éléments, voy. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, second fascicule, pp. 87 et 91) et ne sont en tout état de cause pas indispensables à la mise en œuvre du projet concerné.

178. Voy. l'article 129, § 3, du C.W.A.T.U.P.: telle qu'elle est organisée aujourd'hui par l'article 263 du C.W.A.T.U.P., la déclaration urbanistique ne permet même pas à l'auto-

différentes décisions prises dans le domaine des sanctions¹⁷⁹ ou des mesures dites « de sécurité »¹⁸⁰, les désignations d'auteurs de projet¹⁸¹, les décisions d'instauration ou relatives à la composition des conseils consultatifs, les désignations de périmètres d'application du droit de préemption¹⁸² et même, les arrêtés de classement¹⁸³.

rité communale de soumettre le projet constructif à des conditions particulières. Il n'y a donc pas de décision d'une autorité compétente.

179. Voy. par exemple la demande de remise en état des lieux de l'article 155 du C.W.A.T.U.P. Ce type de décision n'est évidemment pas indispensable à la mise en œuvre de l'installation qu'elle concerne. La qualification de cette demande en tant qu'acte administratif est d'ailleurs elle-même délicate car cette demande se situe à la frontière du droit administratif, du droit pénal et du droit judiciaire (voy. P. LEFRANC, « Ruimtelijk ordening: herstel in en (on-)volmaakte rechtstaat », *T.R.O.S.*, 2003, pp. 275 et s.).

180. Voy. les articles 65 et s. du D.P.E.

181. Voy. par ex. les articles 11 et 279 et s. du C.W.A.T.U.P. Avant tout, ces décisions ne concernent pas spécifiquement un projet d'installation et/ou d'activité.

182. Voy. l'article 176, § 3, du C.W.A.T.U.P. Ces désignations ne rendent pas admissibles un projet d'installation et/ou d'activité. Il ne s'agit donc pas d'autorisations. Elles ne correspondent pas non plus à des ensembles ordonnés et cohérents de dispositions, d'actions ou d'opérations que les autorités publiques entendent adopter, mener ou imposer et il ne s'agit donc pas de plans ou programmes. Il ne s'agit *a fortiori* pas de politiques ni davantage de normes de conduite.

183. L'arrêté de classement ne relève pas de la catégorie des autorisations. En effet, il ne permet pas à un particulier la réalisation d'un projet mais soumet son bien à un régime particulier de protection (B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 313; voy. ég. C.E., 14 oct. 1998, *d'Oultremont*, n° 76.434, *Am.-Env.*, 1999, p. 130). Il semble évident qu'un tel arrêté ne peut pas davantage être qualifié de politique. Le fait qu'il puisse aller jusqu'à imposer des obligations positives de conservation à charge des propriétaires (articles 211 et s. du C.W.A.T.U.P.; voy. ég. *Doc.*, Parl. w., 1998-1999, n° 488/1, p. 31) n'en fait pas un plan ou programme, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un projet que l'autorité s'impose à elle-même. Reste la catégorie des normes de conduite. Or, en ce qui concerne sa portée, la qualification de la décision par laquelle l'autorité décide de la protection d'un bien, d'un site ou d'un ensemble de biens représente manifestement une véritable difficulté (comp. P. LEWALLE, « L'obligation de motiver: pour quels actes? », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 1992, p. 79; J.-F. NEURAY, *Principes de droit de l'environnement*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1995, p. 202, note 79, parle d'acte *sui generis*). Suivant la jurisprudence de notre Conseil d'État, un arrêté de classement constitue un acte individuel (C.E., 24 mars 1995, *crts Triquet*, n° 52.517; C.E., 26 mars 1998, *Van Zeebroeck*, n° 72.807; C.E., 1^{er} avril 1999, *Herve*, n° 79.746; C.E., 26 juin 2000, *s.a. Gralex*, n° 88.229) dont les effets ne s'identifient pas à ceux d'un plan d'aménagement (C.E., 11 mai 1999, *s.a. La Cascade*, n° 80.166) et qui ne formule d'ailleurs pas lui-même de règle de droit (C.E., 1^{er} avril 1999, *s.a. Carrières et fours à chaux Dumont-Wautier et Herve*, n° 79.746; C.E., 26 mars 1998, *Vanzeebroeck*, n° 72.807, *Am.-Env.*, 1999, p. 121 et obs. P. THIEL). Cela étant, dans son résumé de l'arrêt *Dumont-Wautier* (*Am.-Env.*, 2000, p. 50), Ph. BOUILLARD indique que le premier enseignement de cet arrêt (le caractère individuel de l'arrêté) relève d'une jurisprudence contestée. Par ailleurs, on sait que, lorsqu'elle statue sur une demande de permis d'urbanisme, l'autorité doit avoir égard à l'arrêté de classement (C.E., 18 déc. 1997, *a.s.b.l. S.O.S. Mémoire de Liège et a.s.b.l. Le*

Section II. La nomenclature des décisions soumises aux différents modes de participation

Après avoir mieux identifié les différents types de décisions administratives internes relevant du cadre de vie, nous allons vérifier dans quelle mesure elles sont ou non soumises à participation. Nous le ferons en passant en revue les différents modes de participation que nous avons

Vieux Liège, n° 70.419; C.E., 20 janv. 2000, *a.s.b.l. S.O.S. Mémoire de Liège*, n° 84.783, rés. in *Am.-Env.*, 2000, p. 248 – voy. ég., à la suite de cette jurisprudence, le nouvel article 206 du C.W.A.T.U.P.; P. THIEL et T. VANDENPUT, *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Diegem, Kluwer, classeur permanent, article 206-3). En tout état de cause, dans la mesure où il ne vise pas un propriétaire mais une zone géographique déterminée (c'était l'argument soulevé par le gouvernement français devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *de Geouffre de la Pradelle*; dans son arrêt du 16 décembre 1992, la Cour avait fustigé l'« extrême complexité du droit positif, telle qu'elle résulte de la combinaison de la législation relative à la protection des sites avec la jurisprudence concernant la catégorisation des actes administratifs »), il paraît clair qu'un arrêté de classement est susceptible d'avoir, suivant le critère de l'acte individuel dans la jurisprudence du Conseil d'État (C.E., 10 sept. 1999, *Ville de Bruxelles*, n° 82.213) des effets non seulement vis-à-vis de plusieurs personnes déterminées et identifiables (les propriétaires actuels) mais également d'un certain nombre indéterminé de personnes (les futurs propriétaires) (dans ce sens, voy. P. THIEL, dans sa note d'observations précitée, p. 126, qui parle d'« indétermination dans le nombre de personnes pouvant être amenées à devoir respecter l'arrêté »; voy. ég. J.-F. NEURAY, « Le décret de la Région wallonne du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages », *Am.-Env.*, 2002, p. 292). Il ne serait donc pas exclu de considérer qu'un arrêté de classement a un effet réglementaire (comp. F. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, « Le décret Natura 2000 », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 344; comp. ég. la position du Conseil d'État vis-à-vis de l'arrêté qui délimite les zones géographiques d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset: dans son arrêt n° 98.248 du 10 août 2001, *Beckers et crts*, également remarqué par X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs: questions d'actualité », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Chartre, 2005, p. 32, le Conseil d'État considère qu'il s'agit d'un règlement) ou, à tout le moins, à l'instar du permis de lotir, un caractère hybride. D'un autre côté, il est vrai également qu'un arrêté de classement vise une « situation très concrète » (suivant le critère de Ch. HUBERLANT, note sous C.E., 8 mai 1951, n° 869, *R.J.D.A.*, 1951, p. 251, cité par P. THIEL dans sa note d'observations précitée, p. 126 – comp. ég. le critère des « parcelles individualisables bien déterminées » dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° L29.384/4 du 4 juin 1999 (*Am.-Env.*, 2000, p. 254)). Il serait donc utile que le législateur wallon précise clairement la portée de l'arrêté de classement, comme le fait l'article 9 du décret du conseil flamand du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux, dans le sens des effets réglementaires. Dans l'attente et dans l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'État, on doit nécessairement considérer que l'arrêté de classement ne constitue pas une norme de conduite.

retenus¹⁸⁴, en identifiant lesquelles parmi les différentes décisions entrent dans leur champ d'application.

§ 1^{er}. L'initiative

A. Les autorisations

Les autorisations de droit interne telles qu'identifiées ci-dessus sont évidemment le terrain de prédilection de l'initiative des particuliers. Elles y sont toutes, par nature, soumises. En effet, sans cette initiative – qui prend la forme d'une demande – l'autorité ne peut adopter de décision. Pour les motifs que nous avons énoncés en introduction, nous n'y reviendrons cependant pas¹⁸⁵.

B. Les plans et programmes

En principe, la procédure d'adoption des plans et programmes ne peut pas être initiée par les particuliers. Une exception concerne l'arrêté d'inscription d'un S.A.E.R.¹⁸⁶. Curieusement, elle ne vaut pas pour la désignation d'un SRPE, dont le régime est pourtant très proche de celui des S.A.E.R.. Une autre exception concerne la révision d'un contrat de gestion active d'un site Natura 2000¹⁸⁷. On pourrait également être tenté de citer, à titre d'exception, la proposition de programmation annuelle

184. Ces modes ont été énumérés dans notre introduction générale. Pour rappel, nous en proposons une définition dans les conclusions de la première partie de notre travail (voy., dans ces conclusions, la typologies des différents modes de participation).

185. Il y aurait certes sans conteste un certain nombre de choses intéressantes à dire à ce sujet, à propos, par exemple, de la possibilité pour le demandeur de modifier le contenu de sa demande en cours de procédure d'instruction, de l'ampleur des possibilités dont l'autorité dispose de s'écarter de la demande, de l'obligation pour elle de tenir compte de cette demande, par exemple lorsqu'elle comporte des éléments de justification du projet en réponse à une étude d'incidences (voy. l'article D.73 du livre 1^{er} du C.W.E.), etc. Sur ces questions, voy. not. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 6, pp. 65 et s. Les titulaires du droit d'initiative dont il est ici question sont les demandeurs d'autorisation et nous avons indiqué dans notre introduction générale pourquoi nous n'étudions pas leur intervention dans l'élaboration de la décision administrative.

186. Article 168, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.: initiative potentielle d'un ou de plusieurs titulaires de droit réel sur l'immeuble concerné. Dans la mesure où une opération de revitalisation urbaine est lancée par la conclusion d'une convention conclue entre la commune et une personne physique ou morale de droit privé (article 172, § 2, du C.W.A.T.U.P.), il y a également là une certaine forme d'initiative des particuliers mais elle relève pour l'essentiel de la forme contractuelle qui, pour rappel, sort de notre champ d'investigation.

187. Article 27, § 4, de la L.C.N.: initiative d'un propriétaire ou occupant ou d'un certain nombre de membres de la commission de conservation.

d'opérations prioritaires qui peut être adressée au gouvernement par la C.R.A.T.¹⁸⁸, mais, outre qu'elle ne dispose vraisemblablement plus de base décrétales¹⁸⁹, elle ne correspond en réalité pas à un droit d'initiative car elle n'oblige nullement l'autorité à lancer une procédure décisionnelle ni même à prendre une décision à propos d'un tel lancement¹⁹⁰. Il en va de même des autres hypothèses dans lesquelles un conseil consultatif dispose du droit d'adresser spontanément un avis à l'autorité compétente en dehors de toute procédure décisionnelle déjà entamée^{191, 192}.

C. Les politiques

Nous n'avons identifié, en droit du cadre de vie, aucune politique qui pourrait être adoptée à l'initiative des particuliers. On peut malgré tout attirer l'attention sur la « note de prospective » visée à l'article D.35 du Livre I^{er} du C.W.E.. Etablie par le C.W.E.D.D. à la suite de la « consul-

188. Voy. l'article 240 du C.W.A.T.U.P. déjà cité ci-dessus. Si le gouvernement adopte cette proposition, elle devient un plan ou programme dont la C.R.A.T. aura été à l'initiative.

189. Voy. ci-dessus.

190. Le Code ne prévoit en effet aucune procédure particulière qui devrait obligatoirement être mise en œuvre à la suite de l'envoi de cette proposition au gouvernement. Or, l'obligation de la faire suivre d'un processus décisionnel constitue l'une des principales caractéristiques de l'initiative (voy. plus loin les effets de la participation). La proposition dont il est ici question se rapproche davantage de la pétition que de l'initiative et l'on pourrait d'ailleurs s'interroger sur sa validité par rapport à l'article 28, alinéa 2, de la Constitution, qui prévoit que seules les « autorités constituées » ont le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

191. Voy. par ex. l'article 7, § 7, du C.W.A.T.U.P., à propos de la C.C.A.T.; l'article 30, § 2, alinéa 3, de la L.C.N. à propos des commissions de conservation des sites Natura 2000; l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 18 octobre 1990 à propos du C.S.W.C.N. Avant l'entrée en vigueur du décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110bis et 127 du C.W.A.T.U.P., l'alinéa 1^{er} de l'article 6 du Code accordait également à la C.R.A.T. le droit de rendre d'initiative des propositions et avis « sur l'évolution des idées et des principes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme » et faisait d'elle le « consultant privilégié du gouvernement sur les questions d'aménagement du territoire » (M. BOVERIE, *Le nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire*, Namur, U.V.C.W., 1997, p. 12). Ce droit d'initiative a été supprimé par ce décret. Dès lors qu'aucune justification généralement quelconque n'a été fournie à ce sujet dans les travaux préparatoires de ce décret, ceux qui estiment pouvoir trouver dans l'article 23 de la Constitution des garanties procédurales en termes de participation (voy. l'examen de cette question dans la seconde partie de notre travail) pourraient considérer qu'il y a eu là une violation de l'effet de *standstill* contenu dans cette disposition.

192. Il ne faut pas pour autant réduire l'importance de ce droit d'avis spontané, dont l'instauration a constitué une avancée par rapport à la loi organique de 1962, au cours de l'élaboration de laquelle il avait été jugé « dangereux » de permettre à la commission de se saisir d'initiative de « toute question qu'elle estimerait de sa compétence » (*Pasin.*, 1962, p. 276).

tation» et de la «discussion en table ronde» relatives à l'élaboration du rapport annuel sur l'état de l'environnement wallon, cette note peut comprendre des «suggestions en matière de lutte et de prévention face à la détérioration de l'environnement». Nulle part il n'est précisé qu'elles devraient déboucher obligatoirement sur la mise en œuvre d'une procédure décisionnelle. Il ne s'agit donc pas véritablement d'un droit d'initiative¹⁹³.

D. Les normes de conduite

Comme celle des plans et programmes, la procédure d'adoption des normes de conduite ne peut en principe pas être mise en œuvre à l'initiative des particuliers¹⁹⁴. Dans un cas, cependant, les plans d'aménagement existants peuvent faire l'objet d'une modification sur la base d'une certaine forme d'initiative de particuliers: l'article 29, § 1^{er}, alinéa 3, de la L.C.N. donne en effet à la commission de conservation d'un site Natura 2000 la possibilité d'adopter une position qui entraîne la mise en œuvre d'une procédure de modification de ces plans¹⁹⁵.

193. Il n'est cependant nullement exclu que lesdites suggestions entraînent malgré tout le lancement d'un processus décisionnel et ce, d'autant qu'une certaine publicité leur est accordée (voy. l'article D.36). En tout état de cause, un effet juridique leur est clairement attribué puisqu'elles doivent être prises, parmi d'autres éléments, comme bases de l'élaboration du P.W.E.D.D. (voy. l'article D.38).

194. Ainsi, contrairement à ce qui est prévu dans le cadre de la procédure d'adoption du P.P.A.S. en Région de Bruxelles-Capitale (voy. l'article 51 du C.O.B.A.T.; sur cette disposition, voy. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 100; J. SAMBON, «Le droit de pétition et le déclenchement de procédures par le public: de la participation réactive à la participation proactive», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 63 et s.), les particuliers ne disposent pas, dans le C.W.A.T.U.P., du droit de lancer la procédure d'adoption d'un P.C.A., même quand cet instrument est indispensable à la mise en œuvre d'une zone du plan de secteur, ce qui est susceptible d'être de plus en plus souvent le cas (voy. l'article 41, 5^o, du Code). Le droit wallon récent de l'urbanisme fournissait jusqu'il y a peu une exception à ce principe: l'adoption d'un C.C.U.E. de mise en œuvre d'une ZAEM (voy. l'article 31bis ancien du C.W.A.T.U.P.) pouvait faire l'objet d'une véritable demande émanant d'un particulier. Cet instrument a depuis lors été supprimé par le décret R.E.S.A.

195. On remarquera avec intérêt que la commission adopte cette position sur la base d'une proposition, que cette proposition lui est faite par des fonctionnaires et non par l'autorité compétente pour la modification planologique et que ces fonctionnaires doivent se «concerter» avant de formuler leur proposition. L'éventuelle décision de modification planologique est donc adoptée après un processus relativement complexe.

E. Les décisions inclassables

La catégorie des décisions inclassables n'échappe pas au constat général relatif au droit d'initiative des particuliers: ce dernier en est en effet pratiquement absent. La procédure de classement ou d'inscription dans la liste de sauvegarde est donc exceptionnelle, puisqu'elle offre aux particuliers et à la C.R.M.S.F. un droit d'initiative et ce, depuis de nombreuses années déjà¹⁹⁶. On en trouve une autre exception dans le domaine des mesures dites «de police administrative» liées aux établissements soumis à permis d'environnement: dans le cadre de l'article 65 du D.P.E., des particuliers peuvent demander à l'autorité compétente qu'elle complète ou modifie les conditions particulières d'exploitation d'un établissement, voire qu'elle suspende temporairement ou retire le permis d'environnement¹⁹⁷. Ce droit d'initiative ne peut cependant s'exercer que dans certains cas et à certaines conditions et l'on s'interroge sur la raison d'être de ces limitations.

§ 2. L'enquête publique

A. Les autorisations

Dans les lignes qui suivent, on verra qu'en ce qui concerne les autorisations, le champ d'application de l'enquête publique est souvent fixé en fonction de seuils qui correspondent à l'ampleur des projets. Dans cette mesure et pour éviter la manœuvre liée à la pratique du «saucissonnage» des projets¹⁹⁸, le Conseil d'Etat exige que l'enquête porte à tout le moins sur l'autorisation qui permet le dépassement du seuil, «*en prenant en compte l'ensemble des bâtiments ou des installations en cause chaque fois qu'il s'agit d'un projet global*»¹⁹⁹. La Haute juridiction administrative appréhende donc le projet initial dans sa globalité pour le comparer aux seuils,

196. Articles 193 et 197 du C.W.A.T.U.P. Ce droit d'initiative existait notamment déjà dans le décret du conseil de la Communauté française du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française (voy. les articles 3 et 8).

197. Voy. les articles 67 et 65 du D.P.E. Dans le cadre du R.G.P.T., il existait une faculté non écrite de solliciter de l'autorité la prise de mesures de ce type. Il ne s'agissait cependant «pas d'une véritable voie de droit, mais d'une simple possibilité de fait» (Ch. GOOSSENS, «Le régime juridique des autorisations requises pour l'exploitation des établissements industriels en Belgique», *R.I.S.A.*, 1953, p. 663).

198. Qu'en est-il, en effet, par exemple, lorsqu'un projet est mis en œuvre en plusieurs phases, dont aucune ne dépasse en elle-même le seuil concerné? La même question vaut vis-à-vis de deux demandes de permis distinctes qui, en réalité, ne portent que sur un seul et même projet global.

199. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 178.

sans avoir égard aux éventuelles demandes distinctes déposées en vue de le réaliser. En d'autres termes, le Conseil d'État recherche la volonté de l'auteur du projet et le résultat final qu'il visait au départ²⁰⁰. D'ailleurs, de manière plus générale encore, il semble bien que, dans la jurisprudence de la Haute juridiction administrative, dès qu'un projet dépasse le seuil fixé, ses modifications ultérieures soient également soumises à enquête²⁰¹.

1. *Urbanisme*

En droit de l'urbanisme, ni le permis d'urbanisme ni le permis de lotir n'échappent, dans leur principe, au régime de l'enquête publique²⁰². Il en va de même de la modification de ces autorisations²⁰³, étant

200. C'est ce qu'il fait très clairement dans son arrêt n° 49.235 du 23 septembre 1994, *Vincent*, en examinant notamment le contenu d'un acte notarié antérieur à la demande de permis de lotir, duquel il ressortait que la demanderesse de permis modificatif avait toujours voulu diviser son terrain en six lots au moins. Manifestement, dans cet arrêt, le critère retenu est celui du « projet ». Le Conseil d'État détermine donc le contenu de celui-ci en fonction des indices qui peuvent lui être fournis. Voy. aussi C.E., 13 août 1991, *Wellens et crts*, n° 37.530, où les requérants invoquaient la violation de l'article 10 de la Constitution du fait de la scission d'un projet en deux parties dont une ne devait pas, en elle-même être soumise à enquête: le Conseil d'État juge qu'« en l'état actuel de la procédure, ce moyen ne peut être dépourvu du caractère sérieux requis par la loi »; C.E., 1^{er} oct. 1991, *Wellens et crts*, n° 37.787, qui confirme en suspension ordinaire celui qui vient d'être mentionné; C.E., 25 juin 1992, *Beernaert*, n° 39.847, à propos d'une station d'essence conçue en une seule entité économique et pour laquelle un seul permis d'urbanisme avait été demandé, en sorte que ses différentes composantes ne pouvaient être considérées comme des installations séparées. Plus récemment, voy. les indices relevés par le Conseil d'État dans son arrêt n° 153.067 du 21 décembre 2005, *s.a. de droit luxembourgeois Benelux Masterbuilders et s.a. Quality Construct*, à propos de l'obligation qu'il y avait de réaliser une évaluation des incidences unique pour deux demandes de permis: contiguïté des parcelles, lien étroit entre les sociétés demanderesses, bureau d'étude unique, dates rapprochées d'établissement des demandes, etc. On remarquera que, curieusement, le Conseil d'État prend également en considération, à titre d'indices, différents éléments du traitement administratif des deux demandes de permis, en ce compris le contenu de ces derniers.

201. C.E., 21 déc. 1995, *Van der E.*, n° 57.160, *R.W.*, 1996-1997, p. 51 et note W. LAMBRECHTS: dans cet arrêt, le Conseil d'État indique que l'enquête publique s'impose à toute demande portant sur un accroissement de superficie, une fois que le seuil est atteint. En allant dans ce sens, comme nous le verrons, le Conseil d'État dépasse les exigences du droit international. En effet, tant la Convention d'Aarhus que les directives européennes ne visent les modifications de projet que si elles répondent « en elles-mêmes » aux seuils fixés (voy. la seconde partie de notre travail). Dans la mesure où chacun de ces textes autorise les États à prévoir des prescriptions plus strictes que celles qu'ils contiennent, cette jurisprudence ne sera cependant sans doute pas remise en cause.

202. Voy. l'article 133, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., sous réserve de qui va en être dit.

203. La modification de permis d'urbanisme n'est pas prévue en tant que telle par le législateur. Elle est donc assimilée à une demande de permis d'urbanisme. En ce qui concerne le permis de lotir, l'article 103, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. précise qu'en sus

entendu au demeurant que toute modification²⁰⁴ de permis de lotir est à tout le moins soumise à la consultation ciblée des propriétaires des autres lots²⁰⁵.

Cela étant, tout projet soumis à permis d'urbanisme ou de lotir ne fait pas pour la cause l'objet d'une enquête publique. On peut même dire à cet égard que le principe n'est précisément pas celui de la tenue d'une enquête²⁰⁶. La liste des demandes de permis d'urbanisme en principe obligatoirement soumises à enquête publique peut être dressée comme suit :

- il s'agit de celles qui sont susceptibles d'avoir un impact ou un effet négatif potentiel d'une certaine ampleur sur certains éléments géographiquement identifiés autour du projet, que l'on peut sans doute regrouper sous le vocable de cadre de vie, par référence au bâti local, aux éléments de l'environnement qui font traditionnellement l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement ou au patrimoine protégé. Ces demandes sont désignées par un arrêté du gouvernement – l'article 330 du C.W.A.T.U.P.²⁰⁷ –

de la consultation ciblée dont il sera question ci-après, la demande de modification est soumise aux dispositions qui règlent la demande de permis. Cela signifie que la demande de modification de permis de lotir est éventuellement soumise à enquête, dans les mêmes cas que la demande de permis de lotir elle-même. Il y a également l'hypothèse de la révision ou de l'annulation de tout ou partie d'un permis de lotir par adoption d'un P.C.A. (voy. l'article 54, 1°, du C.W.A.T.U.P.) : cette opération est soumise à enquête publique comme toute adoption de P.C.A. (voy. ci-après).

204. On sait qu'il n'est pas toujours aisé de déterminer quand il est question de modification et quand il y a dérogation. À propos de la délicate distinction entre la modification et la dérogation au permis de lotir, voy. D. LAGASSE, « Les critères de distinction entre la dérogation au permis de lotir et la modification du permis de lotir », in *Les cahiers de l'urbanisme, Le permis de lotir*, Mardaga, mars 2001, pp. 105 et s.

205. Voy. ci-après : article 103, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. Cette modalité spéciale s'ajoute à l'éventuelle enquête publique (voy. par ex. C.E., 23 sept. 1994, *Vincent*, n° 49.235).

206. Dans le même sens, voy. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 96 ; B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 298.

207. D'interprétation stricte (C.E., 16 déc. 2005, *Bellet et Rosier*, n° 152.846), la liste des demandes de permis d'urbanisme que l'article 330 vise est relativement longue. L'examen des conditions précises d'application des hypothèses qu'elle vise ne présente pas d'intérêt particulier pour notre travail. Dans cette mesure, nous n'en examinons pas le contenu de manière exhaustive. En dehors des hypothèses déjà visées par d'autres textes, on peut schématiquement en retenir que l'enquête publique est imposée lorsque le projet porte sur un bâtiment dont le gabarit est hors normes par rapport à celui de ses voisins (le 1° vise la hauteur et le 2° la profondeur), un bâtiment destiné à certaines activités économiques d'une certaine ampleur (il s'agit des magasins (3°), bureaux

adopté sur la base de l'article 133, alinéa 2, du même Code^{208,209}.

(4°), ateliers, entrepôts et halls de stockage à caractère non agricole (5°); l'ampleur se détermine par la superficie consacrée, dans le bâtiment, à l'activité économique), un dépôt (de véhicules usagés, de mitrilles, de matériaux ou de déchets: voy. le 6°), des constructions groupées de 2 hectares et plus (voy. le 7°), un bien immobilier relevant du patrimoine protégé (voy. le 12°; on notera à ce sujet que l'hypothèse qui est visée dans cette disposition est moins compréhensive que celle de l'article 3, 3°, de l'arrêté royal du 6 février 1971 relatif à l'instruction et à la publicité des demandes de permis de bâtir, qui visait les bâtiments situés dans «le champ visuel» d'un monument protégé: voy. C.E., 30 janv. 1996, n° 57.905, *T.B.P.*, 1996, p. 444) ou une voirie d'une certaine importance (il s'agit des voiries publiques de la Région classées en réseau interurbain (RESI) par l'arrêté ministériel du 11 août 1994; voy. le 13°). Ce champ d'application a évidemment donné lieu à un certain contentieux, qu'il ne nous paraît cependant pas utile d'examiner ici. À ce sujet, voy. F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, pp. 620 et s.; R. VEKEMAN, «Bouw – en verkavelingsvergunningen – Formele regeling», *T.R.O.S.*, 1999, pp. 87 et 88. À propos du 1°, voy. ég. C.E., 25 oct. 1999, *Pilawski*, n° 83.100. À propos du 2°, voy. C.E., 25 nov. 2004, *Harang*, n° 137.674, résumé in *Am.-Env.*, 2005, p. 166; C.E., 31 juill. 2000, *Van Den Borre*, n° 89.185, et notre résumé in *Am.-Env.*, 2001, p. 93; C.E., 4 avril 2000, *Tassin*, n° 86.565; C.E., 22 avril 1998, *Pierret*, n° 73.214; ég., moins imp., C.E., 19 mai 1995, *Monmart et crts*, n° 53.388; M. BOVERIE, «Quelques éclaircissements au sujet de l'article 330, 2°, du C.W.A.T.U.P.», *Mouv. comm.*, 1999, pp. 282 et s. À propos du 7°, voy. C.E., 16 déc. 2005, *Bellet et Rosier*, n° 152.846. À propos du 9°, voy. C.E., 7 juin 2001, *Notredame et Gyssels*, n° 96.206, *Am.-Env.*, 2002, p. 92 (résumé). À propos du 12°, voy. C.E., 24 mai 2000, *Renard*, n° 87.558; C.E., 2 mars 2001, *Boutier et crts*, n° 93.718. De manière générale, on peut également indiquer que le Conseil d'État estime qu'il découle des articles 330 et suivants du Code que c'est au moment de l'introduction de la demande de permis que l'administration communale doit apprécier si les conditions qui y sont réalisées ou non et qu'il y a lieu d'avoir égard à la situation de fait effectivement existante et non à des potentialités (C.E., 25 oct. 1999, *Pilawski*, n° 83.100).

208. Il est communément admis que l'article 330 du C.W.A.T.U.P. correspond à l'habilitation accordée au gouvernement par l'article 133, alinéa 2, du Code. Pourtant, le premier de ces articles vise l'enquête publique alors que le second vise les «mesures particulières de publicité», concept que l'on observe également à l'article 114. Or, comme on le verra, il ne fait pas de doute que l'enquête dépasse la simple «publicité», la simple information du public. L'article 4, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. le confirme lorsqu'il distingue la «publicité» de la «consultation». Dans cette mesure, en imposant une enquête publique, les articles 330 et suivants n'excèdent-ils pas l'habilitation légale de l'article 133? Cette curiosité, qui n'est jamais soulevée en doctrine, nous paraît s'expliquer par le fait que le vocable «mesures particulières de publicité» provient d'une époque où, pour l'essentiel, la participation du public prenait exclusivement la forme de l'enquête publique et où, par ailleurs, les effets de ladite enquête n'avaient pas encore pris l'ampleur qu'on leur connaît aujourd'hui et que nous examinerons plus tard. Cela signifie-t-il pour autant qu'aujourd'hui, avec la diversification des modes de participation que nous connaissons, lorsqu'il fait appel à ce vocable, le législateur moderne vise toute forme de participation généralement quelconque ou, au contraire, cela implique-t-il qu'il continue à ne viser que l'enquête publique? En droit wallon, il arrive régulièrement que le législateur distingue les «mesures particulières de publicité» d'autres formes de participation (voy. par ex. l'article 114, où il soumet la dérogation tant aux «mesures particulières de publicité» qu'à la «consultation» notamment des commissions; voy. ég. les articles 116, §§ 1^{er} et 6, et 123; voy. encore l'article 107, § 3, qui auto-

En établissant cet arrêté, le gouvernement a cependant décidé de dispenser d'enquête publique les demandes de permis qui n'y sont soumises que par lui et non par le législateur²¹⁰, quand elles visent un projet destiné à s'inscrire sans dérogation²¹¹ dans une autre

rise la consultation de la C.C.A.T. quand un projet est soumis à « certaines mesures particulières de publicité »). L'article 133, alinéa 2, lui-même les distingue très clairement des « consultations ». Cela pourrait donner à penser qu'en droit wallon, les « mesures particulières de publicité » n'englobent que l'enquête publique. Les travaux préparatoires du décret R.E.S.A. semblent le confirmer puisqu'ils parlent d'enquête publique là où le texte adopté parle des « mesures de publicité » (*Doc., Parl. w., 2004-2005, n° 74/1, p. 24*). Ce n'est pourtant pas certain : pourquoi, en effet, parler alors de « mesures » au pluriel ? Il serait donc sans doute opportun que le législateur wallon se prononce clairement sur cette question ou abandonne ce vocable. Le droit bruxellois comporte également cette équivoque mais fournit peut-être une réponse plus claire. En effet, alors que l'article 3 de l'O.P.E. définit l'enquête publique par référence aux « mesures dont les modalités sont définies à l'article (6) » du C.O.B.A.T., il donne une autre définition des « mesures particulières de publicité », en se référant aux « mesures visées aux articles (150) et (151) du C.O.B.A.T. ». Or, si l'article 6 du C.O.B.A.T. ne vise que l'enquête publique, les articles 150 et 151 visent, eux, non seulement l'enquête publique mais, également, un avis de la commission de concertation. En droit bruxellois, donc, les « mesures particulières de publicité » semblent viser deux éléments distincts : l'enquête publique et l'avis de la commission de concertation (voy. ég. l'article 1^{er}, 2^o, b, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 1993 relatif aux enquêtes publiques et aux mesures particulières de publicité en matière d'urbanisme et d'environnement, qui confirme cette analyse puisqu'il vise les enquêtes publiques organisées « dans le cadre » des mesures particulières de publicité ; voy. ég. l'article 141 du C.O.B.A.T. qui vise les mesures particulières de publicité à l'alinéa 1^{er} du § 1^{er}, alors qu'il ne vise que l'enquête publique à l'alinéa 2). Cela étant, dès lors que cette commission n'est pas nécessairement composée de particuliers, pourquoi avoir qualifié son intervention de mesure de publicité ? C'est sans doute parce que l'article 9 du C.O.B.A.T. impose au gouvernement de prévoir « l'audition des personnes physiques ou morales qui en expriment le souhait à l'occasion de l'enquête publique ».

209. Comme on va le voir, dans le cadre de la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, une enquête publique est requise suivant l'article D.74 du livre 1^{er} du C.W.E. soit lorsque le projet est soumis à étude d'incidences, soit lorsqu'il est susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement, soit lorsque la législation qui lui est applicable l'impose. Découlant du décret du 15 mai 2003, cette disposition décrétole est postérieure aux articles 133 et 330 du C.W.A.T.U.P. Dans la mesure où elle ne vise que la « législation », implique-t-elle une abrogation implicite de l'article 330 dont nous venons de parler, qui n'a que valeur réglementaire ? Nous ne le pensons pas : le législateur a sans doute entendu utiliser ici le terme dans son sens large de « droit positif » (comp. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 1987). Au cours des travaux préparatoires de cette disposition, l'article 330 du C.W.A.T.U.P. a d'ailleurs été expressément cité (*Doc., Parl. w., 2002-2003, n° 435/2 et 469/5, p. 26*).

210. À savoir, pour l'essentiel, les 1^o à 8^o, 12^o et 13^o de l'article 330. Les 9^o à 11^o de la liste de l'article 330 constituent en effet une simple reprise dans cette disposition d'obligations d'enquête déjà inscrites dans d'autres textes du Code, qui ont une valeur législative.

211. Comme on va le voir, l'article 114 du C.W.A.T.U.P. impose en effet l'enquête en cas de dérogation. Or, il a valeur décrétole et non réglementaire comme l'article 331.

zone du plan de secteur que la zone d'habitat²¹² ou lorsqu'elles portent sur des biens déjà couverts par un P.C.A. ou un permis de lotir²¹³;

- celles qui impliquent une modification à la voirie communale²¹⁴;
- même si elles rentrent dans le champ d'application de l'article 127 du C.W.A.T.U.P.²¹⁵, celles qui impliquent l'octroi d'une dérogation²¹⁶ à l'un des instruments réglementaires²¹⁷ de la police de l'urbanisme: plan de secteur, P.C.A., règlement d'urbanisme ou permis de lotir²¹⁸;

212. Ou d'habitat à caractère rural.

213. Article 331 du C.W.A.T.U.P.

214. Article 129, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. En réalité, à l'article 128 du C.W.A.T.U.P., il est question de projets qui impliquent « l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé de voies de communication communales existantes, l'élargissement ou la suppression de celles-ci ». Si les trois derniers cas visés concernent expressément des « voies de communication communales existantes », il n'en va pas de même du premier, dont le champ d'application semble beaucoup plus large. De même, le décret R.E.S.A. a ajouté l'hypothèse des « actes et travaux relatifs aux réseaux (...) touchant au domaine de la voirie », qui ne précise pas qu'il s'agit de la voirie communale. Pourtant, selon certains, seules les voies de communication communales sont ici visées, sauf en ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 128 (D. LAGASSE, « Commentaire de l'article 128 du C.W.A.T.U.P. », in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Diegem, Kluwer, cl. perm., article 128-2). Cette question mériterait donc une recherche, qui ne relève pas de l'objet de la nôtre (voy. not. F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 644; M. BOVERIE, « Les lotissements: questions particulières liées à la voirie », in *Les cahiers de l'urbanisme, Le permis de lotir*, 2001, n° spéc., p. 95). Sur la notion de modification à l'équipement de la voirie, voy. not. C.E., 3 févr. 2006, *A.s.b.l. Sippenaeken à ses habitants et Elbers*, n° 154.481 (on notera que, dans cet arrêt, le Conseil d'État vise exclusivement, dans le champ d'application de l'article 128, les « voies de communication communales »); C.E., 7 juin 2001, *Notredame et Gyssels*, n° 96.206, *Am.-Env.*, 2002, p. 92 (résumé); A. MAÎTRE, « Équipement des voiries: vers un élargissement du champ d'application de l'article 129 du C.W.A.T.U.P.? », <http://www.uvcw.be/matieres/voirie/0306-maitre.htm>.

215. Voy. l'article 127, § 3, nouveau, du C.W.A.T.U.P., tel qu'il résulte du décret du 27 octobre 2005.

216. Il n'est pas question ici de seuils ou de critères d'appréciation quantitative: l'enquête s'impose dès qu'il y a dérogation, quelle que soit son importance. Ceci dit, on pourrait en un sens considérer que la dérogation correspond en elle-même au dépassement d'un seuil, à savoir celui que constitue le règlement.

217. On constate qu'un projet qui est autorisé en s'écartant d'une norme dépourvue de valeur réglementaire (par exemple, un S.S.C.) n'est pas soumis à enquête publique de ce fait. En d'autres termes, l'enquête publique s'impose seulement lorsqu'il s'agit de s'écarter d'une norme de conduite « pure » au sens de l'article 8 de la Convention et non d'un plan ou d'un programme au sens de l'article 7, même s'il s'agit par ailleurs d'une norme de conduite.

218. Article 114, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

- celles qui sont soumises à une étude d'incidences sur l'environnement²¹⁹. Ces demandes font d'ailleurs, en réalité, l'objet d'une double enquête publique: l'une dans le cadre de la procédure de leur instruction et l'autre avant même leur dépôt²²⁰. La première de ces deux enquêtes peut cependant correspondre à celle à laquelle l'adoption ou la modification éventuelles d'un plan d'aménagement est soumise, pour autant que la demande de permis et l'étude d'incidences y soient intégrées²²¹;
- celles qui, alors qu'elles ne sont pas soumises à étude d'incidences sur l'environnement, portent sur des projets dont l'autorité compé-

219. Article D.74, § 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E. Pour la détermination du champ d'application de l'étude d'incidences, voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées. Il n'est évidemment pas envisageable d'examiner ici cette liste et les difficultés qui y sont liées, notamment la question de sa validité au regard de celle qu'elle remplace (voy. l'avis n° L.31.261/2/V de la section de législation du Conseil d'État du 23 juillet sur le projet d'arrêté du gouvernement wallon « nomenclature ») et la question liée à son caractère fermé (voy. les arrêts de la Cour d'arbitrage du 19 janvier 2005 n° 11/2005 et du 27 avril 2005 n° 83/2005). On peut également rappeler, d'un côté, que l'inscription d'un site Natura 2000 ou sa proximité peut avoir pour effet d'imposer une telle étude (voy. l'article 29, § 2, de la L.C.N.) et, d'un autre côté, que certaines dispositions législatives dispensent certains projets d'une étude d'incidences. Voy. par ex. le décret de la Plate Taille, dans le cas où la demande de permis est conforme au P.C.A. de mise en œuvre de la zone; voy. ég. l'article 26, § 4, du D.W.D. en ce qui concerne la demande de permis d'implanter un C.E.T. Sur le champ d'application de l'étude d'incidences en Région wallonne, voy. not. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 113 et s.; J. SAMBON, « L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne », *Am.-Env.*, 2004, pp. 65 et s.; J. SAMBON, « Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 15 et s.; A. LEBRUN, B. LOMBAERT, K. MORIC, *Memento de l'environnement*, Bruxelles, Kluwer, éd. 2005-2006.

220. Articles D.71, R.76 et s. du livre I^{er} du C.W.E. Certes, cette « pré-enquête » donne lieu à ce qui peut apparaître comme une discussion entre le demandeur de permis et les participants (voy. ci-après l'examen des modalités procédurales) et, dans cette mesure, elle pourrait davantage relever de la catégorie des modes de concertation. Les deux dispositions qui viennent d'être citées ne prévoient cependant nullement la recherche d'un consensus entre les parties. Bien plus, elles se bornent à évoquer une prise de parole tour à tour et n'impliquent donc même pas de confrontation d'opinions. C'est ce qui explique que nous classons cette « pré-enquête » dans la catégorie des enquêtes publiques.

221. Voy. l'article 125 du C.W.A.T.U.P. Il va de soi que, même si le texte ne le précise pas, il convient d'indiquer clairement au public que l'enquête a un double objet. En effet, le plan et la demande de permis n'ont pas le même objet, le même contenu ni le même degré de précision (comp. l'avis de la section de législation du Conseil d'État à propos de l'O.P.U. in *Doc.*, C.R.B.C., 1993-1994, n° 283/1, p. 24).

tente²²² constate qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement²²³.

Quant à la liste des demandes de permis de lotir soumises à enquête publique, elle est identique à celle qui vient d'être dressée, sous réserve de deux particularités. La première, qui a déjà été identifiée ci-dessus, concerne la modification de permis. La seconde tient au fait que l'article 97 du Code²²⁴ soumet à enquête publique toute demande de permis de lotir susceptible d'éteindre des servitudes du fait de l'homme ou des obligations conventionnelles concernant l'utilisation du sol²²⁵.

2. Environnement

Dans le régime du permis d'environnement, la règle est renversée: ici, l'enquête publique est de principe²²⁶ et il n'est pas fait de distinction entre les projets²²⁷. A l'évidence, le critère de l'enquête publique est ici principalement celui de l'impact du projet sur l'homme et/ou l'environnement. On le sait, la législation relative au permis d'environnement vise pour l'essentiel à assurer la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est

222. Celle qui est chargée d'apprécier le caractère complet du dossier de demande de permis.

223. Article D.74, § 2, du livre I^{er} du C.W.E.

224. Le champ d'application de cette disposition a fait l'objet de commentaires auxquels nous renvoyons (Voy. not. F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 597; O. JAMAR, «Les permis de lotir», in *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 501 et s.).

225. On pourrait s'étonner de ce que seul le permis de lotir soit ici concerné mais il faut se rappeler que le permis d'urbanisme est toujours délivré sans préjudice des droits des tiers (voy. par ex. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 6, p. 84; O. JAMAR, «Les permis de lotir», in *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 501; F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 549; D. DÉOM et B. PÂQUES, «Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers», *Am.-Env.*, 1995, n° spéc., p. 49; C.E., 26 juin 1992, *Decaux*, n° 38.896; voy. cependant C.E., 19 juill. 2006, *Hargot*, n° 161.405), alors le permis de lotir peut, lui, éteindre des servitudes ou des obligations conventionnelles entre particuliers. L'article 97, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P. prévoit en effet, à certaines conditions, que le permis de lotir a pour effet d'éteindre ces servitudes et obligations. À nouveau, ce critère est d'application sans seuil ni critère quantitatif: l'enquête s'impose dès qu'il y a «atteinte», quelle que soit son importance.

226. Voy. l'article 24 du D.P.E.

227. B. JADOT, «Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 92.

susceptible de causer²²⁸. Il nous semble clair qu'il s'agit également là du principal critère de détermination du champ d'application de l'enquête publique. En effet, les projets soumis à permis d'environnement le sont précisément du fait des risques qu'ils peuvent présenter pour l'homme ou l'environnement, les projets qui peuvent en présenter moins ne sont soumis qu'à simple déclaration²²⁹ et ceux qui ne sont pas susceptibles d'en présenter ne relèvent pas de cette police²³⁰. Le fait que les projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement²³¹ font en réalité – et malgré l'argument du risque de découragement des investisseurs²³² – l'objet d'une double enquête publique²³³ nous paraît également aller dans ce sens.

Ce principe d'application générale de l'enquête connaît cependant certaines exceptions. Elles portent sur :

- les modifications apportées aux établissements autorisés ou aux autorisations qui les couvrent. D'une part, les demandes de transformation et d'extension d'établissements existants peuvent être dispensées d'enquête au cas par cas par l'autorité compétente²³⁴. Cette possibilité de dispense fait question, spécialement quand elle s'applique à une transformation ou extension d'un établissement de classe 3 qui a pour effet de le faire passer en classe 2 ou 1 et qui est, de ce fait, soumise à permis d'environnement²³⁵. D'autre part,

228. Article 2 du D.P.E.

229. Ces projets sont clairement considérés par le législateur comme ayant un « impact peu important sur l'homme et sur l'environnement » (article 3, alinéa 2, du D.P.E.).

230. L'article 3, alinéa 1^{er}, du D.P.E. est très clair à cet égard quand il vise la répartition en trois classes selon l'importance décroissante de leurs impacts sur l'homme et sur l'environnement.

231. À savoir tous les projets de classe 1.

232. C'est cet argument qui avait justifié que, dans le cadre de l'ancienne version du D.E.I.E., seuls les projets publics étaient soumis à une enquête publique préalable à l'organisation de l'étude (*Doc.*, C.R.W., 1982-1983, n° 76/2, p. 4). Cette idée, liée au coût et à la perte de temps résultant déjà de l'étude d'incidences, justifiait également la possibilité de dispenser certaines entreprises publiques de cette primo-enquête, lorsqu'elles exerçaient leurs activités en concurrence avec des entreprises privées (voy. l'article 12, § 2, alinéa 3, de l'ancienne version du D.E.I.E.).

233. Comme nous le verrons en examinant les modalités procédurales de la participation, le public est en effet consulté avant et après la réalisation de l'étude.

234. Voy. l'article 42, alinéa 2, du D.P.E. : la transformation/extension doit à cet effet respecter le critère de l'absence d'aggravation des dangers, nuisances ou inconvénients pour l'homme et/ou l'environnement. On rappelle que toute transformation ou extension n'est pas nécessairement soumise à permis d'environnement (voy. les articles 10, § 1^{er}, alinéa 2, 2^e, et 11, alinéa 3, du D.P.E.).

235. Cette transformation devrait donc en principe être soumise à enquête publique mais elle bénéficie également de la dérogation visée à l'article 42, alinéa 2, du D.P.E. Cela a pour effet que, si tant est que l'autorité estime qu'il n'y a pas d'aggravation,

la plupart des autres décisions administratives relatives à la vie des établissements et qui en modifient le régime ne sont pas soumises à enquête. Il s'agit notamment de la décision de prolongation de la durée de validité du permis²³⁶, de l'ensemble des mesures de police administrative que l'autorité peut prendre tant vis-à-vis d'un établissement que d'un permis et qui en modifient la situation ou le contenu²³⁷ ou de la modification des conditions de mise en œuvre d'un établissement telle qu'elle peut automatiquement découler de

on peut être en présence d'un établissement dont la population ignore l'existence alors que, s'il avait immédiatement été implanté tel que transformé ou agrandi, elle en aurait été informée par enquête publique et alors que, du fait du passage dans une classe supérieure, il est présumé par le législateur présenter un certain danger pour l'environnement. Au cours des travaux préparatoires du D.P.E., un parlementaire s'était inquiété de cette situation en indiquant que «cette disposition est inconcevable et risque encore d'accentuer le phénomène Nimby»: à son estime, «en cas de passage d'un établissement de classe 3 en classe 2, une enquête publique doit toujours être réalisée» (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 178). Le ministre s'était borné à répondre que «des mesures sont prises pour éviter tout risque d'arbitraire. Ainsi, le rapport du fonctionnaire technique doit toujours tenir compte de l'intérêt général» (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 178). Il n'est pas certain qu'une telle justification permette de valider la différence de traitement. Il pourrait d'ailleurs arriver qu'une telle décision de dispense soit contraire à la Convention d'Aarhus: si la transformation/extension répond en elle-même aux seuils de l'annexe I (voy. la rubrique 22 de cette annexe). Se pose donc ici la question de savoir si la condition de respect des «législations européennes en vigueur» que l'alinéa 2 de l'article 24 du D.P.E. impose aux dérogations à l'obligation d'enquête est ici d'application. Alors que l'article 39 que nous allons voir le fait, l'article 42, alinéa 2, du D.P.E. ne renvoie pas à l'alinéa 2 de l'article 24. D'un autre côté, l'alinéa 2 de l'article 24 vise «toute dérogation prévue à l'alinéa 1^{er}», ce qui inclut *a priori* celles qui sont instaurées dans le D.P.E. B. JADOT estime que l'article 24, alinéa 2, est d'application (B. JADOT, «Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution», *in La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 93). Cela permet évidemment d'assurer la compatibilité de l'article 42 avec le droit européen mais la solution ne nous paraît pas certaine et il serait utile que le législateur dise expressément ce qu'il en est.

236. Le D.P.E. n'autorise une prolongation de la durée de validité d'un permis d'environnement qu'en ce qui concerne les établissements temporaires (voy. l'article 52). La procédure mise en place par les articles 87 à 89 de l'arrêté «Procédure» du 4 juillet 2002 ne prévoit pas d'enquête publique.

237. Nous visons la modification d'autorité d'un permis d'environnement en l'absence d'infraction (article 65 du D.P.E.), les mesures de sécurité à prendre ou à imposer à un établissement par les autorités en cas de danger pour l'environnement ou la population en l'absence d'infraction (article 71 du D.P.E.; on remarque par exemple que le plan de remise en état visé au § 1^{er}, 3°, «vaut permis d'environnement et permis d'urbanisme»), les décisions de suspension ou de retrait de permis d'environnement ou d'interdiction d'exploiter dans le cadre d'une déclaration en présence d'une infraction (article 72 du D.P.E.), les mesures de police administrative applicables à l'établissement en cas d'infraction (article 74 du D.P.E.; à nouveau, dans ce cadre, le plan de remise en état vaut permis d'environnement et permis d'urbanisme).

- l'adoption de nouvelles conditions générales, sectorielles ou intégrales²³⁸ ;
- les demandes qui portent sur des établissements temporaires ou d'essai : elles peuvent être dispensées d'enquête publique au cas par cas²³⁹, cette décision de dispense n'étant elle-même soumise à aucun mode de participation préalable ;
 - les demandes qui pourraient être reprises dans la liste des projets dispensés d'enquête publique que le gouvernement est habilité à établir²⁴⁰, mais qui reste vierge à ce jour.

3. *Protection du patrimoine culturel*

Aucune enquête n'est liée à l'autorisation qui relève directement de la protection du patrimoine culturel, à savoir le certificat de patrimoine²⁴¹. C'est particulièrement curieux si l'on se rappelle que l'application à un bien de mesures de protection du patrimoine culturel entraîne

238. Voy. l'article 9 du D.P.E.

239. Voy. l'article 39, alinéa 2, du D.P.E., qui exempte ces établissements d'enquête publique. À première vue, il s'agit donc d'une dispense prévue par le législateur lui-même. Le texte précise cependant, d'une manière on ne peut plus malheureuse, que la dispense ne vaut que « dans les limites de l'alinéa 2 » de l'article 24, ce qui impose donc à l'autorité administrative de s'interroger dans chaque cas particulier sur la nécessité ou non d'organiser une enquête, en vérifiant l'état du droit européen et, le cas échéant, également le contenu de la Convention d'Aarhus et en procédant par ailleurs à une estimation de l'importance des effets sur l'environnement du projet qui lui est soumis.

240. Voy. l'article 24, alinéa 2, du D.P.E. : une dispense d'enquête peut non seulement être prévue par le décret mais également par un arrêté du gouvernement. Elle ne peut l'être que, d'une part, « dans le respect des législations européennes en vigueur » et, d'autre part, pour des projets qui ne sont pas de nature à causer des dangers, nuisances ou inconvénients importants pour l'homme ou pour l'environnement. La première de ces deux conditions vise manifestement avant tout le droit communautaire. Qu'en est-il cependant de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment son article 8 (examiné dans la seconde partie de notre travail) ? Et *quid* de la Convention d'Aarhus ? La première peut plus que raisonnablement être considérée comme relevant du « droit européen ». La question est plus délicate pour la seconde, vu son champ d'application. Toujours est-il que l'on peut penser que cet article 24 confère une force contraignante supplémentaire aux textes européens visés : sans doute ne doit-on pas, à leur égard, se demander s'ils ont effet direct avant de leur procurer un effet d'exclusion ou de substitution (l'invocabilité de réparation et celle d'interprétation conforme n'en ayant, elles, certainement pas besoin). La seconde condition octroie évidemment un grand pouvoir d'appréciation au gouvernement mais également, en parallèle, au juge dans le cadre de son contrôle marginal de cette action administrative, d'autant que certaines des notions auxquelles il y est fait référence ont déjà fait l'objet d'une jurisprudence plus ou moins abondante.

241. La demande de certificat de patrimoine de l'article 109 du C.W.A.T.U.P. n'est soumise à enquête publique ni par l'article 109 ni par les articles 505 à 514 du Code. Aucune idée ne nous vient à l'esprit pour expliquer cette absence d'enquête. Notamment, on ne voit pas pourquoi il ne s'agirait pas de protéger les intérêts des particuliers

généralement l'organisation d'une enquête publique préalablement à l'octroi de permis relatifs à ce bien.

4. *Protection des sites naturels*

En ce qui concerne la protection des sites naturels d'intérêt communautaire²⁴², le constat est simple: malgré ce que certains désignent comme le «*contexte consensuel du nouveau décret*»²⁴³, l'enquête publique brille par son absence, de manière générale, dans le régime applicable à ces sites.

B. *Les plans et programmes*

En droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, il y a clairement, au regard du champ d'application de l'enquête publique, deux groupes relativement homogènes de plans et programmes.

Les premiers sont ceux qui relèvent des dispositions dites «organiques» de la matière: les plus importants d'entre eux sont toujours soumis à enquête publique. Ainsi en va-t-il du S.D.E.R.²⁴⁴ et du S.S.C., dans le cadre tant de leur adoption²⁴⁵, que de leur modification²⁴⁶, voire de leur abrogation éventuelle²⁴⁷. Classés par le législateur dans ce premier groupe,

à leur cadre de vie – duquel le patrimoine classé participe – et on ne voit pas non plus pourquoi les particuliers ne seraient pas susceptibles de fournir à l'autorité des informations intéressantes sur la décision à prendre.

242. Suivant J. SAMBON, le constat qui suit vaut d'ailleurs de manière presque générale pour tous les instruments qui relèvent du «zonage écologique» (voy. J. SAMBON, «La procédure d'élaboration du zonage écologique», in *Le Zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 141).

243. F. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, «Le décret Natura 2000», in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 347.

244. À tout le moins depuis la modification de l'article 14 du C.W.A.T.U.P. par le décret du 18 juillet 2002 dit «d'optimisation du C.W.A.T.U.P.». Auparavant, en effet, le S.D.E.R. était seulement soumis à une procédure d'«information publique». Le législateur de 2002 a décidé de la remplacer par une enquête publique pour se conformer à la directive S.E.A. et pour respecter le principe d'égalité par rapport à d'autres documents comparables, comme le P.W.E.D.D. (*Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, p. 18).

245. Articles 14, § 2, et 17, § 2, du C.W.A.T.U.P.

246. Articles 15 et 18 du C.W.A.T.U.P., qui renvoient aux dispositions applicables à l'adoption.

247. Le C.W.A.T.U.P. ne prévoit pas expressément l'hypothèse de l'abrogation d'un schéma. Dans la mesure où elle n'est pas exclue alors qu'elle l'est clairement en ce qui concerne les plans d'aménagement (voy. ci-après), elle semble possible, sous réserve du respect du principe de *standstill* de l'article 23 de la Constitution. La question est alors de savoir dans quelle mesure l'abrogation est ou non soumise à enquête publique. Il n'est pas exclu de raisonner ici par analogie avec la modification: l'abrogation n'est-elle pas, en définitive, une modification radicale? À tout le moins doit-on mettre en œuvre le principe de parallélisme des formes et des procédures (voy. ci-après). Cette même

le rapport périodique du collège échevinal n'est au contraire pas soumis à enquête publique²⁴⁸, ce qui s'explique par le fait qu'en l'instaurant, le législateur n'a sans doute pas perçu sa qualité de plan ou programme.

Les plans et programmes du second groupe sont ceux qui relèvent de l'aménagement dit « opérationnel » : dans le C.W.A.T.U.P., ils ne sont en principe jamais soumis à enquête publique. Ainsi en va-t-il du dossier de revitalisation urbaine élaboré par le conseil communal et de l'arrêté d'approbation gouvernemental qui le suit, visés par l'article 172, de l'opération de rénovation urbaine prévue par l'article 173²⁴⁹ et des opérations relatives aux noyaux d'habitat et aux zones d'initiatives privilégiées de l'article 174, § 5²⁵⁰. L'arrêté d'identification d'un S.A.E.R. est l'exception qui confirme la règle puisqu'il est, lui, soumis à enquête publique²⁵¹.

question donne lieu à un intéressant exemple d'absence d'enquête liée à une décision par abstention en droit bruxellois. L'abrogation, tant du P.R.D. que du P.C.D., n'est pas autorisée. Ceci étant, compte tenu de l'alinéa 4 de l'article 38 du C.O.B.A.T., il peut éventuellement y avoir abrogation automatique du P.C.D. au terme de l'année civile qui suit celle de l'installation d'un nouveau conseil communal : dans ce cas, il n'y a pas d'enquête publique.

248. Le Code ne prévoit en ce qui le concerne que le mode de la publication postérieure à l'adoption (voy. l'article 18*bis*).

249. Le paragraphe 2 de l'article 173 stipule malgré tout que le dossier de rénovation urbaine (ou « projet de quartier ») doit être élaboré par le conseil communal soit « avec » la C.C.A.T., soit, à défaut de C.C.A.T., « avec » la commission locale de rénovation urbaine et « des représentants des habitants du quartier où s'inscrit le périmètre de rénovation ». Cette disposition est intéressante parce qu'elle semble laisser à la commune le choix du mode exact de participation. Elle n'est cependant pas examinée ici, dans la mesure où, limitant les bénéficiaires aux habitants du quartier, elle ne relève pas de l'enquête publique. L'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine n'organise pas non plus d'enquête publique. Quant à l'arrêté ministériel du 23 mai 1995 portant exécution de l'article 4 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine tel que modifié par les arrêtés du 15 janvier 1987, du 4 novembre 1993 et du 7 juillet 1994, s'il utilise le vocable d'« enquête », c'est en réalité pour viser un « recueil de données objectives et un recueil de données subjectives », à savoir, en quelque sorte, un relevé de la situation existante de droit et de fait du quartier concerné : il ne s'agit donc en aucun cas d'une enquête publique. Ce même arrêté prévoit que le « dossier de projet de quartier » élaboré par la commune doit comporter une « note relative au mode de consultation des habitants, de son organisation et sa fréquence ». Cette disposition semble donc répondre à l'article 173, § 2, ci-dessus cité et nous l'examinerons plus tard.

250. Il est vrai, cependant, que ce texte est particulièrement intéressant, dans la mesure où il permet au gouvernement d'établir ce type de programme « selon les modalités qu'il fixe ». Cela lui laisse toute liberté pour organiser, au cas par cas, tout mode de participation qu'il juge utile, ce qui inclut évidemment la possibilité d'utiliser l'enquête publique. L'arrêté du gouvernement wallon du 7 juillet 1994 fixant les critères relatifs à la détermination des zones d'initiative privilégiée ne va cependant pas dans ce sens.

251. Article 168, § 3, du C.W.A.T.U.P.

En droit de l'environnement, les deux principaux plans et programmes identifiés sont toujours soumis à enquête publique préalable: c'est le cas, en effet, tant du P.W.E.D.D.²⁵² que du PCEDN^{253, 254}. En ce qui concerne ce dernier, l'autorité compétente doit même aller au-delà de l'enquête, en faisant preuve d'originalité pour mettre en place «un processus de conception participative des citoyens»²⁵⁵. Quant aux conventions environnementales, leur conclusion est également soumise à enquête publique²⁵⁶, de même que leur renouvellement et leur modification²⁵⁷. Curieusement, ce n'est par contre pas le cas quand il s'agit de les résilier²⁵⁸.

Enfin, en droit de la protection des sites naturels, le décret Natura 2000 n'organise en revanche aucun mode de participation²⁵⁹ aux déci-

252. Article D.41 du livre I^{er} du C.W.E. En ce qui concerne la modification du plan, on peut renvoyer à ce qui a été dit ci-dessus à propos du S.D.E.R.

253. Le décret se borne à indiquer qu'il doit être établi suivant la procédure déterminée par le gouvernement (article D.48, alinéa 3, du livre I^{er} du C.W.E.). C'est l'article 5, § 3, de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 1999 relatif à l'établissement et au financement des P.C.E.D.N. qui impose la tenue d'une enquête publique.

254. Le P.W.E.D.D. et le P.C.E.D.N. sont repris dans la liste I de l'annexe V de la partie réglementaire du livre I^{er} du C.W.E. À ce titre, ils sont en principe soumis au régime de l'évaluation des incidences sur l'environnement des articles D.52 et s. du livre I^{er} du C.W.E. (voy. l'article D.53, § 1^{er}) et donc, nécessairement, à enquête publique (voy. l'article D.57). L'enquête est donc *a priori* imposée par deux dispositions distinctes. L'article D.60, § 3, règle ce problème en prévoyant l'organisation d'une seule enquête publique et ce, dans le cadre d'une procédure «coordonnée ou commune». Nous y reviendrons en examinant les modalités procédurales de la participation.

255. Voy. le paragraphe 1^{er} de l'article 5 de l'arrêté du 27 mai 1999. On ignore ce que cela implique concrètement mais l'exigence s'ajoute sans conteste à celle de l'enquête publique.

256. Voy. l'article D.86, § 2, du livre I^{er} du C.W.E.

257. Voy. les articles D.88 et D.89 du livre I^{er} du C.W.E.

258. Voy. l'article D.90 du livre I^{er} du C.W.E. L'explication réside peut-être dans la liberté que la Région wallonne retrouve alors d'adopter des dispositions réglementaires contraignantes.

259. Dans le même sens, voy. E. ORBAN DE XIVRY, «La procédure de sélection des sites en Région wallonne», in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 132. Que ce soit au bénéfice des tiers ou au bénéfice des propriétaires et occupants, l'article 26, § 2, de la L.C.N. prévoit par contre diverses «formalités de publicité» (voy. l'usage de cette formule au paragraphe 1^{er} *in fine*), destinées à une information *a posteriori*. Sur les modalités de cette information publique, voy. l'article 25, § 6, de la loi. L'absence de garantie procédurale au bénéfice des particuliers a été soulignée à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires du décret Natura 2000, spécialement en ce qui concerne l'absence de concertation avec les propriétaires et occupants avant la désignation des sites. Le manque de dialogue avec les propriétaires et occupants en amont de la désignation a été mis en avant (Voy. not. *Doc.*, Parl. w., 2000-2001, n° 250/49, p. 12; *idem*, p. 16). Nous y reviendrons.

sions administratives de désignation des sites²⁶⁰. Il en va de même dans le cadre de la détermination des moyens à mettre en œuvre pour la réalisation du régime de gestion active des sites désignés²⁶¹.

Il ne serait pas exclu que, dans l'avenir, certains des plans et programmes qui viennent d'être évoqués comme n'étant pas soumis à enquête publique le soient dans le cadre du régime d'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes, tel qu'il est organisé par les articles D.52 et suivants du Livre I^{er} du C.W.E.. Aucun de ces plans et programmes ne relève de la liste de ceux qui y sont obligatoirement soumis à l'heure actuelle²⁶². Le gouvernement est cependant habilité à établir une seconde liste destinée à soumettre à évaluation environnementale les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement²⁶³. Cette liste ne pourra toutefois comporter que des plans et programmes « hybrides », qui constituent également des normes de conduite²⁶⁴. S'ils sont soumis au régime d'évaluation des incidences sur l'environnement, ces plans et programmes seront nécessairement soumis à une enquête publique préalable²⁶⁵. Ils seront d'ailleurs du même coup également soumis aux autres éléments procéduraux de cette évaluation : enquête ciblée potentielle, avis du C.W.E.D.D., déclaration environnementale, évaluation transfrontière, prise en compte des résultats, publication au Moniteur belge, etc.²⁶⁶ Nous reviendrons ponctuellement sur ces divers éléments quand nous analyserons le régime des plans et programmes qui sont déjà soumis à cette évaluation²⁶⁷. Par

260. Par comparaison, la création d'un parc naturel est soumise à enquête publique (voy. l'article 4 du décret du Conseil régional wallon du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels) et, dans la création d'une réserve naturelle agréée, « l'assentiment du propriétaire est déterminant » (M. PÂQUES, « Pouvoir de classer, effet direct et Natura 2000 – Sources, formes et cohérence de contraintes administratives actuelles, in *Droit des biens*, Bruges, La Charte, 2005, p. 441).

261. Par contre, elle se fait sur la base d'une concertation avec les propriétaires et occupants concernés (article 26, § 3, de la loi) et ces modalités peuvent donner lieu à un contrat (de gestion active). Nous y revenons ci-après.

262. C'est la liste I visée à l'article D.53, § 1^{er}, que l'on trouve en annexe V à la partie réglementaire du livre I^{er} du C.W.E.

263. Article D.53, § 2.

264. Voy. à l'article 53, § 2, alinéa 1^{er}, la référence qui est faite au critère de la définition du cadre dans lequel la mise en œuvre de projets peut être autorisée.

265. Voy. l'article D.57 du livre I^{er} du C.W.E.

266. À supposer que l'un de ces plans et programmes soit déjà soumis à l'un de ces éléments procéduraux, il faudra mettre en œuvre le prescrit de l'article D.60, § 3, déjà évoqué ci-dessus et sur lequel nous reviendrons plus en détails dans le cadre de l'examen des modalités procédurales.

267. À savoir, pour ceux qui relèvent de notre travail, le P.W.E.D.D. et le P.C.E.D.N., auxquels il faut ajouter les programmes d'action sectoriels, qui sont qualifiés de plans et programmes par le gouvernement (voy. les points 16 à 18 de l'annexe V à la partie réglementaire du livre I^{er} du C.W.E.).

contre, nous ne reviendrons plus, dans les lignes qui suivent, sur l'extension potentielle du champ d'application *ratione materiae* des différents modes de participation que nous venons ainsi d'évoquer.

C. *Les politiques*

En ce qui concerne les (rares) politiques expressément prévues par un texte, on remarque en droit de l'environnement que le constat relatif à l'enquête publique n'est pas net. D'une part, les programmes sectoriels établis par le gouvernement en matière d'eau, d'air, de sol, de déchets et de nature sur la base de l'article D.46 du Livre I^{er} du C.W.E., le sont suivant la même procédure que le P.W.E.D.D., en sorte qu'une enquête publique doit être organisée²⁶⁸. D'autre part, le rapport sur l'état de l'environnement wallon ne fait par contre pas l'objet d'une enquête publique²⁶⁹ et l'habilitation donnée au gouvernement pour définir ses modalités pratiques d'élaboration n'y a rien changé.

Quant à la D.P.R., elle n'a pas été soumise à enquête publique²⁷⁰.

D. *Les normes de conduite*

En droit de l'urbanisme, l'adoption et la modification²⁷¹ des plans d'aménagement est obligatoirement soumise à enquête publique²⁷². Peu importe ici qu'il y ait ou non évaluation des incidences sur l'environnement²⁷³.

268. Ainsi, le plan wallon de l'air a effectivement été soumis à une large consultation du public. Ces programmes sectoriels étant, comme le P.W.E.D.D., repris dans la liste I de l'annexe V de la partie réglementaire du livre I^{er} du C.W.E., ils sont en principe soumis au régime d'évaluation des incidences sur l'environnement des articles D.52 et s. du livre I^{er} du C.W.E. (voy. l'article D.53, § 1^{er}) et donc, nécessairement, à une enquête publique (voy. l'article D.57). Voy. ce qui a déjà été dit ci-dessus de l'article D.60, § 3.

269. Ce rapport doit faire l'objet d'une «large diffusion», notamment auprès des milieux industriels et agricoles concernés, des associations de défense des consommateurs et des milieux scolaires et parascolaires (article D.36 du livre I^{er} du C.W.E.). Il s'agit là cependant d'une information postérieure à la décision et non de participation. La «consultation» et la «discussion en table ronde» visées à l'article D.35 ne peuvent être assimilées à une enquête publique puisque les seuls participants obligatoires sont le C.E.S.R.W. et le C.W.E.D.D.

270. Elle a cependant été présentée au parlement (voy. *Doc.*, Parl. w., 2004, n° 10/1).

271. Dans la mesure où la procédure de modification des plans est calquée sur leur procédure d'élaboration (articles 46, § 1^{er}, et 53 du C.W.A.T.U.P.).

272. Articles 43 et 51 du C.W.A.T.U.P.

273. À laquelle le plan de secteur et le P.C.A. sont aujourd'hui en principe soumis. L'auteur du plan peut cependant décider, à certaines conditions, de ne pas réaliser d'évaluation des incidences sur l'environnement et cette décision n'est elle-même pas

On relève plusieurs exceptions à ce principe mais leur portée est limitée. *Primo*, lorsqu'un P.C.A. identifie des limites de lots à créer²⁷⁴, la modification de ces limites peut être effectuée par le collègue échevinal sans autre procédure qu'une approbation préalable du gouvernement ou de son délégué²⁷⁵ et aucune enquête publique n'est organisée. *Secundo*, la modification ou l'abrogation tacites par le fait d'un plan supérieur postérieur n'est pas, en elle-même, soumise à enquête. *Tertio*, il arrive également qu'un plan soit modifié par voie législative²⁷⁶: dans ce cas, puisque l'intervention législative a précisément pour objectif la réduction des exigences procédurales, il n'y a pas non plus d'enquête publique²⁷⁷. *Quarto*, dans le seul cas d'abrogation explicite de plan expressément prévue par le code²⁷⁸, la décision n'est, curieusement²⁷⁹, soumise à aucune forme de participation.

Alors qu'en droit bruxellois, les règlements d'urbanisme régionaux et communaux sont soumis à enquête publique, il n'en va de même en droit wallon qu'en ce qui concerne le R.C.U.²⁸⁰: de manière étonnante, le R.R.U., adopté dans les formes et suivant la procédure applicables à tout arrêté du gouvernement, ne fait pas l'objet d'une enquête. Le même régime est applicable à la modification de ces règlements²⁸¹, sauf lorsqu'elle a lieu de manière implicite²⁸². Quant à leur abrogation, si elle n'est pas prévue par le C.W.A.T.U.P., elle n'en est pas exclue non plus. On

soumise à enquête publique mais à l'avis de commissions consultatives (pour le plan de secteur, comp. l'article 42, alinéa 2, à l'article 46, § 2, du C.W.A.T.U.P.; pour le P.C.A., voy. l'alinéa 2 et l'alinéa 4 de l'article 50, § 2, du C.W.A.T.U.P.).

274. Et, de ce fait, dispense la création de ces lots de permis de lotir (voy. l'article 89, § 2, du C.W.A.T.U.P.).

275. Voy. l'article 49, alinéa 1^{er}, 3^o, du C.W.A.T.U.P.

276. Voy. les exemples que nous avons cités dans notre introduction générale.

277. Sauf dans l'hypothèse où il ne s'agit en réalité que d'une ratification législative d'une modification opérée suivant la procédure administrative normale. Nous ne souhaitons évidemment pas entrer dans les détails des distinctions à opérer entre les différentes interventions législatives, qui ont fait l'objet de la thèse de doctorat de D. RENDERS (*La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 492 p.).

278. Celui des P.C.A. approuvés avant le 22 avril 1962, date d'entrée en vigueur de la loi organique du 29 mars 1962 (voy. l'article 57ter du C.W.A.T.U.P.).

279. Notamment, au vu de la règle du parallélisme des formes et des procédures (voy. ci-après) et du principe d'égalité. Dans le même sens, voy. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 100.

280. Article 79, § 2, du C.W.A.T.U.P.

281. Voy. l'article 80 du C.W.A.T.U.P. en ce qui concerne le R.C.U. La modification du R.R.U. n'est pas plus soumise à enquête publique que son adoption.

282. Modification ou abrogation d'un R.C.U. par un R.R.U.: article 81 du C.W.A.T.U.P.; d'un R.C.U. par un plan d'aménagement: article 82 du C.W.A.T.U.P.

peut donc, à notre sens, en application de la règle²⁸³ du parallélisme des formes et des procédures²⁸⁴, la soumettre à la même procédure que celle de l'adoption, avec l'enquête que cette procédure inclut ou non²⁸⁵.

En ce qui concerne les autres instruments normatifs d'urbanisme, il n'est pas possible de dégager une règle générale des textes examinés. Notamment, alors que le R.U.E. de mise en œuvre d'une Z.A.C.C. fait l'objet d'une enquête publique préalable et obligatoire²⁸⁶, les directives administratives et circulaires ministérielles n'y sont jamais soumises²⁸⁷.

Enfin, en droit de l'environnement, la situation est simple à exposer : aucune norme de conduite n'est soumise à enquête publique²⁸⁸.

E. Les décisions inclassables

En droit de l'urbanisme, si le C.U.2 est soumis aux mêmes hypothèses d'enquête que le permis d'urbanisme, c'est uniquement dans le cadre de la liste de l'article 330 du C.W.A.T.U.P. et non sur la base d'une disposition à valeur décrétales. En visant le C.U.2, cet article 330 est sans

283. Ou du « principe », selon les arrêts.

284. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 888 ; J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 426. En jurisprudence, voy. par ex. C.E., 27 oct. 2005, *Ramelot*, n° 150.867 ; C.E., 27 avril 2005, *Foncoux*, n° 143.726 ; C.E., 23 nov. 2001, *Resimont*, n° 101.160 ; C.E., 26 oct. 1999, n° 83.144. Il semble que cette règle ne s'applique que lorsqu'il est question, à propos de la décision initiale, d'une formalité obligatoire (voy. C.E., 4 févr. 1971, *Sautelet*, n° 14.503).

285. Le Conseil d'État est allé dans ce sens dans son arrêt n° 147.599 du 12 juillet 2005, *A.s.b.l. Terre wallonne*.

286. Article 33, § 3, du C.W.A.T.U.P.

287. À titre d'exemple, s'il a été annoncé comme ayant été soumis à « l'ensemble des intervenants », le G.U.W., déjà évoqué ci-dessus, n'a pourtant pas été soumis à enquête publique par la D.G.A.T.L.P., alors qu'il s'agissait d'un instrument fort attendu par les praticiens, spécialement les architectes. Le fait que le nouveau ministre ait décidé d'interdire de s'y référer ne change rien au problème dès lors qu'il s'agit bel et bien d'une directive administrative. Quant au Recueil de bonnes pratiques en matière d'implantation d'installations de télécommunications mobiles, il a également été annoncé comme ayant été soumis à « l'ensemble des intervenants » mais il n'a pas davantage été soumis à l'avis du public.

288. Cela vaut pour les conditions générales, les conditions sectorielles et les conditions intégrales prévues par le D.P.E. En droit flamand, par contre, ces conditions sont publiées en avant-projet par extrait au Moniteur belge et en intégralité par voie électronique et, pendant soixante jours, quiconque peut adresser des réclamations à l'autorité flamande (article 5.1.6, § 1^{er}, du décret du parlement flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, modifié par le décret du 6 février 2004, *M.B.*, 9 mars 2004). Il est vrai que ces conditions doivent également prescrire des objectifs et indiquer les moyens à mettre en œuvre (voy. l'article 5.1.5, § 1^{er}, du décret) et que, à ce titre, elles relèvent de la catégorie des plans et programmes.

doute aujourd'hui admissible, si l'on considère qu'il repose sur l'habilitation accordée au gouvernement par l'article 150bis, § 3, du Code²⁸⁹.

Pour le reste, aucune des décisions inclassables du droit de l'urbanisme n'est soumise à enquête publique. Il en va ainsi des décisions que l'autorité administrative est amenée à prendre en cas d'infraction d'urbanisme²⁹⁰, de la décision d'imposer des conditions d'exécution complémentaires à la suite d'une déclaration de travaux en voirie²⁹¹, du certificat de conformité urbanistique de l'article 139 ou de la transaction²⁹², et ce malgré les effets que de telles décisions peuvent avoir. Il en va de même de la désignation des auteurs de projet de plans, programmes et normes de conduite, de l'arrêté de désignation d'un périmètre d'application du droit de préemption²⁹³ et même, malgré leur impact concret en termes de participation, des décisions relatives à la composition des commissions consultatives²⁹⁴.

De manière générale, comme en droit de l'urbanisme, les décisions inclassables du droit de l'environnement ne sont pas soumises à enquête publique. C'est le cas des actes administratifs adoptés dans le cadre du régime des infractions et sanctions²⁹⁵, de la décision d'imposer des conditions d'exploitation complémentaires suite au dépôt d'une déclaration environnementale, de l'agrément des auteurs d'étude d'incidences²⁹⁶

289. Dans ce sens, voy. B. JADOT, «Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 97.

290. Notamment, la demande de mesure de réparation directe visée par l'article 155 du Code.

291. Voy. l'article 129, § 3, du C.W.A.T.U.P.

292. Article 155, § 6, du C.W.A.T.U.P. Certes, le permis de régularisation qui est lié à la transaction est, lui, le cas échéant, soumis à enquête publique. Mais l'article 155, § 6, *in fine*, précise que c'est le paiement de la transaction qui éteint l'action publique et la possibilité pour les autorités administratives de demander une mesure de réparation directe. Certes également, l'article 449/3 prévoit que les amendes transactionnelles visées sont payables avant la délivrance du permis de régularisation. Mais, dans la mesure où l'habilitation dont cette disposition procède se limite à la question de la fixation des montants de l'amende transactionnelle, on peut s'interroger sur la légalité de ladite disposition.

293. Article 176, § 3, du C.W.A.T.U.P.; voy. F. HAUMONT, «Le droit de préemption», in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 243.

294. L'appel public aux candidats organisé par l'article 7, § 3, du C.W.A.T.U.P. à propos de la C.C.A.T. ne répond pas aux caractéristiques essentielles de l'enquête publique telles que nous les identifions ci-après.

295. Notamment, les amendes administratives visées par l'article 76 du D.P.E. ou la demande de remise en état des lieux visée à l'article 79 ne sont pas soumises à enquête publique.

296. Ni le C.W.E. ni le D.P.E. ne prévoit une telle enquête.

et de la composition du C.W.E.D.D.²⁹⁷. Cela signifie notamment que l'enquête n'est pas d'application aux projets individuels qui sont soumis à une intervention préalable de l'autorité différente du mécanisme de l'autorisation.

On remarque plus particulièrement, dans les deux matières, que les déclarations (environnementale ou de travaux en voirie²⁹⁸) ne sont pas soumises à enquête publique. On pourrait éventuellement s'en étonner, puisque les textes permettent à l'autorité qui reçoit ces déclarations d'imposer au déclarant des conditions dites « complémentaires ».

En droit de la protection du patrimoine culturel, la décision la plus astreignante, à savoir celle qui porte sur le classement d'un bien, est, elle, précédée d'une véritable enquête publique^{299, 300} et le déclassement suit en principe le même régime³⁰¹. Quant aux autres mesures de protection, elles ne sont pas, par contre, soumises à enquête³⁰².

§ 3. L'enquête ciblée

A. Les autorisations

En ce qui concerne les autorisations, nous n'identifions qu'un seul cas dans lequel le droit positif wallon – toutes matières confondues – prévoit la consultation de personnes déterminées³⁰³. Il s'agit de l'article 103 du C.W.A.T.U.P., qui impose au(x) demandeur(s) de modification

297. Voy. les articles R.4 et suivants du livre I^{er} du C.W.E.

298. Pour rappel, nous avons décidé de ne pas examiner le régime de la déclaration urbanistique puisqu'il n'appelle aucune décision de la part d'une autorité. Ceci dit, pas plus que les autres, cette déclaration n'est soumise à enquête publique.

299. Article 199, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

300. Les textes ne prévoient pas d'enquête publique au bénéfice du propriétaire avant l'adoption de la décision d'entamer la procédure de classement et ce, même si cette décision découle de l'exercice par un particulier de son droit d'initiative (voy. ci-dessus). Est-il curieux qu'ils ne prévoient ainsi pas de confrontation de tous les particuliers dès ce stade? Nous ne le pensons pas puisque, d'une part, le lancement de la procédure est obligatoire et, d'autre part, il n'implique nullement l'adoption, *in fine*, d'une décision de classement. À ce sujet, comp. C.E., 7 déc. 1998, *s.a. Moureau et s.a. Cimofin*, n° 77.433.

301. Voy. l'article 205 du C.W.A.T.U.P.

302. Le C.W.A.T.U.P. ne soumet à enquête publique ni la décision du gouvernement d'inscrire un bien sur la liste de sauvegarde (article 193 du C.W.A.T.U.P.), ni celle qu'il prend d'instaurer une zone de protection autour d'un bien qui fait déjà l'objet d'une mesure de protection (article 209, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.). Par ailleurs, de manière générale mais à l'exception du déclassement, les différentes décisions de retrait des mesures de protection sont soumises à ce même régime (voy. l'article 205 du Code).

303. Pour rappel, nous avons indiqué en introduction pourquoi nous n'examinons pas les hypothèses d'audition du demandeur de permis lui-même. Il résulte de ce choix que nous n'analysons par exemple pas ici l'audition prévue par l'article 68 du D.P.E.

d'un permis de lotir la consultation des autres propriétaires de lots³⁰⁴. Certes, l'article D.69, alinéa 1^{er}, du Livre I^{er} du C.W.E., suivant lequel l'autorité qui statue sur une demande de permis³⁰⁵ le fait sur la base de toute autre information qu'elle juge utile³⁰⁶, pourrait également être interprété comme l'autorisant³⁰⁷ à interroger les personnes déterminées de son choix. L'alinéa 3 du même texte précise cependant expressément que, lorsqu'il manque une information à l'autorité, c'est au demandeur de permis ou à l'auteur d'étude d'incidences qu'elle peut s'adresser pour l'obtenir. Suivant les critères que nous avons retenus ci-dessus, il ne s'agit donc pas là de participation.

B. Les plans et programmes

En général, quelle que soit la matière, l'élaboration des plans et programmes ne donne pas lieu à une enquête ciblée, même facultative.

Il existe cependant une série d'exceptions, spécialement en droit de l'urbanisme. Dans ce cadre, certaines enquêtes ciblées sont obligatoires et d'autres sont seulement facultatives. Au cours de la procédure d'élaboration du S.D.E.R. par exemple³⁰⁸, l'autorité compétente est habilitée³⁰⁹ à

304. Il est vrai que le résultat du mécanisme de l'article 103 est décisive en cas de refus du projet de modification par les personnes consultées. Dans ce sens, il ne répond pas à notre définition de la participation. Par contre, en cas d'accord des particuliers, il ne constitue qu'une consultation dépourvue d'effet décisive. Il s'agit donc d'un instrument hybride et, à ce titre, nous avons décidé de l'inclure dans notre travail.

305. Il s'agit de tout permis soumis à évaluation des incidences sur l'environnement et, donc notamment, compte tenu du champ d'application de cette évaluation (articles 4 et 1^{er} du D.E.I.E.), du permis d'urbanisme, du permis de lotir et du permis d'environnement.

306. L'alinéa 2 du même article lui permet également d'obtenir des informations complémentaires de l'auteur d'étude d'incidences.

307. Il n'y a donc pas ici d'obligation. La décision est prise au cas par cas.

308. À ce sujet, l'histoire de la procédure d'élaboration du S.S.C. a été mouvementée: le « nouveau » C.W.A.T.U.P. de 1997 ne prévoyait pas d'enquête ciblée; le C.W.A.T.U.P. « optimisé » de 2002 l'a instaurée (voy. l'article 17, § 1^{er}, alinéa 4, tel qu'il résultait du décret du 18 juillet 2002 mais jamais entré en vigueur); enfin, le décret R.E.S.A. de 2005 n'est à cet égard malheureusement pas clair: mélangeant en quelque sorte des extraits du texte de 1997 et de celui de 2002, il ne vise plus expressément la possibilité de consulter d'autres personnes ou instances mais évoque par contre une information postérieure à destination « le cas échéant, (des) autres personnes et instances consultées », le tout sans aucune explication dans les travaux préparatoires. On ne sait donc pas avec certitude si, à cet égard, la procédure d'adoption du S.S.C. s'écarte de celle relative au S.D.E.R.

309. L'enquête ciblée n'est donc que facultative.

interroger «les personnes qu'elle juge nécessaire de consulter»³¹⁰. Dans la matière de l'aménagement opérationnel, l'arrêté d'identification d'un S.A.E.R.³¹¹ est obligatoirement soumis à une enquête ciblée du même type³¹². De même, le texte applicable à la procédure décisionnelle relative au dossier de rénovation urbaine prévoit l'intervention «des représentants des habitants du quartier»³¹³, étant entendu qu'on ignore totalement la mission exacte qui leur est dévolue³¹⁴.

En droit de l'environnement, l'article D.40, alinéa 3, du Livre I^{er} du C.W.E. permet au gouvernement, dans le cadre de l'élaboration du P.W.E.D.D., de collecter des informations et données auprès des entreprises et l'article 42, alinéa 1^{er}, l'autorise à interroger «tout autre organe qu'il juge utile de consulter». Dans la mesure où le P.W.E.D.D. est désormais en principe soumis à évaluation des incidences sur l'environnement³¹⁵, l'article D.57 du Livre I^{er} du C.W.E. lui est également applicable. Or, en son § 3, ce texte donne à l'auteur du projet de plan la possibilité de le soumettre à l'avis des «autres personnes que le gouvernement juge utile de consulter». Le P.W.E.D.D. est donc clairement soumis à une enquête ciblée facultative. Le PCEDN relève également, on l'a vu, de la catégorie des plans et programmes qui sont en principe soumis à évaluation des incidences sur l'environnement. A ce titre, il est donc lui aussi, en principe, soumis à l'article D.57, § 3, et à l'enquête ciblée que ce texte permet d'organiser. Enfin, les conventions environnementales sont soumises à une enquête ciblée facultative³¹⁶, de même que leur renouvellement et leur modification³¹⁷. Curieusement, ce n'est par contre pas le cas de leur résiliation³¹⁸.

310. Voy. l'article 14, § 2, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. On remarque que la possibilité ici évoquée a été maintenue par le législateur au moment où il décidait de soumettre l'adoption du S.D.E.R. à une enquête publique (voy. ci-dessus).

311. Le régime des S.R.P.E. est à nouveau différent de celui des S.A.E.R. puisqu'aucune enquête ciblée n'y intervient.

312. Article 168, § 2, du C.W.A.T.U.P. Le paragraphe 1^{er} permet également au gouvernement de soumettre l'avant-projet de périmètre aux personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter.

313. Article 173, § 2, du C.W.A.T.U.P., déjà évoqué ci-dessus.

314. Dans le même sens, voy. F. HAUMONT, «L'urbanisme», *in Rép. not.*, t. XIV, l. XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 438.

315. Voy. ci-dessus.

316. Voy. l'article D.86, § 3, du livre I^{er} du C.W.E.

317. Voy. les articles D.88 et D.89 du livre I^{er} du C.W.E.

318. Voy. l'article D.90 du livre I^{er} du C.W.E. L'explication résiderait-elle dans la liberté que la Région wallonne retrouverait d'adopter des dispositions réglementaires contraignantes?

C. Les politiques

Quelle que soit la matière, aucune politique n'est obligatoirement soumise à une enquête ciblée. En droit de l'environnement, cependant, dans la mesure où les programmes d'action sectoriels sont désormais en principe soumis à évaluation des incidences sur l'environnement³¹⁹, l'article D.57 du Livre I^{er} du C.W.E. leur est également applicable. Or, en son § 3, ce texte donne à l'auteur du projet plan la possibilité de le soumettre à l'avis des « autres personnes que le gouvernement juge utile de consulter ». Les programmes sectoriels sont donc clairement soumis à une enquête ciblée facultative. La D.P.R. a par ailleurs malgré tout, dans les faits, donné lieu à la consultation de certains particuliers, notamment par la voie de certaines organisations dites « représentatives », choisies par le gouvernement.

D. Les normes de conduite

Il n'y a qu'en droit de l'urbanisme que l'on rencontre des normes de conduite dont l'adoption donne lieu à une consultation ciblée. C'est le cas du plan de secteur et du P.C.A., dans le cadre de l'élaboration desquels l'autorité compétente peut³²⁰ interroger les « personnes et instances (qu'elle) juge nécessaire de consulter »³²¹. De même, l'adoption du R.U.E. de mise en œuvre d'une Z.A.C.C. s'accompagne d'une enquête ciblée, également facultative³²². Par contre, on remarque que ni le R.R.U. ni le R.C.U. n'est soumis à enquête ciblée, même facultative.

E. Les décisions inclassables

On constate qu'aucune décision inclassable ne donne lieu à une enquête ciblée, facultative ou obligatoire, dans quelque matière que ce soit³²³. On remarque d'ailleurs que le sort de la demande de C.U.2 liée à

319. Voy. ci-dessus.

320. L'enquête ciblée n'est donc que facultative.

321. Voy. les articles 43, § 4, et 42, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P. pour le plan de secteur et les articles 51, § 3, et 50, § 2, alinéa 2, pour le P.C.A. On remarque que, du fait du décret R.E.S.A., le terme « nécessaire » a remplacé le terme « utile » comme critère de l'organisation d'une enquête ciblée. Cela a conduit à une restriction du champ d'application de cette enquête mais il ne nous semble pas utile d'y insister dès lors que l'un et l'autre critères accordent une grande marge d'appréciation à l'autorité compétente.

322. Article 33, § 3, du C.W.A.T.U.P.

323. Dans le cadre de l'enquête publique relative à une procédure de classement, le propriétaire, le locataire et l'occupant bénéficient de privilèges d'information préalable (article 198, § 2) et d'une possibilité supplémentaire d'expression (article 202, § 1^{er}). Il ne nous semble cependant pas possible de voir l'article 202 comme instaurant une enquête

un projet de lotissement est à cet égard différent de celui de la demande de permis de lotir elle-même³²⁴.

§ 4. Les conseils consultatifs

A. Les autorisations

1. Urbanisme

En droit de l'urbanisme, pour l'essentiel, c'est la C.C.A.T. – quand elle existe³²⁵ – qui est appelée à intervenir dans le cadre de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir³²⁶ mais son inter-

ciblée, car il n'y est question que d'une possibilité supplémentaire de s'exprimer. On peut malgré tout remarquer que la désignation d'un périmètre d'application du droit de préemption donne lieu à l'information, postérieure à la décision, des propriétaires et titulaires d'un droit réel immobilier, par notification individuelle (article 176, § 3, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.). Il en va de même de l'inscription dans la liste de sauvegarde (article 195, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.).

324. Contrairement à ce qui est prévu en droit bruxellois, une demande de C.U.2 qui porte sur un projet de lotissement n'est pas, à l'instar de ce qui est prévu pour la demande de permis de lotir elle-même, soumise à une enquête ciblée si le projet est contraire à des servitudes du fait de l'homme ou à des obligations conventionnelles concernant l'utilisation du sol: les propriétaires des biens « affectés par lesdites servitudes ou obligations » ne sont pas individuellement appelés à réagir.

325. De manière générale, les compétences de la C.C.A.T. ont été renforcées en 1989 par le décret dit « de décentralisation et de participation », dans le cas où la commune est en régime dit « de décentralisation » (voy. F. HAUMONT, « Le décret du 27 avril 1989 de décentralisation et de participation modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », *Am.*, 1989, pp. 124 et s.). Le décret du 27 novembre 1997 a par contre réduit les différences entre les deux régimes (de décentralisation ou non) en ce qui concerne le rôle de la C.C.A.T.: aujourd'hui, en effet, cette commission intervient dans les cas dont il va être question, que la commune soit ou non en décentralisation. Dans la proposition ayant abouti au décret du 15 mai 2003, un parlementaire, estimant que l'article 107 du C.W.A.T.U.P. n'avait pas fait l'objet d'une lecture suffisamment attentive par le législateur (*Doc.*, Parl. w., 2002-2003, n° 435/2 et 469/5, p. 3) avait suggéré de ne plus prévoir la consultation de la C.C.A.T. en cas d'enquête publique que dans les hypothèses de décentralisation, de sorte qu'elle joue un rôle de conseil subsidiaire par rapport au fonctionnaire délégué. Cette suggestion n'a pas été retenue.

326. Ainsi que sur les demandes de modification de ces permis (voy. ci-dessus: sous réserve des éléments supplémentaires imposés par les articles 102 et suivants du C.W.A.T.U.P., les procédures sont identiques). De même, il n'y a pas de régime spécial pour les demandes portant sur un projet d'utilité publique ou émanant d'une personne morale de droit public (voy. l'article 127, § 2, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.). De même encore, s'il est vrai que l'article 118, § 1^{er}, du Code ne permet pas expressément au fonctionnaire délégué saisi directement de solliciter l'avis de la C.C.A.T. quand elle n'a pas été interrogée à cet effet par le collège échevinal, il reste que, dès lors que le paragraphe 2 de l'article 118 lui permet de solliciter cet avis en cas de modification de la demande en cours de procédure, il doit *a fortiori* y être autorisé quand la demande n'est pas modifiée.

vention est loin d'être généralisée. Etant entendu que, si la demande de permis³²⁷ est modifiée en cours d'instruction, un nouvel avis de la C.C.A.T. peut éventuellement être demandé³²⁸, son avis peut être sollicité chaque fois que le projet est soumis à enquête publique³²⁹. Cela signifie donc qu'en principe, l'intervention de la C.C.A.T. n'a lieu que sur décision de l'autorité compétente, au cas par cas³³⁰. Cependant, si une étude d'incidences s'impose, l'intervention de la C.C.A.T. est obligatoire, du fait des articles R.81 et R.82 du Livre I^{er} du C.W.E.³³¹. Au-delà de ces deux hypothèses, l'intervention de la C.C.A.T. est laissée à sa propre initiative: elle dispose en effet dans tous les cas, de la faculté

327. En ce compris celle qui porte sur un projet d'utilité publique ou qui émane d'une personne morale de droit public (article 127, § 7, du C.W.A.T.U.P.), qui fait l'objet d'une saisine directe du fonctionnaire délégué (article 118, § 2, du C.W.A.T.U.P.) ou d'un recours (article 123, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.).

328. Article 116, § 6, du C.W.A.T.U.P. Sur cette question, voy. la partie consacrée aux effets des résultats de l'enquête publique.

329. Article 107, § 3, du C.W.A.T.U.P., qui renvoie aux articles 110 à 113. Avant le décret R.E.S.A., l'avis de C.C.A.T. était obligatoire en cas d'enquête publique et/ou de dérogation. Le législateur de 2005 a sciemment réduit cette obligation à une simple possibilité, non seulement dans un souci d'économie procédurale mais également pour permettre aux C.C.A.T. de se concentrer sur les dossiers les plus importants (*Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n° 74/1, p. 125). On peut évidemment se demander si cette réduction est conforme à la règle de *standstill* de l'article 23 de la Constitution (voy. à ce sujet la seconde partie de notre travail).

330. C'est-à-dire en fonction de chaque projet qui lui est soumis. L'article 114 – de même que, pour les projets « publics » ou d'intérêt général, l'article 127, § 3 – du C.W.A.T.U.P. ne nous semblent pas, tels qu'ils sont libellés depuis le décret R.E.S.A. et celui du 27 octobre 2005, imposer l'intervention de la C.C.A.T. en cas de projet dérogatoire à un instrument réglementaire d'aménagement du territoire. En effet, plus que vraisemblablement de manière maladroite, ces deux textes renvoient à la consultation obligatoire « visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o » du Code alors que cette disposition n'impose nullement l'avis de la C.C.A.T. et se borne à habiliter le gouvernement à l'imposer.

331. Ces textes ne reposent pas sur une habilitation décrétable expresse. Cela étant, l'article D.72 du livre I^{er} du C.W.E. pourrait autoriser (voy., *contra*, J. SAMBON, « Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en droit wallon », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 57) l'idée d'intervention systématique de la C.C.A.T. en cas de « projet d'aménagement du territoire, d'urbanisme ou d'infrastructure soumis à étude d'incidences », sur la base du droit d'information qui est conféré à la C.C.A.T. par cette disposition. En tout état de cause, l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, du C.W.A.T.U.P. pourrait également être considéré comme constituant une habilitation décrétable suffisante. En cas d'étude d'incidences, il peut d'ailleurs arriver que l'intervention de la C.C.A.T. soit double, dès lors qu'elle est appelée à rendre un avis, par hypothèse avant le dépôt de la demande de permis, sur le contenu de l'étude d'incidences quand le demandeur consulte l'autorité compétente « relativement aux informations à fournir dans le cadre de l'étude » (article R.57 du livre I^{er} du C.W.E.).

de donner un avis spontané³³², cette possibilité étant renforcée en cas d'étude d'incidences³³³.

La réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement entraîne également, obligatoirement, l'intervention du C.W.E.D.D.³³⁴. Quand le projet n'est pas soumis à étude d'incidences, le C.W.E.D.D. est également appelé à rendre un avis quand l'autorité compétente estime que ce projet est néanmoins susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement³³⁵. L'article D.8. du Livre I^{er} du C.W.E. autorise par ailleurs le gouvernement à lui confier « toute tâche généralement quelconque », ce qui englobe celle de rendre un avis sur une demande de permis qui n'y est normalement pas soumise.

Par contre, manifestement appelée, contrairement au C.W.E.D.D.³³⁶, à ne connaître que de décisions à portée collective, la C.R.A.T. est, en règle, absente de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir³³⁷. En effet, ce n'est plus qu'exceptionnellement que, dans la procédure d'instruction des demandes de permis, la C.R.A.T. joue un

332. Article 7, § 7, du C.W.A.T.U.P.

333. Voy. l'article D.72 du livre I^{er} du C.W.E., dont il vient d'être question.

334. Voy. l'article R.81 du livre I^{er} du C.W.E. L'article D.72 du livre I^{er} du C.W.E. évoque une intervention qui pourrait être considérée comme seulement facultative (voy. ci-dessus) mais, du fait de l'article D.8, cela ne remet pas en cause la validité de l'article R.81. Voy. ég. l'intervention du C.W.E.D.D. sur la demande éventuellement adressée à l'autorité à propos du contenu de l'étude d'incidences (article R.57 du livre I^{er} du C.W.E.: voy. ci-dessus à propos de l'intervention de la C.C.A.T.).

335. Article D.68, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E. On remarque que le C.W.E.D.D. n'est pas consulté préalablement à cette estimation par l'autorité compétente. On remarque également qu'alors que le C.W.E.D.D. est systématiquement appelé à rendre un avis dans l'hypothèse visée par cette disposition, tel n'est pas le cas de la C.C.A.T. Nous ne comprenons pas cette distinction.

336. Le statut régional de l'une et de l'autre est donc sans incidence sur le type de décision dont ils sont appelés à connaître.

337. Notamment, son avis ne doit plus être demandé pour l'implantation des projets de logement récréatif ou touristique. La référence qui est faite, à l'article 240, § 3, du C.W.A.T.U.P. aux « zonings touristiques » et aux « zones de loisirs du livre II, titre premier *bis* » est obsolète. Voy. ég. le rapport d'activité 2003 de la C.R.A.T., du 17 septembre 2004, p. 18. Avant l'entrée en vigueur du décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110*bis* et 127 du C.W.A.T.U.P., la C.R.A.T. pouvait théoriquement intervenir en toute circonstance, en faisant appel à sa compétence consultative générale en matière d'aménagement du territoire, telle qu'elle était inscrite à l'alinéa 1^{er} de l'article 6 du Code. D'un point de vue juridique, la suppression par ce décret de cette compétence consultative générale peut éventuellement faire l'objet de la même critique que celle évoquée ci-dessus à propos de la suppression du droit d'initiative de la C.R.A.T. par ce même décret.

rôle de substitution des C.C.A.T. inexistantes³³⁸ : en cas d'étude d'incidences³³⁹.

Enfin, les demandes d'autorisation qui relèvent du droit de l'urbanisme sont soumises à l'avis de la C.R.M.S.F. lorsqu'elles portent sur des biens du patrimoine protégé³⁴⁰, sauf dans l'hypothèse où elles intègrent les « remarques » que cette commission aurait déjà formulées dans le cadre de la procédure préalable de délivrance du certificat de patrimoine³⁴¹.

Il n'y a pas d'autre intervention de commission consultative dans la procédure d'instruction des demandes de permis d'urbanisme ou de lotir. Dans le cadre du recours administratif organisé par le C.W.A.T.U.P., une commission d'avis, instituée par l'article 120 du C.W.A.T.U.P., est certes appelée à rendre un avis avant la décision à prendre par le gouvernement³⁴² mais, vu sa composition, elle ne relève pas, à nos yeux, de la participation³⁴³.

2. *Environnement*

Les demandes de permis d'environnement ne sont pas davantage systématiquement soumises à l'avis d'un conseil consultatif. Le C.W.E.D.D. est obligatoirement consulté, comme en matière d'urbanisme, en cas d'étude d'incidences ou si l'autorité compétente estime que le projet peut avoir des incidences notables sur l'environnement³⁴⁴. En cas d'étude d'incidences, l'article R.81 du Livre I^{er} du C.W.E. semble au demeurant prévoir la consultation de la C.C.A.T. ou de la C.R.A.T. même si le projet ne présente pas d'aspect urbanistique. Cela pose la question de la validité de cette disposition, du moins si elle est lue dans ce sens³⁴⁵.

338. Voy. les articles 107, § 3, et 114, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., qui visent l'avis de la C.C.A.T. « si elle existe », sans prévoir de recours subsidiaire à la C.R.A.T. si ce n'est pas le cas.

339. Voy. l'article D.72 et les articles R.57 et R.82 du livre I^{er} du C.W.E.

340. Article 109 du C.W.A.T.U.P.

341. Article 512, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.

342. Sa mission est de présenter une solution au gouvernement et de l'éclairer sur les « dérapages éventuels » (*Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, p. 265).

343. Article 120, alinéa 3, du Code: la commission comprend deux membres proposés par un organe de droit public, deux membres proposés par un organe parapublic (l'ordre des architectes) et deux membres proposés par la C.R.A.T. La présence dans cette commission de particuliers intervenant en tant que tels et non en tant qu'experts est donc plus qu'hypothétique et elle ne relèverait par ailleurs au mieux que de la participation représentative (sur cette notion, voy. ci-après) au deuxième degré.

344. Voy. ce qui en a été dit ci-dessus.

345. Aucune disposition législative n'habilite le gouvernement à prévoir l'intervention de la C.C.A.T. dans une telle hypothèse. Notamment, l'article 107 du C.W.A.T.U.P. ne vise pas les permis d'environnement, l'article 7, § 7, du même Code ne renvoie qu'aux hypothèses qui y sont prévues et l'article D.72 du livre I^{er} du C.W.E. exclut

3. *Protection du patrimoine culturel*

Le certificat de patrimoine est délivré par l'I.P.W. après l'intervention obligatoire d'un « comité d'accompagnement » mais la composition de ce comité l'exclut du concept de participation³⁴⁶. Le certificat de patrimoine implique également l'intervention de la C.R.M.S.F.³⁴⁷ qui, elle, peut en revanche être considérée comme un organe de participation³⁴⁸.

4. *Protection des sites naturels*

En droit de la protection des sites naturels d'intérêt communautaire, c'est le C.S.W.C.N. qui joue le rôle de commission consultative au sens où nous l'entendons. Lui sont obligatoirement soumises pour avis les demandes de dérogation aux mesures de protection des espèces animales et végétales, visées à l'article 5, § 1^{er}, de la L.C.N.³⁴⁹ ainsi que les demandes de dérogation annuelle pour la recherche ou le suivi d'espèces animales ou végétales³⁵⁰.

B. Les plans et programmes

En urbanisme, lorsqu'il est question d'avis de conseils consultatifs, les textes n'opèrent pas de distinction selon le caractère organique ou opérationnel des plans et programmes : ces derniers sont généralement tous soumis à ces avis, à quelques exceptions près. On peut également

a contrario l'intervention de la C.C.A.T. en cas d'absence de répercussion urbanistique du projet. L'article R.82 du livre I^{er} du C.W.E. semble, lui, limiter l'intervention de la C.C.A.T. aux demandes de permis d'urbanisme, de lotir ou uniques : si l'article R.81 devait être lu en tenant compte de cette limite, on pourrait alors en admettre la validité.

346. Voy. l'article 510, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. : ce comité se compose pour l'essentiel du demandeur, de fonctionnaires et, éventuellement, d'experts extérieurs. Il ne comporte en aucun cas des particuliers.

347. Article 512 du C.W.A.T.U.P.

348. Voy. sa composition ci-après, dans le cadre de l'examen des bénéficiaires de la participation.

349. Article 2, alinéa 2, de l'arrêté du 20 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales, à l'exception des oiseaux.

350. Article 6 de l'arrêté du 20 novembre 2003. Suivant l'article 5*bis*, § 3, de la L.C.N., cette dérogation ne peut être obtenue dans les habitats naturels protégés. On sait qu'un site Natura 2000 ne correspond pas nécessairement à un habitat naturel (voy. article 28, alinéa 2, de la L.C.N.). Par contre, si on est face à un habitat naturel au sens de l'article 1^{er} de L.C.N. et qu'il est dans un site Natura 2000, il s'agit nécessairement d'un habitat naturel protégé. L'octroi d'une nouvelle dérogation au même demandeur est subordonné à l'examen par le C.S.W.C.N. de l'intérêt des résultats produits pour la connaissance et la préservation de la biodiversité (article 7 de l'arrêté du 20 novembre 2003).

remarquer que, le plus souvent, le statut – régional ou communal – des commissions consultatives consultées correspond à la portée géographique des instruments à adopter³⁵¹ même s'il existe un certain nombre d'exceptions³⁵².

Au niveau régional, les plans et programmes d'urbanisme les plus importants sont obligatoirement soumis à l'avis préalable de la C.R.A.T.. Tel est le cas du S.D.E.R.³⁵³ et des arrêtés d'identification des S.A.E.R.³⁵⁴, où il y a même une double intervention de la C.R.A.T., liée à l'évaluation des incidences sur l'environnement³⁵⁵. Du fait du décret du 27 octobre 2005 déjà évoqué à plusieurs reprises, le cas des opérations de rénovation urbaine est plus délicat³⁵⁶. Le C.W.E.D.D. est également consulté dans le

351. À titre d'exemple, les C.C.A.T. ne sont pas consultées dans le cadre de l'élaboration du S.D.E.R. Ceci étant, les conseils communaux le sont, eux. Malgré qu'il soit adopté au niveau régional, un arrêté de rénovation urbaine est pourtant soumis à l'avis de la C.C.A.T. On peut cependant le comprendre dès lors que la portée de cet arrêté est essentiellement supralocale. Il ne s'agit donc nullement d'une exception mais, au contraire, d'une confirmation du constat général.

352. À titre d'exemple, on l'a vu, la C.R.A.T. et le C.W.E.D.D. sont consultés dans le cadre des études d'incidences relatives à de simples demandes de permis d'urbanisme ou de lotir. Au vu de ces exceptions, on pourrait même conclure que, en réalité, le principe est le suivant: les commissions consultatives communales ne sont pas consultées sur des projets de décisions à portée régionale tandis que les commissions régionales peuvent l'être sur des projets de décisions à portée locale.

353. Article 14, §§ 1^{er} et 3, du C.W.A.T.U.P. Voy. ég. l'article 6, alinéa 2, nouveau du C.W.A.T.U.P., qui vise expressément le S.D.E.R. au titre des « arrêtés de portée générale relevant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », obligatoirement soumis à la C.R.A.T. par l'alinéa 3.

354. Article 168 du Code.

355. L'arrêté de désignation d'un S.A.E.R. est soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement et, dans ce cadre, la C.R.A.T. ou la C.C.A.T. ainsi que le C.W.E.D.D. sont déjà appelés à rendre un avis sur l'avant-projet d'arrêté ainsi que sur le projet de contenu du rapport d'incidences (article 168, § 1^{er}, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.). L'intervention des commissions consultatives est donc renforcée. Avant les modifications apportées au C.W.A.T.U.P. par le décret R.E.S.A., il en allait de même pour le S.D.E.R. et le S.S.C. mais ce n'est plus le cas puisqu'ils sont désormais considérés eux-mêmes comme constitutifs d'une évaluation des incidences sur l'environnement. Ce n'est d'ailleurs pas sans faire question au regard des exigences de la directive S.E.A. (voy. not. son article 5). Cela a par ailleurs réduit le niveau de participation auquel ces instruments sont soumis. Certes, sans pour autant la supprimer mais certains pourraient invoquer la réduction de l'information préparatoire à la participation.

356. Alors que l'article 173 – disposition à valeur décrétable – ne vise pas l'intervention de la C.R.A.T., l'article 240, § 4 – disposition à valeur réglementaire – prévoit, lui, son intervention (la disposition prévoit même un avis sur « toute question » relevant de ce domaine). L'article 240 est-il pour autant illégal? Avant l'entrée en vigueur du décret du 27 octobre 2005, la réponse nous paraissait négative dès lors que le Code prévoyait par ailleurs que la C.R.A.T. pouvait être consultée par le gouvernement ou donner spontanément des avis en dehors des cas expressément prévus par le lui (article 6, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.). Ce décret ayant supprimé non seulement le droit d'initiative mais

cadre de l'élaboration du S.D.E.R.³⁵⁷. Par contre, sans qu'on se l'explique, il n'y a d'intervention ni de la C.R.A.T. ni d'aucune autre commission consultative, dans le cadre de l'élaboration des opérations de revitalisation urbaine³⁵⁸, des zones d'initiative privilégiée et des SRPE³⁵⁹.

Au niveau communal, la C.C.A.T. est obligatoirement consultée dans le cadre de l'élaboration³⁶⁰ du S.S.C. et il en va de même du C.W.E.D.D.³⁶¹. On notera incidemment que, depuis le décret R.E.S.A., la C.R.A.T. n'est plus appelée à suppléer, ici non plus, l'absence de C.C.A.T.³⁶². En matière de rénovation urbaine, le Code³⁶³ impose de même aux communes qui souhaitent obtenir une subvention régionale, l'intervention préalable d'une « commission locale de rénovation urbaine » s'il n'existe pas de « commission communale » – c'est-à-dire sans doute de C.C.A.T.³⁶⁴. Par contre, le rapport périodique du collège échevinal s'établit sans intervention d'une commission consultative.

également la compétence consultative générale de la C.R.A.T., cette réponse ne nous semble plus admissible aujourd'hui. La décision dont il est ici question ne nous semble pas relever de la catégorie des « arrêtés de portée générale » de l'alinéa 3 de l'article 6. Nous avons cependant déjà évoqué la critique susceptible d'être formulée à l'encontre du décret du 27 octobre 2005.

357. Article 14, § 2, du C.W.A.T.U.P.

358. Le gouvernement ne semble pas avoir exécuté l'habilitation du paragraphe 5, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.

359. On remarque une fois encore la différence de régime par rapport à ce qui est prévu pour les S.A.E.R.

360. Comme on le sait, ce qui est dit ici de l'élaboration des schémas vaut également pour leur modification (voy. les articles 15 et 18, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.).

361. Article 17, § 3, du C.W.A.T.U.P.

362. En l'absence de C.C.A.T., le S.S.C. est donc désormais soumis au seul avis du C.W.E.D.D., ce qui pourrait être vu comme une régression au regard de l'article 23 de la Constitution (voy. la seconde partie). À moins évidemment de lire la modification législative de l'article 17 (suppression de la référence subsidiaire à la C.R.A.T. par rapport à celle qui est faite à la C.C.A.T.) comme imposant à la commune la mise sur pied d'une C.C.A.T. pour pouvoir élaborer un S.S.C. Dans une telle hypothèse, il y aurait alors un lien entre la possibilité d'adopter une décision administrative et la création préalable d'une commission consultative, ce qui serait exceptionnel. Malheureusement, les travaux préparatoires du R.E.S.A. sont muets sur la raison d'être de cette modification. Ceci dit, il est vrai que, en pratique, il est rare qu'un S.S.C. soit élaboré sans que la commune dispose d'une C.C.A.T. dès lors que l'un comme l'autre sont indispensables pour que la commune puisse entrer en régime dit « de décentralisation » au sens de l'article 107, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

363. Article 173, § 2.

364. L'article 18 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine oblige les communes qui bénéficient de subventions régionales dans ce cadre à instaurer une commission de rénovation de quartier, alors que l'article 173, § 2, du Code semble permettre que la C.C.A.T. exerce la mission dévolue à cette commission. En cela, ce texte réglementaire est illégal.

En droit de l'environnement, les plans et programmes sont généralement soumis à l'avis préalable d'une commission, régionale ou locale selon le document. Suivant l'article D.42 du Livre I^{er} du C.W.E., le P.W.E.D.D. doit être soumis à l'avis du C.W.E.D.D.³⁶⁵ et il peut être soumis à l'avis d'une commission communale³⁶⁶. Le PCEDN est obligatoirement soumis tant à l'avis de la C.C.E. ou de la C.C.A.T.³⁶⁷ qu'à celui du C.W.E.D.D.³⁶⁸. Les conventions environnementales, elles, ne sont soumises à l'avis d'un conseil consultatif que de manière facultative³⁶⁹.

La désignation d'un site Natura 2000 ne fait pas l'objet d'une intervention obligatoire d'une commission consultative mais elle peut éventuellement être soumise à l'avis du C.S.W.C.N.³⁷⁰ et ce dernier peut en tout état de cause, d'initiative, alerter le ministre ayant la conservation de la nature dans ses attributions de toute question intéressant la conservation de la nature³⁷¹. La plupart des mesures postérieures à cette désignation sont, en revanche, soumises à l'intervention d'une commission: la désignation d'un périmètre d'incitation autour d'un site³⁷², la conclusion d'un contrat de gestion active³⁷³, la révision d'un tel contrat

365. Cette obligation découle également de l'article D.57, § 3, relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Il ne s'en déduit pas pour autant que le C.W.E.D.D. est appelé à rendre deux avis sur le projet de plan. On renvoie ici à l'article D.61, § 3, déjà examiné ci-dessus à propos de l'enquête publique.

366. Sur la base d'une décision à prendre dans chacune des communes, qui sont d'ailleurs également habilitées à choisir les commissions à consulter (article R.44, 5^o, du livre I^{er} du C.W.E.).

367. Article 5, § 2, de l'arrêté du 27 mai 1999. L'habilitation contenue dans l'article D.48, alinéa 3, du livre I^{er} du C.W.E. nous paraît suffisante pour justifier cette exigence réglementaire. Le conseil communal peut créer une commission communale de l'environnement (C.C.E.), qui peut par ailleurs être consultée «chaque fois que de besoin» (article 2, § 3, *in fine*, de l'arrêté du 27 mai 1999). Il peut également choisir de ne pas le faire, en élargissant les compétences de la C.C.A.T., s'il en existe une (article 2, § 1^{er}, de l'arrêté du 27 mai 1999). On notera également que, si le P.C.E.D.N. est élaboré en même temps que le S.S.C., la procédure d'adoption applicable aux deux instruments est celle de l'article 17 du C.W.A.T.U.P. (article D.48, alinéa 5, du livre I^{er} du C.W.E.), ce qui implique nécessairement un avis de la C.C.A.T.

368. Cela découle de l'article D.57, § 3, du livre I^{er} du C.W.E. qui, ici, ne se superpose pas avec un texte relatif à la procédure d'adoption du plan.

369. Voy. l'article D.86, § 3, du livre I^{er} du C.W.E.

370. Article 33, alinéa 1^{er}, de la L.C.N. De manière générale, les mesures liées aux sites Natura 2000 ne font pas partie de celles qui sont obligatoirement soumises à son avis (voy. l'article 33, alinéa 4, de la L.C.N.).

371. Article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 18 octobre 1990 relatif à la composition et au fonctionnement du C.S.W.C.N.

372. Article 25, § 3, alinéa 2, de la L.C.N.

373. Article 27, § 1^{er}, de la L.C.N.

à tout le moins quand elle découle d'une demande³⁷⁴, la détermination par le gouvernement des mesures « appropriées » destinées à pallier l'absence de ce contrat³⁷⁵, la révision de certaines prescriptions³⁷⁶ de l'arrêté de désignation d'un site³⁷⁷ et le déclassement d'un site³⁷⁸ ne peuvent avoir lieu sans avis préalable d'une commission de conservation. Les compétences consultatives de cette commission sont donc relativement importantes³⁷⁹, d'autant qu'elle peut donner un avis sur « toute question relative à la conservation des sites Natura 2000 », le cas échéant de sa propre initiative³⁸⁰.

Enfin, on se souviendra que l'article D.8 du Livre I^{er} du C.W.E. autorise le gouvernement à confier au C.W.E.D.D. « toute tâche généralement quelconque », ce qui peut impliquer celle de rendre un avis sur tout plan ou programme généralement quelconque, à supposer qu'il relève du champ d'application du C.W.E.. On rappelle ici que la « compétence consultative générale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme » qui était auparavant dévolue à la C.R.A.T. par l'article 6, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. a été supprimée par le décret du 27 octobre 2005 et ce, sans la moindre explication³⁸¹.

C. *Les politiques*

Les politiques institutionnalisées sont soumises à l'avis de conseils consultatifs³⁸². Le rapport sur l'état de l'environnement wallon doit faire l'objet, suivant l'article D.35 du Livre I^{er} du C.W.E., d'une « consultation et d'une discussion en table ronde » à laquelle sont conviés le

374. C'est-à-dire quand son initiative est prise par les propriétaires ou occupants. Voy. l'article 27, § 4, de la L.C.N.

375. Article 26, § 4, de la L.C.N.

376. Interdictions particulières, objectifs, moyens...

377. Article 26, § 1^{er}, *in fine*, de la L.C.N.

378. Article 25, § 5, alinéa 2, de la L.C.N.

379. Voy. J.-F. NEURAY, « Le décret de la région wallonne du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages », *Am.-Env.*, 2002, p. 296.

380. Article 30, § 2, de la L.C.N.

381. Il ressort de la lecture des travaux préparatoires de ce décret (*Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n^{os} 208/1 et s.) que la seule véritable explication de cette suppression réside dans la maladresse du législateur, qui, au vu de l'objectif qu'il poursuivait, aurait sans doute dû modifier l'article 5 du Code plutôt que l'article 6.

382. Nous n'évoquerons pas l'important travail fourni par la C.P.D.T., dès lors que, du fait de sa composition, elle ne relève pas de la participation. Voy. l'article 12, 7^o, du C.W.A.T.U.P. : elle est composée de représentants d'organismes universitaires.

C.E.S.R.W. et le C.W.E.D.D.³⁸³. De même, ces deux conseils consultatifs sont consultés préalablement à l'adoption des programmes sectoriels de protection de l'environnement³⁸⁴. Le gouvernement dispose certes de la possibilité théorique de prévoir des dispositions procédurales dérogatoires pour tenir compte des spécificités d'un secteur concerné³⁸⁵, ce qui pourrait *a priori* l'autoriser à éluder dans ce cadre l'avis d'un conseil consultatif. Cette possibilité ne peut toutefois sans doute plus être utilisée en ce qui concerne l'avis du C.W.E.D.D., depuis que les programmes sectoriels sont soumis à évaluation des incidences sur l'environnement et donc, dans ce cadre, à l'avis du C.W.E.D.D.³⁸⁶.

En ce qui concerne les autres politiques, la C.R.A.T. pouvait auparavant être appelée à intervenir en droit de l'urbanisme, dès lors que, suivant l'article 6, alinéa 1^{er} du C.W.A.T.U.P., elle avait notamment pour mission de donner des avis sur « l'évolution des idées et des principes » en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. On a déjà vu ci-dessus que cette compétence a – plus que vraisemblablement par simple maladresse – été supprimée par le décret du 27 octobre 2005 et ce, sans justification valable. La C.R.A.T., qui ne l'a en tout état de cause pas été dans le cadre de l'élaboration de la D.P.R., ne peut donc plus, comme par le passé, être consultée lors de l'adoption de toute politique généralement quelconque qui touche à cette matière³⁸⁷. En ce qui concerne le C.W.E.D.D., l'article D.8 du Livre I^{er} du C.W.E. qui vient d'être évoqué à propos des plans et programmes, pourrait par contre également être appliqué ici.

D. Les normes de conduite

En droit de l'urbanisme, à l'exception notable des circulaires et directives administratives, la plupart des normes de conduite sont soumises à l'intervention préalable d'une commission consultative: le plan de secteur (C.R.A.T. et C.W.E.D.D.³⁸⁸), le P.C.A. (C.C.A.T. ou, à

383. Le texte ne permet pas de comprendre si une différence doit être faite entre la « consultation » et la « discussion en table ronde ». Nous n'en dirons donc pas plus en examinant les autres questions topiques, sauf en termes d'effets.

384. Voy. les articles D.47, alinéa 2, et D.42, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E.

385. Article D.47, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E.

386. Article D.57, § 3, du livre I^{er} du C.W.E.

387. En Région flamande, au contraire, les « grandes orientations politiques » sont soumises à participation représentative, par la voie d'un « conseil consultatif stratégique » (voy. le décret du parlement flamand du 18 juillet 2003 réglant les conseils consultatifs stratégiques).

388. Article 43, § 4, du C.W.A.T.U.P. On se rappelle que cela vaut également en cas de révision, dès lors que la procédure de révision est calquée sur celle d'adoption. Voy. ég. l'article 6, alinéas 2 et 4, du C.W.A.T.U.P.

défaut, C.R.A.T., et C.W.E.D.D.³⁸⁹ ³⁹⁰, le R.U.E. (C.C.A.T. ou C.R.A.T. et C.W.E.D.D.³⁹¹) et le R.C.U. (C.C.A.T. et, à défaut, C.R.A.T.³⁹²). Cette intervention est d'ailleurs renforcée quand ces instruments sont soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, ce qui est pratiquement toujours le cas³⁹³ sauf en ce qui concerne le R.C.U.³⁹⁴: le C.W.E.D.D.³⁹⁵ ainsi que la C.R.A.T. ou la C.C.A.T. sont alors consultés sur

389. Article 51, § 3, du C.W.A.T.U.P. On peut regretter la formulation du texte qui peut laisser à penser que le C.W.E.D.D. n'est consulté qu'en l'absence de C.C.A.T. La solution opposée est cependant certaine. Avant l'« optimisation » du C.W.A.T.U.P. en 2002, la consultation du C.W.E.D.D. avait lieu « le cas échéant », c'est-à-dire quand une étude d'incidences était mise en œuvre (Ph. BOUILLARD, « Les plans et schémas communaux d'aménagement », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 164). Aujourd'hui, suivant l'article 50 du Code, une évaluation des incidences est en principe requise, ce qui implique que le C.W.E.D.D. est toujours consulté.

390. On doit remarquer que la procédure est exactement identique quand c'est le gouvernement lui-même qui décide l'élaboration ou la révision d'un P.C.A. (article 54 du C.W.A.T.U.P.). En principe d'ailleurs, ce sont les organes communaux qui sont chargés de cette élaboration ou révision et ce n'est qu'en cas de défaillance de leur part que le gouvernement peut prendre leur place (articles 55 et 56 du C.W.A.T.U.P.). Même dans cette dernière hypothèse, c'est toujours la C.C.A.T., si elle existe, et non la C.R.A.T. qui est appelée à rendre un avis, malgré la mauvaise volonté dont la première pourrait évidemment faire preuve. En effet, l'article 56, alinéa 2, renvoie expressément aux articles 50, 51 et 52.

391. Article 33, § 3, du C.W.A.T.U.P.

392. Article 79, § 3, du C.W.A.T.U.P. On se rappelle que cela vaut également en cas de révision, dès lors que la procédure est identique.

393. Le plan de secteur est désormais en principe toujours soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement et il en va de même du P.C.A. (voy. les articles 42, alinéa 2, et 50, § 2, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.). S'il est vrai que l'autorité compétente dispose d'une soupape de sécurité pour échapper à l'étude dans certains cas de révision minimales (voy. l'article 46, § 2, pour le plan de secteur et l'article 50, § 2, alinéa 4, pour le P.C.A.), il reste que, dans ces cas, elle doit malgré tout soumettre son projet de décision à ce sujet à l'avis préalable du C.W.E.D.D. et de la C.R.A.T. ou de la C.C.A.T. Quant au R.U.E., il est, au même titre que le S.D.E.R. ou le S.S.C., considéré par le législateur comme constituant lui-même une évaluation des incidences sur l'environnement et on peut renvoyer à ce qui a été dit à ce sujet ci-dessus. Il faut encore mentionner l'article 29 de la L.C.N., qui soumet à étude d'incidences tout nouveau plan d'aménagement et règlement d'urbanisme susceptible d'affecter un site Natura 2000 de manière significative (§ 2) ainsi que les plans d'aménagement et règlements d'urbanisme existants avec les prescriptions desquels un arrêté de désignation de site Natura 2000 entrerait en contradiction, dans l'hypothèse visée au paragraphe 1^{er}. À ce sujet, voy. F. HAUMONT, « La protection des sites en Région wallonne », in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, pp. 316 et s.

394. Sous réserve des deux hypothèses des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 29 de la L.C.N. dont il vient d'être question.

395. Dans le passé, le législateur de 1997 avait précisé que l'intervention du C.W.E.D.D. avait pour objet de vérifier la bonne tenue de l'étude (*Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n^o 233/222, p. 163).

l'avant-projet de norme de conduite ainsi que sur le projet de contenu de l'instrument d'évaluation des incidences sur l'environnement. On aura remarqué qu'ici, le mécanisme de substitution de la C.R.A.T. à la C.C.A.T. inexistante a été maintenu alors qu'on l'a vu, ce n'est pas le cas dans le cadre de l'adoption des plans et programmes et de la délivrance des autorisations. Par ailleurs, la révision d'un plan d'aménagement pour cause de contradiction entre son contenu et le régime de protection d'un site Natura 2000 voit intervenir la commission de gestion de ce site qui, curieusement, n'intervient pas dans le cadre de l'adoption d'un tel plan, même après l'instauration du régime de protection³⁹⁶. Jusqu'il y a peu, un R.R.U. n'était pas, à nos yeux, soumis à l'avis de la C.R.A.T.³⁹⁷, sous une réserve³⁹⁸. En modifiant l'article 6, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., le décret du 27 octobre 2005 a modifié cette situation, en visant expressément le R.R.U. en tant qu'« arrêté de portée générale » soumis à l'avis de la C.R.A.T. en vertu de l'alinéa 3 du même article 6. Enfin, les exceptions évoquées ci-dessus à propos de l'enquête publique relative aux plans d'aménagement valent également ici.

En droit de l'environnement, la règle est manifestement inversée: les conditions générales, sectorielles ou intégrales visées à l'article 4 du D.P.E. ne sont soumises à l'avis préalable d'aucune commission consultative.

396. Comp. les paragraphes 1 et 2 de l'article 29 de la L.C.N.

397. Le législateur n'avait pas prévu cette intervention dans une disposition décrétole, alors même que, on vient de le voir, la C.R.A.T. joue un rôle subsidiaire dans le cadre de l'élaboration du R.C.U. Par contre, l'article 240, § 3, lequel, pour rappel, n'a que valeur réglementaire, donne précisément mission à la section d'aménagement normatif de cette commission de proposer des avis sur les « règlements généraux d'urbanisme ». La validité de cette disposition faisait donc question. L'absence d'intervention de la C.R.A.T. pouvait avoir pour conséquence que d'autres instruments normatifs aient été modifiés sans avis préalable de conseil consultatif, alors que leur adoption, elle, y était soumise. L'article 81, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. prévoit en effet que le R.R.U. abroge de plein droit les dispositions non conformes des R.C.U. L'adoption d'un R.R.U. pouvait donc avoir pour effet de modifier un R.C.U. sans avis de commission consultative, alors que l'adoption d'un R.C.U. y est en principe soumise. La place du R.R.U. dans la hiérarchie des normes par rapport au P.C.A. autorise à penser que le même effet devait se produire dans les rapports entre ces deux instruments.

398. Comme en ce qui concerne le R.C.U., il fallait réserver les deux hypothèses de l'article 29, §§ 1^{er} et 2, de la L.C.N. En fonction des modalités concrètes que le gouvernement adoptera effectivement à propos de cette évaluation (voy. l'habilitation à l'article 29, § 2, alinéa 2, de la L.C.N.), on pouvait supposer que l'évaluation des incidences qui y est prévue aurait notamment eu pour effet, en ce qui concerne le R.R.U., d'instaurer une consultation préalable du C.W.E.D.D., voire éventuellement également de la C.R.A.T. ou de la C.C.A.T.

E. Les décisions inclassables

En droit de l'urbanisme, aucune des décisions inclassables ne fait l'objet, dans le cadre de sa procédure d'adoption, de l'intervention d'une commission consultative. C'est le cas, notamment, des C.U.2 qui ne sont même pas soumis à l'avis de la C.C.A.T., ce qui confirme qu'il n'y a pas, en Région wallonne, de parallélisme de procédure entre ce certificat et le permis d'urbanisme³⁹⁹. C'est également le cas des décisions administratives liées aux infractions d'urbanisme⁴⁰⁰ ou, toujours à titre d'exemple, de la décision communale d'instauration d'une C.C.A.T.⁴⁰¹.

En droit de l'environnement, seul l'agrément comme auteur d'étude d'incidences est soumis à l'avis du C.W.E.D.D. et de la C.R.A.T.⁴⁰². Les autres décisions inclassables ne sont soumises à aucun avis de conseil consultatif.

La situation est-elle différente en droit de la protection du patrimoine culturel, où l'on a vu les commissions, instituts et comités se multiplier de manière exponentielle ces dernières années, spécialement depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1999? La réponse est positive. En effet, l'inscription sur la liste de sauvegarde et le classement ne peuvent avoir lieu qu'après l'avis de la C.R.M.S.F.⁴⁰³. Il en va de même de l'inscription d'une zone de protection par arrêté distinct⁴⁰⁴, ce qui fait qu'en droit de la protection du patrimoine, l'avis de cette commission est en principe toujours requis⁴⁰⁵.

399. Il est d'ailleurs expressément précisé, dans le C.W.A.T.U.P., que l'appréciation formulée dans le C.U.2 ne vaut que sous réserve notamment de l'avis que la C.C.A.T. pourrait rendre dans le cadre d'une procédure d'instruction de demande de permis (article 150, § 2, *in fine*, du C.W.A.T.U.P.).

400. En droit flamand, le fonctionnaire délégué doit, au contraire, soumettre sa demande de mesure de réparation directe à l'avis d'un « conseil supérieur de la politique de réparation » (dont le règlement d'ordre intérieur a été approuvé par arrêté du gouvernement flamand du 16 décembre 2005, *M.B.*, 13 janv. 2006), composé notamment de personnes ayant une expérience pertinente en matière d'aménagement du territoire. Voy. à ce sujet C.A., 22 juill. 2004, n° 136/2004, not. son pt B.18.2.

401. Auparavant, cette décision était soumise à l'avis de la C.R.A.T. On ne s'explique pas la suppression de cette consultation, dont on retrouve la trace à l'article 240, § 2, du C.W.A.T.U.P.

402. Article 15 de l'A.E.I.E. On remarque également – mais ceci vaut aussi en dehors du droit de l'environnement – que le ministre a la possibilité de consulter le C.W.E.D.D., la C.R.A.T. et la C.C.A.T. avant d'adresser à la personne agréée un avertissement en cas d'étude d'incidences insuffisante (article 20 de l'A.E.I.E.).

403. Articles 193, alinéa 2, et 201 du C.W.A.T.U.P.

404. Article 209, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.

405. On notera encore que l'établissement de la liste du patrimoine exceptionnel est également soumis à l'avis de la C.R.M.S.F. (article 196, alinéa 2, du Code), seule l'élaboration de l'inventaire du patrimoine échappant à la règle (article 192 du Code).

Enfin, on se souviendra que l'article D.8. du Livre I^{er} du C.W.E. autorise le gouvernement à confier au C.W.E.D.D. « toute tâche généralement quelconque », ce qui peut impliquer celle de rendre un avis sur toute décision, à tout le moins si elle relève du C.W.E.. On a vu ci-dessus, en visant les plans et programmes, qu'il n'en va plus de même, depuis le décret du 27 octobre 2005, pour la C.R.A.T..

§ 5. La concertation

A. Les autorisations

Dans le domaine des autorisations, le principe est, dans les matières que nous examinons, l'absence de concertation^{406, 407}. La seule exception

406. Nous avons déjà brièvement évoqué ci-dessus, dans notre introduction générale, les principales caractéristiques de la concertation, mais nous y reviendrons de manière plus approfondie dans la conclusions de la première partie de notre travail (voy. la typologie des modes de participation).

407. La « réunion accessible au public » de l'article 4, 8°, du C.W.A.T.U.P. ne relève pas de la concertation: il s'agit seulement d'un mode d'information préparatoire du public (sur ce concept, voy. ci-après l'examen des modalités procédurales). L'objet des maisons de l'urbanisme, à savoir l'implication du public le plus large aux enjeux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et à la définition de leur cadre de vie (article 256/1 du C.W.A.T.U.P.), ainsi que leur mission, à savoir notamment le dialogue et le débat pour toute matière ayant trait à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, pourraient donner à penser qu'elles relèvent du concept de concertation. Cependant, leur seul mode d'intervention prévu est l'organisation d'activités à caractère permanent ou occasionnel, qui doivent « favoriser les échanges avec les professionnels du secteur ». Les maisons de l'urbanisme n'interviennent donc pas directement dans l'instruction des décisions administratives: elles constituent seulement un lieu de discussion abstraite et non obligatoire avec les autorités, et un lieu de formation. Dans le D.P.E., aucune réunion de concertation n'a été prévue et ce, malgré une demande expresse. Le ministre a en effet estimé que le « nombre parfois important de réclamations » rendait inopportun d'instaurer la concertation obligatoire (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 139). Avant l'entrée en vigueur du D.P.E., une concertation était prévue dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter, en cas d'étude d'incidences ayant généré plus de vingt-cinq réclamations (voy. les articles 45 et s. anciens du D.E.I.E.). Malgré cela, J. SAMBON regrettait, à propos notamment du R.G.P.T., le manque de concertation et l'absence de « possibilité d'un débat contradictoire sur les tenants et aboutissants du projet envisagé entre les parties en présence » (J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 234). Quant à la réunion de consultation préalable à l'étude d'incidences (article R.78 du livre I^{er} du C.W.E.), elle porte à notre avis bien son qualificatif: sans doute permet-elle un dialogue entre le demandeur et le public (voy. son objet tel que décrit à l'alinéa 3 de l'article R.78) mais, d'une part, elle ne l'impose en aucun cas – chacune des « parties » pouvant se borner à exposer sa vue des choses – et, d'autre part et en tout état de cause, elle n'implique nullement la recherche d'un consensus ou d'un accord (*contra*: E. ZACCAI, L. FRENDO et T. BAULER, *Etudes d'incidences sur l'environnement et participation du public en Région*

se trouve en droit de l'urbanisme⁴⁰⁸, où il arrive que l'enquête publique doive s'accompagner d'une concertation. Cela ne vaut, d'une part, que pour les projets urbanistiques de grande ampleur et, d'autre part, que si ces projets font l'objet d'une réaction de la part d'un nombre important de particuliers. En effet, d'une part, seuls les lotissements ou constructions groupées d'une superficie de deux hectares ou plus et l'établissement de voiries publiques de la Région classées en réseau interurbain sont visés et, d'autre part, la concertation n'est organisée que si les réclamants au cours de l'enquête publique sont au moins au nombre de vingt-six⁴⁰⁹. Au reste, on peut s'interroger sur la validité de cette exception. Elle n'est en effet prévue que par un texte à valeur réglementaire alors que l'article 133 du C.W.A.T.U.P., disposition décrétole d'habilitation, ne vise pas expressément le mécanisme de la concertation parmi les modes de participation auxquels il autorise le gouvernement à soumettre les demandes de permis. En d'autres termes, la concertation semble ici manquer de base légale suffisante⁴¹⁰.

B. Les plans et programmes

En principe, aucune procédure d'élaboration de plan ou programme n'inclut un mécanisme de concertation⁴¹¹. Le droit de la protection des sites naturels d'importance communautaire fait exception à ce principe, dans le cadre de la détermination des moyens à mettre en œuvre pour

wallonne, in La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 294). La portée de ce dialogue dépend d'ailleurs en grande partie du bon vouloir du demandeur de permis dans la mesure notamment où le texte ne précise pas le contenu du dossier qu'il doit mettre à la disposition du public et son état d'avancement. C'est l'inconvénient du stade précoce de cette réunion qui intervient, d'une part, à un moment où le demandeur lui-même n'a pas encore toutes les informations (dans le même sens, voy. E. ZACCAI, L. FRENDI et T. BAULER, *op. cit.*) et, d'autre part, alors qu'il sait précisément que son projet va devoir encore évoluer en fonction des résultats de cette réunion. Dans cette mesure, il n'est pas certain que l'étude d'incidences réponde bien à l'un de ses trois objectifs initiaux, à savoir celui de servir d'instrument d'information et de concertation (*Doc.*, C.R.W., 1982-1983, n° 76/1).

408. Voy. l'article 341 du C.W.A.T.U.P.

409. Article 341 du C.W.A.T.U.P. Nous reviendrons sur ces conditions en examinant les bénéficiaires de la concertation.

410. Voy. ci-après l'examen du caractère ouvert ou fermé du champ d'application *ratione materiae* de la participation.

411. Dans le cadre de l'élaboration du S.D.E.R., le gouvernement doit organiser une séance de présentation du projet à l'attention de la population (article 14, § 2, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.). Il ne s'agit pas d'une concertation au sens où nous l'entendons mais d'un mode d'information du public préalable à son intervention, au même titre que la réunion accessible au public de l'article 4, 8°, du C.W.A.T.U.P., déjà évoquée ci-dessus.

atteindre les objectifs fixés dans l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000⁴¹² et, le cas échéant, dans le cadre de la révision de certaines prescriptions de cet arrêté⁴¹³.

C. Les politiques

Aucune politique de droit wallon ne fait obligatoirement l'objet d'une concertation préalable organisée par un texte. Il n'existe notamment aucune indication suivant laquelle la « discussion en table ronde » dont il a été question ci-dessus à propos du rapport sur l'état de l'environnement wallon⁴¹⁴ devrait constituer plus qu'une simple collecte d'opinions.

D. Les normes de conduite

En principe, l'adoption des normes de conduite ne fait pas l'objet d'une concertation préalable. On peut cependant relever une importante exception, en droit de l'urbanisme : l'adoption du plan de secteur⁴¹⁵.

E. Les décisions inclassables

Aucune décision inclassable ne fait l'objet d'une concertation préalable.

§ 6. Les comités d'accompagnement

A. Les autorisations

Le droit positif wallon ne prévoit aucune hypothèse de comité d'accompagnement institutionnalisé dans le cadre de la mise en œuvre des

412. Article 26, § 3, de la L.C.N. Les modalités de cette concertation sont fixées par l'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 relatif aux modalités de la concertation préalable à l'élaboration des contrats de gestion active et à la constatation de l'inexécution des mesures de gestion active. Elle peut déboucher sur la conclusion d'un contrat de gestion active. À défaut, une décision administrative unilatérale est adoptée. La condition de cette décision est donc l'absence d'accord des particuliers. Il s'agit donc bien de participation (comp. R. ANDERSEN, « Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administratif belge », *R.E.D.P./E.R.P.L.*, 1993, p. 139).

413. Article 26, § 1^{er}, dernier alinéa, de la L.C.N.

414. Article D.35 du livre I^{er} du C.W.E.

415. Article 43, § 2, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P. Avant le décret R.E.S.A., le P.C.A. était également soumis à la concertation (voy. l'ancien article 51, § 2, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.). Cette suppression n'a donné lieu à aucune explication au cours des travaux préparatoires (*Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n° 74/1, p. 29).

autorisations, à tout le moins dans les matières que nous examinons⁴¹⁶. Ainsi, le C.W.A.T.U.P. n'instaure aucun comité d'accompagnement en rapport avec la mise en œuvre des autorisations qu'il vise. Il en va de même du D.P.E. et de ses arrêtés d'exécution, malgré la tentative de certains d'y inclure un cadre juridique organisant ce mode de participation⁴¹⁷. En droit de la protection du patrimoine culturel, on trouve la mention d'un comité d'accompagnement dans le cadre de la procédure de délivrance du certificat de patrimoine⁴¹⁸ mais, au vu de sa composition⁴¹⁹ et des missions qui lui sont attribuées⁴²⁰, il ne s'agit pas, en réalité, d'un comité

416. Malgré l'intérêt qu'elle présente, nous n'examinerons pas la question de l'admissibilité de la désignation d'un comité d'accompagnement par décision de justice. Il ne fait en effet pas de doute qu'une telle possibilité n'est pas expressément prévue dans les textes que nous examinons. Ph. COENRAETS et P. DE WOLF citent un cas de comité d'accompagnement instauré par décision du juge des référés, dans le cadre d'une action en cessation environnementale basée sur la loi du 12 janvier 1993 (Ph. COENRAETS et P. DE WOLF, «Les responsabilités civile et pénale des sociétés et de leurs dirigeants en droit de l'environnement», *Rev. prat. soc.*, 1997, p. 10). En ce qui concerne l'hypothèse du comité d'accompagnement instauré par une autorisation administrative (voy. par ex. C.E., 30 avril 1998, *Grégoire et crts*, n° 73.382), voy. ci-après l'examen du caractère ouvert ou fermé du champ d'application *ratione materiae* de la participation. Il existe un exemple de comité d'accompagnement institutionnalisé en matière de protection contre le bruit généré par les aéroports wallons. Nous l'évoquerons ci-après. Voy. ég., dans un domaine plus éloigné et toujours à titre d'exemple, la commission de régulation de l'électricité, instituée par l'article 23 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, à laquelle ont été dévolues diverses missions de contrôle et qui peut à cet effet exiger des documents des producteurs d'électricité.

417. *Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/5et n° 392/169, p. 204. Le législateur a renoncé à élaborer un tel cadre, dans l'attente des résultats des travaux de la sous-commission N.I.M.B.Y. D'un point de vue juridique, il ne serait *a priori* pas exclu que les conditions générales, sectorielles et intégrales puissent être modifiées pour en imposer un. En effet, dès lors que les articles 4 et suivants du D.P.E. ne l'excluent ni le permettent expressément, la seule disposition utile est celle de l'alinéa 1^{er} de l'article 4, qui fait référence aux objectifs de l'article 2 comme critère de base du contenu de ces conditions. Or, il peut raisonnablement être admis qu'un comité d'accompagnement constitue sans doute un instrument susceptible de mieux assurer la protection de l'homme ou de l'environnement. Il nous semble cependant qu'une habilitation législative expresse serait nettement préférable, dans la mesure où il est ici question du contrôle de l'exécution de décisions administratives. Nous y reviendrons plus tard, de même que sur la question de savoir si l'autorité compétente pourrait en imposer un dans les conditions particulières d'une autorisation, ne fût-ce que sur la base de dispositions décrétales souples comme, par exemple, l'article 59bis du D.P.E. qui habilite le gouvernement à fixer les obligations à mettre à charge de l'exploitant dans le cadre de la post-gestion des C.E.T.

418. Voy. l'article 510 du C.W.A.T.U.P.

419. Le comité d'accompagnement en question se compose essentiellement du demandeur de permis, de l'auteur de projet, de fonctionnaires et de représentants de la C.R.M.S.F. Il ne comprend donc pas de particulier.

420. Ces missions s'exercent toutes avant même le dépôt de la demande de certificat. On est donc ici loin de la participation à la mise en œuvre d'une décision.

d'accompagnement au sens où nous l'entendons. Enfin, en droit de la protection des sites naturels d'intérêt communautaire, rien n'est prévu.

B. Les plans et programmes

Si la mise en œuvre des plans et programmes fait l'objet – ne fût-ce que théoriquement – d'un certain suivi⁴²¹, en principe ce contrôle ne s'exerce jamais par le moyen d'un comité d'accompagnement. La seule exception claire est celle, indirecte, de l'exécution des mesures, imposées ou contractuelles, de gestion active d'un site Natura 2000. Certes, il n'est pas expressément prévu que la commission de conservation d'un tel site ait pour mission de surveiller cette exécution. C'est pourtant nécessairement le cas, puisque l'une de ses missions est de surveiller l'état de conservation du site⁴²² et qu'il ne fait pas de doute que, pour ce faire, elle se fonde en grande partie sur le contenu des mesures en question. Une autre exception, moins claire néanmoins, peut être trouvée dans le domaine des zones d'initiatives privilégiées et de la rénovation urbaine, par référence au comité de gestion de la régie de quartier ainsi qu'à la régie de quartier elle-même⁴²³. Enfin, au vu de l'imprécision des termes qui y sont utilisés, il ne serait pas exclu que l'article D.82 du Livre I^{er} du C.W.E.

421. Nous pensons notamment ici aux rapports périodiques du gouvernement (article 2 du C.W.A.T.U.P., à propos notamment des plans et schémas ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale; article D.86, § 5, du livre I^{er} du C.W.E. à propos du suivi des conventions environnementales) et du collège échevinal (articles 18*bis* et 57*bis* du C.W.A.T.U.P.) ainsi qu'aux avis que certaines commissions consultatives peuvent rendre d'initiative.

422. Article 30, § 2, de la L.C.N.

423. Vue fort globalement, la mission de la régie de quartier est notamment de participer à la mise en œuvre de certaines des composantes des décisions portant désignation d'un périmètre urbain comme zone d'initiatives privilégiées de type 3 (sur les différents types de ZIP, voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 7 juillet 1994 fixant les critères relatifs à la détermination des zones d'initiatives privilégiées et celui de la même date relatif à la fixation des zones d'initiatives privilégiées) et y instaurant une opération de rénovation urbaine. En effet, parmi ses missions d'ordre général, on constate qu'elle doit être « à la source de projets individuels ou collectifs des habitants », que son action de « préformation » (*sic*) doit se « centrer sur la participation des habitants dans le projet de redéploiement général du quartier » et qu'elle doit « accompagner les habitants dans leur démarche pour la création de projets individuels ou collectifs » (article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 11 mai 1995 portant création des régies de quartier de rénovation urbaine). À notre sens, le comité d'accompagnement de la régie de quartier ne relève pas de notre concept de participation. En effet, il se compose essentiellement de fonctionnaires et, tout au mieux, de représentants d'organisations elles-mêmes représentatives et qui ne représentent par ailleurs qu'une partie de la population (voy. l'article 4, § 1^{er}, 9^o, de l'arrêté). Par contre, le comité de gestion comprend en son sein deux représentants des habitants du quartier et, en cela, il nous paraît relever à suffisance de la participation.

serve de fondement à l'instauration d'un comité d'accompagnement dans une convention environnementale⁴²⁴ mais il s'agit sans doute là d'une hypothèse exclusivement théorique⁴²⁵.

C. Les politiques

Quel que soit la législation examinée, aucune des politiques que nous avons énumérées ne s'accompagne, dans sa mise en œuvre, d'un comité d'accompagnement.

D. Les normes de conduite

En droit positif wallon, la mise en œuvre d'une norme de conduite n'est jamais assortie d'un comité d'accompagnement.

E. Les décisions inclassables

En principe, il n'existe pas de comité d'accompagnement institutionnalisé en ce qui concerne les décisions inclassables. A nouveau cependant, le droit de la protection du patrimoine culturel fait exception: les missions du comité de patronage de l'I.P.W.⁴²⁶, qui concernent pour l'essentiel le suivi et l'exécution des mesures de protection du patrimoine⁴²⁷, en font bel et bien un comité d'accompagnement⁴²⁸.

424. Voy. l'alinéa 2, 6°, où il est question des «modalités de contrôle quant au respect (des) dispositions de la convention», sans autre limite.

425. Les parties à la convention constitueront sans doute un comité de suivi mais rien ne les oblige à y intégrer des particuliers tiers à ladite convention.

426. Article 227 du C.W.A.T.U.P.

427. Article 218 du C.W.A.T.U.P.

428. Du fait de sa composition (voy. l'article 228 du C.W.A.T.U.P.: son personnel regroupe des fonctionnaires et agents), l'I.P.W. ne peut lui-même être classé dans les instruments de participation. La commission consultative liée au fonctionnement cet institut (article 226 du C.W.A.T.U.P.) ne nous semble pas davantage pouvoir être considérée comme relevant de la participation: si elle est susceptible de comporter en son sein certains particuliers, c'est en très petit nombre et par ailleurs uniquement des représentants d'organes consultatifs institutionnels. La même considération peut être formulée à propos du comité de maintenance du patrimoine (article 214 du C.W.A.T.U.P.), appelé à rendre un avis conforme (l'article 214, § 2, précise qu'il doit être favorable) préalablement à l'intervention de la Région dans les frais relatifs aux opérations de maintenance d'un bien protégé: certes, il peut éventuellement comprendre des particuliers en son sein, à savoir d'ailleurs uniquement des représentants de la C.R.M.S.F. (article 214, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.), mais il n'est nullement certain que ces représentants soient bel et bien, dans tous les cas, des particuliers en tant que tels, d'autant que l'article 214, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. ne précise pas le nombre de membres de ce comité. En tout état de cause, à supposer que la commission de l'article 226 et le

Section III. Le caractère ouvert ou fermé de la nomenclature des décisions soumises à participation

Il ne fait pas de doute que l'autorité appelée à prendre une décision n'a pas l'obligation de mettre en œuvre un mode de participation, si aucun texte décrétal ou réglementaire ne lui impose valablement⁴²⁹ de le faire⁴³⁰. Par contre, toujours dans l'hypothèse d'une absence de texte, dispose-t-elle de la liberté de le faire? En d'autres termes, l'autorité compétente pour prendre la décision peut-elle elle-même prendre spontanément la décision de consulter le public, sans pourtant disposer d'une habilitation législative ou réglementaire à cet effet?⁴³¹

Certains textes accordent expressément une grande liberté aux autorités administratives compétentes. Les exemples les plus fréquents concernent les commissions consultatives⁴³² et l'enquête

comité de l'article 214 comportent effectivement en leur sein des particuliers en tant que tels, ces organes ne relèveront tout au plus que de la participation représentative au deuxième degré (voy. ci-après).

429. Il peut arriver qu'un texte réglementaire impose un mode de participation en dépassant une habilitation législative. Cela pourrait par exemple être le cas, comme on l'a vu ci-dessus, des articles R.81 et R.82 du livre I^{er} du C.W.E.

430. Dans le même sens, à propos de l'enquête publique, voy. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 81, citant C.E., 19 avril 1991, A.s.b.l. *Ligue belge pour la protection des oiseaux*, n^o 36.827; B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 113; voy. ég. pp. 114 et 140.

431. La question n'est pas ici de savoir si, alors que l'enquête est imposée par un texte, l'autorité compétente peut aller au-delà des modalités procédurales prévues pour cette enquête. Cette question sera examinée dans le cadre de l'analyse des modalités procédurales.

432. En ce qui concerne la C.C.A.T., le « nouveau » C.W.A.T.U.P. tel qu'il découle du décret du 27 novembre 1997 est plus restrictif que l'ancien: alors que l'ancien permettait au collège échevinal de la consulter pour toute question d'ordre esthétique soulevée par une demande de permis de bâtir (à propos des différentes pratiques communales en la matière, voy. F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, l. XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 664), le nouveau ne vise plus cette large possibilité, ni à l'article 7 ni à l'article 107 (dont le paragraphe 3, tel que remanié par le décret R.E.S.A., a été vu à plusieurs reprises ci-dessus). Il ne faut d'ailleurs pas confondre la question ici examinée avec le pouvoir – souvent important – accordé par le législateur aux commissions, de fournir d'initiative un avis sur telle ou telle question abordée par l'autorité compétente (en ce qui concerne par ex. la C.C.A.T., voy. l'article 7, § 7, du C.W.A.T.U.P.; comme on l'a déjà indiqué, une telle initiative était également prévue au bénéfice de la C.R.A.T. par l'article 6, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., avant sa modification par le décret du 27 octobre 2005). Un autre exemple d'habilitation souple peut être trouvé à l'article D.8 du livre I^{er} du C.W.E. à propos de l'intervention du C.W.E.D.D., et à l'article D.86, § 3, du livre I^{er} du C.W.E. à propos de l'intervention de toute commission généralement quelconque dans le cadre de l'élaboration d'une convention environnementale. Dans le cadre de

ciblée⁴³³. Ils sont en revanche rares en matière d'enquête publique⁴³⁴. Il arrive même, parfois, que le législateur offre à l'autorité compétente le choix de tout mode de participation généralement quelconque⁴³⁵.

l'élaboration du P.W.E.D.D., on a également vu ci-dessus que les communes disposent de la liberté de soumettre ou non le projet de plan aux commissions consultatives communales qu'elles désignent à cet effet. Avant l'entrée en vigueur du décret du 27 octobre 2005, la C.R.A.T. disposait également d'une «compétence consultative générale» en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme (article 6, alinéa 1^{er}, ancien du C.W.A.T.U.P.; de même, l'ancienne référence à sa compétence en ce qui concerne «l'évolution des idées et des principes» dans ces matières n'était pas limitative et il fallait leur conférer un sens très large), ce qui impliquait nécessairement la possibilité pour l'autorité compétente de la consulter en dehors des hypothèses expressément énumérées par le Code (ou par décret avait précisé le décret du parlement wallon du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales).

433. Voy. ci-dessus les cas dans lesquels l'autorité peut s'adresser à certaines personnes sans obligation de le faire (voy. par ex. les articles D.57, § 3, et D.86, § 3, du livre 1^{er} du C.W.E.).

434. Voy. l'article D.74, § 2, du livre 1^{er} du C.W.E., en ce que, par référence à l'article D.68, il octroie à l'autorité administrative confrontée à une demande d'autorisation un certain pouvoir de décider au cas par cas de l'organisation d'une enquête publique, à savoir si elle estime que le projet concerné est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Suivant les travaux préparatoires (*Doc.*, Parl. w., 2002-2003, n° 496/1, p. 6), la décision ne doit intervenir que si le projet est susceptible d'avoir de telles incidences mais, pour J. SAMBON, il y a là une obligation d'examen au cas par cas (J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 80). En tout état de cause, l'hypothèse est limitée aux projets relativement importants au regard de l'environnement: il ne s'agit donc pas d'une habilitation générale à l'autorité compétente et le principe reste la liste prédéterminée. Un texte de ce type existait déjà dans le R.G.P.T., à l'article 14 (sur cette disposition, voy. C.E., 20 avril 1990, *Partsch*, n° 34.784, où le Conseil d'État fait mention du contrôle de l'usage de cette liberté via l'erreur manifeste d'appréciation).

435. Le meilleur exemple à cet égard se trouve à l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 1999, qui vise le «processus de conception participative des citoyens» relatif au P.C.E.D.N., déjà évoqué ci-dessus. En ce qui concerne le P.W.E.D.D., l'article D.44 du livre 1^{er} du C.W.E. prévoit que «le gouvernement peut fixer des dispositions particulières concernant la procédure d'adoption du plan», ce qui lui laisse une grande latitude notamment en termes de participation. Suivant l'article D.47 du livre 1^{er} du C.W.E., la procédure d'élaboration des programmes sectoriels doit être appliquée «sans préjudice de dispositions dérogatoires fixées par le gouvernement pour tenir compte des spécificités du secteur concerné», ce qui permet au gouvernement de prévoir d'autres modes de participation, en fonction de la décision à prendre, pour autant que la procédure laisse en tout état de cause subsister l'enquête publique (l'arrêté du gouvernement wallon du 21 avril 1994, désormais abrogé et repris aux articles R.42 et s. du livre 1^{er} du C.W.E., confirmait, dans ses considérants, que «les règles de l'enquête publique et de la consultation doivent pouvoir s'appliquer également dans la procédure d'adoption des programmes sectoriels» et il y était également question de «participation optimale» de la population). Un autre exemple d'habilitation extrêmement large peut être trouvé, dans le cadre de la détermination des zones d'initiatives privilégiées, à l'article 174, § 5, du C.W.A.T.U.P., où le législateur permet au gouvernement de fixer lui-même la procédure d'adoption de sa décision. L'arrêté du gouvernement wallon du 7 juillet 1994 fixant les critères relatifs à la détermination des zones d'initiative privilégiée n'a cependant pas fait usage de cette liberté.

Cela ne répond cependant pas à la question qui vient d'être posée, qui ne concerne que les cas dans lesquels il n'y a pas de texte légal ou réglementaire⁴³⁶.

La réponse du Conseil d'État à la question ici posée semble *a priori* positive⁴³⁷, sous réserve d'une éventuelle évolu-

436. Cas auxquels il faut évidemment assimiler ceux où le gouvernement a attribué, par arrêté, une liberté d'action à l'autorité compétente sans disposer pour ce faire d'une habilitation législative: dans la mesure où le gouvernement ne dispose pas du pouvoir d'ajouter des phases au processus décisionnel établi par le législateur, un tel arrêté doit être écarté sur la base de l'article 159 de la Constitution. Dans le même sens, à propos de la possibilité pour le gouvernement d'assigner à la C.R.A.T. des missions qui ne sont pas visées par les dispositions décrétales du C.W.A.T.U.P., voy. F. HAUMONT, «L'urbanisme», *in Rép. not.*, t. XIV, I. XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 341. De même, pour la section de législation du Conseil d'État, le pouvoir du gouvernement d'imposer la consultation de services ou d'organismes déterminés nécessite une habilitation législative et, alors qu'une telle habilitation existe dans le D.P.E. pour le permis d'environnement et le permis unique, elle n'existe par contre ni dans le C.W.A.T.U.P., ni dans le C.W.E. à propos de l'évaluation des incidences sur l'environnement (avis du 23 juillet 2001 n° 31.261/2/V, portant sur le projet d'arrêté du gouvernement wallon devenu l'arrêté «nomenclature», p. 34).

437. M. PÂQUES évoque comme suit les conséquences de l'enquête «spontanée» telles qu'elles sont énoncées en jurisprudence: «la contrainte induite par l'enquête 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 substantielle. 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 répondre. La jurisprudence récente est plus ferme: l'administration doit exposer les raisons de s'écarter de l'avis de l'éco-conseiller pris spontanément (...). 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» (M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 7, pp. 173 et 174, citant les arrêts n°s 23.988 et 23.989 du 17 février 1984, *Dive*, à propos de la création «spontanée» d'une commission consultative et du caractère substantiel de son avis, l'arrêt n° 26.898 du 17 septembre 1986, *Lermusiaux*, à propos de l'absence d'obligation de réponse à un avis qui ne constitue pas une formalité légale, l'arrêt n° 89.919 du 29 septembre 2000, *Dumonceau (Am.-Env.)*, 2001, p. 144) et n° 120.753 du 19 juin 2003, *s.a. Mobistar*, à propos de l'obligation de répondre à un avis pris spontanément; voy. ég., à propos du caractère de bonne administration de l'attente de la réponse à une demande d'avis non obligatoire, C.E., 4 sept. 1998, *Wellens et crts*, n° 75.678. Certes, la question qui était abordée dans ces arrêts était surtout celle de savoir ce qu'il y avait lieu de faire des résultats de la participation. Il n'en reste pas moins que celle de savoir si cette mise en œuvre spontanée était admissible avait nécessairement dû être abordée de manière implicite et recevoir une réponse positive puisque la première question ne peut se poser qu'en cas de réponse positive à la seconde. Le Conseil d'État a également déjà jugé qu'à supposer même que l'enquête n'ait pas été obligatoire, en décidant d'y procéder, l'autorité a soumis la demande à l'ensemble des dispositions régissant la publicité de certaines demandes de bâtir (C.E., 26 févr. 1999, *Honore*, n° 78.970). Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'État a déjà, implicitement certes, admis la création spontanée d'un comité d'accompagnement dans une autorisation de type «environnemental» (C.E., 10 mai 2000, *Tillieut et a.s.b.l. Association des habitants de Louvain-la-Neuve*, n° 87.164, à propos d'une autorisation d'exploiter un C.E.T.). Voy. encore, implicitement, C.E., 3 février

tion⁴³⁸. La plupart des auteurs qui l'examinent vont également dans ce sens⁴³⁹.

Sur quel(s) motif(s) cette position peut-elle s'appuyer?

La liberté de mettre en œuvre un mode de participation non prévu par un texte trouve-t-elle sa source dans un droit que les particuliers auraient d'introduire des réclamations ou, plus globalement, de participer à l'élaboration des décisions administratives? Sans examiner ici si un tel

2006, *A.s.b.l. Sippenaeken à ses habitants et Elbers*, n° 154.481. R. ANDERSEN, «Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administratif belge», *R.E.D.P./E.R.P.L.*, 1993, p. 141) tire de l'arrêt n° 39.444 du 22 mai 1992, *A.s.b.l. Institut médical Edith Cavell*, que «l'autorité investie du pouvoir de décision peut s'entourer de tous les avis qu'elle juge nécessaire, pour autant qu'une pareille consultation ne lui soit pas interdite». Une autre lecture de cet arrêt est peut-être possible: le texte applicable imposait un avis à rendre par une section déterminée d'un conseil consultatif, l'avis avait été rendu en commun par cette section et une autre et le Conseil d'État avait indiqué que la consultation surabondante de la section non visée par le texte ne viciait pas celle de la section visée. Quoi qu'il en soit, la section de législation semble également aller dans le sens de la liberté (voy. l'avis no 32.762/4 du 4 novembre 2002, p. 22, dans le sens de la possibilité de «solliciter, selon les modalités et la publicité que (l'autorité) estime adéquates, l'avis ou les renseignements qu'elle juge nécessaires à sa bonne information»; l'avis du 22 novembre 2000 L.30.239/2, à propos de la création d'initiative de commissions consultatives). En France, le Conseil d'État va également dans ce sens (C. LANDAIS et F. LENICA, «Chronique générale de jurisprudence administrative française», *Act. jur. D.A.*, 2005, p. 995).

438. Dans son arrêt n° 127.588 du 29 janvier 2004, *Bailieux-Henrotin et Fraipont*, le Conseil d'État a indiqué qu'il appartenait à l'auteur de l'acte attaqué de motiver «très sérieusement» les raisons pour lesquelles il avait préféré un avis spontanément recueilli *in extremis* et hors procédure à tous les autres avis légalement sollicités et scientifiquement étayés. L'exigence de motivation «très sérieuse» s'explique-t-elle par le caractère scientifique des avis prévus par le texte applicable ou par le fait que l'avis litigieux avait été recueilli alors qu'aucun texte ne le prévoyait?

439. En sus des références citées ci-après, voy. spéc. B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 312, l'auteur estimant cependant qu'une simple circulaire ne suffit pas pour imposer l'enquête. Voy. encore V. LETELLIER, *Permis de lotir, d'urbanisme et d'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2003, p. 48, qui ne cite cependant aucune référence à l'appui de son affirmation; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 150, citant C.E., 30 mars 1973, *Van Meerhaege*, n° 15.694; F. DELPÉRIÉ, «La consultation communale», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 289 et les références citées, spéc. les propos du sénateur Dupont en 1893; J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 426. R. ANDERSEN et P. NIHOUL se basent sur les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution pour justifier la liberté du Roi d'instituer des commissions, des organes consultatifs ou des comités: sans devoir examiner la pertinence de ces deux références textuelles, il suffit de constater que cette prise de position ne concerne pas notre question puisqu'elle ne vise pas la liberté de l'autorité compétente au cas par cas, lors de chaque procédure décisionnelle (R. ANDERSEN et P. NIHOUL, «Le Conseil d'État – Chronique de jurisprudence 2000», *Rev. b. dr. const.*, 2002, p. 70, citant deux avis de la section de législation du Conseil d'État).

droit existe⁴⁴⁰, il suffit de remarquer que, s'il devait effectivement exister, il ne pourrait nullement être question de liberté dans le chef des autorités compétentes. Un droit dont les particuliers seraient titulaires ne pourrait en aucun cas impliquer une liberté dans le chef de l'autorité : il impliquerait au contraire un devoir.

Certains estiment que la liberté octroyée à l'autorité compétente d'organiser une enquête là où cette mesure n'est pas prévue par un texte repose sur un principe de bonne administration⁴⁴¹. Il semblerait qu'il s'agisse plus précisément de l'obligation de minutie, que nous analyserons dans la seconde partie de notre travail⁴⁴². Il ne peut effectivement être contesté que, pour justifier de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative est « *tenu de s'informer sérieusement, c'est-à-dire de*

440. Par le passé, le Conseil d'État avait indiqué que ce n'était que dans les cas où l'enquête devait être organisée que le particulier pouvait se prévaloir d'un droit à introduire des réclamations (C.E., 27 février 1992, *Hertigers*, n° 38.872). C'était cependant avant l'adoption de l'article 23 de la Constitution et avant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 8 de la C.E.D.H., dont nous ferons état dans la seconde partie de notre travail. Par ailleurs, le président du tribunal de première instance d'Anvers avait déjà antérieurement jugé, lui, dans le sens de l'existence d'un tel droit subjectif, dans une ordonnance du 29 septembre 1976 (citée par L.P. SUTENS, « Preventieve rechtsbescherming bij overheidsoptreden », *T.B.P.*, 1981, p. 67).

441. Telle semble *a priori* être la position du Conseil d'État : voy. C.E., 24 avril 1997, *Wauters*, n° 66.077 (C.D.P.K., 1998, p. 91 (résumé)), à propos cependant – il faut le souligner – d'une « speciaal samengestelde tijdelijke adviescommissie », dont l'avis avait été sollicité par l'autorité au-delà de la procédure organisée par le M.V.D. : le Conseil d'État estime que le M.V.D. indique les avis qui doivent être recueillis mais qu'aucune disposition ni aucun principe n'empêche l'autorité de solliciter un avis supplémentaire et indique que cela « als een blijk van behoorlijk bestuur kan worden beschouwd dat de minister zich zo ruim mogelijk heeft laten voorlichten ». L'arrêt n° 96.095 du 1^{er} juin 2001, *Beck (Am.-Env., 2002, p. 64, avis auditeur Quintin et obs. M. PÂQUES)*, ne nous paraît par contre pas appuyer cette thèse à suffisance, dans la mesure où le Conseil d'État, se bornant à sanctionner l'absence de prise en compte par l'autorité des résultats de cette consultation, n'y indique pas que la consultation supplémentaire relève de la bonne administration. Voy. ég., dans le sens de la liberté et sur la base de ce principe, J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1955, p. 84. Comp. ég. F. TIELEMANS, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. 7, Bruxelles, Weissenbruch, 1846, p. 84, pour qui le gouvernement puise le droit de faire des enquêtes dans le pouvoir même dont il est investi : « rien de ce qui intéresse le bien public ne doit être étranger à ceux qui gouvernent ou administrent ».

442. Ainsi, pour M.-A. FLAMME, la liberté de procéder de son propre chef à des mesures d'instruction non prévues par les textes doit être reconnue à toute autorité administrative afin notamment de lui permettre de « trancher en meilleure connaissance de cause » (M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 413). Dans un sens comparable, voy. *Pand.*, n° 3360 : « ces autorités ont le droit et le devoir de s'éclairer sur les besoins de leurs administrés ».

recueillir et d'examiner les éléments de nature à justifier son appréciation»⁴⁴³. Cela ne signifie pas pour autant qu'il s'impose à elle de recourir à la participation⁴⁴⁴. C'est pourtant ce lien que semble avoir établi la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt Hatton. Nous y reviendrons en analysant plus tard l'article 8 de la CEDH, mais nous pouvons dès à présent retenir ici que la Cour n'entend appliquer ce texte qu'aux décisions les plus importantes, non à toutes celles qui sont adoptées par l'autorité. Or ne doit-on pas présumer que le législateur – et le gouvernement, sur habilitation – ont déjà procédé au tri utile, sur la base de ce critère, entre les différentes décisions et ce, précisément dans les textes applicables? La Cour voit par ailleurs dans l'article 8 une obligation de consultation et non une faculté. Dans cette mesure, aller au-delà du tri qui vient d'être évoqué impliquerait que, pratiquement, la consultation des particuliers relèverait, en réalité, d'une obligation générale et non d'une simple liberté. En effet, sauf hypothèses manifestement limpides, comment l'autorité pourrait-elle, en dehors des hypothèses visées par ces textes, s'estimer suffisamment informée sans enquête (ou autre mode de participation) dans certains cas et non dans d'autres?

Pour M.-A. FLAMME, la liberté d'organiser spontanément une enquête publique se justifie également par la volonté «*d'accorder des garanties supplémentaires aux intéressés*»⁴⁴⁵. On ne voit pourtant pas sur quoi cette volonté pourrait se fonder. En tout état de cause, à nouveau, il semble découler de cette justification un droit dans le chef des particuliers et non une liberté dans celui de l'autorité.

Les trois justifications qui précèdent ont donc en commun d'impliquer *in fine* l'obligation de soumettre théoriquement toute décision à un mode de participation. C'est précisément ce qui impose de les rejeter. D'un point de vue pragmatique, soumettre toutes les décisions à la participation serait impraticable et la fixation du champ d'application de la participation nécessite des arbitrages délicats entre différents intérêts qui

443. D. LAGASSE, «*L'évolution du contrôle exercé par le Conseil d'État au contentieux de l'annulation (spécialement pendant la période 1987-1996)*», in *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 430.

444. Tous les auteurs qui visent l'obligation d'examen sérieux ne font pas le lien entre cette obligation et la participation mais plutôt entre ladite obligation et le recours à des experts ou des avis «*autorisés*». Voy. D. LAGASSE, «*L'évolution du contrôle exercé par le Conseil d'État au contentieux de l'annulation (spécialement pendant la période 1987-1996)*», in *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 446.

445. M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 413.

s'opposent⁴⁴⁶. C'est d'ailleurs pour cette raison que les décisions administratives qui font l'objet de notre étude sont, dans la très grande majorité des cas, soumises à une procédure d'adoption stricte, que nul n'envisagerait de qualifier d'indicative⁴⁴⁷. Au demeurant, quelle que soit la finalité de la participation, il ne fait pas de doute que la question ici examinée revêt une importance certaine puisqu'elle a trait au fonctionnement de l'Etat⁴⁴⁸ et, par là, au fonctionnement de notre démocratie⁴⁴⁹. Il nous semble donc, d'une part, que l'arbitrage dont il vient d'être question ne peut nécessairement être réalisé que par le législateur⁴⁵⁰ et non par une autorité administrative au cas par cas. Plus il est question de droit dans le chef des particuliers, plus il revient d'ailleurs au législateur d'en établir et d'en régler la protection⁴⁵¹, spécialement s'il s'agit d'un droit politique⁴⁵². Or il ne fait pas de doute que le législateur veut précisément

446. Notamment: d'une part, l'intérêt de mieux informer l'autorité ou – au choix – celui de protéger les droits des particuliers et, d'autre part, l'intérêt du fonctionnement le plus efficient possible de l'administration. Nous renvoyons pour le surplus à notre examen du principe d'égalité, dans la seconde partie de notre travail.

447. D'autant que la plupart de ces décisions relèvent de la police administrative, qui limite les droits et libertés des particuliers.

448. Il s'agit en effet des procédures à respecter par le pouvoir exécutif et des relations entre ce pouvoir et les administrés.

449. Parler de démocratie impose de rappeler que la participation ne va pas nécessairement de soi, dès lors qu'elle est susceptible de s'opposer à notre système de démocratie représentative.

450. C'est lui ou, le cas échéant, sur habilitation le gouvernement, qui doit déterminer les moyens mis à disposition de l'administration pour examiner sérieusement un dossier: il s'agira tantôt d'une étude d'incidences, tantôt d'un formulaire de demande plus ou moins fouillé, tantôt du recours à un expert agréé, tantôt d'une enquête administrative et tantôt, lorsque ça paraît nécessaire, d'un mode de participation. C'est à lui de mettre en balance les inconvénients et les avantages de la participation et, ce faisant, de toucher à l'équilibre existant entre participation et démocratie représentative. Estimant que «l'existence d'une procédure d'enquête publique est un élément essentiel du processus d'adoption de la décision administrative», B. JADOT indique que «le législateur doit régler lui-même les aspects essentiels de cette matière» et que c'est à lui «qu'il incombe, à tout le moins, de déterminer si, pour telle ou telle catégorie de décisions administratives (...), l'organisation d'une enquête publique est requise» (B. JADOT, «Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 82).

451. On constate qu'en matière de publicité de l'administration, la section de législation du Conseil d'État a déjà indiqué que, lorsque des documents relèvent du champ d'application de l'article 32 de la Constitution, les conditions de leur consultation doivent être fixées par le législateur lui-même (*Doc.*, C.R.W., 1995-1996, n° 167/1, p. 26 et n° 167/4, p. 2; voy. ég., dans un sens comp., *Doc.*, C.C.Fr., 1995-1996, n° 69/2, p. 3).

452. Civ. Anvers (réf.), 20 oct. 1980, *R.W.*, 1980-1981, col. 2553. Comp., à propos du droit à l'information, A. LEBRUN, «Le droit à l'information environnementale: pourquoi? Pour qui? Vis-à-vis de qui? Avec quel contenu?», in *Formation permanente CUP*, vol. 55, mai 2002, p. 219.

éviter de soumettre toute décision généralement quelconque à participation⁴⁵³. Dès lors qu'elles remettent en cause l'équilibre créé par ou en vertu de la loi, les trois justifications qui précèdent doivent donc être écartées.

D'autres encore fondent le droit d'organisation spontanée d'une enquête sur la considération que « l'instauration d'une formalité consultative n'emporte aucune limitation à la compétence de l'autorité investie du pouvoir décisionnel »⁴⁵⁴. Pourtant, une telle considération ne correspond pas parfaitement aux exigences de prise en compte des résultats de la participation, telles qu'elles ont été fixées dans la jurisprudence du Conseil d'Etat⁴⁵⁵. En effet, en réalité, les résultats de la participation limitent effectivement la marge de manœuvre de l'autorité⁴⁵⁶. En tout état de cause, il nous paraît risqué de fonder la liberté de mise en œuvre spontanée d'un mode de participation sur la seule considération de l'absence d'atteinte au pouvoir d'appréciation de l'autorité. En effet, comme on vient de le signaler, d'autres considérations sont liées à la mise en œuvre de la participation.

La liberté dont il est ici question reposerait-elle donc sur un texte de droit positif? Nous n'en avons recensé aucun dans ce sens en droit international ou communautaire. Au contraire, les dispositions de droit international et communautaire spécifiques à la participation délimitent le champ d'application *ratione materiae* de la participation, en recourant soit à une liste fermée basée sur des seuils, soit à d'autres critères⁴⁵⁷. Quant au droit interne, certains invoquent, dans le sens de la liberté, l'article 4 du

453. Les praticiens se souviendront à cet égard du tollé général suscité par l'article 14 du D.P.E. dans sa version précédant sa modification par le décret correctif du parlement wallon du 15 mai 2003. Du fait d'une rédaction malheureuse, cet article 14 pouvait être interprété comme imposant une enquête publique à toute demande de permis d'urbanisme soumise à simple notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, c'est-à-dire à toute demande de permis d'urbanisme généralement quelconque autre que celles soumises à étude d'incidences. Cela ne correspondait manifestement pas à la volonté du législateur (voy. not. *Doc.*, Parl. w., 2002-2003, n° 435/2 et n° 469/5, p. 12) qui avait donc décidé de restreindre, par le décret du 15 mai 2003, la portée de l'enquête aux seules demandes soumises à notice qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Pour le surplus, voy. notre examen des inconvénients pratiques de la participation.

454. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 426. Telle est également la position de la section de législation du Conseil d'État; à cet égard, voy. R. ANDERSEN et P. NIHOUL, « Le Conseil d'État – Chronique de jurisprudence 2000 », *Rev. b. dr. const.*, 2002, p. 70, citant deux avis de la section de législation du Conseil d'État. Voy. ég. C. LANDAIS et F. LENICA, « Chronique générale de jurisprudence administrative française », *Act. jur. D.A.*, 2005, p. 995.

455. Voy. à ce sujet notre examen des effets des résultats de la participation.

456. Voy. à ce sujet notre examen du droit constitutionnel institutionnel.

457. Voy. la seconde partie de notre travail.

C.W.A.T.U.P., qui prévoit que le gouvernement ou les communes peuvent décider de « toutes formes supplémentaires d'information, de publicité et de consultation ». Dans notre esprit, pourtant, cette disposition ne peut fonder la liberté dont il est ici question. En effet, les « formes de consultation » visées par le texte ne correspondent nullement aux cas dans lesquels la consultation doit (ou peut) être organisée: il ne faut pas confondre la procédure et le champ d'application *ratione materiae*. C'est l'article 133, et non l'article 4, du C.W.A.T.U.P. qui vise « les cas dans lesquels des mesures particulières de publicité doivent être observées » et l'article 4 ne permet donc pas aux autorités d'organiser une consultation quand elle n'est pas déjà prévue par le Code: il leur permet seulement d'ajouter d'autres modalités de consultation dans les cas où une telle consultation est prévue ⁴⁵⁸.

Loin de fonder la liberté dont il est ici question, le droit positif fournit au contraire des indications claires en faveur du caractère fermé de la liste des décisions soumises à participation. Certains textes ne peuvent avoir de sens, en effet, si les autorités disposent en tout état de cause du pouvoir de s'écarter de cette liste. C'est tout spécialement le cas des dispositions, évoquées ci-dessus, qui accordent certes une liberté à l'autorité compétente, mais qui le font de manière expresse ⁴⁵⁹. D'autres textes vont également dans ce sens ⁴⁶⁰.

458. Ce raisonnement s'applique évidemment aux dispositions comparables à cet article 4, comme celle de l'article 14, § 3, du D.P.E.

459. À titre d'exemple, s'il existait un principe de liberté de l'autorité compétente, quelle serait l'utilité d'une disposition telle que l'article D.74, § 2, du livre I^{er} du C.W.E.? On doit par ailleurs noter que, malgré les conditions strictes de mise en œuvre de cette habilitation telles que voulues par le législateur par le recours à la condition des incidences notables du projet sur l'environnement, un parlementaire avait exprimé ses craintes à propos de ce type d'attribution (spécialement du fait du caractère subjectif de l'appréciation laissée à l'autorité, susceptible « d'évoluer d'année en année » et de faire l'objet de moult recours de la part des riverains; ce parlementaire préférerait que le législateur établisse une liste; voy. *Doc.*, Parl. w., sess.ord. 2002-2003, n° 435/2 et n° 469/5, p. 12). Cela confirme que cette attribution ne va pas de soi. Il existe d'autres exemples. L'article D.69, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E. permet ainsi à l'autorité compétente de se procurer « toute autre information utile » pour prendre sa décision mais il ne l'autorise à s'adresser à cet effet qu'au demandeur de permis et à l'auteur de l'étude d'incidences éventuelle (nous partageons à cet égard le sentiment de J. SAMBON, suivant lequel cette disposition s'applique également aux projets soumis à simple notice; voy. J. SAMBON, « L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne », *Am.-Env.*, 2004, p. 82): il y a là clairement une limitation et le texte ne peut en aucun cas être interprété comme autorisant l'autorité à organiser une enquête publique. Comp. ég. le sentiment défavorable de J. SAMBON à propos de cette disposition: « rien n'est précisé dans le décret, ni dans l'arrêté d'exécution, en ce qui concerne l'articulation de cette procédure avec les mécanismes de consultation ou d'enquête publique » (*ibidem*).

460. Comme par exemple l'article D.40 du livre I^{er} du C.W.E. qui, en sus d'accorder au gouvernement la liberté de consulter ou non « des entreprises », indique clairement et expressément qu'il peut demander à un certain nombre de services et organes publics de

L'attitude générale du législateur va, elle aussi, dans le sens de l'absence de liberté. Pour l'essentiel, en effet, le législateur entend manifestement conserver la maîtrise du champ d'application *ratione personae* des modes de participation⁴⁶¹. En effet, les hypothèses dans lesquelles il attribue à l'autorité compétente un pouvoir de décision au cas par cas quant à la mise en œuvre de modes de participation sont extrêmement rares et, généralement, soit il désigne lui-même les décisions soumises à participation, soit il habilite le gouvernement à le faire, mais en l'obligeant à le faire à l'avance⁴⁶².

A y regarder de plus près, la position du Conseil d'Etat telle qu'évoquée ci-dessus, n'est pas aussi claire qu'il n'y paraît. Dans son arrêt De Bus et Duchatelet, la Haute juridiction administrative s'est opposée à l'instauration d'un comité d'accompagnement par le biais de l'autorisation administrative dont ce comité aurait été chargé de contrôler l'exécution. Pour ce faire, le Conseil d'Etat s'est fondé sur la considération que le législateur a désigné les organes et personnes chargées de veiller au contrôle du respect de cette autorisation et que cette désignation s'oppose à la création d'une commission chargée d'une certaine forme de surveillance de l'exploitation, à savoir l'organisation d'un contrôle qui déroge aux désignations législatives⁴⁶³. Dans son commentaire de cet arrêt, B. JADOT indiquait plus clairement encore que « *les pouvoirs de police ne se prêtent pas au partage* ». Or ces considérations empêchent non seulement la créa-

« lui fournir toutes les informations et données nécessaires à l'élaboration du projet de plan ».

461. Il n'est certes pas exclu qu'au fur et à mesure de la progression de la participation, cette tendance perde quelque peu d'importance au profit de la méthode de l'habilitation au cas par cas. Mais ce n'est pas le cas aujourd'hui et l'article 6 de la Convention d'Aarhus n'impose pas nécessairement un changement à cet égard.

462. Si l'on veut juger de l'importance accordée à chaque élément du champ d'application de la participation par le législateur, il suffit de comparer, en droit de l'urbanisme, la liste établie par la loi à celle établie en vertu de la loi. Or, à ce sujet, on peut dire que les critères de la dérogation aux instruments réglementaires, de l'atteinte à certains droits civils des particuliers et de la modification à la voirie sont exclusivement liés à une décision législative, tandis que seul celui de l'atteinte au cadre de vie hors environnement est, pour l'essentiel, lié à une décision de l'Exécutif. Quant au critère de l'atteinte à l'environnement, il peut être qualifié d'hybride. Certes, la décision de principe de soumettre à enquête publique tous les projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement est législative. Mais c'est l'Exécutif qui détermine les projets soumis à étude d'incidences.

463. C.E., 23 juin 1994, *De Bus et Duchatelet*, n° 48.186, *Am.-Env.*, 1994, p. 195 et obs. B. JADOT. Voy. ég., au contentieux de la suspension, C.E., 14 oct. 1993, *De Bus et Duchatelet*, n° 44.498, *T.M.R.*, 1994, p. 35 : l'article 29, § 1^{er}, du M.V.D. s'oppose clairement à l'organisation d'un contrôle qui s'écarte du contenu du décret (il s'agissait d'un comité d'accompagnement chargé d'une mission de surveillance d'une exploitation). Pour M. PÂQUES, à propos des comités d'accompagnement imposés dans des autorisations, c'est bien dans un décret qu'il « convient de se prononcer sur la question, de créer ou

tion de comités d'accompagnement non prévus par les textes s'il leur est reconnu une quelconque mission de surveillance⁴⁶⁴ mais, puisque la très grande majorité des actes administratifs que nous examinons ici relèvent de la police administrative, elles nous semblent avoir une portée plus large et, par là, conforter la thèse de l'interdiction d'instaurer des modes de participation non prévus par les textes. En effet, dans l'arrêt, le comité d'accompagnement avait en réalité seulement pour mission d'informer l'autorité⁴⁶⁵ et non de prendre lui-même des mesures opposables aux tiers. Autrement dit, il n'impliquait pas davantage de partage du pouvoir exécutif que les autres modes de participation. Enfin, la jurisprudence du Conseil d'Etat est d'autant moins clairement fixée que la Haute juridiction administrative indique elle-même généralement que les textes suivant lesquels l'enquête publique doit être organisée sont d'interprétation stricte⁴⁶⁶: pourquoi devraient-ils l'être si l'autorité compétente pouvait de toute manière s'en écarter?

De même, si la section de législation du Conseil d'Etat semble *a priori* attacher un caractère ouvert à la liste⁴⁶⁷, il reste qu'en indiquant que ce qui allait devenir l'arrêté « nomenclature » du 4 juillet 2002 ne pouvait prévoir l'obligation de consulter des services ou organismes désignés sans habilitation décrétable pour le faire⁴⁶⁸, elle a rendu sa position moins univoque: si le gouvernement ne peut déterminer lui-même dans un arrêté les cas soumis à enquête administrative sans habilitation expresse pour le faire, l'interdiction devrait valoir *a fortiori* vis-à-vis des

non cette faculté dont la légalité pose problème » (M. PÂQUES, « Les conditions d'octroi du permis d'environnement », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 117).

464. Dans ses observations, B. JADOT va même jusqu'à s'opposer à ce que ce type de comité puisse proposer un avis à l'autorité compétente pour exercer le contrôle. Pour N. De Sadeller (devant la sous-commission N.I.M.B.Y., *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 1995-1996, n° 182/2, p. 54), l'arrêt « établit une distinction entre, d'une part, le contrôle et la surveillance qui sont réservés à l'administration et, d'autre part, l'information ». Cette position ne fait que renforcer la nôtre dès lors qu'un comité d'accompagnement exclusivement destiné à l'information des particuliers ne constitue pas un mode de participation.

465. Il s'agissait pour lui d'examiner le rapport d'évaluation établi par le demandeur de permis, de rendre un avis à l'autorité et de proposer toute autre mesure qu'il estimait utile.

466. C.E., 16 déc. 2005, *Bellet et Rosier*, n° 152.846; C.E., 12 juin 1996, *s.a. VDB Faculty*, n° 61.138.

467. Voy. ci-dessus.

468. Avis n° 31.261/2/V du 23 juillet 2001, p. 34, déjà cité. La section de législation a réitéré cette prise de position dans son avis sur le projet de décret établissant le Code forestier (*Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2003-2004, n° 703/1, p. 47): « il appartient au législateur de déterminer lui-même les règles régissant la procédure d'adoption du programme quinquennal de recherche forestière ».

autorités compétentes, dans le cadre de l'adoption de leurs décisions au cas par cas.

De ce qui précède, il ressort donc non seulement qu'il n'existe pas de justification suffisamment convaincante de l'existence, dans le chef des autorités compétentes, d'une liberté d'organiser spontanément et sans habilitation législative expresse un mode de participation en dehors des cas expressément prévus par ou en vertu de la loi ⁴⁶⁹, mais également qu'il existe par contre des indications législatives claires qui démentent l'existence d'une telle liberté. Dans cette mesure, nous préférons dire, avec J.-F. NEURAY, qu'il n'y a « *pas de participation sans texte* » ⁴⁷⁰ et que, sous réserve des habilitations législatives expresse évoquées ci-dessus, la liste des décisions soumises à participation est fermée, en ce sens qu'il n'est pas permis de soumettre à participation des projets qui n'y sont pas repris ⁴⁷¹.

Enfin, en tout état de cause, il est certain qu'à l'exception, en quelque sorte « par nature », du droit d'initiative, la réponse à la question de savoir si un mode de participation doit ou non être organisé ne dépend jamais, dans nos matières ⁴⁷², d'une décision du public lui-même.

469. Comp. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 82 : « c'est dans un texte de nature législative – et non seulement dans un texte de nature réglementaire – que l'on doit trouver le fondement juridique requis pour que l'organisation d'une enquête publique soit imposée au titre d'une formalité substantielle (...) ».

470. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 176. Comp. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 172 : « la décision de créer une procédure d'enquête appartient au législateur compétent ».

471. Dans cette mesure, l'obligation que le Conseil d'État fait à une autorité qui a décidé d'organiser une enquête de se tenir à cette décision (C.E., 28 oct. 1997, *S.p.r.l. De Backer*, n° 69.199 ; C.E., 28 mai 1997, *S.p.r.l. De Backer*, n° 66.428, cité par M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, second fascicule, p. 174) ne peut à nos yeux être admise que si cette décision ne constitue qu'une application d'une norme supérieure qui prévoit l'enquête ou permet à l'autorité de décider spontanément d'en organiser une. Les arrêts qui, dans le cadre de la procédure d'instruction des demandes de permis d'urbanisme ou de lotir, font obligation à l'autorité qui a spontanément sollicité l'avis d'un organisme administratif spécialisé d'en tenir compte dans sa décision (voy. C.E., 14 juin 2005, *s.a. Mobistar*, n° 145.930 ; C.E., 19 juin 2003, *s.a. Mobistar*, n° 120.753) peuvent par contre être approuvés sans réserve dès lors que l'article 116, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. ne limite pas la liste des « services » qui peuvent être consultés.

472. Comp. la consultation populaire communale, qui peut être lancée par un certain nombre d'habitants.

Section IV. Les sanctions de la violation de la nomenclature des décisions soumises à participation

§ 1. L'établissement de la violation

Il découle de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'il revient à l'autorité compétente de se réserver la preuve, même en l'absence de texte dans ce sens⁴⁷³, de ce qu'elle a mis en œuvre le mode de participation qui s'imposait⁴⁷⁴. Dans le cas contraire, le requérant contestataire devrait, en effet, fournir une preuve négative, ce qui est toujours malaisé.

A cet effet, dans les cas – fréquents – où les textes n'imposent pas de modalité de preuve particulière⁴⁷⁵, l'autorité compétente fait le plus souvent usage de registres et de procès-verbaux qu'elle établit elle-même. Il va de soi qu'ils ne «*font foi que de ce qu'ils énoncent*»⁴⁷⁶, mais il s'agit d'«*actes authentiques, dont la force probante ne peut être combattue que par une inscription en faux*»⁴⁷⁷. Ceci étant, la preuve que l'autorité doit se réserver peut également prendre la forme d'une présomption⁴⁷⁸.

473. C.E., 4 nov. 1980, *Delsupehe et crts*, n° 20.681; C.E., 6 janv. 1976, *Andries et crts*, n° 17.355.

474. B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 326; C.E., 24 nov. 1992, *Jadoul et De Greef*, n° 41.145; C.E., 28 nov. 1991, *De Noos et crts*, n° 38.203; C.E., 12 mars 1985, *Brex et De Groote*, n° 25.125. Cette obligation vaut également en ce qui concerne les modalités procédurales qui s'imposent à l'autorité. Dans le cadre de l'établissement d'une violation, il est d'ailleurs parfois difficile de distinguer celle qui concerne le champ d'application de celle qui concerne la procédure.

475. Nous renvoyons ici aux lignes que nous consacrerons par la suite à l'examen des modalités procédurales.

476. B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 326, citant not. C.E., 1^{er} déc. 1981, *Royaux et crts*, n° 21.620.

477. B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 326, et jurisprudence citée. Voy. ég. C.E., 23 oct. 2003, *Fauconnier et Dedoyard*, n° 124.571, *Am.-Env.*, 2004, p. 103.

478. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 116, citant C.E., 20 août 1993, *Gendarme*, n° 43.858, et C.E., 13 sept. 1993, *Fagnoul*, n° 44.006: la preuve qu'une publicité suffisante a été donnée au projet de plan peut résulter du fait que plus de quatre mille personnes ont introduit des réclamations, et cela même s'il était établi que les affiches n'avaient pas été apposées à des endroits suffisamment visibles. Certes, cet arrêt concerne avant tout les modalités procédurales de la participation mais son enseignement nous semble transposable ici.

§ 2. L'absence de recours spécifique

Les actes et décisions de l'autorité relatifs à l'organisation d'un mode de participation sont-ils en eux-mêmes susceptibles d'un recours spécifique ?

A cette question, le Conseil d'Etat répond par la négative. Il estime, en effet, qu'il s'agit là d'actes préparatoires⁴⁷⁹. Devant lui, le contrôle juridictionnel de ces actes et décisions n'existe donc qu'au stade de la décision finale sur le projet proposé, telle qu'adoptée après participation⁴⁸⁰.

Comme le fait remarquer le doyen P. LEWALLE⁴⁸¹, il faut cependant « *se méfier (...) des classifications trop catégoriques* ». Or nous verrons plus tard que les effets juridiques que la jurisprudence attribue depuis longtemps aux résultats de la participation sont loin d'être négligeables. Dans cette mesure, décider de ne pas soumettre un projet d'acte administratif à participation pourrait permettre à l'autorité d'échapper à une réclamation gênante et de donner plus aisément à sa décision le contenu qu'elle souhaite lui donner⁴⁸². Il ne serait dès lors *a priori* pas exclu de considérer que la décision de ne pas mettre en œuvre un mode de participation a un effet juridique immédiat⁴⁸³ et de la qualifier d'acte interlocutoire, susceptible de recours devant le Conseil d'Etat⁴⁸⁴.

479. Dans l'arrêt n° 58.471 du 6 mars 1996, *Salle-Hacha et crts*, confirmé au fond par l'arrêt n° 71.275 du 28 janvier 1998, *Salle-Hacha et crts*, le Conseil d'État a estimé que la décision de dispenser une demande de permis d'enquête publique prive les habitants de faire valoir notamment des alternatives avant l'étude d'incidences mais qu'il n'en reste pas moins que la décision finale, le permis de bâtir, n'est déterminée de manière irrévocable en aucun de ses aspects; il s'agit d'un acte préparatoire. Voy. ég. C.E., 30 nov. 1994, *Vanderhaegen et crts*, n° 50.534; C.E., 28 janv. 1983, *De Leener*, n° 22.892.

480. Dans le même sens, voy. B. LOMBAERT, « Questions d'actualité relatives au contentieux des enquêtes publiques », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 228. Voy. ég. J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van State, afdeling administratie – 2. Ontvankelijkheid*, Bruges, La Charte, 1996, p. 39.

481. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 625.

482. Voy. ci-après l'examen des effets des résultats de la participation.

483. Le Conseil d'État français considère que « les décisions par lesquelles la Commission (nationale de débat public) refuse d'organiser ou organise un débat sont des décisions faisant grief susceptibles d'être déferées au juge de l'excès de pouvoir » (B. DELAUNAY, note sous C.E. fr., 20 avr. 2005, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et Migne-Auxences et Association Linars Nouere Charente*, n°s 258968 et 259221, *Act. jur. D.A.*, 2005, p. 1788; voy. ég. C.E. fr., 17 mai 2002, *France nature environnement*, n° 236.202).

484. Comp. M. LEROY, qui évoque des actes qui ont « pour effet de commander partiellement la solution définitive », qui « aiguillent en quelque sorte le cours de la procédure » (M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 244). Sur les actes interlocutoires, voy. ég. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant,

Quoi qu'il en soit, cette discussion ne présente sans doute pas une grande utilité pratique. Ne fût-ce qu'en raison des délais de procédure prévus par les L.C.C.E. et le Règlement de procédure, le requérant qui lancerait un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre la décision relative au mode de participation n'aurait que peu de chances d'obtenir le prononcé d'un arrêt d'annulation avant l'adoption par l'autorité compétente de l'acte administratif « final »⁴⁸⁵. Il en irait d'ailleurs *grosso modo* de même d'une demande de suspension ordinaire. Il pourrait même exister un risque que le requérant ne soit considéré comme étant en réalité dépourvu d'un intérêt suffisant à agir contre la décision relative à la participation, à tout le moins dans les nombreuses hypothèses où le constat du dépassement du délai administratif pourrait être fait à l'avance⁴⁸⁶. Il faut évidemment réserver ici les hypothèses de procédures administratives longues ou dans lesquelles aucun délai impératif n'est fixé à l'autorité pour prendre sa décision finale. Dans ces cas, en effet, il ne serait théoriquement pas exclu qu'un arrêt de suspension intervienne à temps, c'est-à-dire avant la décision finale. Il faut de même réserver, de manière plus générale, la possibilité d'introduire une demande de suspension d'extrême urgence. Dans les deux cas, cependant, le requérant serait confronté à la difficulté d'établir dans son chef l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable, lié à la décision relative à la participation et ce, alors que le contenu de la décision finale ne serait par hypothèse pas encore connu et que le requérant disposerait sans doute d'un recours contre elle.

Pour B. LOMBAERT⁴⁸⁷, il ne serait pas exclu de porter un différend spécifiquement lié au droit de la participation devant le juge judiciaire, soit dans le cadre du référé ordinaire, soit dans le cadre de l'action en cessation en matière de protection de l'environnement⁴⁸⁸ et ce, avant que l'acte administratif « final » ne soit adopté. Cette possibilité existe sans

1994, p. 274. Comp. ég., mais dans le domaine des marchés publics, C.E., 2 déc. 2005, *s.a. Amec Spie Belgium*, n° 152.174 (acte préparatoire qui est néanmoins considéré comme ayant le caractère d'une décision préalable vis-à-vis d'un candidat).

485. Celui qui, selon le requérant, aurait dû être soumis à participation. On sait, en effet, que le recours devant le Conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Coll. sc. Fac. de droit de Liège, 1997, p. 447 et s.).

486. Au vu des délais incompressibles de la procédure.

487. B. LOMBAERT, « Questions d'actualité relatives au contentieux des enquêtes publiques », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 231 et s.

488. Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement. On rappelle que cette loi est également d'application en droit de l'urbanisme (Cass., 8 nov. 1996, *Am.-Env.*, 1997, p. 136 et note B. JADOT).

doute effectivement d'un point de vue théorique, mais nous imaginons mal qu'elle puisse donner lieu en pratique à un résultat utile.

S'agissant ici de la violation du droit subjectif de participer, le président du tribunal de première instance serait effectivement compétent pour connaître de l'action. Dans le cadre du référé ordinaire, l'intérêt à agir ne serait sans doute pas contesté⁴⁸⁹ et, s'il l'était⁴⁹⁰, le particulier concerné pourrait peut-être invoquer avec succès l'article 18, alinéa 2, du Code judiciaire⁴⁹¹ en arguant de la nécessité de prévenir la violation d'un droit gravement menacé⁴⁹². Le président pourrait, en principe⁴⁹³, ordonner une mesure utile, en enjoignant à l'autorité, le cas échéant sous astreinte⁴⁹⁴, de mettre en œuvre la procédure de participation litigieuse avant l'adoption de l'acte «final». Le particulier demandeur devrait cependant établir qu'en ordonnant la mesure de participation litigieuse,

489. Se faire entendre ou faire en sorte que d'autres soient entendus afin de tenter d'influer sur le contenu d'un futur acte administratif nous semble répondre à la définition de l'intérêt en tant que «tout avantage, matériel ou moral, effectif mais non théorique que le demandeur peut retirer de la demande au moment où il l'a formé» (G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 15).

490. Par exemple parce qu'il serait considéré comme étant théorique dès lors que le seul véritable risque de désavantage résulterait de l'acte administratif «final» non encore adopté.

491. Pour rappel, «le plaideur ne doit pas nécessairement rapporter la preuve d'un trouble auquel il faut mettre fin, il suffit qu'il établisse l'existence d'une crainte sérieuse, d'une menace grave et sérieuse au point de créer un trouble précis justifiant une mesure destinée à prévenir un dommage imminent» (G. DE LEVAL, «Le référé en droit judiciaire privé», *Act. dr.*, 1992, p. 866).

492. Suivant les trois conditions d'application de cette disposition, le droit – celui de participer – existerait, la menace de violation correspondrait à l'adoption imminente de l'acte administratif «final» et la mesure à prendre présenterait une utilité concrète (A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, Liège, éd. Faculté de droit de Liège, 1987, p. 46). Le particulier pourrait éventuellement avoir davantage de difficultés à convaincre le juge de l'existence d'une «menace grave et sérieuse au point de créer un trouble précis» (G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 22; A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, Liège, éd. Faculté de droit de Liège, 1987, p. 46).

493. Sauf éventuellement en l'absence d'apparence de droit suffisante (Civ. Liège (réf.), 2 déc. 2002, *Ville de Liège c. s.a. Gerardrie Immo*, rôle n° 02/713/C, inédit), par exemple parce que le particulier se plaindrait en réalité d'un mauvais usage par l'autorité d'une habilitation décrétale ou réglementaire concernant la détermination du champ d'application de la participation. Comme nous allons y revenir, la plupart des textes qui attribuent un tel pouvoir à l'autorité compétente au cas par cas lui laissent un pouvoir d'appréciation et, dans ce cas, sauf hypothèse d'erreur manifeste d'appréciation, le juge ne peut, sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs, sanctionner l'appréciation administrative.

494. Dès lors qu'il s'agit d'imposer à l'administration fautive de rétablir le particulier dans son droit (C. DE TERWANGNE, «L'accès du public à l'information détenue par l'administration», *Rev. b. dr. const.*, 1996, p. 134), le président peut donner une injonction à l'administration (Cass., 26 juin 1980, *A.P.T.*, 1981, p. 127 et note D. DÉOM; Cass., 21 mars 1985, *J.T.*, 1985, p. 697; sur les pouvoirs d'injonction du juge judiciaire vis-à-

le président du tribunal n'imposerait en réalité pas une mesure irréversible qui excéderait les limites du provisoire⁴⁹⁵, l'autorité de l'ordonnance risquant d'être, en quelque sorte, considérée comme définitive⁴⁹⁶.

Cette difficulté ne se présenterait évidemment pas dans le cadre de l'action en cessation environnementale, puisque le président y statue au fond. De même, la condition de la violation manifeste⁴⁹⁷ qui apparaît à l'article 1^{er} de la loi de 1993 devrait, en principe et le plus souvent⁴⁹⁸, être considérée comme remplie⁴⁹⁹. Il reste qu'agissant au nom de la commune sur le pied de l'article L1242-2 du C.D.L.D.⁵⁰⁰, le particulier concerné devrait affronter d'autres difficultés. Il devrait notamment montrer qu'alors qu'il serait avant tout question du droit de chacun de participer, il agit bien *ut universi* et non *ut singuli*⁵⁰¹. Il devrait également

vis de l'administration, voy. not. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 316 et s.), y compris de faire et assortie d'une astreinte (voy. par ex. Mons, 22 avril 2004, *J.T.*, 2004, p. 598).

495. On serait en effet loin de l'aménagement d'une « situation d'attente jusqu'à ce que le juge du fond ait statué » (D. LAGASSE, « Responsabilité de l'administration à l'occasion de l'exécution des décisions judiciaires administratives », in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 219) puisque le problème serait entièrement et définitivement réglé par l'organisation de la mesure de participation litigieuse.

496. Comp. P. MARCHAL, « Les référés », in *Rép. not.*, t. XV, livre XXIV, Bruxelles, Larcier, 1992, p. 62.

497. C'est-à-dire celle dont le caractère est évident ou incontestable (voy. par ex. Civ. Bruxelles, 30 oct. 2002, rés. in *Am.-Env.*, 2003, p. 258; Liège, 26 mars 2001, *J.L.M.B.*, 2003, p. 701).

498. Sauf dans les hypothèses d'habilitation faite à l'autorité de décider au cas par cas. Dans ces hypothèses où l'autorité dispose d'un grand pouvoir d'appréciation, il faudrait en quelque sorte établir l'existence manifeste d'une erreur manifeste d'appréciation.

499. F. TULKENS rappelle d'ailleurs que « toute violation des normes en matière d'environnement, même minime, peut donner lieu à une mesure de cessation » (F. TULKENS, « Le point sur l'action en cessation en matière d'environnement », in *Formation permanente CUP*, vol. 87, 05/2006, p. 81).

500. Voy. Cass., 14 févr. 2002, *Am.-Env.*, 2002, p. 333; Cass., 11 oct. 1999, *Am.-Env.*, 2000, p. 156.

501. C'est-à-dire en son propre nom, dans l'intérêt et pour la protection d'un droit personnel (Cass., 14 févr. 2002, *Am.-Env.*, 2002, p. 333; voy. ég. Bruxelles, 10 juin 2005, http://www.juridat.be/cgi_juris/jurf.pl, n° JB056A2_1). Car « les titulaires du droit d'action (...) sont censés agir uniquement dans l'intérêt de la protection de l'environnement » (B. JADOT, « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement organisé par la loi du 12 janvier 1993 », *Am.-Env.*, 1993, n° spéc., p. 20). On tombe alors sur la finalité à attribuer à la participation, qui est aujourd'hui indéterminée (voy. notre seconde partie).

faire admettre au juge qu'il peut agir « au nom de la commune »⁵⁰², alors que l'action serait le plus souvent dirigée précisément contre elle⁵⁰³. Il devrait éventuellement établir, en sus, que la commune est défaillante⁵⁰⁴. Il devrait encore proposer au président une mesure que ce dernier peut légalement ordonner⁵⁰⁵.

Enfin, qu'il s'agisse du référé ordinaire ou de l'action en cessation environnementale, il est loin d'être certain, d'une part, qu'une décision judiciaire puisse intervenir à temps⁵⁰⁶ et, d'autre part, que le particulier parvienne à convaincre le président du tribunal de première instance d'adopter une décision qui aurait pour effet de stopper la procédure administrative sur la seule base d'une erreur liée au droit de la participation⁵⁰⁷.

502. Étant entendu que « les conditions de recevabilité de (l'action) s'apprécient à l'aune de l'intérêt à agir des autorités communales » (C. LARSEN et B. JADOT, « L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la Convention d'Aarhus », in *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 255).

503. En effet, on le verra, l'autorité qui est généralement désignée pour mettre en œuvre les procédures de participation est la commune. Sur la possibilité d'agir au nom de la commune contre la commune, voy. M. BOES, « L'action en justice: état de la question », *Am.-Env.*, 2000, n° spéc., p. 90. Comp. Civ. Liège (cess.), 26 juin 1995, http://www.juridat.be/cgi_juris/jurf.pl, n° JB12608_2: une commune ne serait pas recevable à postuler la cessation de travaux qu'elle a elle-même autorisés. Voy. ég. la question préjudicielle posée à la Cour d'arbitrage par la cour d'appel d'Anvers, par arrêt du 12 septembre 2006 (*M.B.*, 27 oct. 2006, p. 58069).

504. Sur cette condition de la mise en œuvre de l'article L1242-2, voy. F. TULKENS, « Le point sur l'action en cessation en matière d'environnement », in *Formation permanente CUP*, vol. 87, 05/2006, p. 77; F. TULKENS et G. PIJCKE, « L'action en cessation en matière environnementale et l'article 271 de la Nouvelle loi communale: un cocktail explosif? », *R.D.J.P.*, 2003, p. 178; Liège, 30 mai 2005, *Rev. dr. commun.*, 2006, p. 37; Bruxelles, 10 juin 2005, http://www.juridat.be/cgi_juris/jurf.pl, n° JB056A2_1; Cass., 14 févr. 2002, n° de rôle C990032N, http://www.juridat.be/cgi_juris/jurf.pl, n° JC022E5_1.

505. Les mesures qu'il peut prendre sont strictement définies à l'article 1^{er} de la loi (A. CARETTE, « Milieustakingsvordering in stedenbouwkundige aangelegenheden: enkele vraagpunten », *T.R.O.S.*, 1996, p. 138). Au regard du contenu de ce texte, de quels « actes » s'agirait-il ici? Serait-il nécessairement question d'empêcher des « dommages à l'environnement »? Comp. Cass., 14 févr. 2002, *Am.-Env.*, 2002, p. 265.

506. Pour ce faire, il faudrait en effet obtenir non seulement l'abréviation du délai de citer mais également une mise en état extrêmement rapide de la cause, ce que les juges des référés n'accordent qu'au compte-gouttes.

507. En référé ordinaire, on le sait, le président vérifie s'il existe une situation urgente, celle dans laquelle, « sans décision du juge des référés, le demandeur subirait un inconvénient sérieux en attendant la décision au fond » (S. DUFRENE, « Référé judiciaire et environnement », *Am.-Env.*, 1993, n° spéc., p. 27), celle qui fait apparaître « la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux, (qui) rend une décision immédiate souhaitable » (P. MARCHAL, « Les référés », in *Rép. not.*, t. XV, livre XXIV, Bruxelles, Larcier, 1992, p. 46). Dans le cadre de l'action en cessation, il ne faut certes pas nécessairement d'urgence ou de motif grave (Cass., 5 mars 1998, *Am.-*

Ce d'autant que, comme B. LOMBAERT le remarque lui-même, « *il n'est de l'intérêt ni de l'autorité ni des administrés que les procédures administratives puissent être interrompues par des recours incessants, pouvant être intempestifs* »⁵⁰⁸ et que le particulier disposera en tout état de cause de recours – y compris en référé – à l'encontre de l'acte administratif « final ».

§ 3. Les sanctions liées à la décision finale

Alors que, malheureusement, le législateur n'en dit généralement rien, le défaut d'organisation d'une enquête publique dans le cadre de l'adoption d'une décision qui relève pourtant de son champ d'application *ratione materiae* rend illégale la décision en question⁵⁰⁹ et ce, en principe⁵¹⁰, quelles que soient les circonstances justificatives éventuelles⁵¹¹. Le Conseil d'Etat estime, en effet, que, si elle est imposée par le législateur⁵¹², l'enquête publique est une formalité substantielle⁵¹³.

On ne perçoit pas pourquoi la sanction évoquée ci-dessus ne s'appliquerait pas à tout mode de participation généralement quelconque et ne vaudrait pas dans tous les cas de violation du champ d'application *ratione materiae* obligatoire des différents modes de participation⁵¹⁴. La jurispru-

Env., 1999, p. 66) mais le juge opère également une balance des intérêts (A. LEBRUN, *L'action en cessation en matière d'environnement*, Diegem, Kluwer, 1997, p. 67; comp., *contra*, J.-F. NEURAY, *Le droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 629).

508. B. LOMBAERT, « Questions d'actualité relatives au contentieux des enquêtes publiques », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 233.

509. En d'autres termes, il ne fait pas de doute que « si l'obligation (d'enquête) existe, l'autorité ne peut y échapper » (B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 113).

510. Voy. ci-après.

511. Voy. par ex. C.E., 3 févr. 2006, *A.s.b.l. Sippenaeken à ses habitants et Elbers*, n° 154.481. Pour F. HAUMONT, de la sorte, le Conseil d'État « confirme le caractère exceptionnel de l'exonération des mesures particulières de publicité » (F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 624).

512. Voy. not. C.E., 3 févr. 2006, *A.s.b.l. Sippenaeken à ses habitants et Elbers*, n° 154.481.

513. C.E., 22 juin 2001, *G.*, n° 96.913, *R.W.*, 2001-2002, p. 448. Le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de le dire dans le cadre du R.G.P.T. : C.E., 23 déc. 1966, *Commune d'Ixelles*, n° 12.134. Sur le caractère substantiel de l'enquête, voy. ég. not. F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 288; J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 231.

514. Comp., dans ce sens, F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 288.

dence⁵¹⁵ et la doctrine⁵¹⁶ l'ont d'ailleurs confirmé à propos de l'intervention des commissions consultatives – même dans l'hypothèse de leur absence de constitution⁵¹⁷ – ou de l'organisation de la concertation⁵¹⁸.

Les justifications suivantes du défaut d'enquête ont été rejetées en jurisprudence: la consultation informelle du requérant⁵¹⁹ ou l'idée que la personne directement intéressée a eu l'occasion de faire valoir ses griefs à l'occasion de la demande de permis⁵²⁰, le sentiment de pouvoir préjuger des résultats de l'enquête⁵²¹ même sur la base d'une éventuelle absence totale d'incidence du projet concerné⁵²², l'existence d'un engagement administratif de prendre une décision déterminée⁵²³, l'organisation antérieure d'une enquête avant l'adoption d'une décision administrative ayant un objet différent mais proche⁵²⁴, l'organisation antérieure d'une

515. Voy. C.E., 29 mars 1996, *A.s.b.l. Inter-environnement Wallonie*, n° 58.954, à propos de l'intervention de la commission consultative des déchets; C.E., 24 juin 1980, *Hiernaux*, n° 20.457, à propos de l'intervention de la C.R.A.T. dans le cadre de l'élaboration des plans de secteur. Comp. ég. Corr. Gand, 19 sept. 1995, *T.M.R.*, 1996, p. 283 et note A. VAN MENSEL. De même, à l'instar de ce qu'il a dit en matière d'enquête publique, le Conseil d'État a indiqué que l'avis d'une commission d'urbanisme ne peut servir de base à une décision en matière d'environnement (C.E., 12 juin 1996, *s.a. VDB Faculty*, n° 60.138) ou que l'avis d'une commission sur un projet de plan de secteur ne peut valoir vis-à-vis d'une demande de permis de lotir (C.E., 18 avril 1985, *Vanden Brande*, n° 25.250).

516. Voy. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 305; J. SAMBON, «La procédure d'élaboration du zonage écologique», in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 140, citant C.E., 6 nov. 1991, *Ville de La Louvière*, n° 38.044.

517. Il a été jugé que le défaut de demande d'avis de la commission de recours du fait du défaut de mise en place de cette commission par le gouvernement devait être sanctionné par l'annulation du permis (C.E., 30 juin 1999, *Commune de Flémalle*, n° 81.476).

518. Pour F. DELOBBE, la réunion de concertation de l'article 341 du C.W.A.T.U.P. constitue clairement une formalité substantielle « et impérative » (F. DELOBBE, « Commentaire de l'article 341 du C.W.A.T.U.P. », in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent, p. 2).

519. Par l'organisation de réunions restreintes (C.E., 30 oct. 1985, *Stievenart et Bosmans*, n° 25.784).

520. C.E., 14 oct. 1999, *Pierret*, n° 82.897.

521. Comp. C.E., 17 oct. 2002, *Guiot et Detienne*, n° 111.666, à propos d'une décision de refus d'entamer une procédure de classement comme monument.

522. C.E., 30 sept. 1992, *Bras*, n° 40.535 (transformation d'un bâtiment existant).

523. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 177.

524. Par exemple, le P.C.A., qui a un objet différent de celui d'un permis d'urbanisme (C.E., 1^{er} oct. 1991, *Wellens et crts*, n° 37.787; avis de la section de législation à propos de l'article 67bis de l'O.P.U., *Doc.*, C.R.B., 1993-1994, n° 283/1, p. 24).

enquête portant sur un projet analogue⁵²⁵, même plus important⁵²⁶, voire l'organisation antérieure d'une enquête publique relative au même projet mais portant sur une autre autorisation administrative⁵²⁷ telle une autorisation d'exploiter⁵²⁸ ou un certificat⁵²⁹. L'urgence elle-même ne peut en principe pas être invoquée pour faire échapper une décision à l'enquête, sauf évidemment si le législateur permet clairement de le faire⁵³⁰.

On trouve malgré tout des exceptions mais elles sont rares. Dans un arrêt déjà relativement ancien⁵³¹, le Conseil d'Etat avait rejeté le moyen pris de l'absence d'enquête publique à laquelle une demande de permis d'urbanisme aurait dû être soumise, au motif que le projet avait préalablement fait l'objet d'une demande de certificat d'urbanisme qui avait elle-même été soumise à enquête publique, que cette première demande portait sur un projet plus étendu que la demande de permis d'urbanisme, qu'elle avait fait l'objet de nombreuses réclamations que la commune connaissait parfaitement et que cette enquête venait à peine d'être tenue deux mois auparavant et n'était donc pas périmée. Dans ces circonstances, avait estimé le Conseil d'Etat, à peine d'être «*inutilement formaliste*», on pouvait admettre que la commune n'ait pas jugé nécessaire de recommencer l'enquête alors qu'aucun élément ne permettait de supposer que la décision en eût été mieux éclairée. Plus récemment, la Haute juridiction administrative a admis qu'un projet ne soit pas soumis à enquête publique s'il a déjà fait l'objet de pareille enquête dans le

525. C.E., 21 déc. 1988, *Goffin et Schuerens*, n° 31.658; C.E., 25 mars 1993, *Naessens*, n° 42.401.

526. C.E., 14 oct. 1999, *Pierret*, n° 82.897.

527. Sous réserve évidemment d'une dispense d'enquête instaurée par une disposition législative de coordination de deux polices administratives (J. SAMBON, «*Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets*», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 231). À notre connaissance, il n'existe pas de disposition de ce type dans les quatre principales législations ici examinées.

528. Par ex.: C.E., 24 mars 1989, *Achen et crts*, n° 32.318; C.E., 24 nov. 1978, *Chantienne et de le Court*, n° 19.287. B. JADOT, «*L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement*», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 316) va dans le même sens, en rappelant que l'objet des procédures est différent, que de nouveaux éléments peuvent éventuellement apparaître entre les deux procédures et que les modalités procédurales de la participation peuvent être différentes.

529. En ce qui concerne les rapports entre le certificat d'urbanisme et le permis d'urbanisme, l'article 150bis, § 2, alinéa 6, du C.W.A.T.U.P. indique expressément que le premier ne vaut que sous réserve des résultats de l'enquête relative au second.

530. Il nous semble que c'est par exemple le cas aux articles 63 et 64 du D.A.S. pour le permis d'urbanisme et d'environnement, mais implicitement seulement.

531. C.E., 10 mars 1989, *Commune de Watermael-Boitsfort et Scheins*, n° 32.216.

cadre de l'instruction d'une précédente demande⁵³² portant sur la même autorisation administrative et pour autant qu'il n'ait pas été modifié⁵³³. Les circonstances quasi caricaturales de ces affaires incitent *a priori* à acquiescer aux décisions prises par le Conseil d'Etat⁵³⁴. Il reste qu'elles ne s'inscrivent clairement pas dans la jurisprudence qui vient d'être évoquée. L'autorité compétente fera donc preuve d'une grande prudence et ne les considérera, de préférence, que comme des exceptions.

Le Conseil d'Etat semble considérer que le moyen pris de la violation de la formalité d'enquête publique peut être soulevé par toute personne, même celle qui, ayant pu faire valoir ses observations, n'en a pas été directement lésée⁵³⁵. On peut le comprendre, puisque l'organisation de l'enquête peut susciter d'autres remarques que celles le cas échéant formulées par le requérant, émanant par exemple de personnes mieux informées que lui. C'est pourquoi nous ne pensons pas que cette jurisprudence signifie que le moyen peut être soulevé même en l'absence d'intérêt à le faire⁵³⁶. En réalité et bien au contraire, l'intérêt au moyen est ici présumé exister dans le chef du requérant.

532. Nous n'évoquons pas ici la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'éventuelle obligation de *recommencer* une enquête publique qui a déjà été organisée au cours d'un même et unique processus décisionnel. Les possibilités de ne pas recommencer cette enquête-là ne peuvent à nos yeux pas être qualifiées de dispenses d'enquête. En effet, ce n'est pas le législateur qui impose le cas échéant de la recommencer. Nous ne pensons donc pas qu'il soit possible de parler, à propos de cette jurisprudence, de cas dans lesquels le Conseil d'Etat a admis qu'un projet peut être dispensé de l'enquête publique à laquelle il devrait en principe être soumis. Nous évoquerons cette jurisprudence en analysant les effets des résultats de la participation.

533. C.E., 11 oct. 2005, *Masure et Dumont*, n° 150.046.

534. Ce que fait B. JADOT (B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 152). Ceci dit, en ce qui concerne la première, aujourd'hui, l'article 150bis, § 2, alinéa 6, du C.W.A.T.U.P. indique à nos yeux implicitement que la réalisation d'une enquête relative à un certificat d'urbanisme ne peut dispenser d'en organiser une pour une demande de permis d'urbanisme qui aurait le même objet. L'autorité fera donc preuve de prudence en ne se référant pas à l'arrêt dont il est ici question, à tout le moins dans l'hypothèse précise qu'il vise.

535. Voy. par ex. C.E., 22 avril 1998, *Pierret*, n° 73.214 ; C.E., 30 oct. 1985, *Stievenart et Bosmans*, n° 25.784.

536. Dans l'arrêt n° 25.784, le Conseil d'Etat estimait que le défaut d'organisation de l'enquête n'avait pas permis de vérifier si d'autres personnes auraient voulu faire valoir des observations ; or, dès lors qu'il avait pris part aux « réunions restreintes » critiquées, le requérant ne faisait clairement pas partie de ces « autres personnes » et n'avait donc personnellement pas été directement lésé. La position adoptée par le Conseil d'Etat reposait cependant sur un second motif : le défaut d'enquête n'avait pas permis, selon lui, de vérifier si les intéressés avaient été informés de façon précise et s'il avait été répondu à leurs objections. Dans cette mesure, il n'est pas certain que l'on puisse parler de défaut d'intérêt dans le chef du requérant, sauf dans l'hypothèse où ce défaut se

La condition de l'existence d'un intérêt au moyen est d'ailleurs vérifiée dans d'autres hypothèses de violation du champ d'application *ratione materiae* de la participation et la présomption est réfragable. Ainsi a-t-il été fort logiquement jugé qu'une association est irrecevable à critiquer le défaut d'avis d'une commission résultant de l'absence de sa constitution, lorsque c'est du fait de ladite association que cette commission n'a pas été constituée⁵³⁷. De manière plus générale, la sanction dont il a été question ci-dessus ne vaut pas quand les particuliers qui l'invoquent sont eux-mêmes à l'origine d'une impossibilité de mettre en œuvre le mode de participation concerné⁵³⁸: il est admis que «*la violation d'une forme obligatoire ne peut être invoquée par celui qui, par son fait, en a empêché le respect*»⁵³⁹. Evidemment, l'autorité prendra soin de se réserver la preuve qu'avant d'adopter sa décision, elle a raisonnablement fait tout ce qu'elle pouvait pour permettre, dans le respect du délai légal qui lui était imparti pour agir, la mise en œuvre du mode de participation concerné.

Il arrive également que le législateur prévoie lui-même expressément la nullité de la décision finale en cas de violation du champ d'application *ratione materiae* de la participation. Tel est le cas, par exemple, en cas de défaut d'organisation de l'enquête publique qui s'impose en application de l'article D.74 du Livre I^{er} du C.W.E.⁵⁴⁰. Tel est également le cas dans l'hypothèse d'une décision adoptée sans avis du C.S.W.C.N. alors qu'il était requis⁵⁴¹.

vérifierait au regard de chacun de ces deux autres éléments. Dans l'arrêt n° 73.214 du 22 avril 1998, *Pierret*, le Conseil d'État a de même indiqué aussi que la circonstance que le requérant ait fait valoir ses griefs à l'occasion de la demande qui avait donné lieu au permis attaqué n'éluait pas l'obligation de procéder aux mesures de publicité, en reprenant clairement les trois éléments dont il vient d'être question.

537. C.E., 5 juill. 1994, n° 48.474, *J.L.M.B.*, 1995, p. 451. Dégagée certes en droit de l'enseignement, cette solution est évidemment transposable dans nos matières.

538. À titre d'exemples, qu'en est-il si:

- trop peu de candidats se présentent pour la constitution d'un conseil consultatif?,
- une association désignée pour présenter des candidats membres d'un conseil consultatif refuse de le faire?,
- certains membres d'une commission consultative refusent d'y siéger, cette abstention rendant, du fait des règles de quorum de présence applicables, impossible toute délibération de cette commission?,
- les particuliers concernés refusent ou ne parviennent pas à désigner leurs représentants en vue d'une réunion de concertation?

539. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 887.

540. Voy. l'article D.63 du livre I^{er} du C.W.E. C'est l'article D.74 dans son ensemble qui est visé et, par là, toutes les décisions soumises à enquête publique lorsqu'elles doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, par notice ou par étude (voy. not. le 2° de l'alinéa 2 de l'article D.63).

541. C.E., 29 févr. 2000, *A.s.b.l. L.R.P.B.O. et a.s.b.l. Aves*, n° 85.699.

Dans certains cas, le législateur prévoit une autre sanction. Tel est peut-être le cas en matière de permis de lotir, lorsque l'obligation d'enquête est liée à l'extinction de servitudes ou conventions relatives à l'utilisation du sol. En effet, dans cette hypothèse, la sanction du défaut d'enquête publique pourrait être, à la lecture de l'article 97 du C.W.A.T.U.P., que le permis de lotir n'entraîne pas l'extinction de la servitude ou de la convention concernée. Suivant cette lecture du texte, la sanction serait clairement limitée. Cette solution n'est cependant pas certaine⁵⁴². Les mêmes considérations pourraient également être formulées à propos du permis d'environnement⁵⁴³. Dans le même ordre d'idée, l'article 199, § 5, du C.W.A.T.U.P., relatif à la procédure de classement comme monument ou site protégé stipule expressément que le défaut d'organisation d'une enquête « n'entraîne pas la nullité de la procédure ».

Enfin, on rencontre des cas dans lesquels le législateur tente d'éviter le problème susceptible de déboucher sur un contentieux, en prévoyant la substitution d'une autorité défaillante par une autre dans la mise en œuvre du mode de participation imposé⁵⁴⁴. Il prévoit également parfois

542. Pour O. JAMAR, et D. LAGASSE et P. NIHOUL, la sanction est effectivement le maintien de la servitude ou de l'obligation conventionnelle (O. JAMAR, « Les permis de lotir », in *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 503; D. LAGASSE et P. NIHOUL, « Le permis de lotir – Chronique de jurisprudence 1997-1998, *A.P.T.*, 1989, p. 128). F. HAUMONT et D. LAGASSE visent, eux, l'illégalité du permis de lotir (F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 717 et références citées; D. LAGASSE, « Commentaire de l'article 97 du C.W.A.T.U.P. », in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Diegem, Kluwer, Cl. perm., art. 97-2). Dans son arrêt n° 21.001 du 3 mars 1981, *Glibert et Mathieu*, le Conseil d'État avait également adopté, à propos d'un texte similaire à l'article 97 du C.W.A.T.U.P., la solution de l'illégalité du permis de lotir. L'article 111 du C.O.B.A.T. est plus clair, dans la mesure où il conditionne l'effet extinctif du permis de lotir au respect des modalités de l'enquête: on peut donc le lire dans le sens de la sanction limitée.

543. Voy. l'article 47 du D.P.E. Comme l'article 111 du C.O.B.A.T., cette disposition peut, plus clairement que l'article 97 du C.W.A.T.U.P., se lire dans le sens du caractère limité de la sanction.

544. Voy. l'article 4, *in fine*, du C.W.A.T.U.P., qui permet au gouverneur de province de se substituer à une commune défaillante dans l'organisation d'une « mesure de publicité prescrite » (sur le concept de « mesures de publicité », voy. ci-dessus) et ce, à la demande du gouvernement ou du fonctionnaire délégué. On peut à cet égard regretter que le demandeur de permis ne puisse pas lui-même saisir le gouverneur mais rien ne l'empêche évidemment de s'adresser aux deux autorités qui viennent d'être citées. Voy. ég. l'article 123, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., qui prévoit la possibilité pour l'autorité de recours d'organiser l'enquête publique qui ne l'aurait pas été en première instance (à ce sujet, voy. C.E., 15 mars 2005, *De Bolle et crts*, n° 142.165). Voy. ég. l'article D.74, *in fine*, du livre I^{er} du C.W.E., qui manque cependant actuellement d'arrêté d'exécution. Voy., enfin, l'article 29 du D.P.E. Ce texte indique cependant que le fonctionnaire technique « peut » mettre en œuvre son pouvoir de substitution et non qu'il doit le faire. En cours d'élaboration du D.P.E., un commissaire avait clairement proposé que ces termes soient remplacés par d'autres qui n'auraient pas laissé de pouvoir d'appréciation au

la possibilité, voire l'obligation pour cette autre autorité d'introduire un recours administratif contre la décision adoptée en première instance⁵⁴⁵. Dans cette hypothèse, la sanction peut évidemment être prononcée par l'autorité de recours⁵⁴⁶, mais la question est alors de savoir si l'irrégularité peut être couverte par cette autorité, qui mettrait en œuvre le mode de participation dont le champ d'application a été violé en première instance. La réponse à cette question est positive⁵⁴⁷, au vu du pouvoir de réformation accordé à l'autorité de recours⁵⁴⁸.

§ 4. Les sanctions à l'encontre du responsable de la violation

A. Les sanctions civiles

Il ne fait pas de doute que le fait de ne pas mettre en œuvre un mode de participation constitue, en principe, dans le chef de l'autorité qui en a l'obligation, une faute susceptible d'engager sa responsabilité. En

fonctionnaire délégué. Après une première réponse peu claire (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 140), le ministre a expressément rejeté la suppression du pouvoir d'appréciation (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 140). Dans le même ordre d'idée, un commissaire avait suggéré de supprimer la référence au « délai raisonnable » qui doit être octroyé à la commune par le fonctionnaire technique dans son avertissement et de le remplacer par une référence à un délai d'un mois. Le ministre a demandé le rejet de cette proposition au motif que « le décret relatif à la tutelle retient les mots "délai raisonnable" » (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 140).

545. En droit de l'urbanisme, par exemple, l'article 108, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. impose (E. ORBAN DE XIVRY, « Permis d'urbanisme et procédures », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 180) au fonctionnaire délégué de faire valoir une irrégularité de procédure – dont relève incontestablement l'absence de mise en œuvre d'un mode de participation qui aurait dû l'être (dans le même sens, à propos de l'enquête publique, voy. E. ORBAN DE XIVRY, *op. cit.*, p. 182) – devant le gouvernement en introduisant un recours administratif contre le permis litigieux. En droit de l'environnement, un droit de recours est également ouvert au fonctionnaire technique (article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du D.P.E.) mais il n'est pas obligatoire: le législateur n'a pas ici imposé à ce fonctionnaire de protéger le droit de la participation. Par contre, il a ouvert le recours administratif aux particuliers (même disposition), ce qui n'est pas le cas en droit de l'urbanisme.

546. L'article D.63 du livre I^{er} du C.W.E., dont il a déjà été question ci-dessus, prévoit expressément que la nullité de la décision peut être prononcée par l'autorité compétente sur recours.

547. Dans le même sens, voy. A.-V. BARLET et J.-P. VAN REYBROECK, *Règles et permis d'urbanisme en Région wallonne*, Bruxelles, UGA, 2003, p. 208.

548. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 6, p. 135; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 288; B. PÂQUES, « Commentaire de l'article 121 », in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent.

effet, cette mise en œuvre correspond à une obligation de résultat⁵⁴⁹. On a déjà vu des communes refuser sciemment et systématiquement d'organiser une enquête publique dans le cadre de l'instruction de demandes de permis d'urbanisme soumises au fonctionnaire délégué en application de l'article 127 du C.W.A.T.U.P.⁵⁵⁰: sous réserve d'une hypothétique cause de justification⁵⁵¹ et à supposer qu'un particulier puisse se plaindre d'un dommage⁵⁵² et établir l'existence d'un lien causal avec le défaut d'enquête⁵⁵³, la responsabilité civile de ces communes pourrait être mise en cause.

En ce qui concerne les particuliers, il n'existe, en règle générale, pas d'hypothèse dans laquelle leur responsabilité pourrait ici être mise en cause⁵⁵⁴. En effet, comme nous le verrons, ils ne sont pratiquement

549. Sur les conditions de la mise en œuvre de la responsabilité des pouvoirs publics, voy. not. le n° 15 de la *R.A.B.G.*, 2003, pp. 830 et s.; P. LEJEUNE, «Les moyens de défense de l'autorité administrative dont la responsabilité est recherchée en tant qu'auteur d'un permis administratif illégal par le titulaire de ce permis», *Cah. dr. immob.*, 2002/3, pp. 1 et s.; M. DELNOY, «Pollution des sols: interventions et responsabilités des pouvoirs publics», in *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, pp. 263 et s.; D. DÉOM et B. PÂQUES, «Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers», *Am.-Env.*, 1995, n° spéc., pp. 47 et s.; F. HAUMONT, «Responsabilité de l'administration en matière d'aménagement du territoire», in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 261 et s. Sur la détermination de la personne responsable dans ce cadre, voy. spéc. P. LEWALLE, *Droit administratif – Première partie*, Liège, éd. ULg, 2005-2006, pp. 177 et s.

550. Ça a été notamment le cas dans le cadre de demandes de permis d'urbanisme portant sur des antennes de mobilophonie. La question a expressément été évoquée par le législateur bruxellois (*Doc.*, C.R.B.C., 2002-2003, n° 396/2, p. 7).

551. De manière générale, on vise l'erreur invincible, la contrainte physique ou morale, la démence, l'inconscience passagère et l'enfance (D. DÉOM et B. PÂQUES, «Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers», *Am.-Env.*, 1995, n° spéc., p. 56). La seule qui pourrait éventuellement trouver à s'appliquer ici est l'erreur invincible, résultant par exemple d'une difficulté d'interprétation du champ d'application *ratione materiae* de l'enquête ou d'un revirement de jurisprudence à ce propos (voy. par ex. Bruxelles, 27 mars 1987, *Am.-Env.*, 1987, p. 82). Qu'en est-il du manque de moyens budgétaires? Ce motif ne peut à nos yeux être invoqué par une autorité publique pour échapper à une charge qui lui est faite par la loi (sur cette question, voy. J.-L. FAGNART, «Les communes dans la tourmente de la responsabilité civile», *Rev. dr. commun.*, 1994, p. 318; F. MAUSSION, «La responsabilité des pouvoirs locaux», in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 108).

552. Par exemple la perte d'une chance de voir le permis refusé si des réclamations avaient pu être formulées?

553. Qui serait par exemple inexistant si l'enquête n'avait pu se tenir du fait du comportement des particuliers eux-mêmes, ce qui s'est déjà vu en pratique.

554. Autre est la question de leur éventuelle responsabilité quand ils ne mettent pas en œuvre le droit de participer dont ils bénéficient. Cette question sera examinée dans le cadre de l'analyse des effets de la participation.

jamais chargés d'engager eux-mêmes une procédure de participation⁵⁵⁵. D'un point de vue théorique, il ne serait cependant pas exclu⁵⁵⁶ que des particuliers se rendent responsables d'actes qui empêchent la mise en œuvre d'un mode de participation⁵⁵⁷. Or il ne serait pas non plus exclu que cet empêchement soit à l'origine d'un dommage dans le chef d'autres particuliers, dans la mesure où ils n'auraient pas pu faire valoir un point de vue susceptible d'influer sur le contenu de la décision administrative, voire même dans le chef de l'autorité qui aurait dû prendre une décision qu'elle n'aurait peut-être pas prise si elle avait pu disposer d'informations complémentaires. Dans une telle hypothèse, il faudrait, à nos yeux, avant tout déterminer si les actes des particuliers ont été délibérément posés dans le but de faire échec à la participation ou s'ils l'ont été de bonne foi et ont entraîné leur effet du fait d'un malheureux concours de circonstances. Dans le premier cas, nous ne voyons pas ce qui pourrait exclure la mise en cause de la responsabilité des particuliers concernés.

B. Les sanctions pénales

Nous ne connaissons pas de texte qui sanctionnerait pénalement la violation du champ d'application *ratione materiae* d'un mode de participation. C'est d'ailleurs assez curieux, au regard de l'importance qui est accordée – ou à tout le moins annoncée comme telle – par le législateur à la participation. Ceci s'explique sans doute par la considération que, pour l'essentiel, les responsables de la mise en œuvre des modes de participation sont des autorités publiques.

555. Voy. ci-après l'examen des modalités procédurales. Certes, dans les hypothèses d'initiative, c'est à eux que revient d'exercer ou non leur droit mais il ne s'agit pas à proprement parler de mettre en œuvre une procédure permettant l'exercice d'un droit : dans ce cas, en effet, la procédure est intégralement prévue par le texte applicable et il ne s'agit pour les particuliers que d'exercer le droit qui s'y inscrit.

556. Voy. les exemples cités ci-dessus.

557. Autre est la question de leur éventuelle responsabilité en cas d'obstacle à certaines modalités procédurales, que nous examinerons ci-après. Naturellement, s'il était question d'atteinte à toutes les modalités procédurales d'information préalable d'une enquête publique, cette autre question serait malgré tout extrêmement proche de celle ici examinée puisque cette atteinte rendrait en réalité impossible l'enquête publique elle-même.

Conclusions

Pour procéder à l'analyse de la liste des décisions administratives soumises à participation ou, en d'autres termes, du champ d'application *ratione materiae* de la participation, il faut nécessairement recourir à une catégorisation. Pour faciliter la comparaison entre le droit positif interne et les contraintes qui s'imposent au législateur et au pouvoir exécutif, spécialement le droit international et communautaire, on peut – voire, on doit – utiliser les catégories qui ressortent aujourd'hui du droit international et qui pénètrent progressivement le droit communautaire.

Pour l'essentiel, le droit international et communautaire distingue les autorisations, les plans et programmes, les politiques et les normes de conduite. A défaut d'indication textuelle expresse, ces concepts sont difficiles à définir. C'est tout spécialement le cas des plans et programmes, car les dispositions internationales et communautaires qui s'y appliquent ne concordent pas. En très bref, les autorisations correspondent à ce que l'autorité permet au particulier de faire; les plans et programmes et les politiques correspondent à ce que l'autorité entend faire ou à la manière dont elle entend faire ce qu'elle doit faire; les normes de conduite correspondent à ce que l'autorité impose ou interdit aux particuliers de faire. Sur la base de diverses indications utiles et, notamment, de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, nous proposons les définitions suivantes :

- l'autorisation est, quelle que soit sa forme, la décision de l'autorité compétente prise, sur demande ou non, spécifiquement à propos d'un projet d'installation et/ou activité et sans laquelle ce projet n'est pas admissible. En droit interne, le concept englobe non seulement les permis que nous connaissons mais également d'autres formes d'intervention des autorités, comme le certificat de patrimoine ou les subventions;
- le « plan ou programme » est un exposé relativement précis et concret d'ensemble ordonné et cohérent de dispositions, d'actions ou d'opérations que l'autorité publique entend adopter, mener ou imposer, le cas échéant dans le respect de certains délais, en vue de réaliser les objectifs d'une certaine envergure qu'elle s'est fixés après une analyse globale et cohérente de la situation existante. En droit interne, cette définition est susceptible de viser un grand nombre d'instruments, allant du schéma de développement au partenariat public-privé, en passant par le dossier de revitalisation urbaine, la désignation d'un S.A.E.R. ou la convention environnementale. Par contre, il est clair, à nos yeux, qu'elle n'englobe pas les plans d'aménagement;

- la « politique » est un exposé relativement indéterminé et abstrait de principes à suivre ou d'une conduite à respecter pour atteindre un but déterminé d'une certaine envergure, adopté par une autorité qui dispose d'un pouvoir politique. En droit interne, il y a peu de politiques institutionnalisées, mais on peut notamment penser à la D.P.R.. Il y a également des instruments non institutionnalisés, comme le C.A.R. ;
- la norme de conduite est une décision qui impose aux particuliers un comportement déterminé. En droit interne, cette définition vise notamment, en sus des plans d'aménagement et règlements d'urbanisme, les conditions générales, sectorielles ou intégrales du D.P.E. ou les directives administratives et circulaires ministérielles.

Comme toute classification, celle-ci n'est évidemment pas parfaite. En droit interne, toute une série de décisions administratives, pourtant importantes en droit du cadre de vie, y échappent. Il s'agit tout spécialement de celles qui, en droit interne, relèvent des sanctions, des mesures dites « de sécurité » ou « de police administrative ». Il s'agit également, toujours à titre d'exemple, des décisions de protection du patrimoine ainsi que des déclarations, environnementales et de travaux en voirie. Par ailleurs, en pratique, bon nombre d'instruments de droit interne sont en réalité hybrides et relèvent de deux, voire trois catégories de droit international et communautaire. C'est ainsi, par exemple, que la plupart des instruments qui peuvent être qualifiés de plans et programmes constituent également, en certains éléments de leur contenu, des normes de conduite.

En droit interne, c'est avant tout le législateur qui fixe la liste des décisions soumises à participation. A l'évidence, il entend conserver la maîtrise du champ d'application *ratione materiae* de la participation. C'est lui qui réalise le délicat équilibre entre trop et trop peu de participation, au regard des intérêts que cette dernière présente mais également des inconvénients pratiques qui y sont liés. Il va de soi qu'il lui arrive régulièrement d'accorder des délégations au gouvernement pour compléter cette nomenclature. Cette dernière est donc fixée « par ou en vertu » de la loi et l'autorité compétente pour prendre une décision finale n'a, en principe, pas la possibilité de s'en écarter, ni en retranchant ni en ajoutant des décisions qu'elle entendrait soustraire ou soumettre à participation. La liste est, à nos yeux à tout le moins, « fermée ». Ceci dit, un certain nombre de textes décrets accordent expressément une grande liberté aux autorités administratives compétentes, qui peuvent donc, dans ce cas, décider au cas par cas de mettre en œuvre une procédure de participation là où elle ne serait pas prescrite par les textes applicables. Les exemples les plus fréquents à ce sujet concernent les commissions consultatives et l'enquête

ciblée. Quoi qu'il en soit, à l'exception, en quelque sorte « par nature », du droit d'initiative, mais également, dans certains cas, de la concertation, la réponse à la question de savoir si un mode de participation doit ou non être organisé ne dépend jamais, dans nos matières, d'une décision du public lui-même.

Les autorisations et les plans et programmes sont les décisions les plus fréquemment soumises à participation et auxquelles s'appliquent le plus grand nombre de modes de participation. En ce qui les concerne, la participation est en quelque sorte de principe. Viennent ensuite, dans l'ordre décroissant des décisions régulièrement soumises à participation, les politiques, les normes de conduite et, enfin, les décisions « inclassables », vis-à-vis desquelles la participation est clairement l'exception. Ceci étant, le champ d'application de la participation applicable aux autorisations et plans et programmes est loin – très loin – d'être cohérent et homogène.

Les autorisations sont soumises à initiative par leur nature même, puisqu'elles ne sont en principe accordées qu'à la suite d'une demande. Elles sont très souvent soumises à enquête publique et ce, le plus souvent sur la base de seuils ou critères, par ailleurs relativement complexes, qui visent vraisemblablement à désigner les décisions les plus importantes en termes de répercussions sur le cadre de vie. De nombreuses exceptions sont cependant prévues. Les plus notables concernent le régime de la protection du patrimoine et celui des sites Natura 2000. Les autorisations sont également souvent soumises à l'avis de conseils consultatifs, mais sur la base de règles extrêmement complexes, qui ne répondent pratiquement à aucune logique. Les autorisations ne font pas l'objet d'une enquête ciblée, à l'exception notable de la modification de permis de lotir. Enfin, elles ne font pas non plus l'objet d'une concertation, sauf – et à supposer que cette hypothèse soit juridiquement admissible – les permis d'urbanisme et de lotir qui portent sur des projets de grande ampleur, en prolongation de l'enquête publique.

Les plans et programmes sont, en général, soumis à enquête publique et à avis de conseils consultatifs mais il existe de nombreuses exceptions, notamment en ce qui concerne les instruments dits « opérationnels » d'urbanisme et les décisions qui relèvent du régime Natura 2000. Les autres modes de participation ne s'appliquent pas aux plans et programmes, mais, ici aussi, un certain nombre d'exceptions existent comme, par exemple, dans le cadre de la désignation des S.A.E.R. ou de l'élaboration des plans et programmes du régime Natura 2000.

Les politiques ne sont, la plupart du temps, soumises à aucun mode de participation, à l'exception de l'avis de conseils consultatifs qui, au contraire, est de principe. Il y a également, dans certains cas, enquête

publique mais c'est très erratique. On rencontre aussi certains cas d'enquête ciblée, mais jamais à titre obligatoire.

En règle, les normes de conduite ne sont pas soumises à participation. De très importantes exceptions sont cependant prévues. C'est surtout le cas en ce qui concerne l'enquête publique, malgré tout très fréquente, et l'intervention de conseils consultatifs. Dans une hypothèse bien particulière, liée au régime des sites Natura 2000, les plans de secteur sont également soumis à initiative. En droit de l'urbanisme, certaines normes de conduite – le R.C.U. y échappe, par exemple – sont également souvent soumises à enquête ciblée facultative. Enfin, le plan de secteur est également élaboré sur la base d'une concertation : c'est la seule et unique norme de conduite qui fait l'objet de ce mode de participation.

Malgré leur importance, les décisions inclassables, telles les sanctions, déclarations et décisions d'organisation de la participation, ne sont en principe soumises à aucun mode de participation. Le droit de la protection du patrimoine répond cependant à un régime exactement inverse, puisqu'une décision de classement est soumise à pratiquement tous les modes de participation : initiative, enquête publique, conseil consultatif et comité d'accompagnement. On connaît d'autres exceptions, moins importantes, comme l'agrément des auteurs d'étude d'incidences sur l'environnement. Le gouvernement dispose par ailleurs de la possibilité de saisir au cas par cas certaines commissions consultatives, auxquelles une compétence consultative générale a été conférée.

Dans ce fatras d'hypothèses de participation, deux polices administratives se distinguent des autres, en ce qu'elles répondent à des règles de participation diamétralement opposées à celles qui s'appliquent aux autres : la protection du patrimoine et la protection des sites naturels d'importance communautaire. Les décisions qui en relèvent ne sont en grande partie jamais soumises à enquête publique, mais sont, par contre, souvent soumises aux modes de participation les moins usités : initiative, concertation ou comité d'accompagnement.

Quoi qu'il en soit, de manière générale, on le voit, il existe peu de règles claires dans la détermination de la nomenclature des décisions soumises à participation. Le seul constat net est lié à l'étude d'incidences sur l'environnement : quand une telle étude est prévue, soit la participation s'impose là où elle n'est en principe pas prévue, soit elle est renforcée là où elle existe déjà. Pour le reste, il est extrêmement malaisé d'énoncer des règles générales.

La violation de la liste des décisions soumises à participation ne donne lieu à aucune mesure d'attente dans la procédure décisionnelle. De même, aucun recours spécifique contre les décisions administratives rela-

tives à la mise en œuvre de la participation n'est en principe prévu, tant dans les textes qu'en jurisprudence.

Une violation de cette liste entraîne, par contre, en principe, l'illegalité de la décision administrative finale. Si le Conseil d'Etat s'est déjà écarté de cette règle, c'est dans des hypothèses exceptionnelles, voire véritablement caricaturales. Il existe également certaines exceptions expressément prévues par des textes décrets, mais elles sont rarement justifiées à suffisance. L'autorité doit donc faire preuve de prudence dans leur mise en œuvre éventuelle. Sa responsabilité civile peut d'ailleurs, le cas échéant, être mise en cause. Elle fait donc bien, quand la situation se présente, de remédier à un défaut éventuel de participation en degré de recours : elle est autorisée à le faire.

Le moyen pris de la violation du champ d'application *ratione materiae* de la participation peut généralement être soulevé par toute personne, même non directement lésée par cette violation. L'intérêt au moyen peut être présumé exister dans le chef de tout requérant recevable à agir contre la décision finale. Cette présomption est cependant réfragable, notamment vis-à-vis de ceux qui se rendent eux-mêmes responsables de l'impossibilité de mettre en œuvre un mode de participation et qui pourraient d'ailleurs voir leur responsabilité civile mise en cause pour ce type de comportement.

Enfin, la violation par l'autorité de la nomenclature des décisions soumises à participation ne donne lieu à aucune sanction pénale. De manière plus générale, d'ailleurs, on verra que le droit de la participation n'est pas protégé par le droit pénal.

Chapitre II

Les bénéficiaires de la participation

Introduction

Dans les lignes qui suivent, nous recenserons, de manière critique, les particuliers appelés à participer à l'élaboration des décisions administratives soumises à l'un ou l'autre mode de participation⁵⁵⁸. Après avoir exposé leurs éléments de classification (section I), nous en ferons l'inventaire, en identifiant les incohérences que l'on peut y trouver (section II). Nous déterminerons ensuite si cet inventaire doit être considéré ou non comme une liste fermée (section III), avant d'exposer le régime des sanctions de sa violation (section IV).

Section I. Les éléments de classification des bénéficiaires de la participation

§ 1^{er}. La participation et le sexe

On pourrait penser à classer les bénéficiaires de la participation selon leur sexe. Cela ne présenterait cependant pas une grande utilité. En général, en effet, le sexe des particuliers n'intervient en rien dans les possibilités d'accès à la participation qui leur sont offertes : hommes et femmes sont théoriquement traités sur pied d'égalité. Nous ne voyons

558. Il faut préciser qu'il ne s'agit ici que de la définition du public autorisé à faire valoir son opinion, non de celle du public concerné par les diverses modalités de procédure, qui porte par exemple sur les questions de savoir qui est prévenu du début d'une procédure décisionnelle, qui peut accéder à certaines informations, qui est informé de la décision adoptée, etc.

d'ailleurs pas pourquoi ni comment il pourrait en être autrement, sauf s'il était jugé utile de mettre en œuvre une discrimination positive⁵⁵⁹.

§ 2. La participation et la nationalité

L'article 191 de la Constitution confère aux étrangers qui se trouvent sur le territoire belge la «protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi». Le principe est donc que «*vreemdelingen dezelfde bescherming genieten als Belgen maar de wet en de Grondwet kunnen uitzonderingen bepalen*»⁵⁶⁰.

Suivant l'article 8 de la Constitution, il faut être belge pour exercer les droits politiques. Cependant, malgré la nature politique du droit de participer⁵⁶¹, ce texte ne semble pas en restreindre l'exercice par les étrangers. En effet, R. ERGEC remarque que «*le résidu irréductible de 'droits politiques' que l'article 8 de la Constitution refuse aux étrangers paraît se limiter à l'électorat et à l'éligibilité aux assemblées délibérantes*»⁵⁶². De même, parmi ceux que nous examinons, aucun texte légal ne refuse à certains particuliers l'accès à la participation du fait de leur nationalité étrangère⁵⁶³. Il n'y a donc pas d'exception prévue par la Constitution ou par la loi⁵⁶⁴.

559. Comp. l'article L1122-35 du C.D.L.D., qui interdit qu'un conseil consultatif communal institué par le conseil communal se compose de plus de deux tiers de membres d'un même sexe et qui prévoit expressément la sanction de nullité des avis rendus en cas de violation de cette limite. La loi du 20 juillet 1990 visant à promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis va dans un sens comparable, mais elle n'est pas d'application en droit régional. Voy. ég. le décret du parlement flamand du 15 juillet 1997 portant instauration d'une représentation plus équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs. Nous n'examinerons pas ici la question de principe de la répartition des compétences à ce sujet entre l'État et les régions, en nous bornant à constater que le champ d'application de la loi dont il vient d'être question a été expressément limité dans le texte aux organes créés par décision fédérale et destinés à donner des avis à des institutions fédérales et que les travaux préparatoires confirment sans ambiguïté cette volonté (*Doc.*, Ch., 1989-1990, n° 1129/2, p. 3).

560. J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, La Charte, 2003, p. 300. Voy. ég. F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 141.

561. Voy. ci-dessus.

562. R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. II, Diegem, Kluwer, 1995, p. 41.

563. Ce qui est un critère différent de celui de la résidence ou du domicile, que nous examinons ci-après et qui répond à la question de savoir par exemple si un Français domicilié à Montmédy (France) peut participer à une enquête publique organisée à Virton (Belgique).

564. Qui devrait en tout état de cause, si elle en prévoyait, respecter ce faisant les principes d'égalité et de non-discrimination (voy. C.A., 9 janv. 1996, n° 4/96, pts B.3 et B.4).

En d'autres termes, si les étrangers ne peuvent en principe⁵⁶⁵ intervenir dans aucun des processus de la démocratie représentative, ils peuvent par contre le faire dans tous ceux qui relèvent de la démocratie participative.

D'un autre côté, la condition d'application essentielle de l'article 191 de la Constitution est que les étrangers concernés résident sur le territoire belge⁵⁶⁶. *A priori*, cela signifie donc par exemple qu'un Néerlandais domicilié à Maastricht ne pourrait être bénéficiaire d'un mode de participation organisé à Liège⁵⁶⁷.

Le droit wallon prévoit des exceptions à cette première réponse de principe. Nous visons ici les différentes dispositions qui organisent ce que l'on qualifie traditionnellement de « consultation transfrontière »⁵⁶⁸. A y regarder de près, la plupart du temps, il ne s'agit cependant pas à proprement parler d'exceptions, car ces dispositions prévoient essentiellement l'intervention d'autres autorités publiques même si ces dernières peuvent elles-mêmes éventuellement consulter préalablement leurs ressortissants⁵⁶⁹: en d'autres termes, ces dispositions n'ouvrent pas elles-mêmes le droit de participer à ces ressortissants. L'accord de coopération du 4 juillet 1994 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement, constitue, en revanche, une véritable exception à la réponse de principe. En effet,

565. Voy. l'exception des élections communales à l'article 8, alinéas 3 et 4, de la Constitution.

566. J.-Y. CARLIER, « Étrangers: des hommes? Des droits? », in *Droits de l'homme et libertés en Belgique – Le point sur quelques situations particulières*, Bruxelles, Labor, 1989, p. 198; C.A., 4 mars 1993, n° 20/93.

567. Contrairement à un belge domicilié à Maastricht (voy. ci-après nos quelques considérations relatives aux rapports entre la participation et l'intérêt).

568. L'expression reprise en droit interne provient du droit international et communautaire. Voy. par ex. l'article 43, § 2bis, du C.W.A.T.U.P. pour le plan de secteur et l'article 51, § 2, pour le P.C.A. En ce qui concerne les demandes de permis soumises à étude d'incidences, voy. l'article D.76, § 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E. Toutes les décisions susceptibles d'avoir des effets « extraterritoriaux » sont loin d'être visées. Ainsi, rien de semblable n'est prévu en ce qui concerne le S.D.E.R. ou les S.S.C., ce qui est *a priori* curieux, que ce soit au regard du principe d'égalité ou du Protocole de Kiev à la Convention d'Aarhus et de l'article 7 de la directive S.E.A. (voy. la seconde partie).

569. C'est précisément le mécanisme que, pour les décisions adoptées par des autorités étrangères et pour lesquelles elle bénéficie d'une « consultation transfrontière passive », la Région wallonne a mis en place dans le cadre et aux conditions d'application du paragraphe 2 de l'article D.76 du livre I^{er} du C.W.E., qui prévoit non seulement que les informations reçues de l'autre région ou État doivent être mises à la disposition du public mais également, implicitement à tout le moins, que ce public doit être mis en mesure de formuler un avis à leur égard.

dans les limites de son champ d'application⁵⁷⁰, il autorise non seulement le gouvernement de la région susceptible d'être affectée par la décision à organiser une enquête sur son propre territoire⁵⁷¹, mais également les « habitants intéressés » de cette même région à participer à l'enquête publique organisée dans la région dans laquelle cette décision doit être prise⁵⁷².

En dehors de cette exception, qui ne joue qu'entre les trois régions du pays et pour les projets soumis à étude d'incidences, le droit positif wallon correspond-il effectivement à la première réponse de principe donnée ci-dessus? C'est la question de la portée extraterritoriale du droit wallon de la participation⁵⁷³. Pour tenter d'y répondre, il faut sans doute examiner séparément, parmi les droits liés à la participation, ceux qui s'exercent par la voie d'une démarche active des particuliers⁵⁷⁴, d'une part, et ceux dont lesdits particuliers peuvent bénéficier passivement par le fait d'un acte de l'autorité⁵⁷⁵, d'autre part.

570. Il concerne les projets qui, en vertu des réglementations régionales, sont soumis à étude d'incidences sur l'environnement et qui sont susceptibles d'avoir un impact transrégional.

571. Article 5, alinéa 3 (« Il appartient également au gouvernement de la Région susceptible d'être affectée par le projet d'organiser une enquête sur son propre territoire sur la base de l'information qui lui est communiquée en vertu de l'article 4 et de communiquer, endéans le délai prévu pour l'enquête publique organisée par la Région d'implantation du projet, les résultats de cette enquête au gouvernement de la Région d'implantation du projet »).

572. Article 5, alinéa 2 (« Les habitants intéressés de la Région susceptible d'être affectée par le projet peuvent participer à l'enquête publique au même titre que les habitants de la Région d'implantation du projet »).

573. À ce propos, J.-M. WOEHLING note que, « selon un principe admis de manière générale, les lois de droit public ont un champ d'application territorial limité par les frontières nationales » (J.-M. WOEHLING, « Le droit allemand de l'urbanisme face aux besoins de la coopération transfrontalière », in *L'urbanisme transfrontalier*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 116).

574. Le droit à l'information préparatoire et le droit à la réaction. Il s'agit donc ici de vérifier l'existence d'un droit, pour un étranger domicilié à l'étranger, d'obtenir des informations qui lui permettront de réagir au cours d'une procédure de participation organisée en Région wallonne et de celui de s'exprimer au cours de cette procédure.

575. Le droit à l'information préalable, le droit à voir sa réaction prise en compte et le droit à l'information postérieure. Nous sommes conscient de dépasser, en évoquant ces éléments, les limites du champ *ratione personae* de la participation. Il nous a cependant paru contre-productif de faire autrement, la comparaison entre les deux catégories de droits nous paraissant particulièrement utile ici. Comp. à cet égard F. HAUMONT, « Le droit belge de l'urbanisme face aux zones urbaines transfrontalières (Belgique – France) », in *L'urbanisme transfrontalier*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 79: « on doit reconnaître un droit de réclamation (...) à tout tiers intéressé, cette qualité n'étant nullement liée à un quelconque principe de territorialité. Or, pour pouvoir déposer une réclamation (...), il faut nécessairement être informé soit de l'organisation de l'enquête publique sur le projet, soit de la décision intervenue ».

En ce qui concerne la première catégorie de droits, il est malaisé de déterminer l'intention du législateur wallon⁵⁷⁶. Avant tout, rien dans les textes de droit positif ne laisse clairement penser à une volonté d'extraterritorialité. Mais rien ne laisse entendre le contraire non plus. On peut malgré tout constater qu'aucun texte n'impose une condition de nationalité ou de domiciliation aux particuliers qui souhaitent obtenir des informations préparatoires ou s'exprimer dans le cadre d'une procédure de participation⁵⁷⁷. D'un autre côté, l'article 5, alinéa 2, de l'accord de coopération susmentionné pourrait-il être considéré comme la traduction de la volonté du législateur wallon de ne pas conférer une portée extraterritoriale à ses textes? C'est loin d'être exclu, mais son contenu pourrait également s'expliquer par une telle intention dans le chef des deux autres régions signataires de cet accord.

D'un autre côté, on sait qu'un législateur ne peut en principe prétendre à l'extraterritorialité de ses textes que si cela n'entraîne pas de contrainte sur un sol étranger⁵⁷⁸. Or, en l'espèce, en ce qui concerne la première catégorie de droits, une éventuelle extraterritorialité n'en entraînerait aucune, puisque le droit wallon ne fait aux particuliers aucune obligation de participer⁵⁷⁹ et que la possibilité offerte à un ressortissant étranger domicilié à l'étranger d'intervenir dans une procédure de participation organisée en droit wallon ne ferait de même aucune obligation aux autorités étrangères. Eventuellement, il ne serait donc pas exclu qu'en ce qui concerne cette première catégorie, le droit wallon de la participation bénéficie de l'extraterritorialité⁵⁸⁰.

576. C'est en effet la condition première d'une éventuelle portée extraterritoriale des normes wallonnes: il ne serait pas exclu que l'État voisin marque son accord sur cette extraterritorialité, voire participe à sa mise en œuvre sur son propre territoire, mais cela n'aurait aucun sens si le législateur wallon n'avait pas cette intention (comp. P.-M. DUPUY, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 1998, p. 75).

577. Voy. ci-dessus.

578. P.-M. DUPUY, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 1998, pp. 62 et s. et p. 75; J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 144 et s. «Le droit international reconnaît aux États une compétence normative extra-territoriale; il exclut en revanche toute compétence d'exécution extra-territoriale forcée» (P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 2002, p. 506).

579. Voy. ci-après, l'examen des modalités procédurales.

580. Comp. J. SAMBON, «L'accès à l'information en matière d'environnement comme droit fondamental», *Am.-Env.*, 1996, n° spéc., p. 247, qui vise l'«universalité du droit» d'accès aux documents administratifs, en estimant qu'il «est ouvert à toute personne vivant dans un État membre ou en dehors de la Communauté; il est ouvert à l'humanité entière». Dans le même sens, voy. R. ANDERSEN, «L'accès à l'information en matière d'urbanisme et d'environnement au tournant du millénaire», *Am.-Env.*, 2000, n° spéc., p. 68.

A priori, la situation semble beaucoup plus claire en ce qui concerne la seconde catégorie de droits, à savoir ceux dont lesdits particuliers peuvent bénéficier passivement par le fait d'un acte de l'autorité. L'existence de l'ensemble des dispositions qui organisent la consultation transfrontière traduit plutôt une volonté d'absence d'extraterritorialité dans le chef du législateur wallon. Dans le même sens, comme on le verra, les textes de droit positif assignent la plupart du temps un champ d'application territorial restreint aux différentes modalités procédurales de la participation. Cette volonté se comprend aisément, ne fût-ce que pour des motifs d'économie.

Par ailleurs, au vu du contenu actuel de la plupart des modalités procédurales existantes, leur conférer une portée extraterritoriale impliquerait pour les autorités wallonnes soit de pouvoir en imposer la réalisation aux autorités étrangères sur leur territoire, soit de pouvoir les y réaliser elles-mêmes. Dans les deux cas, cela correspondrait, sauf exceptions⁵⁸¹, à une contrainte sur un sol étranger, ce qui exclut l'extraterritorialité.

§ 3. La participation et l'âge

Dans les matières que nous examinons, aucun texte n'édicte de règle spécifique à la participation en ce qui concerne la capacité des personnes physiques⁵⁸².

Il faut donc *a priori*, comme dans le cadre du contentieux⁵⁸³, se reporter aux articles 388 et 488 du Code civil et considérer qu'en principe, seules les personnes majeures peuvent intervenir dans les procédures de participation.

581. Nous pensons ici par exemple à la notification individuelle par courrier individuel qui, en elle-même, n'impliquerait pas de contrainte sur sol étranger (dans le même sens, voy. F. HAUMONT, «Le droit belge de l'urbanisme face aux zones urbaines transfrontalières (Belgique – France)», in *L'urbanisme transfrontalier*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 80).

582. Au cours des travaux préparatoires du décret d'optimalisation du C.W.A.T.U.P., il a été indiqué que le public qui bénéficie de la sanction du recours du fonctionnaire délégué dans le cadre de l'article 108 du C.W.A.T.U.P. est exclusivement composé de personnes majeures (*Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/170, p. 263) mais il faut bien constater que cette restriction n'a pas été reprise dans le texte légal lui-même. Comp., à ce sujet, l'article L1122-35 du C.D.L.D., suivant lequel les conseils consultatifs communaux rassemblent des personnes, «quel que soit leur âge», ou le nouvel article 89bis de la N.L.C. telle qu'elle est d'application en Région bruxelloise, qui vise les personnes «âgées de 16 ans au moins».

583. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 641.

§ 4. La participation et la formation

On sait que « *les dispositions juridiques à caractère environnemental sont spécifiques en ce sens qu'elles s'appuient sur des analyses scientifiques de la situation qui servent de justification aux règles d'action* »⁵⁸⁴. Cette caractéristique justifie sans conteste l'appel à des experts qualifiés. Certes, quand ils sont consultés, ces experts ne sont pas à proprement parler des organes de droit public. Il reste que leur intervention en tant qu'experts ne relève pas de la participation du public suivant notre définition et qu'elle ne peut en tout état de cause pas la remplacer⁵⁸⁵.

Le législateur semble partager cette manière de voir puisque soit il n'impose aux particuliers qu'il appelle à participer aucune qualification spécifique, soit, lorsqu'il fait appel à eux en tant qu'experts, il fait généralement appel dans le même temps à d'autres particuliers dépourvus de qualification particulière, en quelque sorte à titre de compensation⁵⁸⁶.

A l'extrême opposé des particuliers appelés en tant qu'experts, les particuliers qui ne le sont pas ne doivent donc répondre à aucune condition de qualification ou de formation, fût-ce à la participation⁵⁸⁷. En d'autres termes, c'est un peu le « tout ou rien ». Le législateur, conscient de la difficulté⁵⁸⁸, « navigue » en permanence entre l'un et l'autre de ces deux extrêmes, qui ont chacun leurs avantages et inconvénients. D'un côté, il sait que « *dès qu'un problème se complexifie, la participation devient rapide-*

584. E. NAIM-GESBERT, « Expertise scientifique et droit de l'environnement », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 44, citant M. BARRUE-PASTOR, « Alibi paysager et législations montagnardes d'aménagement rural (XIX^e-XX^e siècles) », in *La nature et le rural – Protéger et gérer des coûts et des règles*, colloque national, Strasbourg, 1986, p. 3.

585. Suivant E. NAIM-GESBERT (« Expertise scientifique et droit de l'environnement », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996), dès lors que « la science, (...), partiellement impuissante à expliquer l'ordre cosmique et à imposer la vérité, offre en conséquence, une latitude d'épanouissement au droit qui se conçoit alors comme un espace de réflexion » (p. 46), « le savoir expert, qui construit une représentation du risque par sa fonction de médiation sociale, ouvre un lieu où sont discutées les valeurs » (p. 68). Dans cette mesure, « la réalisation de la démocratie exige que soit respecté l'impératif de la participation des citoyens au processus décisionnel, en particulier dans la détermination du seuil de l'acceptabilité du risque » (p. 68).

586. Voy. ci-après notamment la composition des conseils consultatifs.

587. Pour T. ANDREANI, pourtant, la quatrième condition de la démocratie de participation est « que tous les citoyens aient reçu une formation adéquate » (T. ANDREANI, « Démocratie représentative, démocratie délégative, démocratie directe », in *Les paradigmes de la démocratie*, Paris, P.U.F., 1994, p. 192). À cet égard, l'auteur estime que « pour participer au débat, une formation de base aux questions et aux notions économiques et juridiques paraît parfaitement possible en un temps relativement court ». Dans le même sens, comp. J. LAGROYE, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz, 1991, p. 331.

588. Voy., à propos des « problèmes relatifs à la formation des membres de la C.C.A.T. », *Doc.*, C.R.W., 1988-1989, n° 83/9, p. 8.

ment *l'affaire d'une élite*»⁵⁸⁹ et, d'un autre côté, il cherche précisément à ce qu'elle ne la devienne pas et qu'elle reste aux mains des citoyens en tant que tels.

Il peut d'ailleurs arriver que, sans que ce soit nécessairement voulu, les normes que le législateur édicte dénaturent les choix qu'il pose à cet égard. C'est très clairement le risque qui est lié à l'absence de limitation du nombre de renouvellements des désignations de particuliers dans des commissions consultatives ou des comités d'accompagnement. Par l'expérience liée à l'exercice de plusieurs mandats successifs, ces particuliers peuvent en réalité devenir de véritables experts.

§ 5. La participation et la personnalité juridique – le statut des organes permanents de participation

Le champ d'application *ratione personae* des différents modes de participation se définit pour l'essentiel par référence à la « personne »⁵⁹⁰.

Dans les textes que nous examinons, nous n'en avons identifié aucun qui précise qu'il doit s'agir d'une personne physique⁵⁹¹. Dans cette mesure, les personnes morales sont indubitablement habilitées à intervenir au même titre que les personnes physiques⁵⁹².

Par contre, la référence à la « personne » implique nécessairement, selon nous, que les groupements qui ne disposent pas de la personnalité juridique ne sont en principe pas recevables à participer en tant que tels. En effet, l'aptitude à être titulaire de droits et d'obligations est en principe associée à cette qualité et ce n'est qu'à titre exceptionnel et pour autant que le législateur s'exprime expressément dans ce sens qu'un groupement qui en est dépourvu peut se voir reconnaître des droits. A nos yeux, sauf indication expresse du législateur, une association de fait ne peut donc

589. Ch.-F. NOTHOMB, «Les modalités de participation des citoyens à la vie communale», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 220.

590. Voy. l'inventaire ci-après des bénéficiaires de la participation.

591. Comp., par ex., l'article L-1141-5 du C.D.L.D., qui renvoie à l'inscription ou la mention au registre de la population de la commune.

592. Notamment, les associations spécialisées, dont l'intervention peut d'ailleurs dans certains cas pallier l'absence de personne physique (J.-F. NEURAY, «Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement», in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, E. Story-Scientia, 1998, p. 154). Voy. ég. not. B. JADOT, «La reconnaissance des intérêts écologiques en droit interne», in *Droit et intérêt*, Bruxelles, F.U.S.L., 1990, p. 188.

pas intervenir en tant que telle⁵⁹³ dans une procédure de participation. Il en va de même d'une commission consultative ou d'un comité d'accompagnement, puisque, dans nos matières⁵⁹⁴, le législateur ne leur attribue jamais la personnalité juridique⁵⁹⁵. Enfin, toujours pour la même raison, il ne peut en principe y avoir de participation d'une autorité administrative en tant que telle⁵⁹⁶.

Nous convenons que cette position n'est pas unanimement partagée en doctrine⁵⁹⁷ et n'est pas confortée par la jurisprudence du Conseil d'État⁵⁹⁸. Selon nous, pour trancher à cette question de manière

593. Il va de soi qu'elle peut par contre intervenir en tant que simple instrument de reconnaissance ou de rassemblement de plusieurs personnes physiques. Ainsi, il a déjà été jugé que le recours administratif introduit par une personne physique au nom d'un groupement dépourvu de personnalité juridique mais dont les membres avaient donné procuration à cette personne est recevable (C.E., 17 oct. 1980, *s.a. Siepa*, n° 20.648) et cette solution nous paraît transposable au droit de la participation.

594. Comp. les exemples fournis par A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1989, p. 95. Comp. ég., en droit flamand, l'article 2, alinéa 2, du décret du parlement flamand du 10 mars 2006 portant création d'un Conseil d'avis stratégique de l'aménagement du territoire, qui attribue expressément la personnalité juridique à ce Conseil (acronyme: SARO); voy. ég. l'article 3 du décret du parlement flamand du 18 juillet 2003 réglant les conseils consultatifs stratégiques. Ce décret est intéressant à d'autres égards. Notamment, il autorise le gouvernement flamand à habiliter le SARO à représenter la Flandre dans les organes fédéraux ou internationaux.

595. Certains le regrettent, dès lors que cela a pour conséquence que ces organes ne peuvent pas contester les décisions administratives qui découlent des textes qui les ont érigés en acteurs importants de leur adoption (F. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, «Le décret Natura 2000», in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 348 et 349).

596. Mais seulement si elle est habilitée à le faire et au nom d'une institution publique disposant de la personnalité juridique et dont elle est l'organe.

597. Voy. en effet, *contra*, B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 318; B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 121.

598. Dans son arrêt n° 23.988 et 23.989 du 17 février 1984, *Dive*, le Conseil d'État a indiqué qu'une commission consultative instituée spontanément par la commune peut faire valoir des observations au cours d'une enquête publique, ce dans le cadre de l'article 24 de l'arrêté royal du 21 janvier 1977, qui faisait référence, en ce qui concerne les bénéficiaires de cette enquête, à «quiconque». Dans le cadre du recours organisé dans le R.G.P.T., le Conseil d'État avait admis de faire entrer dans la catégorie des «intéressés» une personne agissant au nom d'un comité de quartier dépourvu de la personnalité juridique (C.E., 4 mars 1980, *S.p.r.l. Thovadec Plastics*, n° 20.135; C.E., 17 oct. 1980, *s.a. S.I.E.P.A.*, n° 20.648). Le degré de pertinence de cette jurisprudence, sur laquelle B. JADOT s'est vraisemblablement basé (voy. B. JADOT, «La reconnaissance des intérêts écologiques en droit interne», in *Droit et intérêt*, Bruxelles, F.U.S.L., 1990, p. 190, citant deux arrêts du Conseil d'État), est cependant moindre dès lors que le R.G.P.T. faisait référence aux «intéressés» et non à des «personnes». Par contre, à propos de recours administratif organisé, voy. l'arrêt n° 112.500 du 12 novembre 2002, *Commune de Saint-Gilles (Am.-Env.*, 2003, p. 137 (résumé)), dans lequel le Conseil d'État a indiqué que la

définitive, il faudrait avant tout définir la finalité de la participation, en

formule « le recours est ouvert à toute personne justifiant d'un intérêt » des articles 39, § 1^{er}, et 40, § 1^{er}, de l'O.P.E. (dans sa version de 1992) était suffisamment large pour viser également les autorités intéressées, à savoir, en l'espèce, le collège échevinal lui-même (en sa qualité d'autorité chargée de la police spéciale organisée par l'ordonnance), organe pourtant dépourvu de la personnalité juridique. Ceci disant, le Conseil d'État faisait cependant immédiatement référence à l'article 43 de l'O.P.E. qui visait les recours introduits notamment par... la commune qui, elle, dispose évidemment de la personnalité juridique. Même si cela n'a pas d'incidence directe, on sait que, comme le doyen P. LEWALLE le constate, le Conseil d'État va même jusqu'à admettre l'intervention devant lui de groupements dépourvus de la personnalité juridique, notamment lorsqu'ils sont « associé(s), par ou en vertu de la loi, à l'action des pouvoirs publics » (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 642 et 643). Le Conseil d'État semble même accueillir des autorités administratives en tant que telles, à tout le moins comme parties adverses ou intervenantes et ce, même quand elles sont dépourvues de la personnalité juridique. Voy. par ex. le cas de la Commission des jeux de hasard, admise, en tant que telle et aux côtés de l'État belge, comme partie intervenante dès lors qu'elle est chargée par la loi d'octroyer ou refuser les licences (C.E., 5 déc. 2001, *s.a. Pari Mutuel Management*, n° 101.504), de sorte qu'elle exerce des missions d'autorité emportant des effets importants à l'égard des tiers et que, « à ce stade de la procédure, dans l'intérêt d'une bonne justice », son intervention est accueillie (C.E., 14 août 2001, S.p.r.l. Wivi-Games, n° 98.268; C.E., 23 févr. 2001, *Cucchiaro*, n° 93.523); voy. ég. C.E., 7 mars 2001, *s.a. Investissements et Leisure* et *s.a. Circus Guillemins*, n° 93.781, où le Conseil d'État admet l'intervention de la commission dans le contentieux de la suspension alors qu'il décide de la rejeter en annulation en considérant qu'elle n'a pas... intérêt à la solution de l'affaire (C.E., 20 janv. 2003, *s.a. Investissements et Leisure* et *s.a. Circus Guillemins*, n° 114.688); voy. ég. l'intervention, qui semble admise dans son principe, du collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale (C.E., 10 nov. 2005, *Caiarelli*, n° 151.172). Cela n'est pas sans faire question, ne fût-ce qu'au regard de l'éventuelle condamnation aux dépens (voy., exactement dans ce sens, C.E., 13 déc. 1995, *Ville de Turnhout*, n° 57.015). L'arrêt n° 143.303 du 18 avril 2005, *R.T.B.F.*, traduit sans doute une hésitation puisque le Conseil d'État y indique que la Communauté française doit être mise hors cause dès lors que le C.S.A., qui est à la cause, constitue une autorité administrative, tout en considérant cependant que « cette position se justifie actuellement d'autant plus que le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'est vu attribuer la personnalité juridique par l'article 130, alinéa 1^{er}, du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion » (c'est nous qui soulignons); comp. ég. C.E., 9 avril 2001, *Perveux*, n° 94.642, où le Conseil d'État maintient la province à la cause en constatant que le jury qui a adopté la décision attaquée ne dispose pas de la personnalité juridique. Ces décisions concernent la partie adverse ou la partie intervenante: quand il est question de la partie requérante, le Conseil d'État vérifie si elle dispose bien de la personnalité juridique ou, à défaut, si elle est un « organe d'une personne juridique de droit public » (C.E., 25 sept. 2003, *Conseil de classe de la 6e année d'enseignement professionnel humaniste – option hôtellerie restauration – de l'école hôtelière provinciale de Namur et province de Namur*, n° 123.433; voy. ég. l'arrêt de rejet de la demande de suspension dans la même affaire: C.E., 5 mai 1999, n° 80.098). Pour en revenir plus directement à la matière de l'urbanisme et de l'environnement, on constate que, dans son récent arrêt n° 154.843 du 13 février 2006, *s.a. La villa du Hautsart*, le Conseil d'État a considéré, à propos du recours administratif organisé ouvert aux personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt par l'article 95, § 1^{er}, du D.P.E., qu'un groupe d'habitants, qui n'a pas acquis la personnalité juridique, « n'est pas une personne morale à laquelle peut être reconnue la qualité de sujet de droit qui serait,

choisissant spécialement entre mode de collecte d'informations au bénéfice de l'autorité et mode de protection des droits individuels⁵⁹⁹. Dans le premier cas, on pourrait en effet admettre la participation des groupements dépourvus de la personnalité juridique, non dans le second.

Il existe en tout état de cause un texte qui autorise expressément les groupements dépourvus de la personnalité juridique à intervenir dans une enquête publique. Dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets et des plans et programmes, l'article D.49 du Livre I^{er} du C.W.E. définit en effet le « public » non seulement par référence aux personnes physiques et morales mais également en visant les « associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes »⁶⁰⁰, ce qui correspond sans aucun doute à des groupements dépourvus de la personnalité juridique⁶⁰¹. Au vu de son emplacement sous le titre « définitions et principes », qui précède les deux chapitres consacrés à l'évaluation des incidences sur l'environnement⁶⁰², il ne fait pas de doute que chaque fois qu'il est question de « public » dans le cadre de cette évaluation, cette définition s'y applique. Tel est donc clairement le cas en ce qui concerne, d'une part, l'enquête préalable à l'étude d'incidences relative aux demandes de permis⁶⁰³ et, d'autre part, la consultation transfrontière réalisée en Wallonie au sujet de plans et programmes ou de projets destinés à être adoptés dans une autre région ou dans un autre Etat⁶⁰⁴.

Dès lors qu'ils ne disposent pas de la personnalité juridique, quel est le statut des conseils consultatifs et des comités d'accompagnement⁶⁰⁵? Plus particulièrement, s'agit-il d'autorités administratives⁶⁰⁶?

d'une part, autorisée à agir et, d'autre part, le cas échéant, responsable des conséquences de son action » et a, de ce fait, déclaré ce recours irrecevable. Il est sans doute inutile de préciser que nous approuvons cette prise de position.

599. Voy. l'exposé relatif à ces finalités, dans la seconde partie de notre travail.

600. Voy. le 8^o de cette disposition.

601. S'ils en étaient pourvus, il ne serait pas nécessaire de les viser en sus des « personnes morales ».

602. L'un des projets et l'autre des plans et programmes.

603. Le texte de l'article D.71 vise en effet expressément le « public ».

604. Voy. les articles D.58, § 2, et D.76, § 2, du livre I^{er} du C.W.E., qui visent expressément le « public ».

605. Comp. la question posée, à propos du commissaire-enquêteur en France, par D. TABARNOUST, « La commission départementale de la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire-enquêteur », *Rev. jur. environ.*, 1999.

606. En droit administratif, la notion d'autorité administrative ne permet pas à elle seule de déterminer l'intégralité du régime juridique auquel sont soumis les différents organismes ou institutions qui sont considérés comme relevant du droit public. Le droit positif fait en effet régulièrement appel à cet égard à d'autres concepts, tel celui d'« autorités publiques » (voy. par ex. l'article D.11 du livre 10 du C.W.E.), d'« établissements, entreprises et organismes » (article 9 de la L.S.R.I.), d'« institutions » (article 87, § 1^{er}, de la L.S.R.I.), de « services ou organismes » (article LI.TI.1^{er} du Code de la fonction publique

La question présente un intérêt direct pour notre travail. En effet, une réponse positive imposerait d'exclure de la participation ces deux organismes. Cette question présente également un intérêt indirect, notamment⁶⁰⁷ en termes d'accès à l'information⁶⁰⁸, de motivation

wallonne; voy. ég. l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des gouvernements de communauté et de région et des collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent), d'«organismes d'intérêt public» (voy. l'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne), de «personnes publiques» (voy. l'article 2 de la loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques), de «personnes qui exercent une fonction publique» (voy. les articles 246 et s. du Code pénal), de «personne juridique de droit public» (critère récemment utilisé par le Conseil d'État en termes de recevabilité d'un recours en annulation: C.E., 25 sept. 2003, *Conseil de classe de la 6e année d'enseignement professionnel humaniste – option hôtellerie restauration – de l'école hôtelière provinciale de Namur et province de Namur*, n° 123.433; voy. ég. l'arrêt de rejet de la demande de suspension dans la même affaire: C.E., 5 mai 1999, n° 80.098) ou, évidemment, de «services publics» (voy. l'article 1^{er} des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative). Voy. ég. Ph. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 65 et s., qui distingue la personne morale de droit public, les autorités administratives, les services publics, les collectivités publiques et les organismes publics. Ces différentes notions pourraient intervenir dans la détermination du régime de responsabilité civile des membres des commissions consultatives et des comités d'accompagnement (à propos de la responsabilité résultant de la publication, par un «gemeentelijk milieuraad», d'une carte des promenades publiques dans la commune dont l'une passait à travers un terrain privé, voy. Anvers, 27 janv. 2003, *R.W.*, 2006, p. 1181), du régime de responsabilité pénale de ces mêmes membres, de leur éventuel devoir de discrétion (appliquée aux membres des commissions consultatives, la question a été posée sans recevoir de réponse satisfaisante au cours des travaux préparatoires du décret du 15 mai 2003 qui a notamment modifié le D.E.I.E.: voy. *Doc.*, Parl. w., 2002-2003, nos 435/2 et 469/5, p. 25), de leurs éventuelles incompatibilités fonctionnelles et de leurs autres droits et obligations (s'agit-il par ex. d'agents dits «de l'État»?; sur cette délicate question, voy. D. DÉOM, *Le statut juridique des entreprises publiques*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1990, pp. 279 et s.), de l'emploi des langues dans le cadre des actes de ces commissions et comités, de la publicité de l'administration auxquels ces actes sont éventuellement soumis, etc. Pour ne pas nous disperser et dans la mesure où «le concept d'autorité administrative (...) est devenu la notion clé du droit administratif belge contemporain» (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 554), nous nous sommes focalisé sur cette notion.

607. Comp. le relevé de P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 555.

608. Dans quelle mesure, par exemple, les procès-verbaux des réunions des conseils consultatifs sont-ils accessibles au public? Si la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration renvoie au concept d'autorité administrative au sens de l'article 14 des L.C.C.E., le décret du 13 juin 1991 visait, lui, les «administrations», ce qui est beaucoup plus large, ainsi que les «organismes ayant des responsabilités publiques en matière d'environnement et contrôlées par les autorités publiques». Le législateur wallon a, récemment, encore élargi la définition de l'autorité publique soumise à l'obligation de publicité de l'administration, en y incluant très clairement «tout organe consultatif

formelle⁶⁰⁹, de recours au Conseil d'Etat⁶¹⁰, d'action en cessation environnementale⁶¹¹, voire de ... participation⁶¹².

On le sait, la question des critères⁶¹³ de l'autorité administrative est délicate⁶¹⁴, au point que les trois plus hautes juridictions du pays

public» (voy. l'article D.11, 1^o, a, du livre I^{er} du C.W.E., tel que modifié par le décret du parlement wallon 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).

609. Les avis des conseils consultatifs doivent-ils être motivés en la forme? P. LEWALLE rappelle que, dans la loi du 29 juillet 1991, l'idée du législateur était d'y soumettre «l'acte que l'administration accomplit en vue de produire des effets juridiques» (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 158). Dans son arrêt n^o 130.669 du 27 avril 2004, *Storms et crts*, le Conseil d'État a estimé que la commission provinciale d'autorisation environnementale, qui rend des avis dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande d'autorisation écologique du M.V.D., n'adopte pas des actes administratifs au sens de la loi du 29 juillet 1991. Nous verrons plus tard que le Conseil d'État attribue malgré tout de véritables effets juridiques aux avis des conseils consultatifs. Dans cette mesure, compte tenu de l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 qui vise les actes des autorités administratives, il n'est pas exclu de se demander si ces conseils ne constituent en réalité pas des autorités administratives.

610. Les commissions consultatives sont-elles des autorités administratives au sens de l'article 14 des Lois coordonnées sur le Conseil d'État, dont les actes ou certains d'entre eux pourraient être attaqués devant lui? Par comparaison, la question a été posée vis-à-vis du comité de concertation des articles 31 et s. de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (C.E., 4 nov. 2003, *Ville de Bruxelles et Thielemans*, n^o 125.026).

611. L'action en cessation de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement est notamment ouverte aux autorités administratives et, à cet égard, le législateur a entendu renvoyer à l'article 14 des L.C.C.E. (voy. not. M. BOES, «L'action en justice: état de la question», *Am.-Env.*, 2000, n^o spéc., p. 89, qui recommande cependant de dépasser cette notion dans le cadre de la loi).

612. Dans le cadre du C.W.E., les plans et programmes soumis à évaluation des incidences sur l'environnement sont notamment définis par référence aux «autorités» qui les élaborent (article D.49, 6^o, a, du livre I^{er} du C.W.E.). Or, nous avons vu ci-dessus l'un ou l'autre exemple de document émanant d'une commission consultative qui pourrait être qualifié de plan ou programme si ladite commission était qualifiée d'autorité au sens de cette disposition. Il est vrai cependant qu'en ne recourant pas au qualificatif d'«administrative», le législateur wallon s'est manifestement bien gardé d'utiliser exactement le même concept que celui employé dans les matières qui, parmi celles qui viennent d'être citées, sont fédérales. Quoi qu'il en soit, en réalité, les commissions consultatives ne peuvent en tout état de cause pas être qualifiées d'autorités au sens de l'article D.49 car elles ne disposent pas de la personnalité juridique.

613. On vise généralement:

- le critère organique, par référence à la création ou à la reconnaissance par les autorités administratives, à la fixation des règles de fonctionnement et/ou au contrôle exercé par ces autorités;
- le critère matériel ou fonctionnel, par référence à l'exercice d'une mission d'intérêt général et/ou d'une parcelle de la puissance publique, les deux éléments n'étant pas nécessairement liés (D. DÉOM, «Enseignement libre et autorité administrative: dis-moi oui, dis-moi non», *A.P.T.*, 2004, p. 100).

614. Comp.: «la portée exacte de la notion (...) demeure encore partiellement incertaine» (Y. HOUYET, «Objet véritable du recours et autorité administrative: le Conseil

ne s'entendent pas nécessairement sur une réponse parfaitement identique et qu'elle a donné lieu à d'importants revirements successifs en jurisprudence⁶¹⁵. La Cour d'arbitrage⁶¹⁶ renvoie tant au critère organique, par référence à la création de l'organe à l'initiative des autorités, qu'au critère matériel, par référence à l'effet obligatoire de ses interventions vis-à-vis des intéressés et des tiers, sans que l'on sache cependant si elle considère ces deux critères comme étant cumulatifs. Dans la jurisprudence de la Cour de cassation, le critère matériel semble aujourd'hui être devenu déterminant⁶¹⁷, spécialement en ce qu'il

d'État est-il compétent pour annuler le refus d'un officier d'état civil de procéder à l'inscription d'une déclaration de nationalité?», C.D.P.K., 2004, p. 542); «(het is) nog steeds niet duidelijk wat te verstaan is onder "Oadministratieve overheid"» (M. BOES, *Administratief recht*, Leuven, Acco, 2003, p. 29). Voy. ég. M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 268; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 555.

615. Comp. D. DÉOM, «Enseignement libre et autorité administrative: dis-moi oui, dis-moi non», *A.P.T.*, 2004, pp. 95 et s.; A. VAGMAN, «Autorité administrative indépendante, amendes administratives et diffusion de scènes de violence gratuite: réflexions autour de l'arrêt *S.a. TVI* prononcé le 5 décembre 2001 par le Conseil d'État», *A.P.T.*, 2003, pp. 253 et s. (l'auteur parle, en p. 258, de «véritable tourbillon de décisions»); P. NIHOUL, «La notion d'autorité administrative: retour à l'orthodoxie», *A.P.T.*, 2001, pp. 80 et s.; D. DELVAX, «Flux et reflux de la jurisprudence relative à la notion d'autorité administrative», *A.P.T.*, 2001, p. 196; I. RORIVE, «Revirement de jurisprudence au Conseil d'État: un "considérant" pour retirer en toute circonstance la qualité d'autorité administrative aux établissements d'enseignement libre – À propos de l'arrêt *Deschutter* du 13 février 2001», *A.P.T.*, 2001, p. 281.

616. Voy. les arrêts n° 41/2003 du 9 avril 2003; n° 87/2002 du 8 mai 2002; n° 66/99 du 17 juin 1999.

617. Dans un premier temps, ayant à connaître d'organismes créés par des pouvoirs publics, la Cour a indiqué que le critère organique ne suffisait pas pour en faire des autorités administratives: sans pouvoir coercitif vis-à-vis des tiers, il ne pouvait être question d'autorités administratives et, dans son arrêt de principe du 14 février 1997 (*Pas.*, 1997, I, p. 88), elle a défini les autorités administratives comme étant «les institutions créées par les pouvoirs publics (...), qui sont chargés d'un service public et ne font pas partie du pouvoir judiciaire ou législatif (...) dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics et qu'elles peuvent prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers» (voy. ég. son arrêt du 10 septembre 1999, rôle n° C980141F). Dans un second temps, ayant à connaître d'organismes créés par des personnes privées mais agréées par des pouvoirs publics, la Cour a indiqué que leur absence de «filiation» publique ne suffisait pas pour exclure leur qualification d'autorité administrative: ces organismes en sont bel et bien dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics et où elles peuvent prendre des mesures obligatoires à l'égard des tiers (Cass., deux arrêts du 6 septembre 2002, rôle n° C010382N et n° C020177N, C.D.P.K., 2003, pp. 93 et 100, et obs. B. VERBEECK, «De Raad van State en het vrij gesubsidieerd onderwijs: onzekerheid opnieuw troef?». On remarquera que le critère fonctionnel de la mission exercée n'a pas expressément été repris par la Cour dans ces deux arrêts mais, s'agissant dans les deux cas d'établissement d'enseignement, il allait sans doute de soi qu'il était rempli). Enfin, ayant à nouveau à connaître d'un organisme créé par les autorités, la Cour a très clairement indiqué que, si «les institu-

concerne l'exercice d'une parcelle de la puissance publique⁶¹⁸, mais le critère du contrôle semble également toujours bien présent⁶¹⁹. Quant au Conseil d'État, après les changements jurisprudentiels évoqués ci-dessus⁶²⁰, il semble désormais suivre la jurisprudence de la Cour de cassation en faisant prévaloir le critère matériel⁶²¹, plus spécialement celui de l'exercice d'une parcelle de la puissance publique par la prise

tions créées ou agréées par les autorités (...), qui sont chargées d'un service public et ne font pas partie du pouvoir judiciaire ou législatif, constituent en principe des autorités administratives, dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par ces autorités et qu'elles peuvent prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers», il reste néanmoins «qu'une société, fût-elle créée par une autorité administrative et soumise au contrôle de cette autorité, qui ne peut prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers, n'acquiert pas le caractère d'une autorité administrative», rejetant également très clairement le caractère déterminant du critère de la mission exercée par ces termes: «qu'à cet égard, il importe peu que sa mission soit d'intérêt général» (Cass. 10 juin 2005, rôle n° C040278N).

618. La Cour insiste clairement sur le «critère de *l'imperium*» (D. DÉOM, «Enseignement libre et autorité administrative: dis-moi oui, dis-moi non», *A.P.T.*, 2004, p. 96; voy. ég. M. BOES, *Administratief recht*, Leuven, Acco, 2003, p. 31), qu'elle définit par référence aux décisions susceptibles de lier des tiers (arrêt n° C010382N du 6 septembre 2002), plus spécialement par la détermination unilatérale de leurs propres obligations à l'égard de ces tiers ou par la détermination unilatérale des obligations incombant à ces tiers (arrêt n° C020177N du 6 septembre. 2002). Pour une application récente, éventuellement discutable, de ce critère, voy. Cass., 10 juin 2005, rôle n° C040278N.

619. Voy. Cass., 6 sept. 2002, n° C010382N.

620. Dans son arrêt n° 19.776 du 27 juillet 1979, *Scheuermann*, le Conseil d'État avait fait prévaloir le critère fonctionnel, en indiquant qu'il fallait avant tout avoir égard au but poursuivi, à savoir pourvoir à un besoin social d'utilité publique, et, en second lieu, au pouvoir d'imposer à d'autres des obligations unilatérales. Dans son arrêt n° 93.289 du 13 février 2001 (*Deschutter*), commenté notamment par X. DELGRANGE, le Conseil d'État avait au contraire exclusivement fait référence au critère organique X. DELGRANGE, «Le Conseil d'État décline toute compétence à l'égard des établissements d'enseignement libre, vers l'abandon du critère fonctionnel pour définir l'autorité administrative», *R.R.D.*, 2000, pp. 528 et s.). Dans son arrêt n° 111.088 du 8 octobre 2002 (*C.D.P.K.*, 2003, p. 115), il avait renvoyé concomitamment aux deux critères. Voy. ég. l'arrêt n° 107.488 du 7 juin 2002, *s.a. Travaux et crts*, où le Conseil d'État se base sur le critère de la création par les pouvoirs publics et sur celui du pouvoir de prendre des décisions obligatoires vis-à-vis des tiers.

621. Voy. l'arrêt n° 125.889 du 2 décembre 2003, *s.a. Close* (*C.D.P.K.*, 2004, p. 265): le critère fonctionnel peut suffire. Dans ses arrêts n°s 120.131 et 120.143 du 4 juin 2003, le Conseil d'État avait déjà fait prévaloir le critère de l'acte qui lie les tiers. Dans son arrêt n° 125.026 du 4 novembre 2003, *Ville de Bruxelles et Thielemans*, la Haute juridiction administrative n'examine que le critère matériel pour exclure la qualification, comme autorité administrative, du comité de concertation des articles 31 et s. de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

de décisions obligatoires pour les tiers⁶²², tout en maintenant une référence au critère du contrôle⁶²³.

Dans notre travail de droit administratif spécial, nous ne souhaitons donc pas nous appesantir sur cette question⁶²⁴ et encore moins prendre position à son égard. Nous nous limiterons donc ici à appliquer aux commissions consultatives et comités d'accompagnement chacun des critères retenus jusqu'à présent en jurisprudence.

D'un point de vue organique, on doit nécessairement constater que, « *s'inscrivant dans l'orbite du pouvoir exécutif* »⁶²⁵, les conseils consultatifs et les comités d'accompagnement sont toujours créés par les pouvoirs publics, qui assurent par ailleurs la plupart du temps leur secrétariat⁶²⁶.

622. C.E., 2 déc. 2003, *s.a. Close*, n° 125.889, *C.D.P.K.*, 2004, p. 265 : la mission ne suffit pas. Voy. ég. C.E., 18 mai 2004, *M'Beka Matundu Puati*, n° 131.569. On remarquera que, dans ce dernier arrêt, le Conseil d'État prend également en considération le fait que la mission de service public concernée a été confiée à l'établissement visé par les pouvoirs publics, ce qui renvoie malgré tout au critère organique... Dans son arrêt n° 161.407 du 19 juillet 2006, *Housieaux*, le Conseil d'État vise non seulement la mission de l'organe concerné mais également la rémunération de ses membres et leurs conditions de travail, en ce qu'elles sont déterminées par le pouvoir exécutif.

623. Voy. C.E., 2 déc. 2003, *s.a. Close*, n° 125.889, *C.D.P.K.*, 2004, p. 265.

624. On renvoie spéc., outre les autres références doctrinales ici citées, à M. BOES, *Administratief recht*, Leuven, Acco, 2003, pp. 22 et s.; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 552 et s.

625. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 556.

626. En ce qui concerne la C.C.A.T., le secrétariat est assuré par l'administration communale (article 7, § 4, *in fine*, du C.W.A.T.U.P.). Dans pratiquement tous les autres cas, le secrétariat est assuré par le C.E.S.R.W. : C.R.A.T. (article 245 du C.W.A.T.U.P.), C.W.E.D.D. (article R.14 du livre I^{er} du C.W.E.), le C.S.W.C.N. (article 13 de l'arrêté du 18 octobre 1990) et la C.R.M.S.F. (article 488 du C.W.A.T.U.P., étant entendu cependant que le secrétariat des chambres provinciales est assuré par un agent de l'administration). Du décret du 5 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil économique régional pour la Wallonie, la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région Wallonne, il ressort clairement que, pour l'exercice de ses missions propres et pour les commissions dont il assure le secrétariat (http://www.cesrw.be/pages/2_1.html), le C.E.S.R.W. a du personnel ou des agents (voy. not. les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 3; voy. ég. http://www.cesrw.be/pages/82_1.html), à savoir plus de cinquante personnes (voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 30 juin 1994 portant approbation de la modification du cadre organique du personnel du Conseil économique et social de la Région wallonne, *M.B.*, 29 sept. 1994), à tel point d'ailleurs qu'un comité de concertation y est spécialement attaché (voy. l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 28 septembre 1989 portant création des comités de concertation pour le Conseil économique et social de la Région wallonne, *M.B.*, 10 févr. 1990). En d'autres termes, même quand le secrétariat des commissions consultatives est assuré par le C.E.S.R.W., et sans examiner ici le statut de cet organisme, il l'est donc par des fonctionnaires et agents publics. La seule exception concerne les commissions de conservation des sites Natura 2000, pour lesquelles rien n'est prévu dans ce sens : si l'arrêté du 20 octobre 2003 parle de secrétaire, il n'indique nullement qu'il doit s'agir d'un agent public.

D'un point de vue matériel, il n'est pas possible de déterminer avec certitude le but des activités des conseils consultatifs et des comités d'accompagnement, puisqu'il dépend de la finalité qui doit être attribuée à la participation et que cette finalité reste aujourd'hui indéterminée⁶²⁷. A titre d'exemple, si cette finalité devait avant tout relever de l'information de l'autorité dans l'intérêt général, il ne ferait pas de doute que le critère de l'exercice d'une mission de service public serait rencontré; si, par contre, elle devait avant tout relever de la défense des intérêts individuels des particuliers, le critère ne paraîtrait *a priori* pas rencontré.

Les conseils consultatifs et les comités d'accompagnement sont-ils soumis à un contrôle des pouvoirs publics? La réponse est négative en ce qui concerne le contenu des interventions des conseils consultatifs directement liées à la participation⁶²⁸. Mais, à nos yeux, dans ce domaine, un contrôle n'aurait par nature aucun sens: il y va de l'effet utile de la consultation. Dès lors, à supposer que l'existence d'un contrôle constitue l'un des critères de l'autorité administrative, il pourrait fort bien être considéré que l'absence de contrôle sur le contenu des interventions des conseils consultatifs et des comités d'accompagnement ne permet pas de conclure qu'ils ne sont pas des autorités administratives. La réponse est également négative en ce qui concerne la mise en œuvre concrète des obligations qui sont les leurs en termes de participation⁶²⁹. C'est d'ailleurs susceptible d'être dommageable⁶³⁰, sauf dans les cas où le législateur a prévu

627. Voy. l'examen des finalités de la participation dans la seconde partie de notre travail.

628. Les pouvoirs publics ne peuvent censurer ces interventions.

629. Nous visons ici non plus le contenu de leurs interventions mais l'adoption par eux d'avis quand ils sont requis d'en adopter.

630. Dans son avis n° 38.354/4, du 12 juin 2005 (*Doc., Parl. w., 2004-2005, n° 208/1, p. 6*), la section de législation du Conseil d'État avait demandé au gouvernement de « veiller à » ce que la C.R.A.T. rende un avis en séance plénière et non en section (dans le même sens, voy. l'avis n° 38.353/4, du 28 avril 2005). Le gouvernement ne disposait cependant pas de pouvoir de coercition à cet effet. En cas de maintien par la C.R.A.T. de sa manière de travailler après une nouvelle demande d'avis, la position du Conseil d'État pouvait mettre, ni plus ni moins, le gouvernement dans l'impossibilité d'adopter une décision valable. D'un point de vue théorique, un tel comportement de la C.R.A.T. pouvait éventuellement donner lieu à des sanctions liées au droit de la responsabilité civile. Mais, du fait du délai qu'elle requiert pour sa mise en œuvre, cette sanction était fort peu efficace au regard des nécessités de l'action administrative. Le législateur a bien perçu la nécessité de se préoccuper de cette question (voy. *Doc., Parl. w., 2004-2005, n° 208/1*). Il a adopté à cet effet son décret du 27 octobre 2005, déjà évoqué à plusieurs reprises. Nous verrons cependant ci-après que le texte de ce décret ne clarifie pas nécessairement les choses.

une parade⁶³¹. Pour le reste, on remarque malgré tout que ce sont les pouvoirs publics – le plus souvent le gouvernement – qui procèdent à la désignation des membres de ces conseils⁶³², déterminent leur mode de fonctionnement⁶³³, fixent leur budget⁶³⁴, quand il ne s’agit pas pour le gouvernement de recevoir d’eux un rapport annuel de leurs activités⁶³⁵ ou de présider leurs réunions⁶³⁶. Il existe donc malgré tout une certaine forme de contrôle des autorités sur le fonctionnement des conseils consultatifs mais elle est relativement réduite.

De ce qui précède, on peut donc retenir que ces conseils et comités sont créés par les autorités publiques, que leur fonctionnement est déterminé par elles, que leur contrôle l’est également dans une certaine mesure et qu’ils peuvent éventuellement être considérés comme exerçant une mission de service public. A ce stade, on est donc fort proche de la définition de l’autorité administrative telle qu’elle découle de la jurisprudence de la Cour de cassation, mais il reste à examiner le critère déterminant du pouvoir de prendre des décisions obligatoires à l’égard de tiers.

A cet égard, la situation n’est pas non plus très claire. Si les conseils consultatifs et comités d’accompagnement ne disposent pas, *a priori*, d’un «*pouvoir de décision propre qui leur a été délégué par le Roi (...) ou qui leur a été*

631. Nous visons ici notamment les hypothèses où le législateur a prévu les effets de l’absence d’avis d’une commission dans le délai à elle imparti pour le rendre (voy. ci-après), à laquelle il nous semble possible d’assimiler l’absence d’avis valablement rendu dans ce délai (dans le même sens, voy. l’exposé des motifs de ce qui est devenu le décret du parlement wallon du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110, 110*bis* et 127 du C.W.A.T.U.P. (*Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n° 208/1, p. 2)). Or, en ce qui concerne l’avis de la C.R.A.T. dont il vient d’être question, on peut précisément renvoyer à l’article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, du C.W.A.T.U.P., suivant lequel le dépassement de délai équivaut à un avis favorable.

632. C’est le cas en ce qui concerne la C.R.A.T., la C.C.A.T., le C.W.E.D.D., le C.S.W.C.N., la C.R.M.S.F. et, partiellement à tout le moins, les commissions de conservation des sites Natura 2000.

633. C’est le cas en ce qui concerne la C.R.A.T., la C.C.A.T., le C.W.E.D.D., le C.S.W.C.N., les commissions de conservation des sites Natura 2000 et la C.R.M.S.F.

634. C’est expressément prévu pour la C.R.A.T. et la C.R.M.S.F.

635. C’est ce qui est prévu à charge de la C.R.M.S.F. On remarque que, suivant la section de législation du Conseil d’État, cet élément peut suffire en termes de contrôle (avis du 17 mars 1997 sur l’avant-projet de décret relatif au C.S.A. (*Doc.*, C.C.F., 1996-1997, n° 148/1, p. 100)). Il faut cependant insister sur le fait que l’obligation de dépôt d’un rapport d’activité n’existe pas dans tous les cas. Avant l’entrée en vigueur du décret du 27 octobre 2005 déjà évoqué à plusieurs reprises, la C.R.A.T. était également soumise à cette obligation, par l’article 6, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., qui ne la vise désormais plus.

636. Le ministre peut présider les réunions du C.W.E.D.D. et du C.S.W.C.N. quand il le désire.

attribué directement par la loi»⁶³⁷ quand ils rendent leurs avis⁶³⁸ ou quand ils interrogent des tiers⁶³⁹, ils en disposent par contre «lorsqu'ils prennent des décisions, par exemple à l'égard (du) personnel»⁶⁴⁰ qui leur est éventuellement attaché⁶⁴¹, ou en ce qui concerne leur fonctionnement^{642, 643},

637. Suivant le critère exposé par J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 225. En effet, sans les décisions administratives finales qui y font suite, leurs avis ne produisent en principe pas d'effet juridique propre (comp., à propos du comité de concertation des articles 31 et s. de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, C.E., 4 nov. 2003, *Ville de Bruxelles et Thielemans*, n° 125.026).

638. A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1989, p. 95. De telle sorte que, *a priori*, ils ne devraient pas être considérés comme des «conseils d'administration active» (A. BUTTGEBACH, *Principes généraux – Organisation et moyens d'action des administrations publiques*, Bruxelles, Larcier, 1954, p. 382).

639. Comme on le verra, certains conseils consultatifs disposent de la possibilité d'interroger des tiers pour se forger une opinion. À ce sujet, dans le cadre des travaux préparatoires du décret du 15 mai 2003, un député a fait remarquer que le texte «établit ainsi un droit pour une C.C.A.T. d'interroger (un) bureau indépendant du gouvernement» (*Doc.*, Parl. w., 2002-2003, n°s 435/2 et 469/5, p. 25). Le ministre a répondu en indiquant que, «au sens de la directive européenne, le C.W.E.D.D., la C.R.A.T. ou la C.C.A.T. sont des instances ou des autorités susceptibles d'être concernées par le projet en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement. Dans son article 6, la directive impose clairement que les autorités concernées par le projet en raison de leurs responsabilités en matière d'environnement puissent obtenir des informations dont la nature est répertoriée dans la directive». Le même député a estimé qu'il n'est au contraire pas sûr qu'il s'agisse d'autorités dans ce sens, en remarquant par ailleurs que la C.C.A.T. pourrait ainsi obtenir des informations que le ministre lui-même ne pourrait obtenir (dans la vision qu'en donne le ministre lui-même). «En effet, l'autorité est celle qui exerce le pouvoir. Les commissions consultatives sont des organes de conseil et ne peuvent donc être mises sur le même plan que les autorités». Quoi qu'il en soit, la possibilité dont il est ici question ne constitue pas à nos yeux un critère pertinent. En effet, les commissions auxquelles elle est offerte par un texte ne se voient pas pour autant conférer un pouvoir de coercition vis-à-vis des tiers à interroger.

640. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 229. Voy. ég. A. BUTTGEBACH, *Principes généraux – Organisation et moyens d'action des administrations publiques*, Bruxelles, Larcier, 1954, p. 382; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VAN-DE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 2002, p. 957.

641. Voy. ci-dessus ce qui a été dit du secrétariat des commissions consultatives. L'article 245 du C.W.A.T.U.P. précise expressément que la conduite du secrétariat de la C.R.A.T., qui est mis à sa disposition par le C.E.S.R.W., est assurée par le bureau de la commission. Il est vrai, cependant qu'*a fortiori* quand aucun texte semblable n'existe, la question des rapports hiérarchiques entre les membres des commissions consultatives et les agents et fonctionnaires qui sont mis à leur disposition est sans doute vaste et nécessiterait des recherches approfondies en droit de la fonction publique.

642. Voy. par ex. l'article 244 du C.W.A.T.U.P., qui fait expressément référence à des «décisions» de la C.R.A.T. Il peut s'agir de l'organisation des travaux, de la convocation à des réunions, du règlement des conflits d'intérêt, etc.

643. Comp., à propos du médiateur fédéral, P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 224.

quand ils sont habilités à le faire. On peut par ailleurs penser que, dans le cadre de leurs avis, les prérogatives dont ils disposent ne sont pas aussi « neutres » qu'elles paraissent être de prime abord. A tout le moins du fait de la jurisprudence du Conseil d'Etat, ces avis restreignent en effet clairement et de manière importante le pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont les autorités destinataires disposent⁶⁴⁴. En d'autres termes, indirectement à tout le moins, ces avis eux-mêmes ne sont en réalité pas totalement dépourvus d'effet juridique contraignant vis-à-vis des tiers⁶⁴⁵ et il ne serait pas complètement exclu de considérer que le critère matériel dont il est ici question est, de ce fait, rencontré. En suivant cette manière de voir, les conseils consultatifs et comités d'accompagnement constitueraient des autorités administratives. La désignation du C.W.E.D.D.⁶⁴⁶ par la section de législation du Conseil d'Etat en tant qu'« autorité responsable » au sens de l'article 6, § 3, de la directive S.E.A. ou de l'article 6, § 1^{er}, de la directive E.I.E.⁶⁴⁷ tendrait à le confirmer.

644. Voy. ci-après l'exposé des effets des résultats de la participation. Voy. ég. J.-M. AUBY, « Le régime juridique des avis dans la procédure administrative », *Act. jur.*, 1956, I, 53, cité par J.-P. FERRIER, « La participation des administrés aux décisions de l'administration », *Rev. dr. publ.*, 1974, p. 684 : « il y a un certain artifice dans le point de vue juridique qui s'attache seulement au stade terminal de la procédure et qui n'impute l'acte qu'à l'autorité investie du pouvoir de décision », même s'il « n'a, par lui-même, aucun effet exécutoire » (J.-P. FERRIER, « La participation des administrés aux décisions de l'administration », *Rev. dr. publ.*, 1974, p. 684). Sur cette question, voy. ce qui sera dit ci-après, dans le même sens, à propos du référendum et de la consultation populaire, dans le cadre de l'examen du droit institutionnel interne (dans la seconde partie de notre travail).

645. C'est-à-dire les particuliers qui bénéficient ou doivent « subir » la décision administrative finale.

646. Une commission consultative telle que la C.R.A.T., dont les missions s'étendent à l'ensemble des questions relatives à l'aménagement du territoire, ne peut par contre pas être considérée comme une autorité « dotée d'une responsabilité spécifique en matière d'environnement » au sens de cette disposition (avis n° 36.279 du 28 janvier 2004, sur le projet de décret relatif à l'assainissement des sols, *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 666/1, p. 70; voy. ég. l'avis n° 25.223/9 du 20 juin 1996, *Doc.*, Parl. w., 1995-1996, n° 169/1, p. 9). Il en va de même de la C.C.A.T., dans la mesure où ses missions s'étendent à l'ensemble des questions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme (avis n° 31.683/4 du 3 décembre 2001 sur l'avant-projet de décret dit « d'optimalisation du C.W.A.T.U.P. », *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, p. 91). L'accent est donc mis ici sur le critère du caractère « spécifique » de l'intervention de l'organe concerné.

647. Avis n° 37.291/4 du 23 juin 2004, portant sur le projet d'arrêté du gouvernement wallon relatif au livre I^{er} du C.W.E., p. 18; avis n° 25.223/9 du 20 juin 1996, *Doc.*, Parl. w., 1995-1996, n° 169/1, p. 9.

En France, il est question d'«autorités administratives indépendantes»⁶⁴⁸. Le concept existe en droit belge⁶⁴⁹ et divers organismes ont déjà été qualifiés de cette manière par le Conseil d'Etat, sections de législation⁶⁵⁰ et d'administration⁶⁵¹. Le cadre de vie n'est certes généralement pas expressément cité au titre des domaines dans lesquels ce concept intervient le plus souvent. Il reste cependant que le cadre de vie relève des domaines qui sont «touchés par la complexification croissante de la vie sociale» et soumis au respect de «libertés essentielles», suivant les caractéristiques qui semblent aller de pair avec la création d'autorités administratives indépendantes⁶⁵². D'un autre côté, il est également souvent question, à propos de ces domaines, de l'idée d'équilibre des intérêts et de l'arbitrage entre eux, également présente dans la participation⁶⁵³. Il ne serait donc pas nécessairement exclu que le concept d'autorité administrative indépendante soit applicable en droit de la participation. Doit-on cependant décider le contraire au vu de ce que les autorités administratives indépendantes sont également définies comme exerçant «de façon autonome une mission de régulation sectorielle»⁶⁵⁴, en sorte que «leur rôle

648. La Commission nationale du débat public est expressément désignée comme telle par le législateur depuis une loi du 27 février 2002, alors qu'elle «n'a aucun pouvoir juridique de décider» (J.-C. HELIN et R. HOSTIOU, «Participation, décentralisation et déconcentration: une nouvelle donne en matière de grands projets», *Act. jur. D. A.*, 2002, p. 293) et qu'elle relève donc de «l'administration consultative» (voy. par ex. R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. I, Paris, Montchrestien, 1988, p. 293; A. DE LAUBADERE, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 65, indique que l'expression est de HAURIU; voy. ég. F. DE BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Paris, Librairie Armand Colin, 1973, p. 294).

649. Voy. not. A. VAGMAN, «Autorité administrative indépendante, amendes administratives et diffusion de scènes de violence gratuite: réflexions autour de l'arrêt *S.a. TVI* prononcé le 5 décembre 2001 par le Conseil d'État», *A.P.T.*, 2003, pp. 253 et s. (voy. spéc. p. 269: «la création d'autorités administratives indépendantes est un phénomène en marche, qui va croissant»; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 557; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 275).

650. Voy. X. DELGRANGE, L. DETROUX et H. DUMONT, «La régulation en droit public», in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, n° 45.

651. C.E., 18 avril 2005, *R.T.B.F.*, n° 143.303; C.E., 24 mars 2005, *s.a. TVI*, n° 142.593. Voy. ég., à propos d'un organe administratif qui entretient certains liens avec le pouvoir législatif, destinés à assurer son indépendance vis-à-vis des administrations concernées par ses décisions, C.E., 19 juill. 2006, *Housieaux*, n° 161.407.

652. X. DELGRANGE, L. DETROUX et H. DUMONT, «La régulation en droit public», in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, n° 43, citant C. TEITGEN-COLLY, «Les instances de régulation et la Constitution», *Rev. dr. publ.*, 1990, p. 155.

653. Voy. ci-après l'exposé des finalités de la participation.

654. C. TEITGEN-COLLY, «Les autorités administratives indépendantes: histoire d'une institution», in C.-A. COLLARD et G. TMSIT, *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, P.U.F., 1988, p. 24, citée par X. DELGRANGE, L. DETROUX et H. DUMONT, «La régu-

va bien au-delà de celui des commissions administratives»⁶⁵⁵? Ce n'est pas certain. En effet, quand on parle du mode d'intervention des autorités administratives indépendantes, il n'est pas toujours question de décisions administratives mais également de «*modes d'expression plus souples et plus concertés (avis, observations, conseils, rapports, ...)*»⁶⁵⁶, ce qui ressemble furieusement à la participation.

lation en droit public», in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, n° 43. M. LONG, «Du bon usage des commissions», *R.I.S.A.*, 1994, p. 599, indique qu'elles «peuvent édicter des normes, prendre des sanctions, délivrer des autorisations». À titre d'exemple en Belgique, la Commission bancaire et financière est qualifiée d'autorité administrative indépendante par J. LE BRUN (J. LE BRUN, «Les autorités administratives indépendantes: le cas de la Commission bancaire et financière belge», *R.I.D.E.*, 1997, p. 186) et elle a par exemple, suivant les textes applicables, «l'autonomie complète dans la gestion de son personnel», «l'autonomie budgétaire et financière» et, surtout, «le pouvoir d'imposer des règlements et d'accorder des dérogations», etc. À propos des autorités administratives indépendantes, M. LEROY indique qu'il s'agit de «soustraire l'accomplissement de certaines tâches, pourtant administratives, à l'autorité des responsables politiques qui sont à la tête des administrations» (M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 255). Dans plusieurs avis, la section de législation du Conseil d'État (qui pourrait elle-même être qualifiée de telle? Voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 557) a qualifié la C.R.I.E. d'autorité administrative indépendante (voy. not. l'avis n° 37.291/4 du 23 juin 2004, portant sur le projet d'arrêté du gouvernement wallon relatif au livre I^{er} du C.W.E., p. 6) et, dans sa décision n° 33 du 4 octobre 1994, la C.R.I.E. s'est elle-même qualifiée d'autorité administrative indépendante (*Am.*, 1994, p. 302, note F. JONGEN). Il faut cependant rappeler que cette commission «dispose de pouvoirs réels puisqu'(elle) prononce une véritable décision au terme de (son) instruction» (C. DE TERWANGNE, «L'accès du public à l'information détenue par l'administration», *Rev. b. dr. const.*, 1996, p. 137; le terme «décision» apparaît notamment aux articles R.27 à R.30 du livre I^{er} du C.W.E. et le recours au Conseil d'État est ouvert directement à l'encontre de cette décision): sa situation est plus éloignée de celle des commissions consultatives que sa qualification de «commission» pourrait *a priori* le laisser entendre.

655. M. LONG, «Du bon usage des commissions», *R.I.S.A.*, 1994, p. 599. Si la CADA française a récemment été expressément qualifiée d'autorité administrative indépendante par le législateur, c'est parce qu'elle «détient désormais le pouvoir d'infliger des amendes» (S. B., «La CADA devient une autorité administrative indépendante», *Act. jur. D.A.*, 2005, p. 1206).

656. X. DELGRANGE, L. DETROUX et H. DUMONT, «La régulation en droit public», in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, n° 43. Parmi les organismes qui ont déjà été qualifiés d'autorités administratives indépendantes par la section de législation du Conseil d'État, on trouve, par exemple, la Commission de protection de la vie privée, instituée par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements et données à caractère personnel. Or, son intervention est fort comparable à celle des conseils consultatifs qui relèvent de la participation: elle rend des avis sur des projets de textes (article 29), elle peut formuler des recommandations générales sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée (article 30) et peut mener une mission de médiation (article 31). Elle ne dispose donc pas de réel pouvoir de décision.

On le voit, on ne peut exclure qu'un jour la qualification d'autorité administrative, le cas échéant indépendante, soit éventuellement attribuée à nos conseils consultatifs ou comités d'accompagnement⁶⁵⁷. Si tel était le cas, cela signifierait, ni plus ni moins, que la participation du public aux décisions des autorités administratives serait en réalité assurée, en ce qui concerne ces deux modes d'intervention, par d'autres autorités administratives. Cela serait pour le moins paradoxal et aurait pour effet d'exclure les commissions consultatives et les comités d'accompagnement de la participation.

§ 6. La participation et la qualité juridique

La qualité étant le « titre auquel une personne figure dans un acte juridique »⁶⁵⁸, on verra ci-après que, le plus souvent – par nature, dirons-nous – dans le cadre de l'enquête ciblée mais également dans le cadre du droit d'initiative, des commissions consultatives, des comités d'accompagnement et des réunions de concertation, de nombreux textes en exigent une de la part des particuliers appelés à participer. Il s'agit tantôt de celle de propriétaire⁶⁵⁹, tantôt de celle de titulaire de droit réel sur les biens

657. Le concept d'autorité administrative indépendante soulève malgré tout d'importantes difficultés. Dans ce cadre, la nécessité de préserver l'indépendance des autorités administratives indépendantes vis-à-vis des pouvoirs institués par la Constitution s'oppose en effet directement à la nécessité que la responsabilité des interventions des dites autorités soit assumée par ces mêmes institutions et, donc, que ces dernières puissent exercer sur elles un contrôle, deux « exigences en partie contradictoires » (X. DELGRANGE, L. DETROUX et H. DUMONT, « La régulation en droit public », in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, n° 47). C'est ainsi que, si elle ne rejette pas l'attribution d'un certain pouvoir décisionnel à ces autorités, la section de législation du Conseil d'État leur dénie par contre tout pouvoir réglementaire, en invoquant clairement l'article 108 de la Constitution, qui désigne le Roi comme seule autorité compétente pour établir des normes d'exécution des lois (*idem*, n° 51). Or, précisément, la question est de savoir si des autorités administratives indépendantes sont conciliables avec la Constitution dès lors qu'elles n'y sont pas visées et que l'absence de contrôle de leurs interventions par les autorités qui, elles, y sont visées l'est encore moins. La doctrine belge ne s'est pas encore penchée de manière systématique sur sa constitutionnalité (voy. X. DELGRANGE, L. DETROUX et H. DUMONT, « La régulation en droit public », in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, n° 47). Dans cette mesure, il nous paraîtrait présomptueux de prétendre vider ici la question.

658. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2004. Ou, pour établir un parallélisme avec le contentieux, il s'agit du « pouvoir en vertu duquel le plaideur agit » (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 645, citant M. HECQUARD-THERON, « De l'intérêt collectif », *Act. jur. D.A.*, 1986, p. 65).

659. Comme nous le verrons en examinant les finalités de la participation, cette exigence est ancienne et quasiment « traditionnelle ». Dans le même sens, voy. R. ANDERSEN et F. HAUMONT, « Rapport belge », in *Citoyen et administration*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 49.

concernés par la décision à prendre⁶⁶⁰, tantôt de celle de domicilié à tel endroit⁶⁶¹, tantôt de celle de représentant présumé de divers intérêts⁶⁶², tantôt de celle d'association de défense de l'environnement, etc.

Sous réserve de l'admissibilité de ces exigences spécifiques⁶⁶³, la désignation d'un particulier faite en fonction d'une qualité déterminée devrait au moins avoir les deux conséquences suivantes :

- en cas de perte de cette qualité, la désignation devrait être retirée ou perdre ses effets. Certains textes le prévoient⁶⁶⁴ mais ce n'est pas toujours le cas⁶⁶⁵ ;
- l'intervention participative devrait être rejetée si son contenu ne s'inscrit pas dans le respect de la qualité considérée. On constate pourtant qu'aucun texte ne va dans ce sens. Il en va de même en jurisprudence, mais cela s'explique sans doute par le fait que personne n'a jusqu'à présent soulevé de moyen sur cette base.

660. Ou, plus généralement, ce que J. SAMBON qualifie de « maîtrise juridique particulière que possède l'intéressé sur les biens concernés » (J. SAMBON, « Le droit de pétition et le déclenchement de procédures par le public : de la participation réactive à la participation proactive », in B. JADOT (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 49).

661. Nous n'en recensons cependant qu'un seul exemple, par ailleurs indirect. Dans le cadre du recours que le fonctionnaire délégué peut tenter contre un permis d'urbanisme dans lequel l'autorité compétente n'a pas rencontré les réclamations formulées par un certain nombre de riverains, l'article 108, § 2, 2°, du C.W.A.T.U.P. formule certaines exigences supplémentaires, au respect desquelles le recours potentiel du fonctionnaire délégué est conditionné : non seulement le nombre de réclamants doit dépasser un certain seuil mais seuls sont comptées, dans ce cadre, les personnes inscrites au registre de la population de la commune où le projet est situé. Nouvelle en droit wallon puisqu'elle date de 2002, cette exigence limite la portée géographique du « privilège » du recours potentiel du fonctionnaire délégué au territoire de la commune concernée, en faisant fi des éventuelles répercussions « transfrontières » du projet, et elle exclut les habitants de la commune qui ne sont pas officiellement domiciliés sur son territoire.

662. Voy. l'examen de la question suivante.

663. Au regard des normes supérieures et, notamment, du principe d'égalité et de la Convention d'Aarhus. Nous renvoyons à cet égard à l'examen de ces normes dans la seconde partie de notre travail.

664. C'est le cas pour les membres de la C.R.A.T. (article 242, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P. ; on remarque que le retrait de la désignation nécessite une décision expresse préalable du gouvernement) et du C.W.E.D.D. (article R.7, alinéa 10, du livre I^{er} du C.W.E.).

665. Rien n'est par exemple prévu en ce qui concerne les membres du C.S.W.C.N., des commissions de gestion des sites Natura 2000, de la C.R.M.S.F. et des C.C.A.T. Ceci étant, dans la plupart des cas qui viennent d'être cités, les désignations ont une validité limitée dans le temps : sans doute a-t-on trouvé là la modalité la plus pratique pour parvenir à un résultat satisfaisant au regard des exigences de qualité.

§ 7. La participation et la représentation

Dans un certain nombre de cas, les bénéficiaires apparents de la participation ne sont autres que des représentants, réels ou présumés, des particuliers. On parle alors de participation représentative ou indirecte⁶⁶⁶. Dans certaines hypothèses, on l'a déjà observé, il s'agit même, en réalité, de participation représentative au second degré, en ce sens qu'il ne s'agit pas de représentants directs mais de délégués d'organes composés, en tout ou en partie, de représentants directs⁶⁶⁷.

A ce sujet, la première question essentielle est évidemment celle du mode de désignation des représentants. A cet égard, on distingue avant tout la désignation opérée par l'autorité compétente de celle opérée par les particuliers eux-mêmes. Dans la première hypothèse, soit l'autorité désigne souverainement les représentants, soit elle doit à tout le moins respecter certains critères⁶⁶⁸, soit son choix est limité aux candidats qui ont répondu à un appel public⁶⁶⁹, soit encore elle doit obligatoirement faire appel aux associations de défense de certains intérêts⁶⁷⁰. La seconde hypothèse est en réalité très rare⁶⁷¹. Les textes qui la concernent sont par ailleurs lacunaires quant aux modalités à respecter en vue de cette désignation : tout se passe comme si les particuliers s'entendaient néces-

666. Voy. par ex. P.-M. BOULANGER, B. DE RIDDER, P.-Y. THOMAS et J. VAN ASSCHE, I.D.D. et C.D.O., *Mesurer le développement durable en Belgique: quels rôles pour les processus participatifs?*, étude réalisée à la demande du Conseil fédéral du développement durable, mai 2003, p. 37; J. RIVERO, « Introduction », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p.12; J.-P. FERRIER, « La participation des administrés aux décisions de l'administration », *Rev. dr. publ.*, 1974, p. 679.

667. C'est par exemple le cas quand certains membres d'un conseil consultatif ou d'une association, censés représentés les particuliers, sont désignés comme membres d'autres conseils consultatifs.

668. Qui, quand ils sont trop nombreux, peuvent entraîner des difficultés de désignation. Voy. par ex. la décision du gouvernement wallon du 14 octobre 2004 de prolonger l'appel à candidatures pour les postes de président des commissions de conservation des sites Natura 2000, justifiée par le manque de candidatures reçues.

669. Voy. par exemple ci-après la désignation des membres de la C.C.A.T. ou de certains membres des commissions de gestion des sites Natura 2000.

670. Voy. par exemple ci-après la désignation de certains membres du C.W.E.D.D. Pour un bref relevé des différents types d'associations, voy. M. PRIEUR, « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *Rev. jur. environ.*, p. 22.

671. Voy. par exemple ci-après la désignation des particuliers qui prennent part à une concertation à la suite d'une enquête publique relative à une demande de permis d'urbanisme ou de lotir.

sairement toujours à merveille à ce sujet, ce qui est évidemment une vue de l'esprit⁶⁷².

On constate aujourd'hui et depuis quelques années un engouement pour les associations de défense de l'environnement⁶⁷³, présentées par certains – et spécialement ... elles-mêmes⁶⁷⁴ – comme la solution idéale pour concilier la participation et les inconvénients qu'elle présente. Certains auteurs sont favorables à cet appel aux associations mais sans indiquer réellement pourquoi, comme si c'était aujourd'hui devenu tout aussi naturel que la participation elle-même⁶⁷⁵ ou comme si ce l'était depuis toujours⁶⁷⁶. D'autres indiquent que les associations constituent un «*thermomètre de la démocratie*»⁶⁷⁷. D'autres encore invoquent des raisons pratiques, telle que l'existence de «*quasi-impossibilité(s) technique(s)*» de faire autrement pour certains types de décision⁶⁷⁸, des situations géographiques particulières⁶⁷⁹ ou la représentation de certaines couches

672. L'expérience montre par exemple que, de plus en plus souvent, certains particuliers envisagent de contester en justice leur absence de désignation en tant que représentants et l'on verra sans doute un jour l'un d'entre eux soulever le moyen devant un juge.

673. Comp. J. NYE, «Le pouvoir montant des O.N.G.», *La Libre Belgique*, 25 et 26 sept. 2004, p. 25.

674. Voy. V. DE COOREBYTER, *La citoyenneté*, Bruxelles, CRISP, 2002, p. 66; voy. ég. S. GUÉRARD, «La démocratie locale en questions», *Rev. dr. publ.*, 2004, p. 1318.

675. Dans ce sens, voy. par ex. D. BLANC, «La participation et l'action non contentieuse des associations», in *L'effectivité du droit européen de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2000, p. 61.

676. E. JORION, «De l'administration des affaires du peuple par le peuple», *A.P.T.*, 1977, p. 267.

677. D. BLANC, «La participation et l'action non contentieuse des associations», in *L'effectivité du droit européen de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2000, p. 49.

678. P. ORIANNE, «La participation et les activités économiques», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 306, qui vise les «actes de l'autorité à portée générale et impersonnelle», qui correspondent sans doute aux décisions les moins «individualisables» visées par J.-P. FERRIER (P. FERRIER, «La participation des administrés aux décisions de l'administration», *Rev. dr. publ.*, 1974, p. 679). L'auteur n'indique cependant pas en quoi cette impossibilité consiste et nous ne le percevons pas, au vu de la possibilité d'organiser par exemple, dans le cadre de l'adoption de ce type de décisions, une enquête publique dont le coût logistique strictement lié à son organisation peut malgré tout être maîtrisé.

679. Ainsi, il peut arriver qu'il n'y ait tout simplement aucun particulier présent sur les lieux et aucun particulier averti du projet. «Paradoxalement, tel pourrait être le cas d'implantations dans un milieu naturel préservé d'où les riverains seraient absents. En pareille situation, il devrait être recommandé de consulter des associations spécialisées, ce qui se vérifie rarement dans la pratique» (J.-F. NEURAY, «Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement», in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, E. Story-Scientia, 1998, p. 154).

sociales⁶⁸⁰. Pour beaucoup, enfin, l'appel aux associations favorise une meilleure défense de l'environnement en lui-même⁶⁸¹.

A ce stade, les textes qui y font directement appel ne sont pas spécialement nombreux⁶⁸². Il n'est cependant pas exclu qu'ils se multi-

680. L. P. SUETENS, «Preventieve rechtsbescherming bij overheidsoptreden», *T.B.P.*, 1981, p. 68.

681. Sans doute en suivant l'idée que, «lorsqu'elles œuvrent pour la protection d'un environnement qui excède le niveau local et qu'elles contestent un arrêté réglementaire, (elles) sont principalement mues par un intérêt qui se situe davantage sur le plan des idées et qui concerne la collectivité toute entière, que par des objectifs concrets. Atteignant ainsi un niveau élevé de généralité et d'abstraction, leur intérêt "flirte" avec l'intérêt public. Leur recours n'est pas éloigné en pareille occurrence d'un recours dans l'intérêt de la loi, même s'il ne peut y être identifié du strict point de vue de l'orthodoxie juridique» (P. GILLIAUX, *Les directives européennes et le droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 154). Voy. ég. J. JENDROSKA et S. STEC, «The Aarhus Convention: Towards a New Era in Environmental Democracy», *Env. Liability*, 2001, p. 144; D. BLANC, «La participation et l'action non contentieuse des associations», in *L'effectivité du droit européen de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2000, pp. 49 à 51; B. JADOT, J.-P. HANNEQUART et E. ORBAN DE XIVRY, *Le droit de l'environnement*, Bruxelles, De Boeck, 1988, p. 365. Il est vrai que la jurisprudence établit une distinction – certes pas toujours aisée à mettre en œuvre dans les cas d'espèce – entre les intérêts personnels des membres d'une a.s.b.l. et l'intérêt collectif qu'elle est censée défendre suivant son objet social (voy. not. B. JADOT, «Les associations de protection de l'environnement devant le Conseil d'État: une espèce en voie de disparition?», obs. sous C.E., 24 sept. 2004, *A.s.b.l. Grez-Doiceau, Urbanisme et environnement*, n° 135.408, *J.T.*, 2005, pp. 120 et s.; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 673. En jurisprudence, voy. not. C.A., 29 mai 1997, n° 33/97, pt B.1.1.1; C.E., 24 sept. 2004, *A.s.b.l. Grez-Doiceau, Urbanisme et environnement*, n° 135.408, *J.T.*, 2005, p. 119 et obs. B. JADOT; C.E., 13 juill. 2004, *A.s.b.l. Réserves naturelles et crts*, n° 133.834; C.E., 13 juin 2002, *Brysse*, n° 107.820; C.E., 21 mars 2002, *A.s.b.l. Les Amis de la Terre – Belgique et crts*, n° 104.993; C.E., 4 mars 1998, *A.s.b.l. Boterstraatactiecomite et crts*, n° 72.213; C.E., 16 mars 1998, *A.s.b.l. Boterstraatactiecomite et crts*, n° 72.801; C.E., 22 avril 1998, *A.s.b.l. Natuursreservaten*, n° 73.182; C.E., 30 mars 1994, *A.s.b.l. Greenpeace Belgium*, n° 46.786; C.E., 29 janv. 1993, *A.s.b.l. Inter-Environnement-Wallonie*, n° 41.822; C.E., 26 janv. 1993, *A.s.b.l. Les Amis de la Terre – Belgique*, n° 41.757; C.E., 11 août 1989, *Wellens et consorts*, n° 32.953; C.E., 24 mai 1989, *A.s.b.l. Les Amis de la Terre – Belgique*, n° 32.633; C.E., 12 juin 1987, *Devos et consorts*, n° 28.086; C.E., 24 avril 1987, *A.s.b.l. Inter-Environnement-Wallonie*, n° 27.834.

682. Voy. ci-après la composition de la C.R.A.T., du C.W.E.D.D., des commissions de gestion des sites Natura 2000, du C.S.W.C.N. et des régies de quartier des ZIP. En dehors de la participation au sens où nous l'entendons, voy. ég. l'article D.33 du livre I^{er} du C.W.E., à propos de la gestion menée en matière d'environnement par les «associations volontaires», qui doit apparaître dans le rapport sur l'état de l'environnement wallon. Cette retenue législative s'explique sans doute par le fait que, «historiquement, la liberté d'association a été vue avec méfiance par l'État» (R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. II, Diegem, Kluwer, 2002, p. 181).

plient à l'avenir⁶⁸³, en raison notamment du contenu de la Convention d'Aarhus ou de la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale⁶⁸⁴.

Globalement, le recours à la représentation – volontaire⁶⁸⁵ ou imposée⁶⁸⁶ – dans le cadre de la participation soulève lui-même l'important problème de sa qualification: la relation entre le représentant et le représenté s'analyse-t-elle oui ou non en un mandat? Les conséquences concrètes immédiates de la réponse à cette question sont les suivantes. On sait qu'«*un conflit peut exister entre l'intérêt personnel d'un individu et l'intérêt collectif du groupe auquel il appartient*»⁶⁸⁷. Si les représentants dont il est ici question devaient exercer leur mission dans le respect et les limites d'un mandat⁶⁸⁸, ils ne pourraient faire prévaloir leurs intérêts sur ceux dont ils ont reçu mission d'assurer le relais. Dans la même hypothèse, l'autorité devrait, dans le cadre de la prise en compte des résultats de la participation, vérifier systématiquement sous cet angle et *in concreto* l'intervention de chaque «mandataire». De même, des tiers – et, spécialement, les «mandants» – pourraient remettre en cause des décisions administratives sur cette base⁶⁸⁹. Enfin, les positions adoptées par les représentants engageraient juridiquement les «mandants»⁶⁹⁰.

A priori, on ne voit pas ce qui, dans le cadre de la représentation volontaire, pourrait s'opposer à l'idée de délégation et rien ne permet de s'écarter du concept bien connu de mandat, même s'il relève du droit civil⁶⁹¹. Aucun texte n'interdit expressément qu'une intervention participative soit le fait d'un représentant du bénéficiaire désigné⁶⁹² et un

683. Pour un exemple récent, voy. l'article 3, § 3, de l'arrêté du gouvernement wallon du 8 novembre 2000 portant création du comité de concertation pour l'environnement de l'aéroport de Liège-Bierset (*M.B.*, 23 nov. 2000).

684. Voy. la seconde partie de notre travail.

685. À titre d'exemple, un particulier demande à un autre de s'exprimer à sa place au cours d'une enquête publique.

686. Commissions consultatives, comités d'accompagnement et concertation, quand la représentation y est prévue. Nous verrons en effet qu'il n'y a pas de mécanisme de représentation dans le cadre de la concertation relative aux sites Natura 2000.

687. P. ORIANNE, «La participation et les activités économiques», *in La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 321.

688. Comp., à propos des conseils consultatifs, J.-P. FERRIER, «La participation des administrés aux décisions de l'administration», *Rev. dr. publ.*, 1974, p. 680.

689. Ce qui impliquerait par exemple qu'ils puissent avoir accès aux procès-verbaux des réunions des conseils consultatifs et aux détails des réunions.

690. Nous reviendrons sur cette question en examinant les effets juridiques de la concertation.

691. Article 1984 du Code civil.

692. Comp., en ce qui concerne les recours administratifs, C.E., 17 oct. 1980, *s.a. Siepa*, n° 20.648.

mandat peut donc valablement avoir pour objet l'intervention dans le cadre d'un mécanisme de participation⁶⁹³.

Il semble tout aussi clair qu'à l'inverse, pour réclamer pour le compte d'un autre, il faut disposer d'une autorisation ou d'un mandat⁶⁹⁴. Certains voudraient en déduire l'obligation générale, pour tout représentant, de présenter à l'autorité le mandat dont il dispose. On comprend cette exigence dans les quelques cas où le droit restreint le public admis à participer à certaines personnes particulières, spécialement si elles doivent présenter une qualité précise. On la comprend moins dans les autres cas, au vu de l'absence de condition d'intérêt à participer que nous évoquerons ci-après⁶⁹⁵.

Qu'en est-il du mandat dans le cadre des commissions consultatives et de la concertation, quand la représentation y est imposée? P. WERY indique qu'à côté du mandat conventionnel, il existe des hypothèses de «mandats légaux» qui sont régis par des dispositions particulières qui prévalent le cas échéant sur celles du Code civil⁶⁹⁶. En droit public, on connaît également une forme, tout à fait particulière, de mandat «consti-

693. Comp. E. ORBAN DE XIVRY, «La procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet», in *Le permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, p. 118.

694. C.E., 20 févr. 1986, *S.p.r.l. Lorent et enfants*, n° 26.195; voy. ég. F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 288; B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 121. Quand on veut réclamer au sujet de la situation d'un autre, il est donc plus prudent de le faire soi-même, dès lors que c'est admis (voy. ci-après). Il arrive par ailleurs qu'un texte organise directement cette délégation individuelle, comme la procuration dans le cadre de la concertation relative aux sites Natura 2000 (voy. l'article 2, § 1^{er}, alinéa 4, de l'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 relatif aux modalités de la concertation préalable à l'élaboration de contrats de gestion active et à la constatation de l'inexécution des mesures de gestion active).

695. Voy., *contra*, A. LEBRUN, «Le droit à l'information environnementale: pourquoi? Pour qui? Vis-à-vis de qui? Avec quel contenu?», in *Formation permanente CUP*, vol. 55, mai 2002, p. 230: «le désir de transparence ne peut s'accomplir que dans la transparence du demandeur lui-même», ce qui implique selon lui que «la suppression de toute exigence d'intérêt ne signifie pas que l'on ne doive pas avoir qualité pour agir au nom d'une personne morale ou que l'avocat ne soit pas obligé de décliner la qualité de son mandataire» (ces considérations sont formulées à propos du droit à l'information mais elles nous paraissent parfaitement transposables à la participation). On peut comprendre le raisonnement si la participation a pour finalité la défense des intérêts privés. Par contre, si elle ne correspond qu'à une manière pour l'autorité d'obtenir des informations, on peut se demander quelle utilité la vérification de la personne de l'intervenant pourrait bien avoir. Une fois de plus, on le voit, l'examen de la question devrait en principe passer par une détermination préalable de la finalité à attribuer à la participation (voy. ci-après dans la seconde partie de notre travail).

696. P. WERY, «Le mandat», in *Rép. not.*, t. IX, livre VII, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 67.

tutionnel»: le mandat politique des représentants de la Nation, avec la «*présomption irréfragable de conformité à (la) volonté (des mandataires)*»⁶⁹⁷ ou «*l'interdiction de mandat impératif*»⁶⁹⁸ qui le caractérise⁶⁹⁹. Il faut donc examiner les textes relatifs aux conseils consultatifs et à la concertation pour déterminer la mesure dans laquelle le régime du mandat y est d'application.

En ce qui concerne les commissions consultatives, s'il est effectivement souvent question de représentation⁷⁰⁰, elle est essentiellement présumée: d'une part, le plus souvent, il n'y a pas réellement d'acte de mandat émanant des présumés mandants⁷⁰¹ ni de choix par eux, *intuitu personae*, de leurs mandataires⁷⁰² et, d'autre part, le contenu du mandat est fixé par le texte applicable lui-même⁷⁰³ et non par les mandants. Il en découle notamment, dans les textes applicables, l'absence d'obligation, dans le chef des mandataires, de rendre compte de l'exercice de leur mission⁷⁰⁴ et l'impossibilité pour les mandants de les récuser eux-mêmes⁷⁰⁵. Les textes prévoient également régulièrement une rétribution, même maigre, pour l'exercice du mandat⁷⁰⁶. Le régime traditionnel du mandat du Code civil ne peut donc trouver à s'appliquer ici que pour ce qu'il en reste, ce qui est par exemple le cas de l'interdiction aux représentants de faire prévaloir leurs intérêts personnels.

Le régime de la concertation s'écarte nettement de ce qui vient d'être dit. En effet, ce sont en principe les particuliers eux-mêmes qui y

697. R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. I, Diegem, Kluwer, 1990, p. 45.

698. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 205.

699. Et qui s'explique par le fait que le mandataire est un représentant de la Nation et non de ses électeurs, de telle sorte qu'«il ne parle, n'agit et ne vote en leur nom» (F. DELPÉRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 439).

700. Voy. ci-après l'examen de la composition des commissions consultatives.

701. Comp. la définition du mandat à l'article 1984 du Code civil: «acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom».

702. Comp. P. WERY, «Le mandat», *in Rép. not.*, t. IX, livre VII, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 71.

703. Qui désigne souvent, fût-ce indirectement, l'intérêt qui est censé représenté.

704. Comp. l'article 1989 du Code civil. Comme nous le verrons en examinant les modalités procédurales, l'avis des commissions consultatives n'est pas systématiquement porté à la connaissance des particuliers.

705. S'il existe parfois, nous le verrons, une possibilité de mettre un terme au mandat, elle n'appartient qu'à l'autorité, non aux mandants présumés. On perçoit évidemment immédiatement le motif pratique qui sous-tend cette règle: on ne voit pas comment il serait envisageable d'organiser un droit de récusation au bénéfice de mandants présumés, qui plus est quand ils ne sont pas réellement identifiés.

706. Comp. l'article 1986 du Code civil.

désignent leurs représentants⁷⁰⁷. Par ailleurs, à l'exception, éventuellement, de ce qui sera dit des effets juridiques des résultats de la concertation, nous n'identifions pas, dans les textes applicables, de disposition qui s'écarterait, même implicitement, des règles du mandat des articles 1984 et suivants du Code civil. On peut donc penser que le régime de ce mandat est pour l'essentiel bel et bien d'application à la concertation, quand la représentation y est imposée.

Enfin, il arrive que, dans les faits, les modalités procédurales telles qu'elles sont prévues dans les textes applicables portent atteinte à la représentativité. Ainsi, par exemple, paradoxalement, la fixation d'un quorum de présence au sein d'un conseil consultatif peut avoir pour effet que ce conseil statue valablement sans que certains intérêts y soient représentés. Nous verrons dans la seconde partie que ce type de disposition est cependant sans doute justifiée à suffisance par des impératifs d'efficacité administrative. Le quorum de présence s'impose par ailleurs dans bon nombre de cas pour assurer l'effectivité-même de la participation⁷⁰⁸.

§ 8. La participation et l'intérêt

A. *L'intérêt comme condition d'intervention des particuliers*

Les textes applicables exigent-ils un rapport quelconque entre le particulier qui souhaite participer et la décision qui est soumise à participation? C'est la question de l'existence d'une condition d'intérêt à participer. La réponse à cette question est négative⁷⁰⁹. En effet, en prin-

707. Nous visons ici clairement la concertation relative aux demandes de permis d'urbanisme et de lotir.

708. Voy. ci-après le thème «Participation et nombre».

709. Cette affirmation est sans doute particulièrement importante, en termes géographiques, pour les habitants d'autres États, d'autres régions ou d'autres communes. Pour B. LOUVEAUX, il n'est pas indispensable d'être domicilié dans la région (au sens institutionnel du terme) concernée pour pouvoir y participer (B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 121). Voy. ci-dessus à ce propos. C'est indéniable du point de vue de l'intérêt mais ça l'est sans doute moins du point de vue du champ d'application territorial des différentes législations. Nous renvoyons à cet égard à ce qui a été dit ci-dessus des rapports entre la participation et la nationalité. L'affirmation de B. LOUVEAUX vaut, par contre, certainement pour les belges qui résident ou sont domiciliés à l'extérieur du territoire wallon. De même, il nous paraît certain que celui qui est domicilié dans une commune wallonne autre que celle dans laquelle une enquête publique est organisée peut néanmoins y intervenir et ce, nonobstant l'absence de mise en œuvre par le gouvernement de l'habilitation qui lui est faite à l'article 25, alinéa 3, du D.P.E. et nonobstant le caractère limité de l'éventuelle extension géographique des avantages procéduraux accordés aux habitants des communes proches du projet concerné (voy. par ex. la différence entre l'article R.78, alinéas 1^{er} et 2, et l'article R.79 du livre I^{er} du C.W.E.).

cipe⁷¹⁰ et sous réserve de ce qui a été dit ci-dessus à propos de certaines hypothèses de participation représentative, les textes ne comportent aucune indication dans le sens d'une exigence d'intérêt à la participation et il faut donc sans doute en déduire que cette exigence n'existe pas⁷¹¹. Bien au contraire, les termes utilisés pour définir les bénéficiaires de la participation sont fort larges⁷¹². C'est sans doute ce qui justifie la jurisprudence classique suivant laquelle le fait d'avoir participé à l'enquête ne suffit pas à établir l'intérêt à agir devant le Conseil d'Etat⁷¹³.

Cela n'exclut pas la volonté des auteurs de différents textes de tenter de limiter le nombre de participants, en réservant à certains d'entre eux seulement divers avantages procéduraires, notamment en termes d'information préalable⁷¹⁴. Comme nous l'avons dit ci-dessus, il ne faut cependant pas confondre les bénéficiaires du droit de s'exprimer et les bénéficiaires des différentes garanties procédurales de la participation.

Certains textes font référence aux personnes «intéressées»: cela implique-t-il une restriction d'accès à la participation en termes d'intérêt? Les travaux préparatoires de l'O.P.U.⁷¹⁵ le laissent entendre, puisque les parlementaires y ont clairement fait référence à ce critère pour exprimer leur volonté de restriction du nombre d'intervenants à la participation. Il n'est pourtant pas certain que le recours à ce qualificatif implique nécessairement une limitation des bénéficiaires de la participation aux

710. Dans certains cas, l'accès à un mode de participation est subordonné à une manifestation antérieure de volonté, qui prend la forme d'une intervention dans le cadre d'un autre mode de participation mis en œuvre préalablement. C'est le cas en ce qui concerne l'accès à la concertation dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis d'urbanisme, réservé à ceux qui sont intervenus au cours de l'enquête publique. On peut cependant douter qu'il s'agisse bien d'une exigence d'intérêt. En effet, l'intérêt ne peut dépendre de la volonté de son titulaire potentiel.

711. Dans le même sens, voy. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 175; J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 180; B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 120; comp. ég. E. GARCIA DE ENTERRIA, «Principes et modalités de la participation à la vie administrative», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 267. Voy. encore C.E., 3 oct. 1985, *Van Parys*, n° 25.691. On doit cependant remarquer que certains des auteurs qui viennent d'être cités prennent argument de la finalité d'intérêt général de la participation pour justifier l'absence d'exigence d'intérêt à participer. Or, il n'est pas certain que telle soit bien la finalité qui doit être attribuée à la participation (voy. la seconde partie de notre travail).

712. Dans le même sens, comp. J.-F. NEURAY, «Les plans de secteur: nature juridique, procédures d'élaboration et de révision», in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 56, pour qui l'absence de condition d'intérêt découle de l'usage du terme «quiconque».

713. Voy. à ce sujet notre examen ci-dessous des effets de la participation.

714. Voy. ci-après l'examen des modalités procédurales.

715. Voy. ci-après.

personnes susceptibles d'être affectées, d'une manière ou d'une autre, par le projet proposé⁷¹⁶. En effet, à nos yeux, il ne faut pas confondre la « personne intéressée » avec la « personne justifiant d'un intérêt »⁷¹⁷ : la seconde correspond à une notion objective⁷¹⁸ tandis que la première correspond à une notion subjective⁷¹⁹. Or c'est seulement s'il s'agissait d'une notion objective que s'ensuivraient les inconvénients pratiques dont il est question ci-après⁷²⁰.

Quoi qu'il en soit, il ne fait pas de doute que les exigences de recevabilité en termes d'intérêt sont à tout le moins nettement moindres dans

716. Évidemment, il est vrai que tout vocable nécessite un travail d'interprétation. Dans ce sens, nous sommes d'accord avec P. ORIANNE quand il écrit : « chaque fois que la disposition n'étend ses effets qu'aux personnes "concernées", "intéressées" ou "atteintes dans leurs intérêts", il y a ouverture à une recherche de sens qui dépend dans une mesure plus ou moins large de la conception que l'on se fait du système dans lequel s'inscrit la décision et des finalités de l'action administrative qu'il organise » P. ORIANNE, « La participation et les activités économiques », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 323).

717. Sur cette seconde notion, voy. l'article 19, alinéa 1^{er}, des L.C.C.E. (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 653). Si un texte du droit de la participation faisait usage de ce critère, on pourrait renvoyer à B. JADOT, « La reconnaissance des intérêts écologiques en droit interne », in *Droit et intérêt*, Bruxelles, F.U.S.L., 1990, pp. 190 et s.; 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.

718. En ce sens qu'elle fait l'objet d'une appréciation par une autorité extérieure à la personne concernée (l'autorité administrative et, sur recours, le juge), sur la base de standards communs à la population dans sa globalité.

719. En ce sens qu'elle dépend uniquement du sentiment de chaque personne concernée : si cette dernière souhaite participer, c'est qu'elle est « intéressée ».

720. Comp., *contra*, R. NUYTS, *Les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes*, Vanden Broele, classeur permanent, IB, p. 79, n° 93, à propos du R.G.P.T. : l'auteur indique que l'intéressé est celui qui est susceptible de subir un préjudice par le fait de l'existence de l'établissement classé. On doit également indiquer que, dans le cadre du R.G.P.T., le Conseil d'État avait donné une définition des « intéressés » qui s'apparentait à celle des personnes recevables à agir devant lui (C.E., 13 janv. 1976, *Pauwels*, n° 17.368; C.E., 4 mars 1980, *S.p.r.l. Thovadec Plastics*, n° 20.135; C.E., 17 oct. 1980, *s.a. S.I.E.P.A.*, n° 20.648; C.E., 8 févr. 1988, *Ocula*, n° 29.293) mais c'était essentiellement à propos du recours administratif organisé. Dans son arrêt n° 19.880 du 30 octobre 1979 (*S.p.r.l. R.T.W.*), le Conseil d'État avait considéré que les « intéressés » désignés par l'article 5 du R.G.P.T. comme pouvant avoir accès au dossier de demande au cours de l'enquête publique étaient toutes les personnes qui habitent dans le voisinage d'un établissement et qui « estiment » que l'exploitation de celui-ci est de nature à leur causer quelque nuisance. Ce disant, le Conseil d'État faisait de la notion d'« intéressé » une notion subjective, à la condition toutefois qu'il s'agisse de personnes habitant le voisinage. Pour B. JADOT, il faut, quand le texte applicable renvoie aux personnes intéressées, admettre les interventions qui ne sont pas basées sur un rapport personnel, actuel et certain avec la décision à prendre (B. JADOT, « La reconnaissance des intérêts écologiques en droit interne », in *Droit et intérêt*, Bruxelles, F.U.S.L., 1990, p. 185).

le cadre de la participation à la prise de décision que dans le cadre de la contestation juridictionnelle de cette décision⁷²¹.

Pour certains, la différence qui est ainsi faite entre les bénéficiaires de la participation et les bénéficiaires des recours juridictionnels résulte de la volonté des autorités d'obtenir le maximum d'informations possible⁷²². Cette explication n'est effectivement pas exclue mais elle n'est pas pour autant certaine. Elle dépend, en effet, de la finalité de la participation. Or celle-ci n'est pas fixée de manière claire et il ne serait notamment pas exclu qu'elle corresponde avant tout à la protection des intérêts individuels des particuliers, plutôt qu'à l'obtention d'informations au bénéfice de l'autorité⁷²³.

Pour d'autres, l'explication de la différence de traitement réside dans une conception différente de l'intérêt, qui est plus large en matière de participation qu'en matière d'action en justice et qui «*correspond (...) à la reconnaissance de l'intérêt partagé que représente la protection de l'environnement*»⁷²⁴. Cette explication fait le lien entre la participation et des concepts tels que la «*patrimonialisation*» dont il est question à l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P., les biens d'usage commun de l'article 714 du Code civil ou le droit constitutionnel à la protection d'un environnement sain de l'article 23 de la Constitution⁷²⁵: ce sont ces concepts et ces dispositions qui imposeraient l'attribution d'un sens large à l'intérêt à participer⁷²⁶. Cette conception de l'intérêt dans les textes applicables,

721. Dans le même sens, voy. J. SAMBON, «*Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets*», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 233.

722. Dans ce sens, voy. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 120.

723. Voy. la seconde partie de notre travail.

724. J. SAMBON, «*Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets*», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 234; B. JADOT, «*La reconnaissance des intérêts écologiques en droit interne*», in *Droit et intérêt*, Bruxelles, F.U.S.L., 1990, pp. 185 et 188.

725. Pour B. JADOT, exiger une condition d'intérêt pour participer serait d'ailleurs contraire à l'article 23 de la Constitution (B. JADOT, «*L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement*», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 318; B. JADOT, «*L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous – Des lois de police règlent la manière d'en jouir*», in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 123). Sur la possibilité d'établir un lien entre la participation et l'article 23, voy. notre examen du droit des libertés publiques.

726. Dans ce sens, comp. J. SAMBON qui parle de «*l'intérêt partagé que représente la protection de l'environnement*» (J. SAMBON, «*Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets*», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, p. 234).

qui correspond en réalité à une absence de référence à l'intérêt⁷²⁷, aurait d'ailleurs, selon certains, le mérite de limiter l'individualisme des réclamations⁷²⁸ et de rapprocher l'intervention des particuliers de la recherche de l'intérêt général⁷²⁹.

Quoi qu'il en soit, nous ne partageons pas ce point de vue. Avant tout, les textes du droit de la participation que nous analysons et leurs travaux préparatoires ne donnent aucune indication dans ce sens. De même, interprétés de la sorte, nous ne voyons pas pourquoi les concepts et dispositions qui viennent d'être cités ne pourraient pas, également, entraîner une interprétation large de l'intérêt à agir en justice⁷³⁰, alors que le Conseil d'Etat a toujours déclaré irrecevable les recours introduits

727. Elle revient en effet, en réalité, à dénier toute utilité au concept d'intérêt, à lui retirer toute signification puisqu'elle implique une acception tellement large que toute personne généralement quelconque a intérêt. Il ne s'agit donc pas tant d'une conception large de l'intérêt que d'une conception tellement large qu'il n'est en réalité pas question d'intérêt. C'est, à peu de choses près, ce que le Conseil d'Etat a indiqué dans son arrêt n° 133.834 du 13 juillet 2004, *A.s.b.l. Aves et crts*.

728. J.-F. NEURAY, «Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement», in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, E. Story-Scientia, 1998, p. 156.

729. Ce qui répondrait à l'idée de E. GARCIA DE ENTERRIA suivant laquelle «le concept technique de participation (...) doit d'abord exclure l'intervention du citoyen dans l'administration *uti singulus*, c'est-à-dire en tant que partie à une procédure dans laquelle il est titulaire de droits ou d'intérêts propres. Il faut réduire la participation à son intervention comme membre de la communauté, *uti socius, uti cives*, c'est-à-dire en tant que personne affectée par l'intérêt général et porteuse ou protectrice de celui-ci» (E. GARCIA DE ENTERRIA, «Principes et modalités de la participation à la vie administrative», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 257).

730. C'est ainsi que nous ne percevons pas pourquoi, en faisant référence à la considération suivant laquelle «l'environnement (est) l'affaire de tous», J.-F. NEURAY en tire la conclusion qu'«il est aussi paradoxal d'exiger la démonstration d'un intérêt», mais uniquement «à tout le moins s'agissant de participer à une enquête publique» (J.-F. NEURAY, «Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement», in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, E. Story-Scientia, 1998, p. 156). En ce qui concerne l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P. et ses éventuelles répercussions sur le droit d'agir en justice, voy. M. DELNOY, «Les répercussions en droit civil du «nouveau» C.W.A.T.U.P.: patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan», *R.E.D.R.I.M.*, 1999, pp. 48 et s.; en ce qui concerne l'article 714 du Code civil, voy. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 588; B. JADOT, «Le droit à la conservation de l'environnement», *Am.-Env.*, 1996, n° spéc., p. 236; en ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, on sait que certains juges admettent des recours sur la seule base du droit de chacun à un environnement de qualité (pour des exemples, voy. B. JADOT, «La reconnaissance des intérêts écologiques en droit interne», in *Droit et intérêt*, Bruxelles, F.U.S.L., 1990, p. 211; voy. ég. B. JADOT, «Le droit à la conservation de

au seul nom de l'intérêt général⁷³¹. Au reste, le Conseil d'Etat a déjà indiqué qu'à supposer que l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P. ait comme effet indirect de retentir sur l'appréciation de l'intérêt à agir, il n'en demeure pas moins qu'il appartient au requérant de démontrer l'existence d'un intérêt concret, à peine de verser dans l'action populaire⁷³². En tout état de cause, on ne voit pas en quoi une acception large réduit réellement l'individualisme des réactions. Certes, elle le favorise mais elle ne l'impose nullement. Tout au plus une multiplication des interventions individuelles est-elle susceptible de « diluer », en quelque sorte, l'importance de chacune d'entre elles. Enfin, la Convention d'Aarhus ne va pas dans le sens de la conception large de l'intérêt à participer : elle distingue le « public » du « public concerné » et ne fait référence au premier que dans certains cas. Enfin, si la justification ici examinée devait néanmoins être admise, elle comporterait malgré tout déjà en elle une limite à l'objet de l'intervention des particuliers : cette intervention ne pourrait en effet, avoir un autre objet que la protection de l'environnement ou la parcelle précise de l'ordre public que la police concernée entend protéger⁷³³ et non d'autres intérêts.

On pourrait encore penser que l'une des principales caractéristiques du droit de l'environnement, à savoir le fait qu'il doit prendre appui sur des « *analyses scientifiques de la situation qui servent de justification aux règles d'action* »⁷³⁴, pourrait permettre d'expliquer le caractère large de la définition des bénéficiaires de la participation dans cette matière, puisqu'au vu de l'absence de certitude scientifique absolue et de la « latitude

l'environnement», *Am.-Env.*, 1996, n° spéc., pp. 229 et s.; M. DELNOY, « Pollution des sols : interventions et responsabilités des pouvoirs publics », in *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 266).

731. B. JADOT, « La reconnaissance des intérêts écologiques en droit interne », in *Droit et intérêt*, Bruxelles, F.U.S.L., 1990, p. 191.

732. C.E., 13 juill. 2004, *A.s.b.l. Aves et crts*, n° 133.834. Le Conseil d'État y indique également que ni l'article 23 de la Constitution ni l'article 714 du Code civil n'autorisent l'action populaire. Voy. ég. C.E., 24 sept. 2004, *A.s.b.l. Grez-Doiceau, Urbanisme et environnement*, n° 135.408, *J.T.*, 2005, p. 119 et obs. B. JADOT.

733. Tout comme, au contentieux, le Conseil d'État considère que la notion d'intérêt à agir devant lui doit s'apprécier en tenant compte de la sphère des intérêts dont le texte légal concerné tend à assurer la protection (voy. par ex. C.E., 18 déc. 2001, *Rastelli*, n° 101.950).

734. E. NAIM-GESBERT, « Expertise scientifique et droit de l'environnement », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 44, citant M. BARRUEPASTOR, « Alibi paysager et législations montagnardes d'aménagement rural (XIX^e-XX^e siècle) », in *La nature et le rural – Protéger et gérer des coûts et des règles*, colloque national, Strasbourg, 1986, p. 3.

d'épanouissement» qu'elle laisse au droit⁷³⁵, le rôle du public serait d'intervenir «*dans la détermination du seuil de l'acceptabilité du risque*»⁷³⁶. Cette idée nous paraît fort proche de la justification de l'enquête publique liée au rôle d'arbitre que l'autorité devrait aujourd'hui jouer entre différents intérêts en présence⁷³⁷. Elle va cependant beaucoup plus loin, en attribuant en quelque sorte à la participation les mêmes effets que ceux d'un référendum. Quoi qu'il en soit, cette justification doit être écartée, car elle implique qu'il ne pourrait pas y avoir de détermination valable du seuil social dont il vient d'être question sans une participation de tous, alors que la participation n'est jamais obligatoire.

Nous avons le sentiment que l'explication de la différence entre la participation et le contentieux en ce qui concerne la condition de l'intérêt est, beaucoup plus simplement et prosaïquement, d'ordre pragmatique: elle réside sans doute, dans l'esprit du législateur, dans l'impossibilité concrète d'imposer, en droit de la participation, un critère de recevabilité lié à l'intérêt sans obliger l'administration à un travail de tri préalable considérable⁷³⁸, susceptible d'ouvrir par ailleurs la porte à un important contentieux⁷³⁹, alors même que l'une des finalités qui peut être attribuée

735. «Qui se conçoit alors comme un espace de réflexion et de choix» (E. NAIM-GESBERT, «Expertise scientifique et droit de l'environnement», in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 46).

736. E. NAIM-GESBERT, «Expertise scientifique et droit de l'environnement», in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 68.

737. Voy. l'analyse des finalités de la participation dans la seconde partie de notre travail.

738. Il arrive régulièrement que, même pour des décisions relativement minimes, plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de particuliers se manifestent dans les procédures de participation. Le travail de vérification de la recevabilité de chacune de ces interventions représenterait une masse de travail énorme pour l'administration et, de là, un coût considérable pour la société. Évidemment, la fréquence de mise en œuvre de certains modes de participation n'y arrangerait rien. Le risque que cette difficulté pratique se rencontre dans le contentieux est nettement moindre car le juge est le plus souvent confronté à deux personnes. Il arrive certes que des procès mettent en présence plusieurs centaines de personnes, comme c'est le cas du contentieux qui oppose (ou opposait?) des riverains de l'aéroport de Bierset à la Région wallonne, à la s.a. S.A.B., à T.N.T. et autres. Cependant, ces cas, qui donnent lieu à des jugements dont plusieurs dizaines de pages sont exclusivement consacrées à l'énoncé des coordonnées des parties et plusieurs dizaines d'autres à l'examen de leurs qualités et intérêt, sont malgré tout relativement rares.

739. En Région de Bruxelles-Capitale, les travaux préparatoires de l'O.P.U. font clairement état de la volonté initiale d'un certain nombre de parlementaires de ne reprendre dans la définition du public concerné par les modes de participation que les personnes susceptibles d'être affectées par le projet proposé, le cas échéant par référence à l'intérêt à agir devant le Conseil d'État (voy. l'exposé des motifs, p. 16) – les «personnes intéressées» (*Doc.*, C.R.B.C., 1990-1991, n° 108/1, p. 16) – et montrent qu'ils n'y ont renoncé qu'au vu des impératifs pratiques liés, d'une part, au surcroît de travail imposé aux

à la participation consiste précisément en la réduction du nombre de recours juridictionnels⁷⁴⁰.

Quoi qu'il en soit, ce qui vient d'être dit à propos de l'absence d'exigence d'intérêt à participer ne signifie pas que toute réaction des particuliers doive pour autant être prise en compte par l'autorité dans sa décision⁷⁴¹. Nous y reviendrons en examinant les effets des résultats de la participation.

B. L'intérêt comme cause d'empêchement de l'intervention des particuliers

Les rapports qu'un particulier peut entretenir avec l'objet de la décision qui est soumise à participation mènent également à la question opposée de l'éventuelle interdiction qui lui serait faite de prendre part à la procédure de participation, précisément du fait de ces rapports.

Compte tenu de ce qui précède, rien ne s'oppose *a priori* à ce que les particuliers puissent faire valoir leurs réclamations quels que soient les liens qui existent entre eux et le projet qui leur est soumis⁷⁴².

La règle pourrait cependant bien être inverse dans le cadre de la participation représentative ou, plus globalement, dans tous les cas de représentation mis en œuvre dans le cadre de la participation. En effet, nous l'avons vu ci-dessus, dans les cas de représentation, les règles traditionnelles du mandat sont généralement susceptibles de s'appliquer et aucune disposition spécifique ne semble s'opposer à l'application de l'interdiction⁷⁴³ qui est faite au mandataire de faire prévaloir ses intérêts sur ceux de son ou de ses mandants et ce, même en cas de mandat d'intérêt

autorités compétentes dans la détermination des personnes répondant à cette qualité et, d'autre part, aux risques de recours précisément liés à ce travail de détermination (*Doc.*, C.R.B.C., 1990-1991, n° 108/2, p. 86).

740. Voy. l'examen de ces finalités dans la seconde partie de notre travail.

741. Comp. J.-F. NEURAY, pour qui «seule compte la pertinence de l'intervention citoyenne comme support de la décision de l'autorité», «à tout le moins s'agissant de participer à une enquête publique» (J.-F. NEURAY, «Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement», in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, E. Story-Scientia, 1998, p. 156).

742. Ce qui ne veut pas dire que l'autorité ne peut ou ne doit pas apprécier la qualité ou la sincérité d'une réclamation en fonction de la situation particulière de son auteur par rapport au projet soumis à enquête publique (voy., implicitement, C.E., 10 nov. 2005, *Van Geertruy*, n° 151.173).

743. Qui est par exemple souhaitée par les C.C.A.T. elles-mêmes (voy. la *Lettre des C.C.A.T.*, n° 11, août-septembre 2002, p. 2, citée par R. HAROU, P. FONTAINE et Z. ROSINSKI, *La participation des citoyens à la vie communale: enjeux et perspectives*, Namur, M.R.W., C.P.D.T., 2003, p. 81).

commun⁷⁴⁴. Malgré les difficultés pratiques qu'elle pourrait représenter dans certains cas⁷⁴⁵, il y a tout lieu de croire que cette interdiction impose aux représentants le respect d'une norme proche de celle de l'article L1.TI.2, § 5, du Code de la fonction publique wallonne, suivant lequel « les agents s'abstiennent de participer à la prise d'une décision dans les dossiers où ils ont des intérêts personnels »⁷⁴⁶.

Les interdictions d'intervention prévues par les textes pour ce motif sont extrêmement rares en droit de la participation. Nous n'en connaissons que trois⁷⁴⁷, qui s'appliquent tous aux membres de commissions consultatives. On pourrait se demander si la solution qu'ils traduisent ne

744. Concept qui pourrait être utilisé ici, à tout le moins dans certains cas.

745. La détermination des hypothèses de violation de cette obligation ne sera pas toujours aisée. Qu'en est-il par exemple d'une personne dont la propriété est directement susceptible d'être dévalorisée par un projet sur lequel la C.C.A.T. dont elle fait partie doit se prononcer? La Maison de l'urbanisme du Brabant wallon remarque que « les décideurs reprochent à la C.C.A.T. d'épouser des réactions de type "Nimby" du fait de la proximité géographique de certains de ses membres par rapport au site concerné (...) » (La Maison de l'urbanisme du Brabant wallon, *Quel avenir pour la décentralisation et la participation en aménagement du territoire à l'échelle communale? – Un bilan de l'application du décret de décentralisation-participation*, Dossier Espace-vie n° 10, Centre culturel du Brabant wallon, 2003, p. 58). Mais n'est-ce pas précisément pour leur proximité par rapport à l'objet des décisions à prendre que les membres des C.C.A.T. sont choisis? Une manière de s'en sortir pourrait éventuellement consister à distinguer, comme dans le cadre de l'application de l'article L1122-19 du C.D.L.D., selon que le lien réside dans la seule circonstance que la personne concernée habite la commune et peut prendre part, par exemple, à l'adoption d'un P.C.A. ou dans la circonstance que la décision à prendre implique directement une plus-value pour son terrain (P. VANSANT, « *Nemo iudex in causa sua* of het onpartijdigheidsbeginsel », in B. HUBEAU et P. POPELIER (éd.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen – Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Bruges, La Chartre, 2002, pp. 229 et 230).

746. Dans ce sens, comp. R. ANDERSEN, « Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administratif belge », *R.E.D.P./E.R.P.L.*, 1993, p. 142; *Les Nouvelles de droit administratif*, t. VI, n° 1291, p. 493. Dans la mesure où l'on n'est pas certain de la finalité à attribuer à la participation, nous préférons cette justification de l'interdiction à celle qui est basée sur l'effet utile de la participation. Au vu de la valeur juridique attribuée aux principes de bonne administration et au vu du champ d'application *ratione personae* du principe d'impartialité (voy. notre seconde partie), nous préférons également cette justification à celle qui se base sur ce principe.

747. L'article 242, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., à propos de la C.R.A.T.; l'article 11 de l'arrêté du 20 novembre 2003, à propos des commissions de conservation des sites Natura 2000; l'article R.16 du livre I^{er} du C.W.E., en ce qui concerne le C.W.E.D.D., qui renvoie à cet égard au règlement d'ordre intérieur de ce conseil mais en y imposant le « règlement des conflits d'intérêts pouvant notamment survenir dans le cadre des procédures de vote lorsqu'un ou plusieurs membres du Conseil ont participé à la réalisation d'une étude ». L'article R.8 précise par ailleurs que le président et les vice-présidents de ce conseil doivent « présenter des garanties suffisantes d'indépendance » mais... sans préciser vis-à-vis de qui!

devrait pas être généralisée à tout le moins à tous les conseils consultatifs⁷⁴⁸.

Pour le reste, il a déjà été jugé – certes en dehors de notre matière – que les membres d'une commission consultative sont généralement tenus de se comporter de manière indépendante à l'égard de l'administration qu'ils doivent conseiller⁷⁴⁹. A l'instar de ce qui a été dit ci-dessus de l'absence de contrôle par les autorités publiques, il y va de l'effet utile de la participation⁷⁵⁰.

§ 9. La participation et le nombre

Il n'est pas rare que l'importance quantitative des particuliers influence les possibilités de participer qui leur sont offertes. Certains textes imposent un seuil minimum en deçà duquel un mode de participation ne peut être mis en œuvre. C'est par exemple⁷⁵¹ le cas dans le cadre de la concertation liée à une demande de permis d'urbanisme⁷⁵² ou de l'adoption de mesures de protection du patrimoine.

En ce qui concerne les conseils consultatifs, il est impératif que la représentation proportionnelle des particuliers par rapport aux autres membres soit suffisante en leur sein, pour ne pas en faire des «chambres d'enregistrement»⁷⁵³ des décisions de l'autorité. Nous verrons que cet impératif, qui s'impose pour donner un effet utile à la participation, est généralement respecté en droit wallon. C'est la même idée qui explique sans doute que plusieurs textes prévoient un quorum de présence aux réunions de ces conseils consultatifs⁷⁵⁴.

748. En ce qui concerne les autres modes de participation représentative, il semble que les règles traditionnelles du mandat puissent suffire et il en va *a fortiori* de même dans les cas de mandats volontaires et conventionnels.

749. C.E., 28 janv. 1986, *Thys*, n° 26.116.

750. Les intérêts de l'autorité sont mieux servis si la commission rend un avis judiciaire. Comp. ég. E. NAIM-GESBERT, qui parle de «contre-pouvoir» dont l'indépendance doit être organisée et garantie par le droit (E. NAIM-GESBERT, «Expertise scientifique et droit de l'environnement», in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 64).

751. Voy. ég. not. l'article 51 du C.O.B.A.T. à propos du droit d'initiative des habitants d'un quartier en vue de l'adoption d'un P.P.A.S. à Bruxelles.

752. Ce n'est par contre pas le cas pour la concertation liée au plan de secteur.

753. D. BLANC, «La participation et l'action non contentieuse des associations», in *L'effectivité du droit européen de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2000, p. 61.

754. Voy. par ex. l'article 1^{er} de l'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 arrêtant le règlement d'ordre d'intérieur des commissions de conservation des sites Natura 2000, qui impose un quorum de présence (la moitié) de principe, ou l'article R.12, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E., qui précise que le C.W.E.D.D. ne délibère valablement qu'en présence de la moitié de ses membres au moins.

Le nombre se marque encore dans le vote des avis des commissions, de même que dans les effets de la participation⁷⁵⁵. Mais il s'agit là de questions qui relèvent de l'analyse des modalités procédurales et des effets de la participation⁷⁵⁶.

Enfin, il arrive au contraire que le nombre de participants soit dépourvu de tout impact alors précisément qu'on pourrait *a priori* s'attendre au contraire. Ainsi, à propos des pétitions collectives⁷⁵⁷, le Conseil d'Etat considère que ce n'est pas parce que plusieurs personnes intéressées par un projet soumis à enquête publique signent une réclamation conçue d'après un modèle commun qu'elles n'expriment pas par là leur jugement personnel ni qu'elles perdent leur intérêt à former ou à vérifier ce jugement par la consultation de tous les documents accessibles⁷⁵⁸.

Section II. La nomenclature des bénéficiaires de la participation

§ 1^{er}. L'initiative

Il est clair que, sans véritablement s'en expliquer, le législateur n'accorde que de manière parcimonieuse le droit d'initiative, en ne l'ouvrant qu'à un nombre limité de personnes: tantôt il exige d'elles une qualité particulière pour l'exercer, tantôt il le réserve à certaines commissions et, donc, à des représentants.

A l'évidence, le premier critère d'octroi aux particuliers du droit d'initiative est celui des droits réels dont ils disposent sur un bien. C'est ainsi qu'en ce qui concerne l'inscription d'un S.A.E.R., seuls les titulaires d'un droit réel sur le terrain concerné disposent du droit d'initiative⁷⁵⁹. De même, dans le cadre de la révision d'un contrat de gestion active de site Natura 2000 et du classement ou de l'inscription sur la liste de sauve-

755. C'est le cas en ce qui concerne le recours du fonctionnaire délégué en cas de délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir (voy. l'article 108, § 2, 2^o, du C.W.A.T.U.P., déjà cité) et en matière de modification de permis de lotir (voy. l'article 103, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.).

756. Voy. ci-dessous.

757. B. JADOR, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 325.

758. C.E., 11 août 1989, *Wellens*, n^o 32.953, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1006 et obs. J. SALMON.

759. Ils sont identifiés par l'article 168, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. comme étant «un ou plusieurs propriétaires, emphytéotes, superficiaires ou usufruitiers».

garde, un droit d'initiative est attribué au propriétaire du bien. Dans ces matières, il n'est cependant pas le seul particulier à en bénéficier⁷⁶⁰.

D'autres critères sont parfois retenus pour attribuer un droit d'initiative, mais sans pour autant aboutir à une définition indéterminée des bénéficiaires. Il peut s'agir de la détention d'une «*prérogative de jouissance plus ou moins étendue*»⁷⁶¹ sur un bien⁷⁶² dans le cadre de la révision d'un contrat de gestion active de site Natura 2000⁷⁶³, du risque de subir un dommage⁷⁶⁴ dans le cadre de l'adoption de mesures dites «de police administrative» à l'encontre des établissements classés⁷⁶⁵ et, en droit de la protection du patrimoine culturel, de la résidence régulière à proximité du bien concerné⁷⁶⁶.

Enfin, le droit d'initiative est parfois réservé à certaines commissions consultatives⁷⁶⁷ et ce, sans justification particulière.

760. Voy. ci-après.

761. P.-Y. ERNEUX, «La gestion active des sites», in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 217.

762. Par référence à «l'occupant» de ce bien. L'article 1^{er}, 26°, de la L.C.N. définit l'«occupant concerné» comme étant le titulaire d'un droit d'usufruit, d'emphytéose, de superficie, d'usage, d'habitation, de concession, d'un bail à date certaine ou d'un bail à ferme relatif à un bien immobilier. Pour E. GRÉGOIRE, il s'agit là d'une énumération non limitative et «il serait sain de convoquer tout occupant à quelque titre que ce soit», qui n'interviendrait pas dans le comptage des voix et serait donc invité «à titre consultatif» (E. GRÉGOIRE, «L'aménagement du territoire et le décret Natura 2000», I.F.E., 7 sept. 2004, inédit, p. 14).

763. Article 27, § 4, de la L.C.N.

764. Il ne s'agit cependant pas là exactement du véritable critère de détermination du champ d'application *ratione personae*. La définition est en fait plus restreinte: il s'agit soit du titulaire d'un droit réel ou personnel sur un bien qui est ou risque d'être endommagé par l'abaissement de la nappe phréatique provoqué par une prise d'eau, soit du titulaire d'un permis de prise d'eau potabilisable si elle est ou risque d'être altérée en quantité ou en qualité (article 67, 3° et 4°, du D.P.E.).

765. Article 67 du D.P.E.

766. Par référence à l'inscription au registre de la population de la commune sur le territoire de laquelle le bien est situé (voy. les articles 193, § 1^{er}, et 197 du C.W.A.T.U.P.). Ces personnes doivent par ailleurs être en nombre suffisant, fixé en proportion de la population communale.

767. Voy. le programme d'action annuel présenté par la C.R.A.T., dont il a déjà été question ci-dessus. Les particuliers membres d'une commission de conservation des sites Natura 2000 en disposent également: puisqu'ils sont en nombre suffisant au sein de cette commission, ils disposent de la capacité théorique d'initier la révision du contrat, à supposer qu'ils puissent se mettre d'accord entre eux au regard des intérêts parfois divergents qu'ils sont censés représenter. Comme on le verra ci-après, une commission de conservation compte douze membres, en ce compris le président, et six d'entre eux sont des représentants proposés par des associations de particuliers. Or, l'article 27, § 4, de la L.C.N. octroie le droit d'initiative de la révision d'un contrat de gestion active à

§ 2. L'enquête publique

Quelle que soit la matière examinée, on constate généralement qu'aucune disposition, qu'elle soit légale ou réglementaire, ne donne une véritable définition du champ d'application *ratione personae* de l'enquête publique. Il en découle que le public appelé à faire valoir son point de vue dans le cadre de l'enquête publique est extrêmement large ⁷⁶⁸.

En droit de l'urbanisme, l'article 4 du C.W.A.T.U.P., applicable tant aux autorisations qu'aux plans et programmes, normes de conduite et décisions inclassables soumises à enquête, vise, au titre de ceux qui peuvent intervenir dans l'enquête, « quiconque ». Le principe est donc que l'enquête est ouverte à toute personne ⁷⁶⁹. Notamment, il peut s'agir de personnes morales ⁷⁷⁰. D'autres textes applicables en droit de l'urbanisme utilisent d'autres vocables mais toujours pour viser un concept aussi large. Ainsi en va-t-il, en ce qui concerne les autorisations, de l'article D.71, du Livre I^{er} du C.W.E., qui vise le « public », de l'article R.79, du Livre I^{er} du C.W.E. qui vise « toute personne » ⁷⁷¹, ou de l'article 340 du C.W.A.T.U.P., qui vise « tous ceux qui le désirent ». Enfin, le caractère large du champ d'application *ratione personae* de l'enquête publique pourrait encore, éventuellement, être renforcé par l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P. ⁷⁷². On est donc en droit de s'étonner de l'exigence d'inscription au registre de la population qui apparaît à l'article 108, § 2, du C.W.A.T.U.P. ⁷⁷³.

un tiers des membres de cette commission. S'ils se regroupent, les particuliers peuvent donc aisément atteindre cette limite minimale. La C.R.M.S.F. dispose également d'un droit d'initiative, comme on le verra ci-après.

768. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 317.

769. Le vocable « quiconque » ne reçoit pas de définition spécifique en droit. Dans le langage courant, il fait clairement référence à la « personne » (*Petit Larousse Illustré*, 1978; *Nouveau Petit Robert*, 2003).

770. Voy. les références citées par F. HAUMONT, « L'urbanisme », *in Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 288, à propos d'un groupement d'architectes et d'un comité de quartier constitué sous forme d'a.s.b.l. Il peut s'agir d'une a.s.b.l. qui a pour objet la défense et la promotion des intérêts des habitants d'une commune et de ses quartiers entendus au sens urbain et social du terme, au même titre que tout citoyen (C.E., 7 mai 1982, *A.s.b.l. Comité de défense de Saint-Gilles*, n° 22.237); il en va de même d'une commune non consultée dans le cadre de l'enquête administrative, comme toute personne intéressée (C.E., 22 nov. 1985, *Commune de Linkebeek*, n° 25.893).

771. Et, comme le remarque J. SAMBON, « non pas seulement la population des communes sur le territoire desquelles le projet est destiné à s'implanter » (J. SAMBON, « Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en droit wallon », *in Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 52).

772. Nous y reviendrons dans la seconde partie de notre travail.

773. Dans le même sens, voy. E. ORBAN DE XIVRY, qui pose opportunément la question suivante: « alors que l'inscription au registre de la population de l'auteur d'une observation émise au cours d'une enquête publique n'a jamais été considérée comme

En droit de l'environnement, les limites sont également très larges et ce constat pourrait d'ailleurs être renforcé, en ce qui concerne les décisions relèvent du C.W.E., par l'article 1^{er} du Livre I^{er} de ce Code⁷⁷⁴. On trouve cependant, ça et là, quelques restrictions, le plus souvent inexplicables. En ce qui concerne les autorisations, on peut renvoyer à ce qui vient d'être dit à propos du droit de l'urbanisme. En effet, le D.P.E. ne définit pas expressément le public appelé à participer à l'enquête publique et son article 26 vise « toute personne ». Quand le PCEDN est élaboré en même temps que le S.S.C., le public qui participe à l'enquête publique est celui visé à propos des plans et programmes urbanistiques et est donc également très large. Lorsque, par contre, le PCEDN est élaboré séparément, l'article D.48 du Livre I^{er} du C.W.E. ne précise rien, mais l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 1999 fait implicitement référence aux « citoyens ». Cela exclut, comme nous l'avons vu en introduction, en sus des étrangers, les personnes morales. De même, dans le cadre de l'élaboration du P.W.E.D.D. et des programmes sectoriels, le public est défini par référence à la « population »⁷⁷⁵ et nous avons vu que ce concept correspond à « l'ensemble des habitants d'un pays » et que sont dès lors exclus les habitants d'autres pays, qu'ils soient étrangers ou non. Dans les deux cas, le concept de public a donc une portée plus restreinte que dans le cadre des autorisations. Enfin, en ce qui concerne les conventions environnementales, le public est défini de manière on ne peut plus large, par référence à « toute personne »⁷⁷⁶.

En droit de la protection du patrimoine, les articles 199, § 2, et 202, § 2, du Code – qui ont valeur décrétole et qui peuvent dans cette mesure être considérés comme des dispositions spéciales par rapport à l'article 4⁷⁷⁷ – ne complexifient pas la question. Ils indiquent en effet que l'enquête relative à la décision de classement est ouverte aux « personnes qui le désirent » et à « toute personne intéressée ».

La définition du public bénéficiaire est donc large, sauf exceptions. On verra en examinant les modalités procédurales de l'enquête publique qu'il arrive que certaines personnes se voient accorder un traitement

une condition de recevabilité de cette observation, pourquoi faire de cette inscription une des conditions d'application de la disposition ? » (E. ORBAN DE XIVRY, « Permis d'urbanisme et procédures », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 182), d'autant que, comme l'auteur le remarque également, un projet est susceptible de s'implanter aux confins des limites d'une commune.

774. Nous reviendrons sur cette question dans la seconde partie de notre travail.

775. Article D.41 du livre I^{er} du C.W.E.

776. Article D.86, § 2, alinéa 4, du livre I^{er} du C.W.E.

777. C'est ce que nous pensons car l'article 4 est inséré dans le livre I^{er} du Code tandis que les articles 199 et suivants relèvent de son livre III.

clairement⁷⁷⁸ privilégié dans le cadre de l'information préparatoire à leur réaction⁷⁷⁹. En accordant cet avantage, le législateur ou le gouvernement n'entendent cependant pas donner une définition des personnes susceptibles de participer, plus restreinte que celle décrite ci-dessus : une chose est de faire bénéficier certains d'un traitement privilégié par rapport à d'autres, une autre est de refuser à ces derniers le traitement de base. En tout état de cause, une disposition réglementaire ne peut évidemment pas modifier la définition donnée par une disposition décrétales. Or, en l'espèce, toutes les dispositions qui avantagent certains particuliers ont une valeur réglementaire et ne peuvent donc pas remettre en cause la portée large des textes décrets que constituent les articles 1^{er} et 4 du C.W.A.T.U.P., l'article D.71 du Livre I^{er} du C.W.E. et l'article 26 du D.P.E.⁷⁸⁰. Cette conclusion vaut également vis-à-vis des autres modalités procédurales de l'enquête publique. De manière générale, le champ d'application *ratione personae* du droit de faire valoir son point de vue au cours d'une enquête publique ne dépend pas du champ d'application *ratione personae* des modalités procédurales de cette enquête.

778. Nous ne visons pas ici l'affichage sur les lieux ou l'annonce dans un journal local : ce type de modalité est certes de nature à avantager le public « local » mais ne lui est aucunement limité.

779. Tel est par exemple le cas lorsqu'une demande de permis de lotir est contraire à des servitudes ou des conventions portant sur l'utilisation du sol : les propriétaires des biens affectés par lesdites servitudes ou conventions sont individuellement avertis par écrit (article 337, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.). De même, dans le cadre de toute enquête relative aux demandes de permis dans le C.W.A.T.U.P., les « occupants des immeubles situés dans un rayon de cinquante mètres à partir des limites du terrain faisant l'objet de la demande » sont personnellement avertis par écrit (article 337, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.). De même encore, dans le cadre de la consultation précédant la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, il est prévu une invitation à l'attention de « la population des communes sur le territoire desquelles le projet est éventuellement destiné à aussi s'implanter » (article R.78, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E.); la population ici visée est clairement distinguée de la référence à « toute personne » de l'article R.79 (dans le même sens, voy. J. SAMBON, « L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne », *Am.-Env.*, 2004, p. 78); cette disposition n'indique cependant pas la manière dont l'avantage dont il est ici question doit être concrètement accordé.

780. Dans le même sens, en relation avec l'article 337, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. en tout cas, comp. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 318. Dans son arrêt n° 22.237 du 7 mai 1982, *A.s.b.l. Comité de défense de Saint-Gilles*, le Conseil d'État indique certes que, dès lors que la loi organique a voulu associer le public à l'élaboration des plans communaux en organisant l'enquête publique, tout citoyen de la commune est donc autorisé à faire valoir ses observations mais cette formulation n'exclut pas en elle-même les citoyens d'autres communes, dans la mesure où l'a.s.b.l. concernée avait précisément son siège social dans la commune organisatrice de l'enquête. En tout état de cause, cet arrêt est intervenu bien avant les dispositions dont il est ici question.

Il ne fait pas de doute que, dans le cadre des demandes d'autorisation, la définition large des bénéficiaires de l'enquête publique englobe le demandeur de permis lui-même, qui peut donc s'exprimer sur son propre projet au cours de l'enquête. Dans la mesure où il a déjà l'occasion de le faire dans sa demande de permis, nous n'identifions *a priori* que deux hypothèses dans lesquelles il pourrait être poussé à intervenir au cours de l'enquête publique. La première est celle où il aurait oublié de faire valoir dans sa demande de permis un élément susceptible de l'appuyer. La seconde est celle où il entendrait répondre à des réclamations formulées par d'autres personnes au cours de l'enquête à l'encontre de son projet. Pour qu'une telle intervention soit envisageable, il faudrait cependant que le demandeur de permis ait valablement accès aux réclamations déposées au cours de l'enquête, soit par l'intermédiaire de leurs auteurs, soit par l'intermédiaire de l'autorité qui les a reçues. Nous reviendrons sur cette question en examinant les modalités procédurales de la participation.

Quoi qu'il en soit de ces deux hypothèses, on constate qu'aucun texte de droit positif parmi ceux que nous analysons n'invite expressément le demandeur de permis à intervenir au cours de l'enquête publique⁷⁸¹. L'article 25, alinéa 1^{er}, du D.P.E. est la seule exception expresse. Il indique que l'enquête publique a entre autres pour «but essentiel» de «permettre au demandeur d'attirer l'attention du public sur l'intérêt du projet pour un développement durable». Les textes – ou la jurisprudence – qui autorisent le demandeur de permis à déposer de nouveaux plans au cours de la procédure d'instruction de sa demande⁷⁸² constituent également des exceptions, mais de manière indirecte seulement.

Enfin, à l'obligation de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement correspond généralement, depuis l'entrée en vigueur du C.W.E., un élargissement de la définition du public appelé à participer à l'enquête publique, à tout le moins quand il est fait référence au concept de «public». Nous visons ici l'article D.49 du Livre I^{er} de ce Code qui, comme on l'a vu ci-dessus, englobe dans cette définition les groupements dépourvus de la personnalité juridique.

781. L'arrêté royal du 7 septembre 2003 établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (*M.B.*, 17 sept. 2003) va très loin dans le sens contraire. Il prévoit en effet la notification au demandeur de permis par le ministre de son projet de décision et octroi au demandeur un délai pour faire valoir ses «remarques motivées» au ministre (voy. l'article 23).

782. Que nous évoquerons dans le cadre de l'analyse des effets de la participation.

§ 3. L'enquête ciblée

En ce qui concerne l'enquête ciblée, il arrive souvent que le texte applicable accorde à l'autorité compétente le pouvoir de décider elle-même si et qui elle va consulter et qu'il lui laisse à cet effet un grand pouvoir d'appréciation. C'est généralement le cas dans le cadre de l'élaboration des plans et programmes⁷⁸³, des politiques⁷⁸⁴ et des normes de conduite⁷⁸⁵.

Il arrive également que le texte identifie au contraire très précisément les bénéficiaires de l'enquête ciblée. Dans ce cas, il les limite le plus souvent aux titulaires d'un droit réel ou personnel sur l'immeuble visé. Dans cette hypothèse, la consultation de ces personnes par l'autorité est également obligatoire. En d'autres termes, l'autorité compétente n'a donc pas le pouvoir de décider si et qui elle va consulter. C'est le cas dans le cadre de l'élaboration d'un arrêté de désignation d'un S.A.E.R.⁷⁸⁶ et en cas de demande de modification de permis de lotir⁷⁸⁷.

783. C'est le cas en ce qui concerne le S.D.E.R., avec la formule: «les personnes qu'elle juge nécessaire de consulter». En ce qui concerne le P.W.E.D.D., on sait que l'article 40, alinéa 3, du livre I^{er} du C.W.E. fait référence aux «entreprises», ce qui est évidemment moins large. Mais il renvoie également à «tout autre organe qu'il juge utile de consulter». Dès lors qu'elle implique à tout le moins l'idée de groupement d'individus, la formule est moins large que celle qui précède mais elle reste malgré tout fort étendue et il n'est en tout état de cause pas exclu qu'elle concerne également des particuliers (organe d'a.s.b.l., de s.p.r.l., etc.). En tout état de cause, l'article D.57, § 3, du livre I^{er} du C.W.E. vise les «autres personnes et instances que le gouvernement juge utile de consulter» et cette disposition est clairement d'application dans le cadre de l'élaboration du P.W.E.D.D., du fait de l'article D.61, § 3. La même solution s'impose dans le cadre de l'élaboration du P.C.E.D.N. En ce qui concerne les conventions environnementales, le législateur a utilisé la même formule comparable à celle qui est relative au S.D.E.R. puisque l'article D.86, § 3, du livre I^{er} du C.W.E. vise «les personnes et instances que (le gouvernement) détermine».

784. Voy., en ce qui concerne les programmes d'action sectoriels, l'article D.57, § 3, du livre I^{er} du C.W.E.

785. On l'a vu, le C.W.A.T.U.P. se réfère, en ce qui concerne le plan de secteur, le P.C.A. et le R.U.E., à l'avis des «personnes (...) que (l'autorité) juge nécessaire de consulter».

786. Par référence aux propriétaires, emphytéotes, superficiaires ou usufruitiers (article 168, § 2, du C.W.A.T.U.P.). On remarque que le texte ne vise ces personnes que si elles sont «concernées». Doit-on comprendre que toute personne disposant d'un droit de propriété, d'emphytéose, de superficie ou d'usufruit sur l'immeuble ou l'un des immeubles repris dans le périmètre du S.A.E.R. doit nécessairement être considérée comme concernée? La réponse nous paraît positive, dès lors que le texte vise ces titulaires «concernés» en précisant que c'est «d'après les indications cadastrales». Cela signifie *a contrario* qu'un titulaire de droit de ce type mais sur un terrain situé en dehors de ce périmètre ne doit pas être consulté, même si son bien est contigu et pâti de la situation actuelle ou risque de pâtir des suites de la réhabilitation.

787. L'article 103 du C.W.A.T.U.P. impose la consultation des autres propriétaires de lots que ceux qui ont contresigné la demande.

Il est loin d'être certain que ces différences de définition du champ d'application *ratione personae* soient pleinement justifiées. Ce disant, nous ne visons évidemment pas le principe de la limitation en elle-même de ce champ d'application, puisqu'elle est inhérente au concept d'enquête ciblée. Nous visons les différences entre personnes désignées quand elles le sont, ainsi que la distinction entre consultation facultative et obligatoire de ces personnes.

§ 4. Les conseils consultatifs

La définition des bénéficiaires de la participation dans le cadre des conseils consultatifs est fort diverse, voire extrêmement complexe.

En ce qui concerne le nombre de membres qui composent ces conseils, il peut arriver qu'il ne soit pas fixé à l'avance. C'est ainsi que, pour l'essentiel, c'est le conseil communal qui décide de la composition de la C.C.E.⁷⁸⁸ et on ne peut donc dire à l'avance de combien de membres elle se composera. Il s'agit cependant d'une situation exceptionnelle: dans tous les autres cas, le nombre de membres est, au contraire, déterminé à l'avance dans les textes applicables.

Ce nombre est très variable, puisqu'il peut passer du simple au décuple⁷⁸⁹.

Il ne fait pas doute que le nombre de membres des commissions consultatives est en très grande partie lié à celui des particuliers qui sont théoriquement concernés par les décisions dans l'élaboration desquelles elles interviennent: plus large est la portée de ces décisions, plus important est le nombre de membres de ces commissions. C'est extrêmement clair en ce qui concerne les C.C.A.T.: le nombre de leurs membres est directement fixé en proportion de l'importance quantitative de la population communale⁷⁹⁰. De même, on constate que l'autre commission consultative de petite taille – la commission de conservation d'un site Natura 2000 – est appelée à rendre des avis dans le cadre de décisions qui ne valent, schématiquement, que dans le périmètre du site concerné. Quant aux conseils consultatifs régionaux, ils comptent au moins vingt-

788. Article 2, § 3, de l'arrêté du 27 mai 1999.

789. À titre d'exemples, douze membres pour la C.C.A.T. et les commissions de conservation des sites Natura 2000 et cent vingt-et-un membres pour la C.R.M.S.F.

790. Voy. l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. Ceci dit, il est intéressant de constater que la proportion décroît à mesure que le chiffre de la population augmente, en passant de 0,12% à 0,04%, voire moins encore pour les grandes villes. En d'autres termes, proportionnellement, les habitants d'une petite commune ont une C.C.A.T. quantitativement plus importante que celle d'une grande commune.

six membres (C.W.E.D.D.⁷⁹¹ et C.S.W.C.N.) mais le nombre peut monter jusqu'à quarante-six (C.R.A.T.⁷⁹²), voire cent vingt et un (C.R.M.S.F.).

La représentation proportionnelle des particuliers dans la composition des commissions consultatives est tout aussi variable⁷⁹³. *Grosso modo*, on peut dire que la proportion la plus faible est de moitié (commission de conservation d'un site Natura 2000⁷⁹⁴) mais qu'elle peut monter jusqu'à cent pour cent (C.R.M.S.F.⁷⁹⁵), en passant par un peu plus de la moitié (C.R.A.T.⁷⁹⁶ et C.W.E.D.D.⁷⁹⁷), les trois quarts

791. Article R.4 du livre I^{er} du C.W.E. Si le président et les vice-présidents sont désignés en sus des vingt-six membres choisis sur la base des critères imposés à l'article R.5, le C.W.E.D.D. passe à vingt-neuf membres.

792. Le président est choisi en dehors des membres.

793. On rappelle ici qu'il arrive qu'un conseil consultatif soit exclusivement composé de fonctionnaires mais qu'il ne relève alors pas de la participation au sens où nous l'entendons, sa finalité étant sans doute de «réaliser une coordination interne par des échanges de vues entre administrations» (A. DE LAUBADERE, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 66).

794. Si l'on tient compte – ce qui pourrait être contesté puisqu'il est désigné par le gouvernement au grand choix – du président, les particuliers y sont représentés à part égale avec le secteur public, par l'intervention de deux membres proposés par les associations de conservation de la nature, deux membres proposés par les associations représentatives des propriétaires et occupants et deux membres proposés par les associations professionnelles de défense d'activités agricoles, cynégétiques, piscicoles ou de sylviculture (article 30, § 3, de la L.C.N.). Il s'agit donc quasi exclusivement de participation représentative au second degré.

795. Cette commission doit nécessairement être entièrement composée de particuliers, dans la mesure où les «agents de l'administration» ne peuvent en être nommés membres (article 482 du C.W.A.T.U.P.). On pourrait malgré tout discuter ce chiffre, dans la mesure où l'on pourrait considérer que les particuliers qui la composent sont désignés comme tels en tant qu'experts et non en tant que tels (voy. ci-après).

796. L'idée de parité entre le secteur public et le secteur privé, présente en 1962 dans la loi organique (voy. G. BRICMONT, *Aménagement du territoire et urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1962, p. 60), semble toujours régler la composition de cette commission. Ainsi, le tiers de ses membres (cinq membres sur quinze pour chaque section) représente sans conteste le secteur public dès lors qu'il s'agit de «mandataires publics». Les deux autres tiers peuvent également comprendre des représentants du secteur public (universités et intercommunales) mais en nettement moins grande proportion que ceux du secteur privé, d'autant que les fonctionnaires et agents régionaux ne peuvent en être (article 241, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.). Le texte se limitant à cette exclusion, rien n'interdit qu'un représentant de l'un des secteurs privés concernés, par exemple membre d'une a.s.b.l. de protection de l'environnement, soit également fonctionnaire ou agent d'une autre entité publique que la Région. Quoi qu'il en soit, l'importance de la représentation des particuliers au sein de la C.R.A.T. en confirme le caractère d'organe de représentation et ne la limite pas à un organe spécialisé sur ses compétences techniques (*contra* C.E., 24 juin 1986, *Florizoone*, n° 20.456).

797. Il y a encore les sept présidents et vice-présidents de divers comités et conseils consultatifs qui peuvent éventuellement, quand ils comprennent eux-mêmes des particuliers, être des particuliers mais, dans la mesure où ils sont généralement directement

(C.C.A.T.⁷⁹⁸ et C.C.E.⁷⁹⁹) ou légèrement plus (C.S.W.C.N.⁸⁰⁰). L'idée de parité de la représentation du secteur public et du secteur privé ne domine donc clairement plus.

choisis par le gouvernement, ils ne peuvent être considérés comme représentants nécessairement le public.

798. Un quart des membres de la C.C.A.T. (P. THIEL rappelle utilement qu'il s'agit d'un quart du nombre total des membres de la commission et non de celui des membres du conseil communal (P. THIEL, « Les moyens juridiques de l'aménagement du territoire communal après le décret de décentralisation et de participation », in *Droit et gestion communale*, n° 1, Bruges, La Charte, 1992, p. 20)) sont des conseillers communaux et, en bref, les autres membres sont choisis par le conseil communal parmi les particuliers qui ont fait acte de candidature. Dans le passé, l'idée était plutôt la représentation équilibrée du secteur public et du secteur privé (voy. *Doc.*, Ch., 1961-1962, n° 304/2). Sur la désignation et les critères de choix des mandataires communaux, de même que le mode de calcul du quart communal, voy. la circulaire ministérielle du 12 janvier 2001 relative à la mise en œuvre des C.C.A.T., *Mouv. comm.*, 2001, p. 129. Les membres constituant ce « quart » ne pourront être considérés comme participant au « prolongement de la démocratie locale » que s'ils représentent les différents groupes politiques au sein du conseil communal (comp. C.A., 16 sept. 1998, n° 95/1998). Cette représentation politique ne fait pas l'objet d'un assentiment général: « Le quart communal est parfois composé de membres désignés par leur parti alors que l'aménagement du territoire ne constitue pas nécessairement leur centre d'intérêt privilégié; ces personnes, parfois peu motivées, risquent de s'absenter régulièrement des réunions (...) » (Maison de l'urbanisme du Brabant wallon, *Quel avenir pour la décentralisation et la participation en aménagement du territoire à l'échelle communale? – Un bilan de l'application du décret de décentralisation-participation*, dossier *Espace-vie* n° 10, Centre culturel du Brabant wallon, 2003, p. 19). Le président de la commission est désigné par le conseil communal au grand choix mais on ignore s'il doit être choisi parmi les candidats, voire parmi les membres désignés. Selon certains, il est préférable que ce ne soit en tout cas pas le bourgmestre ou un membre du collège, pour éviter de « les assimiler à une vitrine du collège » (Maison de l'urbanisme du Brabant wallon, *Quel avenir pour la décentralisation et la participation en aménagement du territoire à l'échelle communale? – Un bilan de l'application du décret de décentralisation-participation*, dossier *Espace-vie* n° 10, Centre culturel du Brabant wallon, 2003, p. 58). En sus, un fonctionnaire régional siège avec voix consultative. Enfin, il y a des membres suppléants, l'idée étant d'assurer le remplacement ponctuel et d'assurer la plus grande présence possible aux réunions (P. THIEL, « Les moyens juridiques de l'aménagement du territoire communal après le décret de décentralisation et de participation », in *Droit et gestion communale*, n° 1, Bruges, La Charte, 1992, p. 21).

799. Le texte de l'arrêté du 27 mai 1999 précise que la commission doit comporter une représentation du conseil communal mais qu'elle ne doit pas dépasser un quart des membres (le texte doit à nouveau manifestement se lire comme faisant référence à un quart des membres de la commission à créer). Le choix sur appel aux candidats que l'arrêté impose implique la présence de particuliers. Au vu des termes utilisés, l'intervention des mandataires communaux peut donc être inférieure. Le texte de l'arrêté impose également une représentation proportionnelle des différents groupes qui forment le conseil communal: il n'est pas question de majorité/opposition. On se rappellera que ces règles ne sont pas les mêmes en ce qui concerne la C.C.A.T.

800. Vingt membres sur vingt-six au moins, d'après l'arrêté de l'Exécutif régional wallon relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur wallon de la Conservation de la Nature.

Certains estiment même que la présence, au sein de conseils consultatifs qui relèvent de la participation, de fonctionnaires ou de représentants d'instances publiques est contestable, puisque « *le gouvernement ou un ministre ont toute facilité pour consulter leurs agents selon des procédures qu'il leur est loisible de déterminer (...)* »⁸⁰¹. En suivant cette manière de voir, il faudrait convenir que, lorsqu'elle existe, cette présence implique soit que le conseil consultatif répond partiellement à cette idée de procédure de consultation administrative⁸⁰², soit qu'il est considéré comme un lieu de concertation⁸⁰³ ou, à tout le moins, d'échange d'idées entre le public et le privé, ces idées étant conçues comme théoriquement susceptibles d'être opposées. Il serait utile que le législateur fasse un choix à cet égard et amende les textes en conséquence.

Dans les conditions de désignation des particuliers appelés à composer les commissions consultatives, l'idée de représentation est très souvent présente⁸⁰⁴, par référence à certains intérêts plus ou moins clairement identifiés qui sont généralement fort comparables à ceux qui ressortent de l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P.⁸⁰⁵ et, parfois, à l'idée de

801. F. DE BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Paris, Librairie Armand Colin, 1973, p. 317.

802. En suivant l'idée suivant laquelle la présence des membres du « secteur public » dans une commission peut être fort utile pour s'assurer que l'avis de cette commission tienne compte des particularités éventuellement liées à la portée de la décision à adopter par l'autorité.

803. Pour certains, la concertation est inhérente à la consultation d'une commission largement composée (F. DE BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Paris, Librairie Armand Colin, 1973, p. 323).

804. Cette question a par exemple donné lieu à d'intenses débats à propos des C.C.A.T., au cours des travaux préparatoires du décret de décentralisation et de participation (voy. par ex. *Doc.*, C.R.W., 1988-1989, n° 83/8, p. 2; n° 83/9, p. 7). Voy. ég., en droit flamand, A. DESMET et S. DESMET, qui rappellent que, dans le cadre de l'élaboration du D.O.R.O., la section de législation du Conseil d'État avait suggéré que l'exposé des motifs fournisse quelques éclaircissements supplémentaires ou critères à prendre en considération en ce qui concerne la signification concrète de la notion de « principaux groupes sociaux » dans la désignation des membres de la Vlacoro (A. DESMET et S. DESMET, *Het nieuwe decreet ruimtelijke ordening – Parlementaire voorbereiding*, Kluwer, Antwerpen, 2000, pp. 231 et 232). Voy. ég. le préambule de l'arrêté du Régent du 31 mai 1948, suivant lequel « l'expérience a montré la nécessité (...) de rendre la composition du dit Conseil supérieur plus représentative des divers intérêts en jeu ». Voy. encore les propos du ministre au cours des travaux préparatoires de la loi de 1962: « le but de ces commissions est d'intéresser un plus grand nombre de personnes à l'aménagement du territoire et de mettre en présence les autorités publiques et les représentants des intérêts privés » (*Pasin.*, 1962, p. 280). Voy. ég. la volonté du ministre, en 1962, de promouvoir « toutes les formes de représentation possibles », qui a justifié la création des commissions consultatives (*Pasin.*, 1962, p. 369).

805. C'est particulièrement clair en ce qui concerne la C.C.A.T.: l'énumération correspond à celle que l'on trouve à l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P., avec la mobilité en sus. Les travaux préparatoires du décret de décentralisation et de participation (*Doc.*, C.R.W.,

répartition géographique⁸⁰⁶. Les moyens employés pour mettre cette idée en œuvre sont de deux ordres. Soit le texte énonce les intérêts à représenter comme autant de critères à respecter dans la décision de désignation. C'est le cas en ce qui concerne la C.C.A.T.^{807, 808} et la

1988-1989, n° 83/3, pp. 2 et 3) comportaient une liste indicative des secteurs d'activité correspondant à ces intérêts: secteur de la construction, organisations agricoles, professions d'urbaniste, d'architecte ou d'avocat, organisations syndicales, secteur Horeca, associations de commerçants, associations culturelles, associations de défense de l'environnement, etc. Dans leur grande majorité, il s'agissait là de groupements et d'associations et, donc, de représentation au second degré. Or, ce n'est pas ça qui a été retenu dans le décret lui-même (dans le même sens, comp. P. THIEL, « Les moyens juridiques de l'aménagement du territoire communal après le décret de décentralisation et de participation », in *Droit et gestion communale*, n° 1, Bruges, La Chartre, 1992, p. 20), qui prévoit de la représentation au premier degré. La raison annoncée en est simple: il s'agit d'éviter des difficultés de désignation « vu la non-existence dans certaines communes de tous les groupements énumérés » (*Doc.*, C.R.W., 1988-1989, n° 83/4, p. 3). C'est pour ce motif que le qualificatif « spécifique » a été ajouté dans l'article 7, § 3, du C.W.A.T.U.P., ce qui – c'est le revers de la médaille – laisse une grande marge d'appréciation au conseil communal et est susceptible de donner lieu à du contentieux.

806. C'est le cas pour la C.R.A.T., la C.C.A.T. et la C.C.E.

807. Le conseil communal choisit, seul et sans avis préalable, les membres de la commission en respectant les deux critères de répartition de la population suivants: d'une part, une répartition géographique « équilibrée » et, d'autre part, une représentation spécifique à la commune des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité. L'idée de représentation apparaît expressément à l'article 7, § 3, du C.W.A.T.U.P. Suivant le modèle d'avis d'appel aux candidats, les actes de candidatures doivent d'ailleurs mentionner « les intérêts que (le candidat) représente, soit à titre individuel soit à titre de représentant d'une association. En ce cas, l'acte de candidature contiendra le mandat attribué par l'association à ce représentant ». On le devine immédiatement: il n'est pas exclu que l'obligation de respecter simultanément les deux critères et de désigner le nombre voulu de membres rende la composition de la C.C.A.T. très difficile, voire impossible (dans le même sens, voy. Maison de l'urbanisme du Brabant wallon, *Quel avenir pour la décentralisation et la participation en aménagement du territoire à l'échelle communale? – Un bilan de l'application du décret de décentralisation-participation*, Dossier *Espace-vie* n° 10, Centre culturel du Brabant wallon, 2003, p. 13: les C.C.A.T. doivent, « idéalement, être représentatives des différentes sensibilités de la population résidant dans la commune » mais il faut reconnaître « la difficulté de composer une commission de ce type, difficulté encore accentuée par les conditions complémentaires, quantitatives et qualitatives, imposées par la Région », notamment « l'obligation de respecter un nombre prédéfini de membres » (p. 19)). Dans ce cas, le conseil communal peut-il prolonger le délai de dépôt de candidatures annoncé, en espérant en recevoir d'autres? Poser cette question (qui a déjà été soumise au Conseil d'État mais il n'a pas eu l'occasion de se prononcer: les moyens étaient irrecevables à défaut d'indication des textes violés; voy. C.E., 13 nov. 1997, *Renard*, n° 69.583) revient à soulever celle de savoir si la composition de la C.C.A.T. est plus importante que son existence ou, en d'autres termes, si la participation, même incorrecte, est préférable à l'absence de participation. Quoi qu'il en soit, le procédé a déjà été utilisé, dans le cadre de la désignation, en 2004, des présidents des commissions de gestion des sites Natura 2000 (*M.B.*, 4 nov. 2004).

808. Malgré l'idée de représentation, bien présente dans les règles de composition de la C.C.A.T., certains qualifient cette dernière d'« expert collectif » (A. NORMAN, « C.C.A.T. – Vers une participation du citoyen », *Espace-vie*, 1998, n° 92, p. 7).

C.C.E.⁸⁰⁹. Soit le texte réduit le pouvoir décisionnel de l'autorité chargée de la désignation, par voie de présomptions de représentation d'intérêts, en limitant le choix à des représentants d'associations ou d'organes consultatifs⁸¹⁰. C'est le cas en ce qui concerne le C.W.E.D.D.⁸¹¹ et la commission de conservation d'un site Natura 2000⁸¹². Les associations en question sont soit nommément désignées dans le texte⁸¹³, soit choisies par l'autorité compétente sur la base du critère de leur caractère représentatif⁸¹⁴, évidemment délicat à mettre en œuvre. Dans tous les cas, il s'agit d'un mécanisme de participation représentative au deuxième degré. Soit encore, le texte recourt à une formule mixte. C'est le cas en ce qui concerne la C.R.A.T.⁸¹⁵.

809. Voy. l'article 2, § 3, alinéa 2, de l'arrêté du 27 mai 1999 et la référence à la répartition géographique équilibrée et la représentation apte à examiner les thèmes du P.C.E.D.N. et « d'une manière générale » à prendre en considération les intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la commune.

810. Encore faut-il, de manière générale, que le texte en question permette d'identifier avec certitude auxquelles de ces organisations et associations revient le droit de présenter une liste de candidats (voy. l'avis n° 37.291/4 du 23 juin 2004 de la section de législation du Conseil d'État, à propos du projet d'arrêté du gouvernement wallon relatif au livre I^{er} du C.W.E.; dans le même sens, voy. l'avis n° 24.395/9 du 12 avril 1995 sur le projet devenu l'arrêté du gouvernement wallon du 18 mai 1995 fixant les règles de composition et de fonctionnement du C.W.E.D.D., repris aux articles R.3 et suivants du livre I^{er} du C.W.E.).

811. Comme indiqué ci-dessus, l'article R.7, alinéa 10, du livre I^{er} du C.W.E. prévoit même que les fonctions de membre du conseil prennent fin par la perte de la qualité en vertu de laquelle les intéressés ont été nommés.

812. Voy. ci-dessus. Les intérêts représentés sont fort diversifiés, au point de faire dire à certains que « sa composition paritaire – pour ne pas dire hétéroclite – en fera plus un forum de discussion risquant, dans le pire des scénarii, d'en paralyser le fonctionnement » (F. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, « Le décret Natura 2000 », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 348).

813. En ce qui concerne la composition du C.W.E.D.D., c'est le cas de l'U.W.E.

814. L'article R.5 du livre I^{er} du C.W.E. parle, en ce qui concerne le C.W.E.D.D., « d'organisations représentatives des classes moyennes » et « d'organisations représentatives des consommateurs » mais également « d'associations de protection de l'environnement » : le critère de représentativité n'est pas utilisé dans le dernier cas.

815. Les particuliers sont clairement choisis pour représenter divers « milieux » représentant la « société civile » (B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 133). À cet effet, le texte vise des associations et groupements : les « organisations et associations sociales et culturelles », les associations de tourisme, les associations de protection de l'environnement, les « organisations et associations professionnelles, sociales et culturelles » (il ne faut pas s'étonner de cette dernière référence, qui semble faire double emploi avec les précédentes : en effet, nous avons mêlé les différents critères utilisés séparément dans le Code pour organiser la composition des diverses sections de la C.R.A.T.). Il vise également des intérêts particuliers sans plus faire référence à des associations ou organisations qui seraient censées les représenter : les professions indépendantes, la construction. Plus délicates sont les références faites à la « représentation

Il arrive également, moins fréquemment, que la désignation des particuliers ne soit pas basée sur l'idée de représentation d'intérêts. Dans ce cas, elle est alors fondée sur l'idée d'expertise⁸¹⁶, qui doit évidemment être liée à la matière concernée et avoir pour objectif direct la poursuite de l'intérêt général. On doit alors considérer, au regard de notre proposition de définition de la participation, qu'en réalité, il ne s'agit pas de participation⁸¹⁷. Dans certains cas cependant, trancher cette question n'est pas nécessairement simple : qu'en est-il par exemple de la C.R.M.S.F., dès lors que ses membres doivent compter au moins cinq ans d'expérience « en matière de monuments, de sites ou de fouilles »⁸¹⁸? Nous avouons ne pas être en mesure de proposer un argument déterminant dans un sens ou dans l'autre et, dans cette mesure, nous avons en quelque sorte accordé le « bénéfice du doute » à cette commission, en l'intégrant dans notre étude. Dans d'autres hypothèses, il est au contraire aisé de déterminer s'il s'agit ou non de participation : c'est, par exemple, clairement le cas en ce qui concerne la C.R.A.T.⁸¹⁹.

Il peut encore arriver qu'une commission consultative soit composée sur la base des deux critères conjointement⁸²⁰. Tel est le cas du C.S.W.C.N.⁸²¹.

agricole » et à la « représentation économique et sociale ». La première renvoie-t-elle par exemple à l'UWA ou à un conseil consultatif agricole quelconque? Que veut dire la seconde? Correspond-elle au C.E.S.R.W.?

816. Comp. A. BUTTGENBACH, *Principes généraux – Organisation et moyens d'action des administrations publiques*, Bruxelles, Larcier, 1954, p. 892. Voy. ég. J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1998, p. 337.

817. Voy. ci-dessus l'examen du champ d'application *ratione materiae* de la participation.

818. Article 482 du C.W.A.T.U.P.

819. Le Conseil d'État l'a déjà qualifiée à plusieurs reprises de commission de spécialistes (voy. par ex. C.E., 2 avril 1984, *Alen*, n° 24.192; C.E., 23 mars 1984, *Masurel*, n° 24.167). Pourtant, pas plus que l'article 7 de la loi organique du 29 mars 1962 ne le faisait, l'article 241 du C.W.A.T.U.P. (on se rappellera qu'il existe... deux articles 241 dans le C.W.A.T.U.P. : nous visons évidemment ici celui qui concerne les règles de composition de la C.R.A.T., non celui qui est relatif aux sondages archéologiques et aux fouilles) n'impose aux membres de la C.R.A.T. de condition particulière de connaissance technique de la matière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

820. Le rapport au Roi relatif à l'arrêté du Régent du 17 août 1945 portant institution d'un conseil supérieur de l'urbanisme – aujourd'hui disparu – était à cet égard révélateur puisqu'il justifiait la création de cet organisme par les considérations suivantes : d'une part, la nécessité de procéder à un aménagement rationnel des agglomérations mais également, d'autre part, l'attention croissante que l'opinion publique accordait aux questions d'urbanisme. Voy. le préambule de l'arrêté du Régent du 17 mars 1950 modifiant l'arrêté du Régent du 31 mai 1948 instituant un conseil supérieur de l'urbanisme, suivant lequel « l'expérience a montré la nécessité d'élargir la composition du conseil ».

821. Les particuliers qui en sont membres sont désignés soit en tant qu'experts, soit en tant que représentants d'associations de défense de l'environnement. En ce qui concerne les premiers, il s'agit de « personnes ayant de grandes compétences scientifiques dans

En tout état de cause, on le voit, soit parce que certains particuliers appelés à être membres des conseils consultatifs le sont en leur qualité d'expert, soit parce que les particuliers partagent la composition desdits conseils avec des mandataires publics ou des représentants d'organismes publics, ces conseils ont pratiquement toujours une composition binaire. Cela peut se justifier : « *s'ils ont un caractère spécifique et ne comportent que des spécialistes, le risque est de ne pas placer les solutions dans un cadre assez large et de privilégier exagérément les aspects techniques aux dépens de considérations d'ensemble et surtout des réalités humaines. A l'inverse, s'ils sont conçus d'une façon plus large et comprennent des représentants de tous les points de vue à prendre en considération, il devient très difficile d'obtenir un avis cohérent et les délibérations sont souvent adoptées par des personnes qui y trouvent des justifications contradictoires* »⁸²². On touche cependant là à l'un des problèmes majeurs liés à la composition des conseils consultatifs : celui de la difficile alchimie entre la technique et la spontanéité et ce problème est en lien direct avec la question de savoir dans quelle mesure il est encore réellement question de participation. Des considérations diverses s'opposent les unes aux autres, certains estimant non seulement que « *la technicité croissante des problèmes abordés exige à la fois une plus grande professionnalisation des membres, un renforcement du rôle des experts qui en sont membres, la scission de la C.C.A.T. en groupes de travail, et une analyse rigoureuse des dossiers* »⁸²³ mais également que « *le caractère 'néophyte' (des*

le domaine de la conservation de la nature » et qui doivent nécessairement avoir reçu une formation universitaire. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 4, 1^o, de l'arrêté impose d'ailleurs les disciplines scientifiques qui doivent être représentées. « À tort ou à raison », comme l'indiquent F. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, ce sont ces règles de composition qui ont motivé la création, en ce qui concerne la gestion des sites Natura 2000, des commissions de conservation en lieu et place de la création de sections spécialisées au sein du C.S.W.C.N. (F. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, « Le décret Natura 2000 », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 347). En ce qui concerne les seconds, sur vingt-six membres, dix représentent les associations de défense de l'environnement. Le champ d'action de ces associations doit couvrir l'ensemble du territoire wallon ou une « partie importante » de ce territoire, critère qui laisse évidemment une certaine marge d'appréciation au gouvernement. Il soit s'agir d'associations « suffisamment présentes sur tout le territoire », suivant le site Internet de la D.G.R.N.E.

822. F. DE BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Paris, Librairie Armand Colin, 1973, p. 322. Dans le même sens, voy. Maison de l'urbanisme du Brabant wallon, *Quel avenir pour la décentralisation et la participation en aménagement du territoire à l'échelle communale? – Un bilan de l'application du décret de décentralisation-participation*, dossier *Espace-vie* n° 10, Centre culturel du Brabant wallon, 2003, p. 13 : la matière à traiter « touche le cadre de vie quotidien de la population » et « est complexe en ce qui concerne ses aspects techniques » et « ce double aspect demande une composition de la commission avec des membres "néophytes" (...) et avec des membres "experts" ».

823. Maison de l'urbanisme du Brabant wallon, *Quel avenir pour la décentralisation et la participation en aménagement du territoire à l'échelle communale? – Un bilan de l'application du décret de décentralisation-participation*, dossier *Espace-vie* n° 10, Centre culturel du Brabant wallon, 2003, p. 82.

membres) évolue, car ces membres acquièrent une expérience au fil du temps, ce qui les amène, parfois inconsciemment, à prendre une certaine distance vis-à-vis de la population ou des intérêts qu'ils défendent»⁸²⁴. A cet égard, il n'existe pas de critère miracle et il faut sans doute faire son choix essentiellement en fonction de la finalité à assigner à la participation⁸²⁵.

Pour pallier l'un des inconvénients dont il vient d'être question, certains textes prévoient le remplacement obligatoire des membres des commissions consultatives après un certain temps. C'est ainsi que la désignation des particuliers est souvent assortie d'une durée de validité limitée. Il peut arriver que cette limite vaille pour l'ensemble de la commission concernée. Dans cette hypothèse, cette limite correspond à la durée du mandat électif qui relève de la démocratie représentative et un lien entre les deux « formes de démocratie » est donc établi. Tel est le cas pour la C.C.A.T., par référence aux élections communales⁸²⁶. Dans les autres cas, la limite ne vaut que pour chacune des personnes désignées. Tel est le cas au sein de la C.R.M.S.F.⁸²⁷, du C.S.W.C.N.⁸²⁸ et du C.W.E.D.D.⁸²⁹. En ce qui concerne la C.C.E., l'arrêté de 1999 ne fixe pas la durée des désignations et n'impose nullement le renouvellement automatique de la commission en cas d'élections communales. Il appartient donc au conseil communal d'en décider. En ce qui concerne les commissions de conservation des sites Natura 2000, le texte applicable ne s'exprime qu'à propos de la désignation des deux membres proposés par les associations

824. Maison de l'urbanisme du Brabant wallon, *Quel avenir pour la décentralisation et la participation en aménagement du territoire à l'échelle communale? – Un bilan de l'application du décret de décentralisation-participation*, dossier Espace-vie n° 10, Centre culturel du Brabant wallon, 2003, p. 13; voy. ég. p. 82: «Ce renforcement du rôle d'expert technique de la C.C.A.T. (qui devient ainsi de plus en plus le "conseiller technique" du collège) est-il compatible avec le rôle d'éducation permanente, de sensibilisation de la population et de "courroie de transmission" entre celle-ci et les autorités communales?».

825. Voy. à ce sujet la seconde partie de notre travail.

826. Sous peine de suppression potentielle par le gouvernement, la commission doit être intégralement renouvelée après chaque élection communale (dans les trois mois de l'installation du nouveau conseil communal, précise l'article 7, § 2, du C.W.A.T.U.P.). Il est à cet égard curieux de constater, à la lecture de l'article 7, § 2, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., que cette sanction peut non seulement être prise d'initiative par le gouvernement mais également à l'initiative du conseil communal. C'est en réalité le seul moyen dont ce dernier dispose pour supprimer lui-même la C.C.A.T., s'il n'en veut plus.

827. Les désignations valent pour quatre ans. Le gouvernement n'a pas choisi un délai susceptible de correspondre à la durée d'un mandat parlementaire et il n'y a pas de mécanisme de renouvellement obligatoire après les élections parlementaires.

828. La désignation vaut pour cinq ans (article 9 de l'arrêté du 18 octobre 1990).

829. La désignation vaut pour cinq ans (article R.7 du livre I^{er} du C.W.E.).

de conservation de la nature⁸³⁰ mais ne dit rien en ce qui concerne celle des quatre autres membres du «secteur privé» et on ignore donc si leur désignation est à durée indéterminée ou non.

En revanche – et curieusement, au regard de ce qui vient d'être dit –, il n'est jamais prévu de nombre maximum de désignations par particulier⁸³¹. Au contraire même, les textes prévoient souvent la possibilité expresse d'un renouvellement. Quand tel n'est pas le cas, comme, par exemple, en ce qui concerne le C.W.E.D.D., le renouvellement est-il exclu? Le principe étant celui de la définition large des bénéficiaires de la participation, nous proposons de répondre par la négative, malgré la présence de cette précision dans pratiquement tous les autres textes.

Pour le reste, les textes applicables sont généralement peu exigeants vis-à-vis des particuliers susceptibles d'être désignés au sein des conseils consultatifs⁸³². On remarque malgré tout la mise en place, à nouveau en ce qui concerne la C.C.A.T., d'un régime d'incompatibilité en ce qui concerne les fonctionnaires appelés à traiter dans leur travail des dossiers soumis à la commission⁸³³. Dans le cas du C.S.W.C.N., tous les particuliers doivent être domiciliés en Région wallonne, tant au moment de leur désignation que pendant l'exercice de leur «mandat»⁸³⁴. De même, dans certaines hypothèses, le choix ne peut s'exercer qu'entre un certain nombre de particuliers, à savoir ceux qui ont au préalable manifesté une

830. Elle ne vaut que pour quatre ans (article 30, § 3, alinéa 2, de la L.C.N.).

831. Ainsi, à titre d'exemple, rien n'empêche le nouveau conseil communal de désigner au sein de la nouvelle C.C.A.T., après les élections communales, les membres sortants de la C.C.A.T.

832. Notamment, il ne doit pas nécessairement s'agir de personnes physiques. Dans le même sens, voy. la circulaire du 16 août 1993 dont il est question ci-après, pt 2.4.3., suivant laquelle une association peut présenter sa candidature.

833. Dans le but de distinguer l'avis de la C.C.A.T. de ceux qui sont émis par l'administration, la circulaire ministérielle du 16 août 1993 relative à la mise en œuvre des commissions consultatives communales d'aménagement du territoire (*M.B.*, 10 nov. 1993; elle a été remplacée par une circulaire ministérielle du 12 janvier 2001, *Mouv. comm.*, 2001, pp. 128 et s.) instaurait plusieurs incompatibilités: ne pouvaient être membres de la C.C.A.T., d'une part, les fonctionnaires appelés à instruire ou à statuer sur des dossiers communaux d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de patrimoine (la circulaire parlait en réalité d'«architecture») et, d'autre part, l'auteur du S.S.C. tant qu'il n'est pas approuvé. La seconde incompatibilité pouvait être étendue aux auteurs d'autres instruments communaux sur lesquels la C.C.A.T. doit traditionnellement se prononcer. Elle posait cependant notamment la question de la mise en œuvre de l'incompatibilité dans l'hypothèse où le S.S.C. venait à être élaboré après la composition de la commission. L'article 7, § 3, *in fine*, du C.W.A.T.U.P., découlant du décret du 27 novembre 1997 n'a repris que la première de ces deux incompatibilités et on peut se demander pourquoi.

834. L'article 6 de l'arrêté autorise des exceptions mais uniquement pour des «compétences scientifiques particulières».

intention, fût-ce par association interposée. Au niveau local, il arrive souvent que la désignation des particuliers ait lieu sur la base d'un appel public aux candidats, qui doivent donc se manifester en déposant une candidature⁸³⁵. Tel est le cas tant en ce qui concerne la C.C.A.T.⁸³⁶ qu'en ce qui concerne la C.C.E.⁸³⁷, par affichage et avis dans un journal local. C'est également le cas pour les commissions de conservation des sites Natura 2000⁸³⁸. Par contre, il n'existe étrangement qu'un seul cas au niveau régional: le C.W.E.D.D., où le gouvernement désigne les représentants des organisations représentatives de la société civile sur la base d'une liste double présentée par les organisations en question⁸³⁹. Evidemment, les désignations dont il est ici question seront d'autant moins critiquables⁸⁴⁰ qu'elles seront fondées sur des appels à candidats qui sont effectivement susceptibles de répondre à l'objectif poursuivi⁸⁴¹.

835. Sur les difficultés pratiques sur lesquelles cette exigence peut déboucher, voy. *supra*.

836. Pour les modalités de cet appel et des réponses, voy. les articles 7, § 3, et 251 du C.W.A.T.U.P. et l'arrêté du gouvernement wallon du 25 janvier 2001 déterminant le modèle et les dimensions de l'avis visé à l'article 7 du C.W.A.T.U.P. (*M.B.*, 17 févr. 2001). Les candidatures sont envoyées par recommandé postal. La formalité est obligatoire et n'est pas couverte par l'assentiment de la D.G.A.T.L.P. (P. THIEL, « Les moyens juridiques de l'aménagement du territoire communal après le décret de décentralisation et de participation », in *Droit et gestion communale*, n° 1, Bruges, La Chartre, 1992, p. 19). Il s'agit évidemment de conférer date certaine à l'envoi.

837. Article 2, § 3, alinéa 2, de l'arrêté. On ignore si le président doit être choisi parmi les membres désignés sur appel public ou s'il peut être choisi en dehors. Le texte ne le précise pas et cela laisse donc la liberté de décision au conseil communal, sur la base de l'alinéa 1^{er} de l'article 2, § 3, de l'arrêté.

838. L'arrêté d'exécution prévoit également le lancement d'un appel public via un avis publié au Moniteur belge (article 1^{er} de l'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 arrêtant la procédure de nomination du président et des membres des commissions de conservation des sites Natura 2000). Cet appel n'est *a priori* adressé qu'aux associations concernées mais, à leur proposition de membres accompagnée de leurs statuts et de l'indication de leurs actions réalisées « en rapport avec les missions de la commission de conservation au cours des deux dernières années » (article 2 de l'arrêté du 20 novembre 2003), elles doivent joindre une lettre de motivation et le *curriculum vitae* de chaque candidat personne physique. La référence aux statuts se justifie pleinement, au regard des questions posées ci-dessus. Par contre, les deux autres obligations ne constituent-elles pas des conditions supplémentaires par rapport à ce qui est prévu dans la L.C.N. ?

839. Pour plus de détails, voy. l'article 5 de l'arrêté.

840. Nous sommes d'ailleurs étonnés de la faiblesse du contentieux lié à ces désignations.

841. Ainsi, en ce qui concerne la C.C.A.T., par exemple, les modalités d'appel aux candidats avaient été critiquées au cours des travaux préparatoires du décret de décentralisation et de participation et des propositions d'amélioration avaient été formulées (voy. par ex. *Doc.*, C.R.W., 1988-1989, n° 83/9, p. 7, où il était question « d'assurer une plus grande transparence des décisions de l'autorité locale lors de la constitution

Les désignations des particuliers se font pratiquement toujours par décision d'une autorité⁸⁴². La seule exception à cet égard, qui ne relève cependant tout au plus que de la participation représentative au second degré, concerne certains membres du C.S.W.C.N., en ce sens qu'ils sont désignés par d'autres conseils consultatifs⁸⁴³. Il arrive également que l'autorité compétente se fasse aider pour prendre sa décision de désignation⁸⁴⁴.

L'autorité compétente pour opérer la désignation⁸⁴⁵ des membres d'une commission est généralement celle qui correspond au niveau – local ou régional – auquel cette commission est appelée à fonctionner. A titre d'exemple, il s'agit du conseil communal pour la C.C.A.T. et la C.C.E., et du gouvernement wallon pour les conseils consultatifs régionaux (C.R.M.S.F., C.S.W.C.N., C.R.A.T., C.W.E.D.D.) ou supralocaux (commissions de conservation Natura 2000). On peut en déduire que les particu-

de la commission (...)» ; n° 83/3, p. 2 ; n° 83/8, p. 2, où il était notamment question « d'élargir l'éventail des candidats potentiels », qui avaient été rejetées mais pour être partiellement reprises par après dans le texte de l'article 7, § 3, du C.W.A.T.U.P.

842. C'est cependant moins clair, il est vrai, en ce qui concerne les commissions de gestion des sites Natura 2000. En effet, la L.C.N. est muette sur l'autorité chargée de désigner les membres du secteur privé que comprennent ces commissions (voy. l'article 30, § 3, alinéa 2, de la L.C.N., qui ne vise une nomination par le gouvernement qu'en ce qui concerne certains des membres de ces commissions : les trois agents de l'administration régionale, le membre proposé par le C.S.W.C.N. et celui proposé par le C.S.V.C.W.). Doit-on considérer que, dans le silence de la loi, les personnes « proposées » par les différentes associations privées sont automatiquement, du fait de cette proposition, membres de la commission ? La réponse est *a priori* incertaine. L'alinéa 2 de l'article 30, § 3, vise expressément, en ce qui concerne les membres du secteur public, une désignation par le gouvernement mais également une durée de mandat limitée : la référence expresse à ces membres vaut-elle davantage pour leur désignation par le gouvernement ou pour la durée de leur désignation ? Cependant, à la lecture de l'arrêté d'exécution et de l'appel public aux associations tel qu'il l'organise, il est impossible de procéder autrement que par voie de désignation gouvernementale. Ce même arrêté prévoit également la transmission des candidatures au ministre compétent. Son article 8 désigne expressément le ministre pour procéder aux désignations. On remarque enfin que, dans le cadre des propositions que les associations sont appelées à formuler, elles ne doivent nullement, en suivant l'arrêté, se mettre d'accord entre elles (la même question était posée par F. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, « Le décret Natura 2000 », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 348), ce qui rend l'intervention ministérielle indispensable.

843. Article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du 8 octobre 1990. On ne peut pas exclure qu'il s'agisse de particuliers.

844. Spécialement quand il y a appel public aux candidats. C'est le cas dans le cadre de la composition des commissions de conservation des sites Natura 2000 : le ministre est aidé d'un avis rendu par la D.N.F. (article 8 de l'arrêté du 20 novembre 2003).

845. La question est importante car « le mode de désignation pratique (a) évidemment une influence directe sur le degré d'autonomie des Conseils » (F. DE BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Paris, Librairie Armand Colin, 1973, p. 316).

liers ne deviennent membres des différentes commissions que s'ils obtiennent en quelque sorte l'agrément des autorités administratives qui doivent recevoir les avis à la confection desquels ils sont appelés à participer. Au regard de ce qui a été dit ci-dessus de la nécessité d'indépendance de ces commissions vis-à-vis de l'autorité, on peut évidemment se demander si le mécanisme est bien conforme à l'effet utile de la participation⁸⁴⁶. On répondra qu'il serait difficile de faire autrement sans rendre le système extrêmement lourd et coûteux pour la collectivité. En tout état de cause, la nécessité qui vient d'être rappelée devrait interdire à l'autorité de retirer une désignation en raison de divergences de vue entre elle et le particulier désigné et, de manière générale, exclure toute idée de mandat qui lierait le second à la première.

§ 5. La concertation

La définition, dans les textes examinés, des bénéficiaires de la concertation n'est pas toujours claire. Elle est établie par référence à ceux de l'enquête publique et elle l'est parfois par référence à la possession d'un titre sur le terrain concerné. En tout état de cause, Il ne s'agit pas de règles générales.

Dans l'unique cas de concertation liée aux demandes d'autorisations que nous connaissons dans les matières que nous examinons, les participants sont définis en lien direct avec ceux de l'enquête publique, par référence aux particuliers qui ont introduit une réclamation au cours de cette enquête. Dans le cadre de l'article 341 du C.W.A.T.U.P., en effet, les participants à la réunion de concertation sont désignés parmi les réclamants au cours de l'enquête publique. Au demeurant, le nombre de ces derniers a également une incidence puisque la réunion de concertation n'est organisée que si le nombre de personnes qui ont introduit individuellement des réclamations et observations est supérieur à vingt-cinq. Cette disposition suscite plusieurs commentaires. *Primo*, il ne fait pas de doute que ce sont tant les pétitions écrites de l'article 339 que les interventions orales de l'article 340 qui doivent être prises en compte dans le calcul⁸⁴⁷.

846. Comp. C.A., 13 juill. 2000, n° 90/2000, où la Cour met en avant l'ancien mécanisme de désignation des membres des C.C.A.T. par le gouvernement régional, « qui permettait d'éviter que la composition de la C.C.A.T. soit suspecte de refléter les options de la politique communale en la matière » : la Cour en fait même une garantie de bonne administration telle qu'au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, elle compense le fait que le permis demandé par le collège échevinal soit délivré par le collège lui-même. Nous reviendrons à plusieurs reprises sur cet arrêt et, spécialement, dans le cadre de l'examen du principe d'impartialité.

847. Le texte ne distingue en effet pas.

Secundo, la référence au caractère individuel de la pétition⁸⁴⁸ impose au contraire d'exclure du calcul les documents dans lesquels plus d'une personne s'exprime⁸⁴⁹ et, à notre sens, il faut faire de même, toujours en ce qui concerne ce calcul, des documents qui, se présentant *prima facie* comme individuels, relèvent en réalité d'une filiation commune⁸⁵⁰. *Tertio*, quant à leur contenu, toutes les interventions doivent être prises en compte dans le calcul, qu'elles soient négatives ou positives⁸⁵¹.

L'alinéa 2 de l'article 341 précise que la réunion met en présence l'administration, le demandeur et ses conseillers et des « représentants des réclamants ». La référence aux seuls réclamants doit en principe, suivant les principes de base de l'interprétation des textes légaux et réglementaires⁸⁵², en exclure les auteurs des pétitions favorables au projet. En effet, alors que l'alinéa 1^{er} vise les « réclamations et observations », l'alinéa 2 ne vise formellement que l'auteur des premières qui sont, on vient de le voir, négatives. L'esprit du texte s'oppose-t-il à cette réponse ? Si nous pouvons admettre que l'auteur du texte – le gouvernement – n'ait pas perçu la difficulté en le rédigeant, il reste que – même si ça ne va pas de soi d'un

848. Pour rappel, contrairement à une opinion généralement répandue, le vocable de « pétition » fait référence à l'expression d'une opinion de particulier à l'attention de l'autorité, sans référence aucune au nombre de ses auteurs : un pétition n'est donc pas nécessairement collective (voy. non seulement G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2004, mais également *Le Petit Robert*, Paris, Dictionnaires Le Robert – Sejer, 2004). La référence au caractère individuel apparaît encore plus clairement à l'alinéa 4 de l'article 341, où il est question de « réclamants individuels ».

849. Il n'est en effet pas fait référence au nombre de réclamants sans autre précision et il ne s'agit donc pas de prendre en compte « tout signataire d'une réclamation (...) pour autant qu'il ait indiqué ses nom et adresse complète » (V. HAENEN et M. PÂQUES, *L'évaluation des incidences sur l'environnement : le point en droit wallon*, Diegem, Kluwer, 1996, p. 31, à propos de l'ancien régime d'évaluation des incidences sur l'environnement).

850. Nous ne remettons pas nécessairement en cause ces documents en eux-mêmes. F. DELOBBE estime à cet égard que « les critiques suscitées par un projet sont généralement partagées par tous les riverains et on ne peut leur faire grief de ce que l'un d'eux tienne la plume au bénéfice des autres : l'introduction de lettres individuelles et distinctes suffit à démontrer que les reproches soulevés sont aussi propres à chacun » (F. DELOBBE, « Commentaire de l'article 341 du C.W.A.T.U.P. », in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent, p. 2). Il reste que cette manière de procéder rend l'intervention individuelle quasiment inconsistante et facilite dès lors les signatures de pure complaisance.

851. Le texte vise classiquement les « réclamations et observations ». La « réclamation » fait sans doute davantage référence à une réaction négative dès lors qu'elle implique l'idée de « faire respecter son droit » (G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2004). Par contre, l'« observation » peut être dénuée de toute connotation, négative ou positive.

852. Plus particulièrement, la méthode systématique (P. DELNOY, *Éléments de méthodologie juridique*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 163).

point de vue conceptuel⁸⁵³ – il n'est pas absurde de considérer qu'une réunion de concertation ne doit mettre en présence du demandeur de permis et de l'administration que les particuliers qui s'opposent *a priori* au projet. A supposer que le gouvernement n'acquiesce pas à cette réponse, il remplacera utilement, à l'article 341, la référence aux «réclamants» par une référence aux «pétitionnaires»⁸⁵⁴.

Il reste à déterminer comment doit s'opérer la désignation des «représentants» des réclamants⁸⁵⁵. Il ne peut en tout état de cause pas y en avoir plus de cinq⁸⁵⁶ mais il n'est pas exclu qu'il y en ait moins, même si la situation se rencontre peu en pratique. Le texte se borne à ajouter qu'il revient à l'administration communale d'écrire à «tous les réclamants individuels» en leur soumettant la liste des réclamants et en leur demandant de désigner leurs représentants en vue de la réunion. Pour que cet envoi ait une utilité concrète et permette effectivement aux réclamants de prendre contact les uns avec les autres, il nous paraît s'imposer qu'il comporte les coordonnées des différents réclamants. En outre, il s'impose sans doute de laisser aux réclamants un minimum de temps pour établir le contact, ce qui exclut l'organisation de la réunion au début du délai de dix jours imposé par le code. Pour le reste, le texte est muet. Il revient donc aux réclamants, s'ils souhaitent que la réunion de concertation puisse se tenir, de s'accorder sur la manière de désigner leurs représentants⁸⁵⁷. S'il ne nous semble pas exclu que l'autorité compétente leur fournisse de l'aide à cet effet⁸⁵⁸, c'est bien aux réclamants eux-mêmes et non à cette autorité qu'il revient de désigner leurs représentants⁸⁵⁹. Enfin, qu'en est-il, dans le cadre de cette désignation, des réclamants qui se sont exprimés collectivement dans un document unique: peuvent-ils être représentés, être représentants et participer à la désignation des représentants? La réponse à cette question est incertaine: là où l'article 341 du C.W.A.T.U.P. vise, au titre de ceux qui sont appelés à être présents à la réunion, les «représentants des réclamants» sans autre précision, et où il

853. Voy. ci-après.

854. Le concept de pétition ne renvoie en effet pas nécessairement à une opinion négative (voy. non seulement G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 1987, mais également *Le Petit Robert*, Paris, Dictionnaires Le Robert – Sejer, 2004).

855. Qui implique donc la limitation à une participation représentative, malgré tout contenue au premier degré.

856. Alinéa 3 de l'article 341.

857. Dès lors que la possibilité de mise en œuvre de ce mode de participation dépend directement de la bonne volonté des particuliers eux-mêmes, il nous semble exclu que la décision à prendre ne puisse pas être prise pour défaut de mise en œuvre dudit mode de participation.

858. On voit ainsi dans la pratique certaines communes remettre aux réclamants un formulaire de désignation de leurs représentants.

859. C.E., 12 mai 2005, *Renard et crts*, n° 144.330.

impose à la commune d'adresser aux particuliers chargés de la désignation des représentants, la liste des «réclamants» sans autre précision, le même article 341 précise que la commune doit s'adresser à cet effet exclusivement aux «réclamants individuels» et laisse entendre que seuls eux sont appelés à désigner des représentants⁸⁶⁰.

Dans l'unique hypothèse de concertation liée aux normes de conduites⁸⁶¹, le texte applicable laisse au contraire à l'autorité compétente le pouvoir de définir les bénéficiaires au cas par cas. En effet, le législateur n'a pas déterminé les participants à la réunion de concertation⁸⁶² et, à supposer même que l'habilitation qui est conférée à l'exécutif puisse être utile dans ce cadre⁸⁶³, il suffit de constater que le gouvernement n'en a pas fait usage. Cette carence laisse donc à l'autorité chargée d'organiser la réunion un très grand pouvoir d'appréciation dans la désignation des particuliers qui pourront y assister⁸⁶⁴. Le concept même de concertation limite-t-il en lui-même les participants aux personnes qui ont manifesté leur opposition au projet? La réponse à cette question est assurément négative, au vu de la définition juridique dont nous disposons, qui renvoie très globalement aux «*personnes dont les intérêts sont convergents, complémentaires ou même opposés*»⁸⁶⁵, à savoir les personnes qui sont concernées par le projet. Reste évidemment à déterminer de qui il s'agit et, à cet effet, sans vouloir faire une application par analogie de l'article 341 du C.W.A.T.U.P. qui n'a que valeur réglementaire, on peut penser à faire référence aux personnes qui se sont manifestées au cours de l'enquête publique⁸⁶⁶. Cette solution serait d'autant plus rationnelle qu'elle expliquerait la référence à la concertation dans les dispositions qui concernent l'enquête publique. Toujours en ce qui concerne la concertation relative au plan de secteur, on remarque que l'autorité compétente pour prendre la décision de désignation est communale. C'est curieux au

860. Dans son arrêt n° 144.330 du 12 mai 2005, *Renard et crts*, le Conseil d'État semble indiquer que tous les réclamants, étant intervenus individuellement ou non, sont concernés par le mécanisme de représentation mais la réponse au moyen soulevé à ce sujet ne nous semble pas suffisamment certaine dans ce sens.

861. Celle relative aux plans de secteur.

862. Article 43, § 2, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.

863. En effet, cette habilitation vise les «modalités et les délais» relatifs à cette réunion. *A priori*, elle ne concerne donc que des questions de procédure, non celle de la désignation des bénéficiaires.

864. Le texte ne vise même pas des «représentants» des particuliers et il n'y a donc aucune objection à ce que ce soit l'autorité compétente qui procède à la désignation.

865. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 1987.

866. Dans le même sens, voy. la proposition de Ph. BOUILLARD (Ph. BOUILLARD, «Les plans et schémas communaux d'aménagement», in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 164).

vu de ce qui a été dit ci-dessus mais cela constitue un lien supplémentaire avec l'enquête publique.

Enfin, dans le cadre des concertations liées aux sites Natura 2000, les particuliers visés sont les «propriétaires et occupants concernés». La définition de ces derniers reçoit, sur la base de l'article 1^{er}, 26°, de la L.C.N., une acception large même si, comme on l'a vu ci-dessus, elle pourrait l'être encore davantage. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas ici de désignation opérée par une autorité⁸⁶⁷.

§ 6. Les comités d'accompagnement

Des textes que nous examinons, il est impossible de tirer un enseignement général relatif à la définition des bénéficiaires du mode de participation que constituent les comités d'accompagnement.

En ce qui concerne la composition des comités d'accompagnement liés aux sites Natura 2000, nous renvoyons à la description ci-dessus de la composition des commissions de conservation puisqu'elles en tiennent lieu.

En ce qui concerne la rénovation urbaine et les zones d'initiatives privilégiées, la définition des participants aux comités d'accompagnement est extrêmement vague. En effet, d'une part, la composition de la régie de quartier n'est pas imposée, puisqu'il peut s'agir d'un «service» ou d'une «association»⁸⁶⁸. Dans ce cadre, se pose la question de l'accès des particuliers à cette association et nous renvoyons à ce que nous en avons dit ci-dessus. Quant au comité de gestion de la régie de quartier, il doit nécessairement comprendre «deux représentants des habitants du quartier d'initiatives où est établie la régie». Avant tout, il faut savoir ce que constitue un «quartier d'initiatives». Dès lors qu'il s'agit d'une ZIP de type 3⁸⁶⁹, ses limites géographiques sont fixées par le gouvernement dans chaque arrêté de désignation. Ensuite, il faut déterminer ce que constitue un «habitant». Compte tenu de l'absence de définition dans le texte et de la définition que l'on trouve dans le langage juridique commun⁸⁷⁰ et dans le langage courant⁸⁷¹, il faut sans doute renvoyer à la notion de résidence et non de domicile. Enfin, il peut paraître contradictoire de prévoir qu'il doit s'agir de représentants et, dans le même temps, que ces derniers

867. Même si une autorité doit, à un moment donné, vérifier la qualité de chacun des participants.

868. Article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du gouvernement wallon du 11 mai 1995.

869. Article 1^{er}, 5°, de l'arrêté du gouvernement wallon du 11 mai 1995.

870. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2004.

871. *Le Petit Robert*, 2004.

sont désignés par le conseil communal, sans autre précision⁸⁷². Cela s'explique⁸⁷³ sans doute par des considérations pratiques d'efficacité administrative et, spécialement, celle d'avancer dans le processus décisionnel.

En droit de la protection du patrimoine culturel, le comité de patronage de l'I.P.W. est intégralement composé de particuliers, mais il doit nécessairement s'agir de « hautes personnalités » issues des milieux économique, industriel, financier, culturel et social. Le C.W.A.T.U.P. ne fixe en ce qui les concerne aucun autre critère de désignation que leur « intérêt pour la conservation du patrimoine et leur notoriété dans leur milieu respectif »⁸⁷⁴. Ces critères laissent une très grande marge de manœuvre au gouvernement, dont la décision de désignation doit évidemment malgré tout reposer sur des éléments concrets adéquats, tels que des publications, des fonctions particulières, etc.

Section III. Le caractère ouvert ou fermé de la nomenclature des bénéficiaires de la participation

On l'a vu, il arrive souvent que la définition des bénéficiaires de la participation soit très large ou qu'elle repose sur l'attribution à une autorité d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire à exercer au cas par cas. Dans ces cas, la situation est claire : l'autorité peut accepter toute personne à la participation.

En va-t-il de même quand le texte est, au contraire, très précis ou fixe des limites à l'autorité : cette dernière peut-elle aller au-delà, en acceptant, par exemple, les remarques et observations émanant de particuliers non désignés ? Pour des raisons comparables à celles évoquées ci-dessus à propos du champ d'application *ratione materiae*, la réponse à ces questions nous semble devoir être négative⁸⁷⁵.

872. Le texte ne prévoit même pas le dépôt de candidatures basées sur des signatures d'habitants du quartier.

873. Mais ne justifie pas nécessairement. Concilier les deux pourrait par exemple se faire en imposant des critères ou un mode de contrôle du caractère représentatif des particuliers choisis.

874. Article 227, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. Ce critère ne nous a pas semblé suffisant pour que ces personnes soient qualifiées d'experts et c'est ce qui explique que nous n'avons pas écarté cet organe de notre analyse.

875. Comp. C.E., 7 déc. 1989, *De nieuwe polder van Blankenberge et crts*, n° 33.541 : le Conseil d'État indique que les remarques émanant d'une personne non désignée par le texte pour en faire ne doivent pas faire l'objet d'une réponse par l'autorité et ne valent que comme simple information. Comp. ég., mais en droit communautaire, les conclu-

Section IV. Les sanctions de la violation de la nomenclature des bénéficiaires de la participation

§ 1^{er}. L'établissement de la violation

Si l'on souhaite invoquer la violation du champ d'application *ratione personae* d'un mode de participation, encore faut-il établir l'existence de cette violation. A cet égard, on se rappellera que, quand les textes ne déterminent pas directement les bénéficiaires, ils laissent souvent à l'autorité compétente une grande marge d'appréciation, par référence à des critères relativement vagues⁸⁷⁶. Cela implique que le juge saisi du contrôle du respect de ces critères ne peut sanctionner que des erreurs manifestes d'appréciation, toujours difficiles à établir.

§ 2. L'existence d'un recours spécifique ?

La violation de la liste des bénéficiaires peut se traduire dans une décision préalable de l'autorité, directement liée à la désignation des particuliers appelés à participer. C'est le cas presque chaque fois qu'un mode de participation implique une intervention collégiale de particuliers⁸⁷⁷ : composition d'un conseil consultatif, organisation d'une réunion de concertation, constitution d'un comité d'accompagnement.

Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, le recours dirigé directement contre la décision de composition d'une commission consultative est considéré comme recevable. Une demande de suspension est même également théoriquement envisageable, à supposer qu'il existe effectivement un risque de préjudice grave difficilement réparable⁸⁷⁸. Cela étant, il semble bien que, suivant le Conseil d'Etat, seul le candidat évincé dispose de l'intérêt à agir contre son éviction, dans la mesure où, en cas d'annula-

sions de l'avocat général Ruiz Jarabo Colomer, du 8 janvier 2004, dans l'affaire C-87/02, § 38 : la motivation par renvoi est possible mais un « quelconque avis, émis par n'importe qui, dans des circonstances méconnues, n'est pas suffisant ».

876. Suivant P. THIEL, cette souplesse est « propre à la diversité des intérêts que l'on peut rencontrer » (P. THIEL, « Les moyens juridiques de l'aménagement du territoire communal après le décret de décentralisation et de participation », in *Droit et gestion communale*, n° 1, Bruges, La Chartre, 1992, p. 18).

877. Ce n'est pas le cas, nous l'avons vu, en ce qui concerne la concertation organisée dans le cadre de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme, dès lors que la désignation des particuliers appelés à la réunion ne nécessite pas de décision de l'autorité.

878. À cet égard, à propos d'un recours d'un candidat évincé à l'encontre de la décision de composition d'un conseil consultatif, voy. C.E., 31 juill. 1996, *Renard*, n° 61.101 : « le requérant est en défaut d'établir en quoi l'atteinte à "l'intérêt général" »

tion, il retrouve une chance d'être désigné⁸⁷⁹. Des tiers ne seraient donc pas recevables à critiquer cette éviction. Pourtant, cette éviction pourrait être susceptible soit de priver l'autorité d'une information capitale dont le candidat évincé disposerait seul, soit de priver telle catégorie de particuliers d'un représentant de leurs intérêts, en d'autres termes de fausser la procédure de participation. Le Conseil d'Etat admet malgré tout que le requérant soit une association, à supposer qu'elle puisse invoquer un objet social qui englobe les intérêts qui doivent être représentés dans le cadre du mode de participation concerné⁸⁸⁰.

Il ne serait pas exclu de soumettre les décisions procédurales dont il est ici question au juge judiciaire et nous renvoyons, *mutatis mutandis*, à ce que nous en avons dit ci-dessus dans le cadre de l'examen du champ d'application *ratione materiae* de la participation.

La violation de la liste des bénéficiaires peut également se réaliser au stade de la prise en compte des résultats de la participation, c'est-à-dire celui de la décision finale. Dans cette hypothèse, la question de l'existence d'un recours spécifique n'a pas lieu d'être.

Enfin, dans quelle mesure serait-il envisageable, pour obtenir une sanction de la violation de la liste des bénéficiaires, d'attaquer les résultats de la participation eux-mêmes⁸⁸¹? Si, malgré leur effets juridiques⁸⁸², les résultats de la participation ne constituent pas, au sens de l'article 14 des L.C.C.E., des actes administratifs adoptés par des autorités administratives quand ils émanent des particuliers agissant seuls, c'est moins clair quand ils émanent des conseils consultatifs ou des comités d'accompagnement. En effet, on l'a vu, il n'est pas totalement exclu de qualifier ces organismes d'autorités administratives⁸⁸³. Quoi qu'il en soit, en jurisprudence, les

qu'il invoque, qui n'est qu'hypothétique et n'affecterait que des tiers, serait constitutive d'un préjudice grave difficilement réparable; en outre, le requérant n'invoque aucun préjudice auquel il serait lui-même exposé».

879. C.E., 13 nov. 1997, *Renard*, n° 69.583; le Conseil d'État ajoute: «sans qu'il faille procéder, dès maintenant, à une comparaison des candidatures permettant de prévoir l'effectivité de cette chance». Le candidat évincé perd par ailleurs son intérêt si, entre-temps, il ne s'est pas porté candidat à la nouvelle commission installée depuis lors (C.E., 8 janv. 1997, *Toussaint*, n° 63.914).

880. Voy., au contentieux de la suspension, C.E., 5 mars 1997, *Verbeek et Pardon*, n° 65.004, à propos d'un candidat qui se présentait comme représentant d'une a.s.b.l. de protection de l'environnement dont il s'était en réalité avéré qu'elle n'avait pas pour objet, d'après ses statuts, la protection de l'environnement.

881. À tout le moins si ces résultats peuvent être clairement identifiés comme étant viciés par une décision relative aux bénéficiaires de la participation, ce qui n'est pas le cas par exemple de réclamations individuelles dans le cadre d'une enquête publique, au contraire d'un avis de commission consultative.

882. Voy. l'examen de ces effets ci-après.

883. Voy. ci-dessus l'examen du statut juridique de ces organismes.

avis de commissions sont considérés comme des actes préparatoires non susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'Etat⁸⁸⁴.

§ 3. Les sanctions liées à la décision finale

Il nous semble que le respect de la liste des bénéficiaires de la participation conditionne la validité des résultats de la participation⁸⁸⁵. Or, en jurisprudence, la prise en compte des résultats de la participation est clairement considérée comme une formalité substantielle dont la violation rend illégale la décision administrative finale⁸⁸⁶. Nous ne percevons donc pas ce qui pourrait justifier que la prise en compte de résultats viciés n'entraîne pas également cette illégalité⁸⁸⁷ et, partant, qu'il en aille de même de la violation de la liste des bénéficiaires.

Doit-on cependant réserver l'hypothèse où la décision ne reposerait en rien sur la partie des résultats de la participation qui est liée à la violation de la liste des bénéficiaires? Dans cette hypothèse, on pourrait en tout état de cause douter de l'existence d'un intérêt au moyen dans le chef du requérant, quel qu'il soit.

Qu'en est-il de la violation de la procédure relative à la désignation des bénéficiaires de la participation, quand il y en a une⁸⁸⁸? Le Conseil d'Etat considère que la formalité du recommandé postal que les particuliers doivent respecter pour envoyer à l'autorité leur candidature à la composition d'une commission consultative n'est pas substantielle car elle est prévue au bénéfice de l'autorité. De manière plus générale, le Conseil d'Etat estime que, «*lorsque des formalités, telles que celles qui (...) n'auraient pas été accomplies par certains candidats qui ont été nommés, sont prescrites, leur violation n'est pas – sauf si un texte prévoit le contraire*

884. À propos de l'avis de la commission de recours, voy. C.E., 4 févr. 2000, *Somers et crts*, n° 85.107.

885. Il faut cependant reconnaître que nous ne connaissons qu'un cas dans lequel le législateur s'exprime clairement dans ce sens. Il s'agit des règles de composition des conseils consultatifs en fonction du sexe telles qu'elles ressortent de l'article L.1122-35 du C.D.L.D., dès lors que le texte prévoit expressément la sanction de la nullité de l'avis rendu.

886. Voy. ci-après l'examen des effets de la participation.

887. Comp., mais sur un autre plan, la jurisprudence de la Haute juridiction administrative, suivant laquelle l'arrêté portant nomination des membres d'une commission consultative régionale n'ayant pas un caractère réglementaire mais bien individuel, l'éventuelle illégalité de cet arrêté ne peut en aucune façon servir de fondement à une annulation du plan de secteur (C.E., 19 janv. 1989, *s.a. des villas de Forest*, n° 31.825; C.E., *S.a. Alsberge*, n° 26.832, et C.E., 3 juill. 1986, *Lecocq*, n° 26.833, cités par B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 133).

888. Ce qui est typiquement le cas dans le cadre de la composition des commissions consultatives.

– de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué; il s'agit de formalités imposées dans l'intérêt de l'autorité investie du pouvoir de nomination et qui, par conséquent, ne sont donc pas substantielles»⁸⁸⁹. Cela étant, il ne fait pas de doute que certaines des formalités de désignation des membres d'une commission sont destinées à assurer l'intervention du plus grand nombre ou de certaines personnes déterminées et que leur violation peut entraîner l'absence de participation de l'une ou l'autre personne qui aurait, sinon, participé. Dans cette mesure, il nous semble qu'elles constituent des formalités substantielles, susceptibles d'entraîner, en cas de violation, l'illegalité de la décision de composition de la commission ou de la décision finale adoptée sur la base de l'avis rendu par cette commission.

Enfin, le Conseil d'Etat semble considérer que le moyen pris de la violation de la liste des bénéficiaires de la participation ne peut être soulevé que par celui qui en a été directement lésé et qui, de ce fait, a intérêt au moyen⁸⁹⁰.

§ 4. Les sanctions à l'encontre du responsable de la violation

Nous renvoyons ici, *mutatis mutandis*, à notre examen des sanctions à l'encontre de l'auteur d'une violation du champ d'application *ratione materiae* de la participation. Les règles qui les régissent nous semblent valoir également ici.

Conclusions

A priori, on pourrait croire que la définition des bénéficiaires de la participation est extrêmement large. Ce n'est cependant pas aussi simple.

Cette définition ne connaît de distinction ni d'âge ni de sexe ni de domicile. Le nombre de particuliers qui participent est en principe indifférent. D'importantes exceptions sont cependant prévues. La nationalité ne constitue, en principe, pas un critère pour pouvoir participer, mais il faut malgré tout tenir compte des règles traditionnelles du droit international public: s'il semble admis qu'un étranger résidant dans un autre Etat ou dans une autre région puisse prendre part à une procédure de participation organisée en Région wallonne, il est par contre exclu

889. C.E., 13 nov. 1997, *Renard*, n° 69.583.

890. Voy., à propos de l'absence de convocation d'un particulier à une «réunion préparatoire» destinée à la désignation des représentants à une réunion de concertation, C.E., 12 mai 2005, *Renard et crts*, n° 144.330.

qu'il puisse exiger de cette dernière qu'elle procède, sur le territoire sur lequel il réside, aux démarches administratives liées à cette procédure de participation, sauf évidemment moyennant l'accord préalable de l'Etat ou de la région concernée. En d'autres termes, le droit de la participation a une portée extraterritoriale, mais limitée. Le plus souvent, il n'y a pas de condition d'intérêt pour pouvoir participer : les rapports que le participant entretient avec la décision à adopter sont en principe sans incidence sur son droit à intervenir. Certaines personnes se voient malgré tout accorder, sur la base de ce critère, divers avantages procéduraux, notamment en termes d'information préalable. Globalement, il n'est pas fréquent qu'une qualité déterminée soit exigée des participants à une enquête publique, mais c'est au contraire souvent le cas dans le cadre de la participation représentative. Quand le législateur en impose une, il n'en prévoit pas les conséquences, telle la perte d'effet de la désignation en cas de perte de la qualité concernée. En principe, la personnalité juridique est exigée pour pouvoir participer. Il existe cependant une exception notable, en faveur du « public » tel que défini dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets et plans et programmes.

En réalité, la définition des bénéficiaires de la participation n'est extrêmement large que dans le cadre de l'enquête publique. Même dans ce cas, cependant, d'importantes restrictions sont parfois prévues. Quant aux autres modes de participation, ils font référence, en ce qui concerne leurs bénéficiaires, à une qualité déterminée, à leur nombre, à l'intérêt qu'ils auraient déjà manifesté pour la décision en projet ou à l'intervention de représentants. A l'évidence, le législateur veut limiter l'usage de l'initiative, en exigeant des participants soit qu'ils disposent d'une qualité particulière, soit qu'ils soient suffisamment nombreux à réagir, soit qu'ils le fassent par l'intermédiaire d'un organe représentatif. La liste des bénéficiaires de l'enquête ciblée est, par définition, limitée: elle l'est par le législateur dans certains cas, par l'autorité compétente dans d'autres. En ce qui concerne la composition des commissions consultatives, il est rare que n'importe qui puisse s'y présenter comme candidat: des conditions – de nature très diverse suivant les commissions – sont presque toujours imposées. A une exception près – le régime des sites Natura 2000 – la désignation des participants à réunion de concertation suit l'une des deux conditions suivantes: ils doivent être intervenus préalablement au cours d'une enquête publique ou respecter certains critères fixés par les textes.

La représentation est très présente en droit de la participation. Même dans le cadre des modes d'intervention individuelle, elle est toujours possible, par la voie du mandat. Elle est très souvent imposée et ce, dans le cadre des différents organes collégiaux de participation: les conseils consultatifs, la concertation et le comité d'accompagnement. On parle

alors de participation représentative, concept relativement paradoxal au regard de la définition de la participation en tant que mode de démocratie directe. La représentation soulève de nombreuses questions, la plupart du temps non résolues. Il y a d'abord et avant tout celle de la représentativité des représentants, alors qu'en réalité, peu de modalités et de conditions de désignation sont prévues. Dans la plupart des cas, d'ailleurs, c'est l'autorité compétente qui désigne les représentants: la concertation – à tout le moins celle relative aux demandes de permis – déroge à ce principe, mais aucune règle particulière n'organise la désignation des représentants par les particuliers eux-mêmes. Un autre problème de la participation représentative est d'assurer le respect, par le représentant, des termes – incertains et non écrits – du mandat qui lui est conféré. Il est rare que quoi que ce soit soit prévu dans ce sens, comme, par exemple, l'interdiction pour un représentant d'intervenir s'il est personnellement impliqué dans la décision finale. Enfin, on peut encore noter que, du fait des normes – en ce compris jurisprudentielles – applicables, le statut juridique des organes collégiaux de participation est incertain, en ce sens qu'il ne serait pas totalement exclu de les qualifier d'autorités administratives, ce qui serait évidemment un comble.

A l'heure actuelle, on ne constate pas, en droit interne, qu'un appel particulier soit fait aux associations de protection de l'environnement. Il y a cependant des exceptions, spécialement dans le cadre de la participation représentative. Dans ces cas, dès lors que l'association constitue déjà elle-même une forme de représentation, on peut parler de participation représentative au deuxième degré. Elle soulève donc davantage encore les questions qui viennent d'être évoquées.

La liste des bénéficiaires de la participation doit être respectée dans tous les cas. L'autorité ne peut non seulement pas écarter des bénéficiaires mais également pas en ajouter. Elle reçoit cependant du législateur, dans un certain nombre d'hypothèses, le droit de les désigner au cas par cas. C'est plus particulièrement le cas dans le cadre de l'enquête ciblée.

La violation de ce champ d'application *ratione personae* de la participation entraîne en principe l'illégalité de la décision finale. Sauf exception, cela vaut également en cas de violation des modalités procédurales de désignation des bénéficiaires, dans le cadre des modes collégiaux de participation.

Quand une telle violation se traduit dans une décision spécifique, un recours spécifique est envisageable, à tout le moins dans le cadre des modes de participation qui présentent un caractère de permanence ou de stabilité: la commission consultative ou le comité d'accompagnement. Le Conseil d'Etat n'admet cependant au recours, en principe, que le candidat évincé.

Chapitre III

Les modalités procédurales de la participation

Introduction

L'importance des modalités procédurales de la participation ne fait aucun doute⁸⁹¹. Dans les lignes qui suivent, nous procéderons à leur examen, non pas tant pour vérifier si elles sont des «*gages d'une réelle participation*»⁸⁹² mais plutôt, compte tenu du sujet de notre étude, pour évaluer leur cohérence entre elles.

891. Ainsi, «le droit matériel ne peut se concrétiser sans le support du droit procédural (...)» (G. DE LEVAL, *Éléments de procédure civile*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 9), qui «tend à la pacification des rapports humains par la réalisation judiciaire des droits subjectifs civils» (*idem*, p. 7). La procédure est nécessaire pour éviter les heurts entre intérêts divergents; elle garantit «le respect des intérêts en présence» (B. JADOT, «Des études d'incidences: pour qui, pour quoi?», in *L'évaluation des incidences sur l'environnement: un progrès juridique?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1991, p. 210). De ce fait, les procédures mises en place doivent être «crédibles» (P. LE LOUARN, «Démocratie de proximité et protection de l'environnement: la participation du citoyen local», *Rev. jur. environ.*, 2002, p. 592). Voy. ég. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, Éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 174: «l'efficacité de l'enquête, c'est-à-dire la réalisation des objectifs visés, dépend des modalités d'organisation». Comp. encore B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 691: «il faut savoir ce que l'on veut: (...) si l'autorité a le souci d'écouter la population et de prendre des décisions justifiées par la définition d'une politique cohérente d'aménagement du territoire, il lui revient de traduire ce souci dans la mise en œuvre pratique des pouvoirs dont elle dispose». L'auteur indique que la population doit aussi savoir ce qu'elle veut et en tire une conséquence sur sa manière de réagir: nous y reviendrons plus tard.

892. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 174. Un tel travail serait sans doute indispensable, mais il devrait, en réalité, reposer en grande partie sur une analyse psychologique et sociologique de l'efficacité des différentes modalités procédurales. Or, à l'évidence, une telle analyse ne relève pas de notre compétence.

Nous débuterons cet examen par quelques éléments de classification (section I). Nous ferons ensuite l'inventaire de ces règles procédurales⁸⁹³, en identifiant les incohérences que l'on peut y trouver (section II). Nous déterminerons ensuite si cet inventaire doit ou non être considéré comme une liste fermée (section III), avant d'exposer le régime des sanctions de sa violation (section IV).

Nous présenterons notre inventaire des modalités procédurales des différents modes de participation en respectant les cinq phases que nous identifions généralement dans tout processus participatif: l'information préalable du public (A), la préparation, par le public, de sa réaction (B), la réaction du public (C), la prise en compte de cette réaction par l'autorité (D) et l'information postérieure à la décision, au bénéfice du public (E). Pour l'essentiel, la phase de prise en compte ne soulèvera cependant pas de question puisqu'elle est directement liée aux effets de la participation. De chacune de ces phases, nous examinerons les formes (comment?), les destinataires (pour qui?)⁸⁹⁴, le contenu (quoi?), le moment (quand?), la durée (pendant combien de temps?) et le responsable (à charge de qui?)⁸⁹⁵.

Section I. Les éléments de classification des modalités procédurales de la participation

§ 1^{er}. La participation et l'immixtion de l'autorité

Le degré d'intervention de l'autorité dans l'organisation de la participation conditionne l'efficacité réelle de la participation. Dans le cadre des conseils consultatifs, de la concertation et des comités d'accompagnement, l'évaluation de l'ampleur de cette intervention revêt une importance particulière sous l'angle de l'indépendance des particuliers

893. L'examen totalement systématique de l'ensemble des détails des différentes procédures s'avérerait fastidieux, tant les modalités procédurales sont nombreuses et différentes (ce qui est déjà une indication), et, par ailleurs, indifférent à de notre recherche. Nous irons donc à l'essentiel, en marquant surtout les différences entre les différents modes.

894. Les destinataires dont il est ici question sont ceux des différentes modalités procédurales et ils ne correspondent pas nécessairement aux bénéficiaires de la participation, examinés ci-dessus.

895. Certaines de ces questions n'ont cependant pas de sens dans le cadre de certains modes de participation.

appelés à participer vis-à-vis de l'autorité⁸⁹⁶. La question de l'intervention de l'autorité se pose également beaucoup plus généralement en termes d'objectivité, à propos de la qualité des informations fournies au public, de la gestion de la réaction du public, de la qualité de l'information subséquente, etc., c'est-à-dire à tous les stades et pour tous les modes de participation⁸⁹⁷.

Comme on va le voir, la réponse à cette question telle qu'elle découle des textes applicables est relativement simple : le degré d'intervention de l'autorité dans la participation est très élevé et, même, se situe sans doute pratiquement au niveau le plus élevé imaginable. En effet, à tous les stades de la procédure, c'est presque toujours l'autorité qui est chargée de l'organisation concrète des différents modes de participation⁸⁹⁸.

Une autre question, à laquelle il est plus difficile d'apporter une réponse unique, est celle de savoir de quelle autorité il s'agit : celle qui doit prendre la décision, celle qui est la plus « proche » du citoyen, celle qui dispose des moyens les plus adéquats pour mettre en place la procédure la plus efficace, etc. ? Nous verrons que c'est souvent la commune qui est désignée en premier pour mener les enquêtes publiques⁸⁹⁹, même lorsque la décision à prendre relève de la compétence de la Région⁹⁰⁰.

896. Par ex., qui préside leurs réunions ? À propos d'un comité de suivi « indépendant », présidé de droit par le préfet, voy. E. NAIM-GESBERT, « Expertise scientifique et droit de l'environnement », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 64. D'autres questions se posent, comme par ex. celle des moyens financiers.

897. À titre d'exemple, ce n'est évidemment pas pour rien que le législateur français a décidé de modifier en 1983 la fonction de guide-enquêteur pour rendre ce dernier moins proche de l'administration (voy. R. HOSTIOU, « Le commissaire-enquêteur en droit français », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 254). Ce qui ne veut pas dire que l'instrument réponde à toutes les critiques et qu'il soit effectivement bien perçu par le public.

898. À propos de l'enquête publique, R. HOSTIOU parle de « procédure placée, depuis ses origines, sous le contrôle étroit des autorités de l'État » (R. HOSTIOU, « Le commissaire-enquêteur en droit français », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 254).

899. Dans le même sens, voy. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 319.

900. Voy. par ex. l'enquête publique relative au plan de secteur. De même, quand la commune est demanderesse de permis, c'est l'autorité régionale qui est appelée à statuer mais, même dans ce cas, les mesures particulières de publicité « s'effectuent par l'entremise de la commune » (articles 127, § 2, alinéa 6, et 342 du C.W.A.T.U.P.). La charge de l'enquête relative au S.D.E.R. est partagée entre le gouvernement et les communes : c'est le gouvernement qui procède à la publication des avis, à l'organisation de la réunion de présentation et à la prise en compte des réclamations. Par contre, ce sont les communes qui s'occupent de l'accueil des particuliers qui viennent consulter le projet, de la réception des réclamations et observations et de l'établissement du procès-verbal de clôture d'enquête.

Comme justification de ce recours quasi systématique à la commune, certains viseront la proximité de celle-ci avec le citoyen, d'autres le caractère pratique de la solution⁹⁰¹, d'autres encore de vils motifs de transfert de coûts. Il arrive malgré tout que la Région, ou l'un de ses délégués, soit désignée pour pallier une carence communale⁹⁰². Il arrive également qu'alors que la décision finale relève de la compétence communale, d'autres communes que celle appelée à prendre cette décision interviennent dans l'organisation de l'enquête, mais c'est plus rare⁹⁰³. Le cas de la C.C.A.T. est plus difficile à trancher car c'est le gouvernement wallon qui l'institue⁹⁰⁴, mais c'est le conseil communal qui en décide l'établissement⁹⁰⁵.

Quoi qu'il en soit, il est rare que, dans la mise en œuvre des modes de participation, des particuliers aient voix au chapitre ou soient mis à contribution et ce, quel que soit le stade de la procédure de participation. Par ailleurs, bien souvent, quand des particuliers interviennent, il s'agit du demandeur de permis ou de l'auteur de projet agréé⁹⁰⁶. En d'autres termes, le rôle du public dans la mise en œuvre de la participation est essentiellement passif. Aux yeux de la section de législation du Conseil d'Etat, c'est d'ailleurs préférable en termes d'objectivité⁹⁰⁷. Il y a des exceptions, mais elles concernent surtout la fourniture d'informations.

901. C'est ainsi que, aux yeux du Conseil d'État, le fait que la commune soit également chargée de l'organisation des enquêtes lorsqu'elle est elle-même demanderesse de permis n'est pas critiquable dès lors qu'on ne peut raisonnablement exiger que, par souci d'impartialité, l'autorité communale soit totalement exclue de la responsabilité de certaines étapes de la procédure alors qu'elle est seule en mesure de les mener correctement (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 156; voy. C.E., 30 juin 1999, *A.s.b.l. Protection et sauvegarde du quartier du Sporting, Monnom et crts*, n° 074.799). On le voit, dans cette justification, l'efficacité administrative prend clairement le pas sur les garanties de la participation. Mais la justification n'est visiblement pas assurée, dès lors que le Conseil d'État se sent tenu d'ajouter « qu'il n'est d'ailleurs pas allégué que le résultat de l'enquête aurait été déformé en raison du fait que c'est l'administration communale qui y a procédé, ni que l'autorité qui a délivré le permis aurait été abusée par la manière dont la ville s'est prononcée sur le résultat de l'enquête ».

902. C'est *a priori* le cas dans la procédure d'instruction d'une demande de permis d'environnement (article 13 de l'arrêté « Procédure »). Un autre exemple peut *a priori* être trouvé à l'article 4, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P., qui prévoit l'intervention du gouverneur de province en cas de carence de la commune dans l'organisation de l'enquête publique. Ces textes ne concernent cependant que la carence relative au champ d'application de l'enquête, non à ses modalités procédurales.

903. Voy. ci-après.

904. Article 7, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

905. Article 7, § 2, du C.W.A.T.U.P.

906. Nous en verrons quelques exemples, rares il est vrai, mais qui existent même au stade de la prise en compte des résultats de la participation.

907. Voy. son avis n° 37.291/4 du 23 juin 2004 relatif au livre I^{er}, partie réglementaire, du C.W.E., p. 28.

C'est ainsi que l'annexe X de l'arrêté «procédure» du 4 juillet 2002⁹⁰⁸, qui établit le modèle de l'affiche d'information préalable de l'enquête publique relative à une demande de permis d'environnement, prévoit que les particuliers peuvent obtenir des explications techniques sur le projet auprès du demandeur de permis lui-même⁹⁰⁹. Dans le cadre de l'enquête relative aux demandes de permis d'urbanisme et de lotir, le demandeur de permis a également, on le verra, certaines obligations d'information préalable et postérieure⁹¹⁰. De même, certaines obligations d'information préalable sont également mises à charge du propriétaire dans le cadre de la procédure de classement⁹¹¹. La consultation préalable qui s'inscrit dans le déroulement de l'étude d'incidences préalable au dépôt de la demande de permis est donc une exception importante à cet égard, dès lors que la plupart de ses modalités⁹¹² sont à charge du demandeur de permis. Plus spécialement, dans le cadre de l'organisation de la réunion de consultation, le rôle du demandeur dépasse celui de la simple fourniture d'informations.

Enfin, l'indépendance des particuliers vis-à-vis de l'autorité peut éventuellement être mise à mal en raison des moyens financiers indispensables à la participation. En effet, de manière générale, toute allocation ou subvention risque immanquablement de déboucher sur une inféodation. Nous renvoyons à cet égard à l'examen de la prise en charge des coûts de la participation, évoquée ci-dessous. Idéalement, d'ailleurs, les textes devraient opérer un parallélisme entre les deux questions et apprécier la

908. Telle que modifié par l'arrêté du gouvernement wallon du 22 janvier 2004.

909. Cette disposition nous semble tout à fait admissible au regard du D.P.E. qui, en son article 26, § 1^{er}, habilite le gouvernement à fixer les modalités suivant lesquelles «toute personne peut obtenir des explications techniques». On peut cependant regretter le manque de précision de cette annexe à cet égard: on imagine en effet aisément que tous les demandeurs de permis ne feront pas nécessairement preuve d'une extrême bonne volonté dans ce cadre et du contentieux est à attendre à cet égard.

910. Voy. not. les articles 334 et 335 du C.W.A.T.U.P., à propos de l'obligation d'affichage et, le cas échéant, de jalonnement, mise à charge du demandeur de permis d'urbanisme ou de lotir. On remarque l'exception de l'alinéa 3 de l'article 334 pour l'hypothèse où le terrain concerné ne jouxte pas une voirie publique carrossable: dans cette hypothèse, on en revient au principe de la charge communale. Voy. ég. l'article 103 du C.W.A.T.U.P. à propos des envois recommandés dans le cadre de l'enquête ciblée relative à une demande de modification de permis de lotir, qui doivent être réalisés par le demandeur.

911. Ces obligations d'information s'expliquent sans aucun doute par la connaissance qu'a le propriétaire des éléments liés à son bien, dont les autorités ne disposent pas (comp. *Doc.*, C.R.B.C., 1990-1991, n° 108/2, pp. 199 et 200).

912. Il n'en va pas ainsi de l'affichage du projet «aux endroits habituels d'affichage» et aux «endroits proches du lieu où le projet doit être implanté», qui est à charge de la commune.

question du financement à la lumière de celle de la nécessaire indépendance. C'est pourtant rarement le cas.

§ 2. La participation: obligation ou faculté?

Contrairement à l'une des premières règles applicables à la démocratie représentative dans notre pays, la participation a lieu sur une base exclusivement volontaire et facultative⁹¹³. C'est évidemment le cas, par essence, en ce qui concerne l'initiative. Aucun texte ne prévoyant de sanctionner l'absence d'intervention des particuliers, c'est également le cas dans le cadre des enquêtes⁹¹⁴ et en matière de concertation. C'est également le cas en ce qui concerne les conseils consultatifs: d'une part, nul particulier ne peut être désigné comme membre d'un tel conseil contre son gré⁹¹⁵ et, d'autre part, l'absence d'intervention d'un conseil consultatif alors que son avis est légalement requis n'est pas directement sanctionné⁹¹⁶. Le même raisonnement peut être suivi pour les comités d'accompagnement.

Une autre question est celle de savoir si l'absence de réaction doit être assimilée à une réaction favorable au projet et, donc, fictivement, à une intervention participative. Evidemment, cette question est sans intérêt en ce qui concerne le droit d'initiative, puisque c'est la mise en œuvre de ce droit qui lance le projet. L'absence de réaction du public peut rendre la concertation impossible et elle doit donc nécessairement être interprétée comme une réaction d'opposition au projet. En ce qui concerne les commissions consultatives, la plupart des textes applicables prévoient expressément les suites d'une absence de réaction du public et on doit donc s'y référer. Qu'en est-il dans le cadre des enquêtes? Nous ne disposons pas à cet égard d'un autre élément de réponse que l'adage « qui ne dit mot consent ». L'expérience montre que c'est d'ailleurs générale-

913. Dans le même sens, voy. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 120. Nous verrons cependant dans la seconde partie de notre travail que, si une lecture large des articles 1^{er} et 2 du livre I^{er} du C.W.E. devait s'imposer, elle pourrait déboucher, dans le cadre de son champ d'application, sur une obligation de participer.

914. On remarquera incidemment que cela vaut également pour la consultation populaire communale, malgré le contact étroit qu'elle entretient avec les élections.

915. Comme toute autre charge imposée aux particuliers, il faudrait, pour que ce soit le cas, à tout le moins une disposition légale, si pas constitutionnelle comme celles qui visent les impôts et taxes.

916. Le législateur se bornant parfois, comme nous le verrons, à pallier cette carence d'une manière telle que la procédure décisionnelle puisse se poursuivre.

ment de cette manière que le public interprète lui-même sa passivité⁹¹⁷. Nous reviendrons cependant sur cette question en examinant les effets de la modification d'un projet en cours de procédure.

§ 3. La participation et l'information

« Pour que ceux qu'intéresse la décision puissent participer à sa préparation, il faut que le projet sorte de l'ombre, et que le dossier leur soit ouvert »⁹¹⁸. A l'opposé, on doit admettre que trop d'informations peut dissuader une importante frange de la population de participer, par manque de temps ou de compétence⁹¹⁹.

Dans cette mesure, la question de la manière dont débute la procédure de participation semble primordiale : elle conditionne l'existence, la qualité et l'ampleur de la réaction du public⁹²⁰. Comme nous le verrons, les modes d'avertissement sont multiples et diffèrent souvent d'une procédure décisionnelle à l'autre⁹²¹ : affichage à divers endroits et sous divers formats et couleurs, jalonnement, mentions dans différentes publications écrites, recours à la presse audiovisuelle, notification individuelle, etc. Cette diversité n'englobe à ce stade pas les moyens électroniques ou informatiques, dont l'usage reste tout à fait confidentiel⁹²². Le contenu de cet avertissement préalable est tout aussi important : résumé du projet sous forme littérale et/ou graphique, modalités de la procédure de participation⁹²³, modalités de la procédure décisionnelle, etc. Tous ces éléments

917. Le public estime généralement que s'il n'a rien contre le projet, il n'a pas à le dire.

918. J. RIVERO, « Introduction », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 16. Les liens entre l'information et la participation ont déjà été soulignés en introduction.

919. Dans ce sens, Voy. E. ZACCAI, L. FRENDU et T. BAULER, « Études d'incidences sur l'environnement et participation du public en Région wallonne », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 276.

920. Sur cette question, voy. M. CORNELIS, « La communication publique », *Mouv. comm.*, 1997, p. 232 ; comp. ég. F. DELPÉRÉE, « La consultation communale », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 296. Les particuliers ont bien compris le parti qu'il pouvaient tirer de cet argument, eux que l'on voit régulièrement critiquer une décision administrative pour une erreur dans... la couleur des affiches d'annonce de l'enquête publique.

921. Tout spécialement, par exemple, selon qu'il s'agit d'informer les habitants de la circonscription administrative concernée ou les « extérieurs ».

922. Pour l'un des rares exemples d'information préalable par voie électronique, voy. ce qui sera dit ci-après de l'enquête publique relative aux conventions environnementales.

923. Manière d'intervenir, délais, lieu de consultation et d'obtention d'informations, etc.

forment ce que nous qualifierons, dans les lignes qui suivent, d'« information préalable ».

Il faut ensuite se demander quel type et quelle quantité d'informations sont mises à disposition du public pour lui permettre de participer ou, en d'autres termes, se poser la question du degré d'accès du public au projet. C'est l'information préparatoire à la réaction. Nous verrons notamment qu'une différence peut être établie selon que le projet est ou non soumis à évaluation des incidences sur l'environnement⁹²⁴. Mais d'autres questions se posent. Notamment, le public n'a-t-il accès « *qu'à la demande d'autorisation et aux plans qui y sont annexés* »⁹²⁵? A-t-il accès aux avis émanant des autorités administratives lorsqu'ils interviennent avant la participation? La réponse à ces questions est rarement fournie dans son intégralité par les textes analysés, ce qui pourrait être critiqué⁹²⁶. Cette réponse doit donc être trouvée dans les dispositions applicables en matière de publicité de l'administration. Ces dispositions s'appliquent également en droit de la participation⁹²⁷, pour autant qu'elles ne s'opposent pas à celles qui le régissent⁹²⁸.

La manière par laquelle le public est susceptible d'avoir accès aux informations qui lui permettent de participer est également d'importance. La question du moment et de la durée, celle du lieu et celle du support de communication seront abordées dans les lignes qui suivent.

Une autre question qui peut être posée à propos de cette information préparatoire est celle de savoir si elle vient au public ou si, pour l'obtenir, c'est lui qui doit aller vers elle? En d'autres termes, l'informa-

924. Dans le premier cas, l'information dont le public dispose est évidemment plus importante, notamment via le résumé non technique, que certains qualifient cependant de « stratégie de légitimation du statut de l'expertise scientifique » (E. NAIM-GESBERT, « Expertise scientifique et droit de l'environnement », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 76).

925. Comme dans le cadre du R.G.P.T. (J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 233).

926. La section de législation du Conseil d'État considère que la réserve contenue dans l'article D.10 du livre I^{er} du C.W.E. dont il est question ci-après « suppose que l'accès à l'information dans le cadre (des procédures de consultation de la population et du voisinage) soit régi par des dispositions particulières » (avis n° 32.762/4 du 4 novembre 2002, p. 27).

927. Dans le même sens, B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 324.

928. Voy. dans ce sens, très clair, l'article D.10 du livre I^{er} du C.W.E., qui prévoit que la liberté d'accès à l'information relative à l'environnement telle qu'elle est organisée par les articles D.11 et suivants s'applique « sans préjudice de l'application des dispositions relatives aux procédures de consultation de la population et du voisinage ». Le récent décret du 16 mars 2006 a ajouté une référence explicite à la participation à celle qui était faite à la consultation.

tion est-elle spontanée dans le chef de l'autorité ou n'a-t-elle lieu que sur demande du public: s'agit-il d'une information active ou passive? Nous verrons que, la plupart du temps, les textes exigent à tout le moins un minimum de réaction volontaire de la part du public avant que l'information ne lui soit fournie, mais que, dans bien des cas, des modalités de publicité active de l'administration sont prévues, par exemple sous forme de séance d'information.

L'information mise à disposition est-elle «évolutive»? Nous évoquons ici la question de savoir si cette information doit sans arrêt, pendant chaque phase de la participation, s'enrichir au fur et à mesure que des avis émis et que des correspondances et réclamations sont déposées auprès de l'autorité compétente, tant dans le cadre de l'enquête publique que dans le cadre de l'enquête administrative. Certains estiment que tel est bien le cas⁹²⁹, tout en constatant pourtant que, si les avis des organes consultés sont soumis au public, il reste que «*les délais accordés à ces instances consultatives pour délivrer leur avis ont pour conséquence que ceux-ci ne peuvent pratiquement être annexés au dossier de l'enquête publique que dans les derniers jours de celui-ci*»⁹³⁰. Nous renvoyons pour le surplus à l'analyse de la préparation à la réaction au cours de l'enquête publique, qui confirme ce constat.

Enfin, l'information mise à la disposition du public intervient encore après l'adoption de la décision et les mêmes questions peuvent se poser à cet égard: à ce moment, de quoi exactement, comment et quand le public en est-il avisé? Ces questions relèvent de ce que nous qualifierons d'«information postérieure».

§ 4. La participation et le temps

En termes de temps, la participation soulève pour l'essentiel⁹³¹ deux questions, l'une en termes de chronologie, l'autre en termes de durée ou de délais.

A quel moment la participation doit-elle être organisée par rapport au lancement d'un projet ou à l'adoption d'une décision administrative finale? Comme nous l'avons déjà indiqué en introduction, en principe, la

929. Voy. J. SAMBON, «Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 248, qui parle de «dossier évolutif et dynamique».

930. J. SAMBON, «Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 248.

931. Nous verrons dans la seconde partie de notre travail que la Convention d'Aarhus en soulève une troisième, déjà évoquée ci-dessus: celle du caractère éventuellement réitéré ou continu de la participation.

participation a lieu avant que la décision qui y est soumise ne soit prise, mais il arrive également – nous ne connaissons qu'un seul cas⁹³² – qu'elle ait lieu après ou – en ce qui concerne le comité d'accompagnement – au stade de sa mise en œuvre. D'un autre côté, il est également clair que, sous réserve – par nature – de l'initiative, la participation ne peut avoir lieu qu'une fois qu'un projet a été élaboré.

En rentrant davantage dans les détails, on peut se demander quel moment précis est choisi: avant le début de la procédure décisionnelle dont l'autorité est chargée, avant la consultation des autres intervenants⁹³³, une fois seulement que l'ensemble des données de fait ont été rendues disponibles et qu'un dossier complet a été dressé, etc.? Il s'agit là, sans conteste, d'un élément procédural important, comme la Cour d'arbitrage a eu l'occasion de le dire implicitement dans son arrêt n° 11/2005, du 19 janvier 2005⁹³⁴.

A cet égard, deux écoles s'opposent frontalement⁹³⁵. L'une prône la participation le plus tôt possible, voire, si possible, en cas de projet individuel, dès le stade des éventuelles décisions à portée plus générale qui le

932. Dans l'hypothèse de la demande de permis qui implique une modification à la voirie communale, l'article 129 du C.W.A.T.U.P. prévoit que la demande de permis est soumise à enquête publique si le collègue échevinal «constate que le permis peut être accordé en ce qui le concerne». Cela signifie donc que l'autorité compétente pour délivrer le permis adopte une position de principe sur la demande de permis avant l'enquête. Il est vrai cependant que cette position de principe ne vaut évidemment que sous réserve des résultats de l'enquête et que le permis ne peut être délivré si le conseil communal rejette le projet après enquête.

933. L'enquête administrative.

934. Dans cet arrêt, la Cour a fait de la différence entre une consultation antérieure à la demande de permis, doublée d'une enquête postérieure, d'une part, et une «simple» enquête postérieure, d'autre part, l'un parmi trois éléments de distinction qui l'ont amenée à considérer deux procédures d'évaluation des incidences comme étant «à ce point différentes» que le législateur aurait dû se justifier au regard du principe d'égalité en les instaurant. La Cour a notamment considéré que la procédure sans consultation antérieure ne comportait pas les mêmes «garanties de consultation suffisantes» que l'autre. Avant la Cour d'arbitrage, la section de législation du Conseil d'État avait déjà eu l'occasion, à propos de dispositions quasiment identiques, de qualifier la consultation préalable à étude d'incidences d'«importante garantie» prévue au bénéfice des particuliers (avis n° L.25.689/9 des 26 février et 5 mars 1999, *Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/1, p. 65; n° L.25.046/9, du 22 avril 1996, *Doc.*, Parl. w., 1995, n° 49/97, p. 3). À ce sujet, voy. ég. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, Éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 176: «l'efficacité de l'enquête dépend du moment auquel elle a lieu».

935. Les propos suivants de B. DROBENKO reflètent la difficulté de choix: «la mise en œuvre de la Convention (d'Aarhus) doit donc conduire à présenter certes des projets finalisés, mais surtout des projets susceptibles d'évolutions du fait de l'intervention du public» (B. DROBENKO, «La Convention d'Aarhus et le droit français», *Rev. jur. environ.*, 1999, n° spéc., p. 52). Voy. ég., dans le même sens, J. SAMBON, «Le droit de pétition et le

précèdent. Elle estime qu'à défaut, le public « *ne dispose d'aucune prérogative pour, le cas échéant, modifier des options ou des solutions* »⁹³⁶ et qu'« *en pratique, il apparaît que l'association du public à la procédure dès l'ouverture de celle-ci crée un climat plus propice au dialogue* »⁹³⁷. L'autre considère qu'il ne faut pas déposséder les élus de leurs prérogatives essentielles⁹³⁸, qu'il est de toute manière difficile de « *mobiliser les citoyens suffisamment en amont d'un projet public* »⁹³⁹ ou, à tout le moins, que, pour pouvoir réagir en toute connaissance de cause, le public doit pouvoir disposer d'un maximum d'informations et, tout spécialement, de celles qui découlent de la procédure d'instruction du projet, ce qui implique une mise en œuvre seulement postérieure de la procédure de participation⁹⁴⁰. De manière assez révélatrice, chacune de ces deux écoles se réclame de l'effet utile de la participation. A cet égard, s'il ne fait pas de doute que les réelles virtualités de la participation dépendent en grande partie du moment où celle-ci est mise en œuvre, il reste qu'avant de faire un choix à cet égard, il faut avant tout déterminer quelles sont précisément les virtualités que l'on entend lui assigner ou, en d'autres termes, déterminer sa finalité.

déclenchement de procédures par le public: de la participation réactive à la participation proactive», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 47.

936. B. DROBENKO, «La Convention d'Aarhus et le droit français», *Rev. jur. environ.*, 1999, n° spéc., p. 52; voy. ég. K. MEERSCHAUT et J. VAN EX, «Informatie, inspraak en rechtsbescherming in het ruimtelijk ordeningsrecht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest», *T.M.R.*, 1998, p. 219, qui regrettent que le public n'ait pas accès aux travaux d'élaboration des plans avant le début de l'enquête, soit avant que, selon certains, le plan soit « quasi af », c'est-à-dire bien trop tard. C'est sans aucun doute cette considération qui a amené le législateur wallon de 1999 à prévoir dans le nouveau D.E.I.E. une participation du public avant même le commencement des travaux d'étude d'incidences sur l'environnement. Cette procédure existait déjà dans le passé, mais uniquement à propos des projets publics. Elle avait fait dire à J. SAMBON qu'« il s'agit d'un exemple, hélas trop rare, d'une consultation avancée de la population au regard d'un projet qui vient d'être esquissé par une autorité publique » (J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 250).

937. V. HAENEN et M. PÂQUES, *L'évaluation des incidences sur l'environnement: le point en droit wallon*, Diegem, Kluwer, 1996, p. 28.

938. Ce qui risque d'arriver si le droit de parole octroyé aux associations et aux autres particuliers concerne, à titre d'exemple, le principe même des grands équipements et non les moyens et conditions de leur mise en œuvre uniquement. Cette question a été posée lors de l'adoption de la loi française Barnier; voy. J.-C. HELIN, « La loi Barnier et la participation du public – Ajustements et innovation », *Rev. jur. environ.*, 1995, p. 227.

939. P. LE LOUARN, « Démocratie de proximité et protection de l'environnement: la participation du citoyen local », *Rev. jur. environ.*, 2002, p. 592.

940. Pour pouvoir débattre d'un projet, il faut à tout le moins en connaître les grandes lignes, ce qui suppose que le projet soit quelque peu structuré.

L'autre question liée au temps, relative aux délais, est avant tout celle de savoir si un laps de temps suffisamment long est octroyé au public pour pouvoir participer efficacement⁹⁴¹, que ce soit au stade de la préparation à la réaction ou au stade de la réaction elle-même. Il s'agit là, à nouveau, d'un élément procédural important, comme la Cour d'arbitrage a également eu l'occasion de le dire implicitement dans l'arrêt n° 11/2005, du 19 janvier 2005⁹⁴² cité ci-dessus.

A cet égard, nous verrons que la durée de la procédure de participation est extrêmement variable et qu'il est rare que des justifications soient fournies par le législateur à ce sujet, par exemple en fonction de l'importance des projets concernés. Nous verrons également que certaines procédures de participation – mais pas toutes – sont suspendues pendant les vacances – mais seulement d'été –, sans qu'il y ait davantage d'explication à ces distinctions.

La prise de cours des délais est également importante. A cet égard, on constate qu'alors que le délai de recours devant le Conseil d'Etat ne commence pas nécessairement à courir pour tous le jour de l'affichage de la décision⁹⁴³, l'affichage sur le site fait, lui, courir le délai d'enquête publique vis-à-vis de toute personne. Certes, les modes d'intervention ne sont pas les mêmes – le contentieux dans le premier cas, la participation dans le second – et la volonté d'être plus strict pour le premier que pour le second explique la différence de traitement. Cette différence, qui résulte davantage de la jurisprudence que des textes⁹⁴⁴, se justifie-t-elle cependant encore aujourd'hui, compte tenu de l'importance exponentielle accordée à la participation ?

941. La durée doit être suffisante pour assurer une participation active. Voy. C.E., 24 mai 2000, *Dufour*, n° 87.562, à propos d'une enquête qui avait duré moins de quinze jours.

942. Dans cet arrêt, elle a fait de la différence entre une durée de quinze jours et une durée de trente jours pour une enquête publique l'un parmi trois éléments de distinction qui l'ont amenée à considérer deux procédures d'évaluation des incidences « à ce point différentes » que le législateur aurait dû se justifier au regard du principe d'égalité en les instaurant. La Cour a qualifié la longue durée de « garantie de consultation ».

943. En matière de permis d'urbanisme et de lotir, voy. F. HAUMONT, « L'urbanisme », *in Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 772.

944. Suivant la jurisprudence, si la décision doit être publiée, la publication fait courir le délai (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, p. 705). Or, l'affichage constitue précisément un mode de publication parmi d'autres : pourquoi le rejeter comme tel ? Certes, ce n'est pas toute la décision qui fait l'objet d'un affichage mais il en va de même d'une série de décisions qui ne sont publiées au Moniteur belge que par extrait (voy. J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van State, afdeling administratie*, 2. *Ontvankelijkheid*, Bruges, La Chartre, 1996, p. 405). Dans le même ordre d'idée, pourquoi en matière d'affichage le délai de recours prend-il cours à la fin et non au début de la période d'affichage (J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van State, afdeling administratie* – 2. *Ontvankelijkheid*, Bruges, La Chartre, 1996, p. 407) ?

Quoi qu'il en soit, le délai dont nous parlons ici constitue un élément capital, puisque son respect conditionne, en principe, nous le verrons, la recevabilité des interventions des particuliers⁹⁴⁵ ou, à tout le moins, l'effet qui doit leur être accordé. De même, sa violation entraîne en principe l'annulation de sa décision⁹⁴⁶.

§ 5. La participation et l'espace

Bon nombre de modalités procédurales de participation dépendent de critères spatiaux, dont le choix par le législateur reflète évidemment celui du public dont il espère la participation ou qu'il estime en droit de participer. C'est le cas du lieu d'information préalable par voie d'affichage, de l'amplitude géographique de l'information préalable par voie de notification individuelle, du lieu de mise à disposition des informations préparatoires, etc. Une fois encore, il règne ici une extrême diversité qui est le plus souvent inexplicquée.

Ici également, se pose évidemment la question de l'extraterritorialité du droit wallon de la participation⁹⁴⁷. Nous renvoyons à ce que nous en avons dit ci-dessus dans le cadre de notre examen des rapports entre la participation et la nationalité.

§ 6. La participation et l'emploi des langues

En Région wallonne, deux langues officielles sont utilisées dans les matières que nous traitons: le français et l'allemand. Suivant quelles règles ces deux langues peuvent-elles être utilisées par l'autorité et par les particuliers dans le cadre de la participation? Une question linguistique identique se pose vis-à-vis des ressortissants d'autres régions ou d'autres Etats, qu'il y ait ou non un processus de participation transfrontière obligatoire: l'autorité doit-elle s'adresser à eux dans leur langue et peuvent-ils s'exprimer dans leur langue? Ces questions sont évidemment importantes. En effet, elles correspondent en réalité à un choix entre faciliter le

945. Voy. par ex., à propos de la recevabilité d'une réclamation envoyée le dernier jour de l'enquête publique, C.E., 25 janv. 2005, *Warin*, n° 141.312.

946. Voy. par ex. C.E., 7 mai 1982, *Comité de défense de Saint-Gilles*, n° 22.237: l'autorité doit attendre que le délai d'avis soit écoulé avant de prendre sa décision.

947. À ce sujet, le professeur F. HAUMONT pose par exemple les questions suivantes: que se passe-t-il quand les rayons d'information préalable (par ex., celui de cinquante mètres) dépassent la frontière, comment respecter le prescrit de la législation qui impose l'organisation d'une enquête dans les communes voisines de celle d'implantation du projet quand ces communes sont situées dans un autre pays, etc.? (F. HAUMONT, «Le droit belge de l'urbanisme face aux zones urbaines transfrontalières (Belgique – France)», in *L'urbanisme transfrontalier*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 73 et s.).

travail des autorités, d'une part, et favoriser l'intervention de tout particulier, d'autre part.

Certains textes parmi ceux que nous examinons répondent à l'une de ces questions. Au niveau interne, c'est par exemple le cas de l'article 43, § 2, du C.W.A.T.U.P. qui précise que l'information préalable relative à l'enquête publique portant sur un plan de secteur doit, en ce qui concerne l'utilisation des quotidiens, être d'expression française ou allemande «selon le cas»⁹⁴⁸. Souvent, au contraire, le texte applicable ne prévoit rien. Ainsi, de manière générale, les textes n'indiquent pas si les documents soumis à enquête doivent être rédigés dans une langue connue du public auquel elle s'adresse.

Il faut dès lors se tourner vers la législation relative à l'emploi des langues en matière administrative et, plus spécialement, vers les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative⁹⁴⁹ qui, (très) schématiquement, recourent au critère du lieu de réalisation du projet⁹⁵⁰. Cette législation est clairement d'application aux organes régionaux et communaux⁹⁵¹. Elle nous semble également l'être aux différents organismes mis en place pour assurer la mise en œuvre de la participation, tels les conseils consultatifs, à tout le moins quand ils revêtent un certain caractère de permanence⁹⁵². Qu'en est-il de l'intervention des particuliers dans l'organisation d'une procédure de participation⁹⁵³? A nos yeux et sous réserve d'une étude plus approfondie, il ne serait pas exclu de les inclure dans le champ d'application de ces lois, au titre des «personnes physiques et morales (...) chargées d'une mission qui dépasse les limites d'une entreprise privée et que la loi ou les pouvoirs publics leur ont confiée dans l'intérêt général»⁹⁵⁴. Qu'en est-il, par ailleurs, dans le cadre de la phase de préparation à la réaction, des documents dont l'autorité dispose dans une langue étrangère: a-t-elle l'obligation de les traduire en français et/ou en allemand? La réponse à cette question est positive.

948. On pourrait cependant s'interroger sur la validité de cette disposition au regard des règles répartitrices de compétences entre autorités fédérées.

949. À ce sujet, voy. not. T. DE PELSMAEKER, L. DERIDDER, F. JUDO, J. PROOT et F. VANDENDRIESSCHE, *Taalgebruik in bestuurszaken*, Bruges, La Chartre, 2004, 296 pp.; F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative – Les lois coordonnées du 18 juillet 1966*, Bruxelles, Kluwer, 2003, 298 pp.

950. C.E., 6 mars 1986, *Planckaert*, n° 26.244.

951. Voy. l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1°.

952. Qui permet sans doute de les qualifier de «services publics» au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées. Voy. F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative – Les lois coordonnées du 18 juillet 1966*, Bruxelles, Kluwer, 2003, p. 30.

953. Exemples: affichage sur le site à charge du demandeur de permis, enquête publique préalable à l'étude d'incidences, etc.

954. Voy. l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2°.

En cas de non-respect de cette règle d'emploi des langues, les particuliers pourraient s'en plaindre⁹⁵⁵, à supposer évidemment qu'ils disposent d'un intérêt suffisant pour le faire⁹⁵⁶.

Nul ne contestera sans doute que cette réponse ne s'étend pas à la réaction des particuliers⁹⁵⁷. En effet, même s'ils agissaient – et, dans ce cas, le plus souvent à leur insu – dans l'intérêt général⁹⁵⁸, il ne paraîtrait pas envisageable de considérer qu'une véritable « mission » leur ait été confiée à cet égard⁹⁵⁹. Cette manière de raisonner nous semble s'imposer également au sujet de la réaction des particuliers dans le cadre de collèges non permanents⁹⁶⁰. Sur la base de l'article 30 de la Constitution, on enseigne que les personnes privées disposent d'une liberté totale d'emploi des langues dans leurs relations réciproques⁹⁶¹. Cela ne signifie certes pas pour autant qu'ils disposent de la même liberté dans leurs relations

955. C.E., 11 août 1989, *Wellens*, n° 32.953, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1006 et obs. J. SALMON: il s'agissait de termes en anglais qui apparaissaient sur certains plans déposés pour consultation et qui étaient, aux dires de la partie adverse, le plus souvent intraduisibles car ils étaient relatifs à un projet de golf; dans son arrêt, le Conseil d'État remarque notamment que la plupart des plans portaient de nombreuses mentions et même des phrases entières en anglais; que la plupart de ces mentions supposaient une connaissance particulière de cette langue; que les habitants d'un endroit où l'on installe un terrain de golf ne sont pas censés comprendre tous les termes anglais consacrés par ce sport; que le Conseil d'État ne pourrait exiger des requérants la preuve négative de leur inaptitude à comprendre une langue étrangère.

956. Voy. par ex. C.E., 26 juin 1986, *Galezowska*, n° 26.737: celui qui a participé effectivement et en connaissance de cause à l'enquête publique relative à un projet de plan de secteur ne saurait invoquer utilement le moyen fondé sur la non-diffusion de l'avis annonçant l'enquête publique par un émetteur francophone de la R.T.B. Dans l'arrêt n° 32.953 du 11 août 1989, *Wellens*, qui vient d'être cité, le Conseil d'État admet que certaines mentions en anglais ne supposent aucune connaissance particulière de cette langue et que l'absence de traduction en français de certaines mentions en anglais pouvait être négligée, étant entendu qu'il n'est pas décisif de distinguer les mentions prescrites par la loi et celles qui restent facultatives pour apprécier si des plans soumis à l'enquête publique informent également ou inégalement les intéressés. Dans l'arrêt n° 26.244 du 6 mars 1986, *Planckaert*, le Conseil d'État examine la question de l'emploi des langues par rapport au statut administratif de la commune du réclamant: s'agissant d'une commune à statut linguistique spécial, il examine si le requérant avait pu avoir une information préalable suffisante dans cette langue, même si l'une des formes de publicité n'avait pas eu lieu en français. Voy. encore, à propos d'une commune à régime linguistique spécial, C.E., 26 juin 1986, *Ghysen*, n° 26.733.

957. C'est-à-dire leurs avis, réclamations et observations.

958. Voy. l'examen des finalités de la participation dans la seconde partie de notre travail.

959. Au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

960. Ce qui est clairement le cas, par exemple, de la concertation liée à une demande de permis d'urbanisme ou de lotir.

961. R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. II, Diegem, Kluwer, 2002, p. 155.

avec les autorités. Cependant, il ne semble pas exister de disposition qui restreindrait cette liberté dans le cadre de ces relations. Certains indiquent donc que « *le citoyen peut, en théorie, (...) s'exprimer à l'égard (de l'autorité) dans une langue différente de la région linguistique* » dont cette autorité relève⁹⁶² et on ne voit pas pourquoi cette affirmation n'engloberait pas toute autre langue que les trois langues nationales, étant entendu qu'il ne fait pas de doute que la réponse de l'autorité doit, elle, respecter les exigences d'emploi des langues des lois coordonnées⁹⁶³. Au contraire, dans son arrêt n° 79.431, du 23 mars 1999, Commune de Wezembeek-Oppeem⁹⁶⁴, le Conseil d'Etat a considéré que l'article 30 des lois coordonnées a toujours été interprété de telle sorte que les prescriptions relatives à l'emploi des langues ne valent pas seulement pour les administrations mais également pour les particuliers quand ils s'expriment vis-à-vis de l'administration, pour autant qu'ils souhaitent être entendus par cette dernière. Sous réserve d'une recherche plus approfondie, il paraît donc *a priori* plus prudent de conseiller aux particuliers qui interviennent dans une procédure de participation d'utiliser à cet effet la langue officielle qui s'impose à l'autorité à laquelle ils s'adressent⁹⁶⁵.

962. F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative – Les lois coordonnées du 18 juillet 1966*, Bruxelles, Kluwer, 2003, p. 5.

963. *Idem*.

964. Cité par J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, La Chartre, 2003, p. 520.

965. *Quid à cet égard d'une enquête publique qui a lieu dans une commune de la région de langue allemande mais qui porte sur un projet de décision régional? Le particulier doit-il utiliser le français ou l'allemand? La question est complexe. Tout dépend-il, au regard de l'article 12 des lois coordonnées, de la région linguistique dans laquelle habite ce particulier? Sans doute faut-il avant tout déterminer avec laquelle des deux autorités – communale ou régionale – les rapports doivent être considérés comme étant établis et il est loin d'être certain que, à cet égard, le critère du destinataire de la réaction (soit, le plus souvent, dans l'hypothèse examinée, la Région) puisse être utilisé (voy. F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative – Les lois coordonnées du 18 juillet 1966*, Bruxelles, Kluwer, 2003, p. 76).*

§ 7. La participation et le coût

Nous y reviendrons en évoquant ses inconvénients pratiques⁹⁶⁶: nul ne conteste que l'organisation de la participation représente un coût considérable pour la collectivité⁹⁶⁷.

Qui doit prendre ce coût en charge? La question vaut évidemment avant tout pour les enquêtes, mais également en ce qui concerne les inévitables frais de fonctionnement des commissions consultatives, des comités d'accompagnement et de la concertation ainsi que les coûts de mise en œuvre du droit d'initiative. Doit-on nécessairement supposer que la charge doit être supportée par l'organisateur désigné par le texte, le cas échéant même si la décision soumise à participation relève de la compétence d'une autre autorité ou bien doit-on au contraire appliquer le critère de l'auteur de la décision finale? Doit-il nécessairement s'agir d'une autorité publique ou du particulier qui est le cas échéant à l'origine de la procédure⁹⁶⁸?

Pour répondre à cette question, on pourrait se pencher sur les finalités de la participation⁹⁶⁹. A titre d'exemple, si elle était instaurée pour assurer la bonne information de l'autorité, ne serait-il pas logique que cette dernière en supporte seule le coût? Au contraire, si elle était instaurée pour assurer la protection des droits individuels des particuliers, ne serait-il pas logique que ces derniers en supportent directement le coût? Il est donc impossible de donner une réponse à la question tant que le législateur ne fait pas clairement le choix de l'une de ces finalités.

Dans l'attente, on doit se borner à constater que, généralement, les textes applicables ne se prononcent pas et l'on doit en déduire que la seule base textuelle à laquelle on puisse se référer correspond à la désignation de l'organisateur du mode de participation qui, à défaut d'autre précision, doit en supporter toutes les charges, y compris financières. Généralement, comme on l'a vu, il s'agit de l'autorité publique et, le plus souvent, de l'autorité communale, mais, dans certains cas, comme on

966. Nous verrons d'ailleurs qu'il ne faut pas raisonner exclusivement en termes de coût de l'organisation de la participation mais également de coût (spécialement en temps) pour le demandeur et pour l'entreprise. Voy. P. ORIANNE, «La participation et les activités économiques», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 325: «si un développement de la participation est une chose qui, d'un point de vue économique, est souhaitable».

967. Nous avons par exemple récemment vécu le cas d'une notification individuelle communale basée sur l'article 343 du C.W.A.T.U.P. et relative à une demande de permis de lotir, qui a coûté un peu plus de cinq mille euros.

968. Dans ce sens, voy. la proposition de décret, *Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n° 48/1, p. 7.

969. Voy. la seconde partie de notre travail.

l'a également vu ci-dessus, des modalités concrètes sont mises à charge de particuliers et la règle vaut également pour eux : à défaut de précision textuelle contraire, la charge financière leur incombe.

Dans l'hypothèse où la charge organisationnelle pèse sur l'autorité, B. JADOT estime que « rien (ne l')empêche (...) d'établir un prélèvement financier permettant de couvrir les dépenses qu'entraîne cette mission »⁹⁷⁰. Il est clair que tel peut effectivement être le cas s'il s'agit de mettre en œuvre une disposition relevant de la publicité de l'administration. Les textes qui organisent cette dernière comportent, en effet, une habilitation expresse dans ce sens, mais pour certaines hypothèses seulement. La question est, par contre, beaucoup plus délicate dans les autres cas⁹⁷¹ et nous ne souhaitons pas nous aventurer ici dans son analyse⁹⁷². On remarquera malgré tout que, sur la base de l'article 173 de la Constitution, le Conseil d'Etat semble opposé à la possibilité de taxer ce type de prestation au dehors de l'habilitation légale expresse dont il vient d'être question⁹⁷³.

Il peut malgré tout arriver qu'un texte aborde expressément la question ici examinée et prévoie une solution différente. Ainsi, dans le cas particulier du projet d'urbanisme ou de lotissement qui modifie une voirie communale, l'article 129 du C.W.A.T.U.P. prévoit expressément que les frais de l'enquête sont mis à charge du demandeur de permis. Il en va de même lorsque la demande de permis vise l'extinction de servitudes et de conventions portant sur l'utilisation du sol⁹⁷⁴.

Ces hypothèses concernent la prise en charge des coûts par un particulier, mais il arrive également qu'un texte prévoie la prise en charge de ces coûts par une autre autorité que celle qui est en principe désignée

970. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 327. Pour l'auteur, « ce prélèvement est un impôt lorsqu'il frappe celui qui présente le dossier soumis à enquête ».

971. Résoudre cette question nécessiterait de répondre à toute une série d'autres questions, qui non seulement ne relèvent pas de notre domaine de recherche mais font par ailleurs toujours l'objet de controverses plus ou moins importantes :

– le paiement qui serait imposé par l'autorité, généralement communale, dans le cadre de la mise en œuvre devrait-il être qualifié d'impôt ou de redevance ? ;

– qui devrait être considéré comme celui qui a imposé l'enquête publique (ou la mise en œuvre d'un autre mode de participation) : nécessairement le demandeur de permis ? ;

– une commune est-elle compétente pour adopter une taxe dans les matières ici traitées, qui ne relèvent pour l'essentiel pas de l'intérêt communal ? ;

– le montant – voire le principe même – de la taxe ne porterait-il pas atteinte au droit à la participation (comp. C.E., 12 nov. 2002, *de Liedekerke de Pailhe*, n° 112.495, et C.E., 12 nov. 2002, *Roberti de Winghe et de Liedekerke de Pailhe*, n° 112.496) ?

972. Qui relève d'un travail doctrinal de droit fiscal en cours.

973. C.E., 12 nov. 2002, *de Liedekerke de Pailhe*, n° 112.495, et C.E., 12 nov. 2002, *Roberti de Winghe et de Liedekerke de Pailhe*, n° 112.496.

974. Voy. l'article 97 du C.W.A.T.U.P.

pour organiser la participation. C'est ainsi que le C.W.A.T.U.P. permet l'octroi de subventions régionales aux communes non seulement pour le fonctionnement des C.C.A.T.⁹⁷⁵ mais également pour « l'organisation de l'information relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme »⁹⁷⁶, ce qui, à nos yeux, est susceptible d'englober les frais liés à l'information préalable et à la préparation à la réaction du public dans le cadre de tout mode de participation généralement quelconque. Il n'est pas non plus exclu que, quand un texte prévoit l'intervention, dans la mise en œuvre d'un mode de participation, d'une autorité en remplacement d'une autorité défaillante, les frais restent à charge de cette dernière⁹⁷⁷.

§ 8. La participation et les formes d'expression

En principe⁹⁷⁸, dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation, le public a la liberté de s'exprimer de deux manières différentes : par écrit ou oralement⁹⁷⁹. La référence à ces deux modes d'expression est évidemment favorable à la réaction du plus grand nombre, dans la mesure où elle permet l'intervention de ceux qui, soit ne peuvent pas écrire, soit ne savent pas écrire⁹⁸⁰, soit ne souhaitent pas écrire parce que l'écriture ne constitue pas leur mode d'expression de prédilection⁹⁸¹. L'expression

975. Articles 12, 5°, et 255/1 et 255/2 du C.W.A.T.U.P.

976. Article 12, 4°, du C.W.A.T.U.P.

977. Dans le cadre de la procédure d'instruction des demandes de permis d'environnement, si le fonctionnaire technique doit reprendre l'organisation de l'enquête à son compte, l'article 13, § 3, de l'arrêté « Procédure » du 4 juillet 2002 prévoit expressément que les frais de cette organisation demeurent à charge de la commune défaillante. L'article 4, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P. ne comporte pas semblable précision.

978. La consultation préalable à l'éventuelle étude d'incidences y fait-elle exception ? S'il est vrai que l'article R.79 du livre I^{er} du C.W.E. ne fait référence qu'à l'écrit dans le cadre de l'enquête publique qui fait suite à la réunion de consultation, il reste que cette dernière est précisément le lieu où les particuliers peuvent formuler les observations oralement (article R.78, alinéa 3). D'un autre côté, il n'y a pas de procès-verbal officiel de la réunion de consultation au cours de laquelle les particuliers peuvent émettre oralement des observations. De même, il est clairement prévu (voy. l'article R.81) que seules les observations et suggestions écrites doivent être transmises aux instances d'avis avec l'étude d'incidences.

979. Dans le cadre du D.P.E., le public doit pouvoir s'exprimer tant par écrit qu'oralement (article 26). Dans le projet de décret, le ministre voulait supprimer les termes « ou oralement lors la clôture de (l'enquête) », au motif que « selon une interprétation pointue de ces termes, on pourrait considérer que le législateur demande l'organisation d'une réunion de clôture » (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 135). Ils ont finalement été remplacés par les termes « ou oralement jusqu'à la clôture de (l'enquête) ».

980. *Comp. Doc.*, C.R.B.C., 1990-1991, n° 108/1, p. 16 ; n° 108/2, pp. 87 et 114.

981. Sans compter que la forme orale est vue par certains comme une forme plus avancée d'expression (« active involvement », nouveau concept découlant de *Guidance on Public Participation in relation to the Water Framework Directive – Active Involvement, Consultation, and Public access to information*, décembre 2002, p. 43).

écrite est cependant parfois préférée par le législateur : l'usage des termes « le cas échéant » ou « au besoin »⁹⁸² généralement associés à la possibilité de s'exprimer oralement montre qu'il en fait une forme secondaire d'expression.

Dans le cadre de l'élaboration des plans, programmes et normes de conduite, la règle n'est plus aussi claire : dans certains cas, seule la réaction écrite est admise⁹⁸³ et, dans d'autres cas, la réaction orale n'est tout au plus pas exclue⁹⁸⁴. Il y a là *a priori* une contradiction avec l'article 4 du C.W.A.T.U.P., quand il s'applique. En effet, cet article renvoie clairement à la possibilité de s'exprimer oralement. Il ne s'adresse cependant qu'au gouvernement et, en principe, n'a pas de valeur supérieure à celle des articles qui viennent d'être mentionnés. D'un autre côté, en adoptant la nouvelle version de cet article 4, on pourrait penser que le législateur de 2005 a clairement exprimé sa volonté d'imposer des principes qui s'appliquent à l'ensemble des procédures et que, dans cette mesure, il faut à tout le moins le faire bénéficier de la force juridique supérieure qui découle de l'adage *lex posterior derogat priori*. Il reste que cet article 4 ne prescrit la possibilité pour les particuliers de s'exprimer oralement qu'« au besoin », ce qui nécessite une appréciation et qui ne permet sans doute pas aux particuliers d'en exiger la mise en œuvre dans tous les cas. Or, en l'espèce, l'explication de la mise en retrait de l'expression orale dans les dispositions vues ci-dessus est sans doute celle fournie au cours des travaux préparatoires de l'O.P.U. : dans les procédures qu'ils organisent, il est difficile d'organiser une audition, compte tenu du nombre potentiel de réclamants⁹⁸⁵. Il est donc loin d'être certain que l'absence de référence à la réaction orale ne soit pas admissible.

982. Voy. l'article 4 du C.W.A.T.U.P.

983. L'article 14, § 2, du C.W.A.T.U.P. limite à l'écrit la forme des réactions du public face au projet de S.D.E.R. Il en va de même en ce qui concerne le plan de secteur (voy. l'article 43, § 2, du C.W.A.T.U.P.). Dans le cadre de l'adoption de ce plan, une réunion de concertation doit être organisée et le public a donc malgré tout la possibilité de s'exprimer oralement. L'enquête publique liée au P.W.E.D.D. est clairement organisée de telle manière que seule l'expression écrite est autorisée (voy. l'article R.44, 4°, du livre I^{er} du C.W.E. ; l'article D.57, § 2, alinéa 2, ne remet pas cette solution en question). L'écrit est également la seule forme de réaction possible dans le cadre de l'enquête relative à la conclusion d'une convention environnementale (article D.86, § 2, alinéa 4, du livre I^{er} du C.W.E.).

984. En ce qui concerne le R.C.U., le texte n'évoque en aucune manière la réaction des particuliers. L'expression orale n'est donc ni expressément exclue, ni prévue. On peut penser que, dans cette mesure, on doit appliquer l'article 4 du C.W.A.T.U.P., auquel les dispositions applicables au S.S.C. et au P.C.A. renvoient expressément. Le problème est que cet article 4 ne vise l'expression orale que « au besoin », ce qui ne la rend donc pas obligatoire.

985. *Doc.*, C.R.B.C., 1990-1991, n° 108/2, p. 140.

L'écrit peut prendre plusieurs formes. A cet égard, la plupart des textes se bornent à viser «l'écrit», sans autre précision⁹⁸⁶. D'autres parlent d'envoi, sans préciser qu'il doit nécessairement avoir lieu par la poste⁹⁸⁷, mais en excluant le dépôt à la maison communale. Dans le langage courant, l'écriture est définie comme étant «*la représentation de la pensée par des caractères de convention*»⁹⁸⁸. Même s'il est fait référence au support papier dans certains dictionnaires anciens, ce n'est jamais, nous semble-t-il, qu'à titre secondaire dans la définition et parce qu'à l'époque de leur édition, il n'en existait pas d'autre. Dans les dictionnaires récents, il est d'ailleurs clairement fait référence à «*l'écriture informatique*» comme concept particulier⁹⁸⁹. Même dans le langage juridique commun, l'écrit est ce qui est «*exprimé par des signes d'écriture (manuscrits ou non)*»⁹⁹⁰. En revanche, quand le texte fait référence à un envoi recommandé postal, l'écrit en version papier est de mise⁹⁹¹. Dans cette mesure, à défaut de précision et sous la réserve dont il vient d'être question, toutes les formes d'expression écrite qui viennent d'être mentionnées peuvent *a priori* être utilisées: la validité de l'intervention des particuliers n'en dépend pas. Il s'agit avant tout du document papier mais également du fax et du courriel^{992, 993}. Nous visons ici de simples possibilités et il est sans doute important de remarquer qu'à défaut de texte dans ce sens, l'ad-

986. C'est le cas de l'article 4 du C.W.A.T.U.P., de l'article 26 du D.P.E. et des articles R.44 et R.79 du livre 1^{er} du C.W.E.

987. Voy. par ex. l'article 339 du C.W.A.T.U.P. L'usage du recommandé postal n'est pas obligatoire et il l'est encore moins depuis l'entrée en vigueur du décret R.E.S.A. L'on pourrait considérer que l'article 10 du Code est ici d'application. Cela aurait trois conséquences. D'une part, cela confirmerait clairement la possibilité de ne pas utiliser un recommandé postal. D'autre part, cela imposerait, cependant, le recours à une forme d'envoi susceptible de donner date certaine tant à la date d'envoi qu'à celle de réception. Enfin, cela impliquerait que l'envoi pourrait avoir lieu le dernier jour de l'enquête publique (voy. l'article 8, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.).

988. *Petit Larousse illustré*, 1978. *Le Petit Robert* (2004) y ajoute que les «signes graphiques conventionnels» sont «destinés à durer».

989. Voy. par ex. *Le Petit Robert* (2004).

990. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 2004.

991. Il en va de même à nos yeux lorsqu'il est question de dépôt.

992. La Cour de cassation utilise ce vocable depuis un certain temps. Le Conseil d'État lui préférerait souvent celui de «courrier électronique», qui en est le synonyme, mais les arrêts plus récents font désormais également usage du terme créé au Québec (voy. par ex. C.E., 9 mars 2006, *Vande Castele*, n° 156.149; C.E., 20 févr. 2006, *Colot*, n° 155.283; C.E., 14 nov. 2005, *Roland*, n° 151.293).

993. L'article 14, § 1^{er}, *in fine*, de la loi du 13 février 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 programmes relatifs à l'environnement autorise expressément le recours à l'expression électronique.

ministration n'est jamais autorisée à imposer la forme électronique⁹⁹⁴. Qu'en est-il maintenant d'un document imprimé en caractères braille? Rien ne permet de considérer qu'il ne s'agit pas d'un document écrit⁹⁹⁵. On remarque pourtant que, tant dans le cadre de l'information préalable que dans le cadre de l'information préparatoire à la réaction, aucun moyen de communication particulier n'est prévu pour les personnes malvoyantes⁹⁹⁶.

Une autre question est évidemment celle de la preuve de l'expression. Cette question vaut d'ailleurs tant pour le courrier postal que pour le courriel ou le fax. Pour le courrier papier, on ne peut trop conseiller le recours au recommandé postal mais, en l'absence de disposition décrétable expresse, on ne voit pas ce qui exclurait de faire appel à un service de messagerie privé⁹⁹⁷. En ce qui concerne le courriel et le fax, il est évident que « *les relevés de (la) propre messagerie électronique ou (du) fax (de l'auteur de la notification) ne suffiront pas à eux seuls, ces derniers étant aisément modifiables par l'émetteur lui-même* »⁹⁹⁸. Pour le courrier électronique, on pourrait recommander le recours à « *un tiers de confiance, par qui transiterait le message, voire même qui en garderait une copie* »⁹⁹⁹. Par contre, nous ne

994. Voy. l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, qui est d'application au secteur public (H. JACQUEMIN, «Le formalisme des marchés publics à l'épreuve des technologies de l'information et de la communication: l'apport du droit civil», C.D.P.K., 2004, p. 163).

995. Voy. *Le Petit Robert*, au mot «écriture».

996. Par comparaison avec C.E., 13 déc. 1996, *Eeckman*, n° 63.571, relatif à la candidature d'une personne malvoyante à un poste à l'auditorat du Conseil d'État, il ne semble pas que, dans la jurisprudence de la Haute juridiction administrative, cette situation soit appelée à évoluer, dans la mesure où, dans les matière ici traitées, bon nombre de documents ne paraissent pas traduisibles en caractères brailles, spécialement quand ils sont cartographiques.

997. C'est clairement dans ce sens que le décret R.E.S.A. a supprimé, dans le C.W.A.T.U.P. et dans le D.P.E., l'utilisation obligatoire du recommandé postal (voy. *Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n° 74/1, p. 14).

998. L. GUINOTTE et D. MOUGENOT, «La loi du 20 octobre 2000 introduisant l'utilisation de moyens de télécommunication dans la procédure judiciaire et extrajudiciaire», *Droit et nouvelles technologies*, 19 janvier 2001, <http://www.droit-technologie.org>, p. 4. Voy. ég., dans ce sens, Mons, 26 juin 2001, *J.L.M.B.*, 2004, p. 186.

999. Le courriel soulève en réalité deux questions de preuve: l'une concerne la certitude de l'envoi et l'autre celle de son auteur (Mons, 26 juin 2001, *J.L.M.B.*, 2004, p. 186). Cette double question est, on s'en doute, délicate. La réponse de principe semble bien être que «la copie dactylographiée de messages électroniques, bien qu'établisse sous le contrôle d'huissiers de justice qui en ont dressé procès-verbal, ne peut être retenu comme mode de preuve» (Mons, 26 juin 2001, *J.L.M.B.*, 2004, p. 186). Le Conseil d'État semble cependant relativement conciliant. Il accepte de prendre en compte des éléments de fait établis par voie de courriels. Sans doute le fait-il avant tout parce que les éléments en question ou l'envoi des courriels ne sont généralement pas

voyons pas quel mode de preuve pourrait être créé en ce qui concerne le fax¹⁰⁰⁰ et il est donc déconseillé d'utiliser ce mode d'envoi.

contestés devant lui. Cette explication est vraisemblablement la bonne; par ex. : C.E., 24 sept. 2004, *Erkan*, n° 135.399; C.E., 26 sept. 2003, *de Viron*, n° 123.525; C.E., 23 mai 2002, *de Viron*, n° 106.912. Dans d'autres affaires, la contestation aurait sans doute été difficile, les courriels ayant été envoyés à tous les membres du personnel (voy. not. C.E., 19 janv. 2006, *Vande Castele*, n° 153.987; C.E., 3 févr. 2003, *Brouillard*, n° 115.391; C.E., 12 oct. 2001, *Ooghe*, n° 99.744; C.E., 11 janv. 2000, *Piqueray*, n° 84.622). Le Conseil d'État a même déjà accepté, sans aucun commentaire, de connaître du recours dirigé contre un acte administratif formalisé dans un courriel: C.E., 15 oct. 2003, *Mirza*, n° 124.246. Ceci dit, dans son arrêt n° 112.531 du 13 novembre 2002, il a malgré tout «rappelé» qu'«un courrier électronique, non confirmé par courrier ordinaire, ne permet pas de déterminer avec suffisamment de certitude la provenance exacte des informations recueillies, la manière dont elles l'ont été ni surtout la personne qui les a fournies». Dans nos matières, le législateur tarde à s'exprimer à ce sujet. En ce qui concerne la récente modification de l'article 8 du C.W.A.T.U.P. qui avait notamment cet objet (*Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n° 74/1, p. 25 et l'avis du Conseil d'État qui renvoie aux «évolutions technologiques», p. 90), la liste des «procédés que (le gouvernement) reconnaît comme permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception» est toujours attendue. Dans d'autres matières de droit public, voy. l'arrêté royal du 18 février 2004 introduisant les moyens électroniques dans la législation sur les marchés publics. Il semble que l'article 4, § 4, de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification («sans préjudice des articles 1323 et suivants du Code civil, une signature électronique avancée réalisée sur la base d'un certificat qualifié et conçue au moyen d'un dispositif sécurisé de création de signature électronique, est assimilée à une signature manuscrite, qu'elle soit réalisée par une personne physique ou morale») soit d'application au secteur public (H. JACQUEMIN, «Le formalisme des marchés publics à l'épreuve des technologies de l'information et de la communication: l'apport du droit civil», *C.D.P.K.*, 2004, p. 163) mais il n'est pas certain, par contre, qu'il le soit à l'administration régionale (voy. cependant *Doc.*, Ch., 1999-2000, n° 322/1, p. 4, où le dépôt d'une demande de permis d'urbanisme est expressément visé). Peut-être pourrait-on, en l'absence de régime probatoire propre au droit administratif, s'en remettre pour une large part aux règles du droit civil et, dans un contexte dématérialisé, à la législation en matière de commerce électronique (H. JACQUEMIN, *op. cit.*, p. 161). Or, l'article 2281 du Code civil – qui n'a, en principe, vocation qu'à régler les relations entre particuliers – assimile à la notification par écrit «une technique qui rend possible la signature, même mal utilisée (courrier électronique non signé ou mal signé)» (L. GUINOTTE et D. MOUGENOT, «La loi du 20 octobre 2000 introduisant l'utilisation de moyens de télécommunication dans la procédure judiciaire et extrajudiciaire», *Droit et nouvelles technologies*, 19 janvier 2001, <http://www.droit-technologie.org>, p. 3). Pour le reste, nous nous permettons donc de renvoyer not. à G. CHATILLON et B. DU MARAIS (dir.), *L'administration électronique au service des citoyens*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

1000. Nous parlons ici du fax «classique». Il conviendrait également de se poser la même question à propos du fax envoyé à partir d'un ordinateur.

§ 9. La participation et la recevabilité formelle

Suivant B. JADOT, l'autorité doit examiner la «régularité» des réclamations¹⁰⁰¹. Cela signifie qu'il existe éventuellement des motifs qui pourraient interdire à l'autorité d'examiner, au fond, certaines réactions du public¹⁰⁰².

De tels motifs apparaissent relativement rarement dans les textes de droit positif¹⁰⁰³. En sus de celui qui concerne le respect des délais impartis pour réagir¹⁰⁰⁴, ils peuvent être relatifs à l'un ou l'autre des éléments suivants :

- le paiement d'un droit financier d'intervention : nous n'en connaissons pas d'exemple dans les textes analysés ;
- une déclaration sur l'honneur préalable, par exemple une prestation de serment : nous n'en connaissons pas d'exemple, même dans le cadre des conseils consultatifs ;
- le respect de formes minimales : notamment, nous avons vu que, si le choix est très souvent encore laissé entre l'expression orale et écrite, il ne l'est pas encore nécessairement entre la version papier et la version électronique ;
- le respect d'exigences minimales en termes de clarté et de précision du langage¹⁰⁰⁵ ;
- la motivation formelle¹⁰⁰⁶ ;

1001. B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 686. L'auteur vise également la «pertinence» des réclamations : cette autre question sera examinée avec les effets de la participation.

1002. Dans son arrêt n° 54.768 du 31 juillet 1995, *Van der Meer et crts*, le Conseil d'État semble implicitement admettre le rejet par l'autorité d'oppositions formulées dans le cadre d'une modification de permis de lotir, sur la base de leur irrecevabilité. Il convient que le réclamant apporte la preuve qu'il a formulé ses observations dans les délais et formes requis (C.E., 28 avril 1988, *Van Keerberghen*, n° 29.941).

1003. Ce dont se félicite B. LOUVEAUX (B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 113, citant C.E., 7 mai 1982, *Comité de défense de la commune de Saint-Gilles*, n° 22.237).

1004. Voy. ci-dessus les rapports entre la participation et le temps.

1005. Même sans référence textuelle expresse, il semble que l'administration tire souvent argument du défaut de précision des observations. Cela soulève la question du critère de la précision suffisante. Pour y remédier, J.-F. NEURAY suggère le recours au commissaire-enquêteur, tout en reconnaissant que «d'autres contestations pourraient naître à propos de (son) objectivité» (J.-F. NEURAY, «Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement», in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, E. Story-Scientia, 1998, p. 154).

1006. Nous verrons qu'il s'agit de l'une des conditions imposées par l'article 108, § 2, 2°, du C.W.A.T.U.P. pour autoriser le recours du fonctionnaire délégué.

- la possession d'un mandat, quand une personne intervient en lieu et place d'une autre¹⁰⁰⁷ : les textes ne l'imposent pas mais les autorités devraient sans doute en vérifier l'existence, à tout le moins quand une qualité quelconque est exigée de ceux qui sont appelés à participer;
- le respect du destinataire désigné pour recevoir les réactions¹⁰⁰⁸ ;
- etc.

§ 10. La participation et les avantages procéduraux

Nous verrons ci-après que, dans bien des cas, alors même que la participation est ouverte à tous, les textes accordent malgré tout à certains particuliers des avantages procéduraux, que ce soit en termes d'information préalable, de préparation à la réaction, de possibilités de réaction ou d'information postérieure à la décision. Nous avons déjà indiqué que cela n'a pas d'incidence sur le champ d'application *ratione personae* de la participation, même si cela favorise l'intervention de certains plutôt que d'autres.

Généralement, il s'agit soit de titulaires de droit sur le ou les terrains concernés, soit de ceux qui sont les plus susceptibles d'être préjudiciés par les inconvénients potentiels du projet à mettre en œuvre.

§ 11. La participation et la démocratie représentative

Le droit de la participation n'est pas totalement exempt de liens directs avec la démocratie représentative, même si ces liens ne sont pas nombreux.

Il n'est pas exclu, par exemple, qu'un organe représentatif soit appelé à donner un avis sur les résultats de la participation, avant même que l'autorité administrative compétente ne soit appelée à prendre sa décision¹⁰⁰⁹. Cependant, ce procédé ne semble admissible que si l'organe représentatif en question se situe à un niveau hiérarchiquement

1007. Voy. ci-dessus.

1008. Voy. par ex. l'article D.86, § 2, alinéa 4, du livre I^{er} du C.W.E.

1009. L'article R.44, 7°, du livre I^{er} du C.W.E. permet au collège échevinal de communiquer le dossier de réclamations au conseil communal pour qu'il rende un avis motivé qui est également adressé au ministre. Le collège et le conseil ne disposent cependant pour ce faire que de trente jours après l'enquête publique. Un autre exemple est celui de l'article 43, § 3, du C.W.A.T.U.P., qui prévoit l'intervention du conseil communal dans la procédure d'élaboration du plan de secteur, avec un délai de quarante-cinq jours.

inférieur à celui de l'autorité administrative compétente pour adopter la décision. Il ne semble donc pas possible, par exemple, de demander au Parlement wallon un avis sur un plan avant son adoption par le gouvernement¹⁰¹⁰ : cela pourrait éventuellement être jugé comme hiérarchiquement contraire au rapport constitutionnel entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif¹⁰¹¹.

On rencontre également – mais pas en droit wallon – des cas dans lesquels le législateur fait en sorte que l'organe représentatif – le parlement – soit tenu informé des résultats de la participation¹⁰¹² et puisse de la sorte « *exercer (un) contrôle sur la procédure d'élaboration (de la décision administrative), tout au long de celle-ci, au besoin en mettant en cause la responsabilité politique du gouvernement (...)* »¹⁰¹³.

Il arrive encore qu'un document administratif soumis préalablement à participation soit également soumis, après son adoption, au contrôle du parlement, appelé à se prononcer sur le document « par voie de résolution »¹⁰¹⁴. Il est difficile de déterminer la nature exacte de cette intervention parlementaire, qui porte, au reste, sur des options programmatiques, voire politiques : s'agit-il d'une ratification ou d'une consolidation ? Dans cette mesure, il est également malaisé de dire si le procédé est

1010. C'est pourtant le cas en Région flamande : voy., à propos du RSV, l'article 20, §§ 4 et 7, du D.O.R.O.

1011. Comp. l'avis de la section de législation du Conseil d'État à propos du projet de loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (*Doc.*, Ch., 1996-1997, n° 0834/1, p. 24) : le Conseil d'État estime que le fait que l'association directe des chambres législatives à la préparation d'un arrêté royal et le caractère non obligatoire de leur avis est contraire au rapport constitutionnel entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Voy. ég., mais nettement moins clair, l'avis de la section de législation du Conseil d'État du 4 juin 1996 portant sur l'avant-projet de décret portant la planification spatiale (*Doc.*, Parl. fl., 1995-1996, n° 360/1, p. 94), dans lequel la procédure de l'avis préalable du parlement flamand ne semble pas nécessairement considérée comme condamnable.

1012. En Région bruxelloise, dans le cadre de l'élaboration du P.R.A.S., il est prévu, d'une part, que les particuliers puissent adresser une copie de leur réaction, en sus du gouvernement, au collège échevinal et, d'autre part, que le Conseil régional en reçoive également une copie, par l'entremise du gouvernement, qui dispose d'un délai de trente jours pour le lui transmettre (article 18, § 4, du C.O.B.A.T.).

1013. Ph. LEVERT, « Le schéma de développement de l'espace régional », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 37.

1014. C'est le cas pour le rapport sur l'état de l'environnement wallon et le P.W.E.D.D. (articles D.32 et D.43 du livre I^{er} du C.W.E.).

admissible au regard de la Constitution¹⁰¹⁵. Nous renvoyons quant à ce à l'étude doctorale réalisée à ce sujet par D. RENDERS¹⁰¹⁶.

Section II. La nomenclature des modalités procédurales de la participation

Comme indiqué ci-dessus, nous établirons ci-après la nomenclature des modalités procédurales en examinant, pour chacun des modes de participation que nous avons retenus, les cinq phases que l'on identifie en principe dans tout processus participatif, à avoir l'information préalable du public, la préparation, par le public, de sa réaction, la réaction du public, la prise en compte de cette réaction par l'autorité et l'information postérieure à la décision, au bénéfice du public.

§ 1^{er}. L'initiative

A. L'information préalable

En toute logique, l'initiative ne fait l'objet d'aucune procédure d'information préalable puisque, par essence, ce sont les particuliers eux-mêmes qui la mettent en œuvre.

B. La préparation à la réaction

Aucun texte n'accorde aux particuliers un accès spécifique à l'information pour préparer l'exercice par eux de leur droit d'initiative. Ils ne disposent donc ici que des ressources qui découlent des dispositions

1015. On se souviendra que cette intervention parlementaire avait été suggérée par la section de législation du Conseil d'État sur la base de la considération que le P.W.E.D.D. était notamment « appelé à contenir (...) les lignes directrices à suivre lors de l'exercice du pouvoir décrétoal » (avis no 21.981/9 du 18 janvier 1993, *Doc.*, C.R.W., 1993-1994, n° 201/1, p. 16). Or, l'article D.37 du C.W.E. ne renvoie pas à l'exercice du pouvoir décrétoal. Au cours des travaux préparatoires du D.P.E.D.D., il a été question d'adoption du plan par le conseil régional (*Doc.*, C.R.W., 1993-1994, n° 201/3, p. 2), de simple débat du législateur à propos du plan, « l'outil final lui (échappant) » (*Doc.*, C.R.W., 1993-1994, n° 201/7, p. 6), du plan en tant qu'« instrument de l'Exécutif » dont le législateur pourrait s'inspirer (*Doc.*, C.R.W., 1993-1994, n° 201/7, p. 10) et de simple communication du plan au législateur (*Doc.*, C.R.W., 1993-1994, n° 201/7, p. 16). Le texte de l'article D.43 vise une « résolution » à adopter par le parlement.

1016. D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 209 et s.

constitutionnelle et légales applicables en matière de publicité de l'administration¹⁰¹⁷.

C. La réaction

1. Formes

De la forme d'expression du droit d'initiative, la plupart des textes analysés ne disent rien, se bornant à parler de « proposition », « initiative » ou « demande ». En elle-même, la forme de réaction est donc généralement¹⁰¹⁸ indifférente. Les particuliers seront cependant évidemment bien avisés de se réserver la preuve de leur expression et, à cet effet, la forme

1017. Il n'est pas utile de citer ici l'ensemble des références doctrinales relatives à ces dispositions. Voy. spéc. C. LARSEN, « 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 – Analyse de la directive et de sa transposition en droit interne », *Am.-Env.*, 2005, pp. 3 et s. ; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 54 et s. ; M.-A. DELVAUX, « La loi du 12 novembre 1997 et la publicité de l'administration dans les communes », *Rev. dr. commun.*, 1999, pp. 2 et s. ; J. SAMBON, « L'accès à l'information en matière d'environnement comme droit fondamentale », *Am.-Env.*, 1996, n° spéc., pp. 237 et s. ; C. DE TERWANGNE, « L'accès du public à l'information détenue par l'administration », *Rev. b. dr. const.*, 1996, pp. 107 et s. ; F. JONGEN, « La publicité de l'administration », *J.T.*, 1995, pp. 777 et s. ; I. JONGENELEN, « Openbaarheid van bestuur in de belgische wetgeving », *Jura Falconis*, 1994-1995, pp. 576 et s. ; R. ERGEC, « La transparence administrative comme droit fondamental et ses limites », *A.P.T.*, 1993, pp. 87 et s. ; C. BENEDEK, « La transparence administrative en Belgique – L'accès aux documents administratifs », *A.P.T.*, 1993, pp. 159 et s. ; plus particulièrement dans les matières ici traitées, voy. not. Ch. LARSEN, « L'accès aux informations sur l'environnement en droit international : la Convention d'Aarhus », in *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne : bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 25 et s. ; A. LEBRUN, « La pratique de la demande d'accès à l'information environnementale », in *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne : bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 221 et s. ; F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics », in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, pp. 103 et s. ; R. ANDERSEN, « L'accès à l'information en matière d'urbanisme et d'environnement au tournant du millénaire », *Am.-Env.*, 2000, n° spéc., pp. 67 et s. ; P.-Y. ERNEUX, « L'accès du notaire aux informations qu'il est légalement tenu de procurer aux parties sur le statut juridique des immeubles », in *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 319 et s. ; pour le surplus, voy. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 156 et s., et références citées.

1018. Dans le cadre de la révision des contrats de gestion active des sites Natura 2000, l'article 27, § 4, de la L.C.N. précise malgré tout que la « demande » émanant du propriétaire ou de l'occupant doit être motivée. Il convient donc que cette demande contienne formellement les motifs qui la sous-tendent et on peut raisonnablement penser que ces motifs doivent être liés à ceux en fonction desquels, suivant la même disposition, la révision doit le cas échéant être décidée : l'évolution des connaissances scientifiques, des techniques de gestion ou de l'état de conservation du site.

du recommandé postal reste encore aujourd'hui la meilleure modalité, du point de vue de son rapport coût/avantages.

2. *Contenu*

Les textes applicables en droit wallon ne précisent en rien le contenu du document lié à la mise en œuvre du droit d'initiative¹⁰¹⁹.

3. *Moment*

Le droit d'initiative peut être mis en œuvre à tout moment. Aucun texte ne fixe la moindre limite à cet égard.

4. *Durée*

Compte tenu de la forme que le droit d'initiative doit adopter, la question de la durée de réaction laissée aux particuliers ne se pose pas. On ne voit d'ailleurs pas comment un délai pourrait être assigné à une proposition, une initiative ou une demande.

5. *Destinataire*

Dans les textes examinés, la proposition de décision doit toujours être adressée à l'autorité habilitée à prendre cette décision.

D. La prise en compte

Aucun des textes examinés ne contient la moindre précision procédurale relative à la prise en compte par l'autorité de l'exercice du droit d'initiative par les particuliers¹⁰²⁰.

1019. Contrairement par exemple à ce qui est prévu par l'article 10 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain, qui impose la description par les particuliers du périmètre concerné, de la gêne subie, de nuisances sonores existantes, etc. Voy. ég. l'article 51 du C.O.B.A.T., en ce qui concerne le P.P.A.S.: la demande doit notamment comporter l'indication du périmètre du plan proposé et un exposé des besoins à satisfaire. Voy. J. SAMBON, « Le droit de pétition et le déclenchement de procédures par le public: de la participation réactive à la participation proactive », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 68.

1020. Nous rappelons que nous n'examinerons ici que les modalités procédurales de la participation. L'obligation de prise en compte elle-même sera examinée plus tard, sous le titre des effets de la participation.

E. L'information postérieure

Aucun des textes examinés ne prévoit d'information postérieure spécifiquement liée à la mise en œuvre du droit d'initiative. En d'autres termes, si les particuliers qui ont exercé ce droit sont *in fine* effectivement informés de la décision prise, ce n'est pas en tant que tels mais au même titre que d'autres particuliers¹⁰²¹ ou pour une raison autre que leur intervention¹⁰²².

§ 2. L'enquête publique

A. L'information préalable

1. Formes

Les textes applicables en matière d'enquête publique font appel à plusieurs modes d'information préalable simultanés. Cela révèle la volonté de leurs auteurs d'accroître les chances d'atteindre un maximum de destinataires. Si ces modes sont en grande partie anciens, voire désuets, comme celui de l'affichage aux valves communales¹⁰²³, il n'est pas pour autant certain que leur somme ne soit pas efficace. Cette question relève cependant davantage d'une analyse sociologique que juridique.

1021. C'est clairement le cas en ce qui concerne les mesures adoptées en application de l'article 65 du D.P.E. : elles sont portées à la connaissance du public en général par voie d'affichage (voy. l'article 70 du D.P.E.) et le particulier qui en est éventuellement à l'origine n'en est pas averti de manière spéciale. Sur les modalités de cet affichage, voy. ci-après l'examen de l'information postérieure relative à un permis d'environnement (article 70 du D.P.E.).

1022. L'article 169, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. prévoit la notification de l'arrêté S.A.E.R. aux propriétaires et autres titulaires de droit réel sur le bien concerné. Le propriétaire qui est éventuellement à l'origine de la procédure est donc informé mais au même titre que les autres et uniquement dans le but de renforcer sa prise de connaissance pour favoriser le respect par lui des obligations de réhabilitation qui lui sont faites par l'article 169. Les mêmes considérations valent en ce qui concerne l'inscription sur la liste de sauvegarde (voy. l'article 195 du C.W.A.T.U.P., qui prévoit une publicité pour le public en général et une notification au propriétaire mais manifestement dans le but d'assurer un meilleur respect des restrictions liées à l'inscription) ou le classement (voy. l'article 204 du C.W.A.T.U.P.). Dans le cadre de la révision d'un contrat de gestion active d'un site Natura 2000, tous les propriétaires et occupants sont informés de la décision dès lors qu'ils participent à la conclusion du nouveau contrat. Celui qui est à l'origine de la procédure l'est donc au même titre que les autres.

1023. Qui, à tout le moins quand il est prévu comme mode d'affichage unique, devrait être entièrement revu, à l'instar de la criée à l'issue du service divin, qui n'a été supprimée que relativement récemment. En effet, l'affichage est un mode d'information qui ne touche que les habitués de la participation, ceux qui y consacrent un certain temps, eux-mêmes ou par personnes interposées. Il ne concerne donc que ceux qui ont du temps ou de l'argent. Par ailleurs, les valves communales ont une portée géogra-

a) Affichage

La modalité première de l'information préalable liée à l'enquête publique est l'affichage en version papier, tant pour les autorisations que pour les plans et programmes, les normes de conduite et la décision de classement. Il consiste avant tout en une apposition d'avis aux valves¹⁰²⁴ communales¹⁰²⁵, à savoir soit celles de la commune de laquelle relève le projet¹⁰²⁶ et, éventuellement, d'autres communes

phique extrêmement limitée. Rappr. P. LEWALLE, *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, Liège, éd. Faculté de droit, 1975, p. 100, qui parle de «mécanisme fruste et sommaire».

1024. En ce qui concerne les autorisations et le P.W.E.D.D., les textes visent souvent plus précisément les «endroits habituels d'affichage». Ces termes ne sont pas clairs et sont sources de contentieux : *quid* si l'affichage n'a pas lieu sur un panneau réservé aux annonces officielles mais sur lequel apparaissent régulièrement des annonces officielles communales ; *quid* d'un panneau récent ; etc ? Il nous semble qu'ils impliquent davantage une référence aux faits qu'à ce qui est prévu dans le C.D.L.D. À titre d'exemple, on peut penser que la porte de l'église ne constitue plus, de nos jours, un endroit habituel d'affichage (comp. la circulaire ministérielle du 27 septembre 1850, mentionnée par R. NUYS, *Les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes*, Vanden Broele, classeur permanent, IB, p. 77, n° 91). À tout le moins, l'affichage doit avoir lieu à un endroit utile, à savoir à un endroit où le public auquel il est destiné peut aisément le voir (C.E., 4 juin 1993, *Hannesse et s.p.r.l. Dematex-Nord*, n° 43.178). Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne les demandes de permis d'environnement, l'article 9 de l'arrêté «Procédure» du 4 juillet 2002 vise expressément, en sus de ces «endroits», la maison communale. L'article 199, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. vise également mais exclusivement la maison communale. En ce qui concerne le S.D.E.R., le plan de secteur et le P.C.D.E.N., les textes visent plus simplement les communes, sans autre indication. Le texte relatif au R.C.U. est encore plus vague puisqu'il vise des affiches sans autre précision. Il en va de même, depuis le décret R.E.S.A., pour le P.C.A. et le S.S.C. dès lors que les articles 51, § 1^{er}, et 17, § 2, du C.W.A.T.U.P. renvoient à l'article 4 qui ne vise que des affiches, sans autre précision.

1025. Permis d'urbanisme et de lotir : article 336 du C.W.A.T.U.P. ; enquête préalable à étude d'incidences : article R.77 du livre 1^{er} du C.W.E. ; permis d'environnement : article 9, § 1^{er}, de l'arrêté «Procédure» ; S.D.E.R. : article 14, § 2, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. ; plan de secteur : article 43, § 2, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. ; P.C.E.D.N. : article 5, § 6, de l'arrêté du 27 mai 1999 ; arrêté de classement : article 199, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. En ce qui concerne le P.W.E.D.D., le texte de l'article D.41 du livre 1^{er} du C.W.E. ne fait pas expressément référence à un affichage communal mais, dans la mesure où il charge les communes d'informer la population (ce que l'article R.44 confirme), la référence à la commune est certaine. En ce qui concerne le P.C.A., le S.S.C. et le R.C.U., les textes ne font référence, par renvoi à l'article 4 du C.W.A.T.U.P., qu'à un affichage mais ils précisent également que c'est le collège échevinal qui en est chargé et, dans la mesure où il s'agit par ailleurs dans les trois cas d'un document communal, on peut donc supposer que ce sont bien les valves communales qui sont visées.

1026. C'est le cas pour les autorisations d'urbanisme et pour le permis d'environnement. Ceci étant, si le projet s'étend sur le territoire de deux communes, l'ensemble des modalités de l'enquête doivent être remplies sur le territoire de ces deux communes. L'article 25, alinéa 2, du D.P.E. et l'article 7 de l'arrêté «Procédure» le spécifient expres-

voisines¹⁰²⁷, soit celles de l'ensemble des communes wallonnes, lorsque la décision à adopter a une portée géographique régionale¹⁰²⁸.

En ce qui concerne les décisions à portée individuelle (autorisations et classements), cet affichage « communal » se double d'un avis apposé sur¹⁰²⁹ ou à proximité du terrain destiné à accueillir le projet, par référence à la voie publique carrossable la plus proche¹⁰³⁰. A défaut de précision en termes de localisation, on doit renvoyer au critère de l'effet utile de la formalité, déjà évoqué ci-dessus¹⁰³¹.

En ce qui concerne les autorisations, le texte applicable précise généralement les caractéristiques concrètes¹⁰³² de ces avis, pour leur assurer une visibilité satisfaisante¹⁰³³ : nombre variant de un à

sément en ce qui concerne le permis d'environnement et l'article 29 de l'A.E.I.E. fait de même en ce qui concerne la consultation préalable à l'étude d'incidences. On constatera par ailleurs que les établissements mobiles ne bénéficient d'aucun régime particulier. Faut-il donc organiser une enquête dans chacune des communes susceptibles d'accueillir le projet alors que, par définition, l'établissement mobile n'a pas de rattachement géographique connu à l'avance ? Il avait donc été prévu, au cours des travaux préparatoires du D.P.E., que le gouvernement fixe des règles d'enquête particulières, « l'enquête publique ne pouvant donc être conçue sur la base d'une localisation déterminée de l'établissement » (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/1, p. 15). Le gouvernement n'a cependant pas encore été dans ce sens.

1027. Pour les demandes de permis d'environnement soumises à étude d'incidences, intervient également l'ensemble des communes situées à 500 mètres maximum du projet. Quant au mode de calcul de ce rayon, nous renvoyons à ce qui sera dit ci-après en matière d'avertissement individuel. Une idée comparable est reprise pour la consultation préalable à l'étude d'incidences mais elle ne relève pas à proprement parler de l'enquête publique : à la réunion de consultation sont invités les représentants des communes situées dans un rayon de trois kilomètres autour du lieu d'implantation du projet (article 31, alinéa 2, de l'A.E.I.E.).

1028. C'est le cas pour le S.D.E.R., le plan de secteur et le P.W.E.D.D.

1029. C'est le cas pour les autorisations d'urbanisme : voy. l'article 334 du C.W.A.T.U.P. Le texte précise cependant que, si le terrain concerné ne jouxte pas une voirie publique carrossable, l'avis doit être apposé le long de la voie publique carrossable la plus proche. En droit de la protection du patrimoine, l'article 199, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. parle d'affichage « sur les lieux concernés ».

1030. C'est le cas pour les demandes de permis d'environnement : voy. l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté « Procédure ». C'est également le cas pour ce qui est de l'enquête préalable à l'étude d'incidences : voy. l'article R.77 du livre I^{er} du C.W.E. Ce texte précise qu'il peut également s'agir d'une voie publique « de passage ».

1031. Voy. l'arrêt *Hannesse et s.p.r.l. Dematex-Nord* du Conseil d'État.

1032. On pourrait croire que l'intérêt pour ces caractéristiques est neuf. Il n'en est rien : dans le cadre des travaux préparatoires de la loi de 1962, il a même été question de la taille des affiches, (déjà) jugée insuffisante (*Pasin.*, 1962, p. 360).

1033. Ce qualificatif signifie que les auteurs des textes prennent non seulement en compte cet objectif de visibilité mais également celui de ne pas imposer des exigences disproportionnées et dispendieuses.

quatre¹⁰³⁴, dimensions de 35 dm²¹⁰³⁵ et couleur de fond généralement jaune¹⁰³⁶. Ces précisions ne sont cependant pas toujours fournies¹⁰³⁷ et elles ne le sont presque¹⁰³⁸ jamais pour les autres décisions que les autorisations¹⁰³⁹. Dans cette hypothèse, il appartient à celui qui est chargé de cet affichage d'en décider, en suivant, sous le contrôle du juge¹⁰⁴⁰, pour chacune des caractéristiques qui viennent d'être évoquées, l'objectif de visibilité qui vient d'être exprimé. C'est également en considération de cet objectif que le Conseil d'Etat exige que l'affichage reste visible et lisible tout au long de l'enquête, même si aucun texte ne l'impose expressément¹⁰⁴¹.

1034. En ce qui concerne l'affichage communal, il s'agit en principe de plusieurs avis mais sans autre indication plus précise, sauf dans l'hypothèse où la commune concernée ne comporte qu'un seul endroit habituel d'affichage. En ce qui concerne l'affichage sur le terrain, le nombre n'est pas toujours précisé: trois pour la consultation préalable à l'étude d'incidences (article R.77, alinéa 4, du livre I^{er} du C.W.E.), quatre pour le permis d'environnement, un par cinquante mètres de terrain situés à front de voirie pour les autorisations d'urbanisme ou, dans l'hypothèse où le terrain n'est pas situé à front de voirie publique carrossable, deux par hectare de terrain (article 334, alinéas 2 et 3, du C.W.A.T.U.P.).

1035. Tant pour les autorisations d'urbanisme (voy. l'article 334, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., qui ne concerne cependant que l'affichage mis à charge du demandeur de permis) que pour le permis d'environnement (article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté « Procédure ») et la consultation préalable à l'étude d'incidences (article R.77, *in fine*, du livre I^{er} du C.W.E.). Dans tous les cas, il ne s'agit que d'un minimum, ce qui confirme la volonté de concilier la visibilité et les inconvénients pratiques.

1036. Il s'agit de caractères noirs sur fond jaune tant pour les autorisations d'urbanisme que pour le permis d'environnement. L'annexe 25 du C.W.A.T.U.P. ne fournit pas d'autre précision. L'article R.77 du livre I^{er} du C.W.E. ne précise pas la couleur de l'affiche communale relative à la consultation préalable à l'étude d'incidences.

1037. En ce qui concerne l'affichage communal lié aux autorisations d'urbanisme, l'article 336 du C.W.A.T.U.P. ne précise ni les dimensions ni les couleurs, pas plus que l'annexe 26 du Code. De même, rien n'est imposé en ce qui concerne l'enquête préalable à l'étude d'incidences, à l'exception de la dimension évoquées ci-dessus.

1038. La norme de 35 dm² est également d'application dans le cadre de l'enquête relative au P.W.E.D.D., au P.C.E.D.N. et aux programmes sectoriels (article R.48, § 2, du livre I^{er} du C.W.E.).

1039. En ce compris les autres décisions individuelles que constituent les décisions de classement: voy. l'article 199, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., qui ne fixe aucune modalité particulière en matière de protection du patrimoine.

1040. Voy. l'examen des sanctions ci-après.

1041. Dans ce sens, voy. C.E., 1^{er} déc. 1981, *Royaux et crts*, n° 21.620 (affichage sur la porte basculante généralement ouverte d'un garage, par ailleurs situé au fond de la parcelle); C.E., 14 mai 1987, *Van de Velde*, n° 27.942 (interdiction d'empêcher une prise de connaissance effective de la demande). L'article R.77 du livre I^{er} du C.W.E. le précise expressément (enquête préalable à l'étude d'incidences; mais l'exigence ne s'impose que jusqu'à la réunion de consultation, non jusqu'à la fin de l'enquête), de même que l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté « Procédure » (permis d'environnement), l'article R.44 du livre I^{er} du C.W.E. (P.W.E.D.D.), l'article R.48, § 2, du même Code (plans et programmes

Dans certains cas particuliers de demande d'autorisation, l'avis sur les lieux peut se voir adjoindre d'autres formes d'affichage destinées à permettre au public de se faire une meilleure idée du projet: l'affichage d'une vue axonométrique de ce dernier¹⁰⁴², l'affichage d'un plan des parcelles et de leurs affectations futures¹⁰⁴³ et/ou un jalonnement par piquets jaunes¹⁰⁴⁴.

b) Presse écrite

L'autre mode d'information préalable très souvent utilisé est celui de certains médias écrits, par référence non seulement à des quotidiens diffusés dans la région¹⁰⁴⁵ concernée, mais également à des publications locales distribuées gratuitement et d'office à tous¹⁰⁴⁶. Curieusement, d'ailleurs, il n'est à cet égard presque jamais fait référence au Moniteur belge¹⁰⁴⁷.

soumis à évaluation des incidences sur l'environnement par le C.W.E.; l'exigence porte ici jusqu'au lendemain de la fin de l'enquête), l'article 334 du C.W.A.T.U.P. (demandes de permis d'urbanisme et de lotir) et l'article 199, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. (décision de classement).

1042. Uniquement pour les demandes de permis d'urbanisme qui portent sur des bâtiments hors gabarit et pour les demandes de permis de lotir ou d'urbanisme qui portent sur des biens protégés (article 334, alinéa 1^{er}, 2^o, du C.W.A.T.U.P.).

1043. Uniquement pour projets de lotissement ou de constructions groupées: voy. l'article 334, alinéa 1^{er}, 3^o, du C.W.A.T.U.P.

1044. Uniquement pour les projets de lotissement ou de constructions groupées: voy. l'article 335 du C.W.A.T.U.P.

1045. Il paraît raisonnable de penser que, dès lors que la plupart des textes dont nous parlons ici ont été adoptés ou modifiés par le législateur régional wallon, le vocable de « région » qui y est utilisé (voy. par ex. les articles R.44 et R.77 du livre I^{er} du C.W.E.) fait référence à la Région au sens institutionnel du terme.

1046. Bulletin communal d'information ou journal publicitaire distribué gratuitement à la population. Dans un cas particulier (l'enquête préalable à l'étude d'incidences – article R.77, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E.), le texte renvoie également à une information toutes boîtes *ad hoc*. Certes, il ne s'agit pas vraiment de presse écrite mais il ne s'agit pas non plus d'un avertissement individuel (voy. ci-après) et c'est pour cela que l'on en parle ici. En ce qui concerne le P.C.E.D.N., l'article 5, § 6, de l'arrêté du 27 mai 1999 vise une « publicité toute boîte » sans autre précision.

1047. Contrairement au droit bruxellois qui prévoit ce mode de publication pour l'enquête publique relative au P.R.D. (voy. l'article 18, § 4, du C.O.B.A.T.; voy. ég. la consultation relative à l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008, *M.B.*, 12 févr. 2004). Contrairement également à ce que prévoit l'arrêté royal du 7 septembre 2003 établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (*M.B.*, 17 sept. 2003). Dans les dispositions que nous examinons, on ne trouve qu'une exception: l'enquête publique relative aux conventions environnementales est annoncée dans le Moniteur belge (article D.86, § 2, du livre I^{er} du C.W.E.), en sus des quotidiens dont il va être question dans les lignes qui suivent.

Il n'est cependant pas généralisé. Si tous les plans et programmes sont concernés¹⁰⁴⁸, de même que toutes les normes de conduite¹⁰⁴⁹ et les politiques institutionnalisées soumises à enquête¹⁰⁵⁰, il n'en va pas de même des autorisations¹⁰⁵¹: ce mode de publication n'est utilisé que pour les demandes de permis d'environnement les plus importantes, à savoir celles qui sont d'office soumises à étude d'incidences sur l'environnement¹⁰⁵², ainsi que, de manière générale quel que soit le permis demandé, pour annoncer la consultation préalable à l'étude d'incidences¹⁰⁵³. Curieu-

1048. Le principe est bien celui-là mais les modalités concrètes diffèrent d'un plan/programme à l'autre. Pour le S.S.C., par application de l'article 4 du C.W.A.T.U.P., il s'agit des pages locales de trois quotidiens d'expression française ou allemande selon le cas. Pour le S.D.E.R., il est question de trois journaux diffusés dans l'ensemble de la Région wallonne dont un de langue allemande (l'article 14, § 2, alinéa 2, déroge à l'article 4, alinéa 1^{er}, 7^o). L'annonce relative au S.S.C. bénéficie également d'un avis dans un bulletin communal d'information ou un journal publicitaire distribués gratuitement à la population s'il en existe un. En ce qui concerne le P.W.E.D.D., il s'agit d'un avis dans deux journaux diffusés dans la Région, et l'article D.57, § 2, du livre I^{er} du C.W.E. précise que l'un des deux doit être de langue allemande. En ce qui concerne le P.C.E.D.N., en sus de la publicité toute boîte qui vient d'être évoquée, il est question d'un avis inséré dans un journal local mais l'article D.57, § 2, du livre I^{er} du C.W.E. impose les mêmes modalités que celles dont il vient d'être question à propos du P.W.E.D.D. En ce qui concerne les conventions environnementales, la formule est encore différente: il s'agit d'un avis dans deux quotidiens d'expression française et d'un quotidien d'expression allemande. Il n'est pas précisé qu'ils doivent être diffusés dans la Région wallonne mais cela semble aller de soi.

1049. En ce qui concerne le plan de secteur, le P.C.A. et le R.C.U., on peut renvoyer à ce qui est prévu pour le S.S.C. Il est curieux que, en ce qui concerne le plan de secteur et le R.C.U., les textes spécifiques (articles 43 et 79 du C.W.A.T.U.P.) reproduisent la formule de l'article 4, qui est d'application. Ça s'explique par l'historique des modifications législatives successives.

1050. C'est-à-dire les programmes sectoriels (voy. l'article D.57, § 2, du livre I^{er} du C.W.E.).

1051. En droit de l'urbanisme, depuis le décret R.E.S.A., l'article 4, alinéa 1^{er}, 7^o, du C.W.A.T.U.P. est relativement révélateur à cet égard: il impose désormais le recours aux médias écrits mais uniquement pour les schémas, les plans et le R.U.E. On remarque d'ailleurs ici que cette importante disposition législative ne comporte aucune prescription applicable à l'information préalable en matière d'autorisations.

1052. Il s'agit en tout cas des pages locales de trois quotidiens d'expression française ou allemande selon le cas. Il s'agit également, s'il en existe, du bulletin communal et d'un journal publicitaire toutes boîtes gratuit. Voy. l'article 9, § 3, de l'arrêté «Procédure».

1053. Ici, le texte impose deux publications mais laisse le choix entre trois modalités: les deux dont il vient d'être question en ce qui concerne le permis d'environnement, auxquels s'ajoute une information toutes boîtes *ad hoc* réalisée et distribuée par le demandeur lui-même (voy. l'article R.77, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E.). L'information prend ici la forme d'un document rédigé et distribué par le demandeur de permis lui-même. La distribution représente sans doute une charge telle qu'on ne voit pas qui déciderait de choisir ce média, d'autant qu'il est évidemment préférable de se réserver la

sement, un projet de décision de classement bénéficie au contraire également de cette publicité¹⁰⁵⁴.

A nouveau, la portée géographique de ce mode de publicité est généralement¹⁰⁵⁵ définie par référence au local¹⁰⁵⁶ : il s'agit de prévenir la population des communes sur le territoire desquelles le projet est destiné à s'implanter^{1057, 1058}. Evidemment, cette portée est théorique, dès lors qu'aucun des médias écrits dont il est ici question ne peut toucher toute la population de manière certaine¹⁰⁵⁹. C'est ce qui explique manifestement que les textes imposent systématiquement le recours simultané à au moins deux de ces médias pour une même annonce.

Le choix des médias est essentiellement géographique et, dans certains cas, comme on l'a vu, linguistique. Au cours des travaux préparatoires de l'O.P.U., certains auraient voulu aller plus loin, par référence à « *l'origine idéologique ou (la) tendance politique* » des médias¹⁰⁶⁰. Dès lors que le recours à deux médias au moins est imposé, une telle exigence nous

preuve de sa distribution à tous les habitants du rayon concerné. Le calcul du rayon doit se faire, à mon sens, de la même manière que celui relatif aux cinquante mètres dont il est question ci-après.

1054. Il s'agit à tout le moins de trois quotidiens distribués dans la Région. Il s'agit également d'un bulletin communal d'information distribué à la population s'il en existe un et, dans la négative, d'un journal publicitaire gratuit (ici, contrairement à ce qui est prévu en ce qui concerne les plans et programmes d'urbanisme, il n'est pas prévu qu'il puisse ne pas en exister, ce qui pourrait éventuellement, théoriquement à tout le moins, poser problème).

1055. On l'a vu, il est parfois fait référence à des quotidiens, sans référence à des pages locales. C'est le cas pour le S.D.E.R.

1056. Il s'agit de la commune, d'un ensemble de communes ou, pour ce qui est de la publication *ad hoc*, d'un rayon de trois kilomètres du lieu d'implantation du projet, dont le calcul s'effectue, à notre sens, de la même manière que celui des cinquante mètres dont il sera question ci-après à propos de l'avertissement individuel.

1057. Voy. l'article R.78, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E. En ce qui concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement, le gouvernement a admis qu'il y avait éventuellement lieu de dépasser ce cadre mais a choisi de ne pas le faire par l'intermédiaire de la population mais par celui de « représentants » des communes limitrophes. Pour des raisons évidentes de praticabilité, la participation cède ici le pas à la démocratie représentative, en ce sens qu'il n'est plus fait appel aux particuliers eux-mêmes mais aux structures institutionnelles mises en place pour les représenter. On le sait, le public visé dans le cadre de l'information préalable ne limite pas celui qui est susceptible d'intervenir. La référence qui est ici faite à la population communale n'interdit donc pas la réaction, dans la phase suivante, de particuliers issus par exemple d'autres communes.

1058. Évidemment, lorsqu'il s'agit de documents régionaux, chaque commune doit procéder à la publication. Cela peut entraîner une multiplication d'annonces identiques. C'est pourquoi, en ce qui concerne le P.W.E.D.D., les communes sont autorisées, à certaines conditions, à grouper leurs avis.

1059. Un grand nombre de particuliers ne lisent pas la presse écrite et il n'est pas possible d'être certain que les médias distribués via les boîtes aux lettres le sont à tous.

1060. *Doc.*, C.R.B.C., 1990-1991, n° 108/2, p. 137.

paraîtrait disproportionnée. Par ailleurs, elle ne manquerait pas de donner lieu à des critiques sans fin, portant sur la détermination précise de la tendance philosophico-politique de tel ou tel média.

Les caractéristiques concrètes des avis dont il est ici question ne sont malheureusement presque jamais précisées dans les textes. Par exemple, il n'est jamais question des dimensions des avis à publier ou de leurs caractères, encore moins de leurs couleurs. Quant au nombre de publications, il n'est généralement pas imposé, sauf dans le cadre de l'adoption du P.W.E.D.D., où il est précisé que l'avis doit être publié deux fois. L'autorité compétente doit donc décider au cas par cas, en se basant tout spécialement sur le critère de l'effet utile et de l'accessibilité de l'information.

c) Presse audiovisuelle

Pour ses deux normes de conduite à portée régionale, le droit bruxellois prévoit encore, en sus de ce qui précède, un communiqué diffusé par la radio et la télévision¹⁰⁶¹, forme de publicité jugée « plus efficace et plus accessible aux citoyens » par la Cour d'arbitrage¹⁰⁶². En Région wallonne, seule l'enquête publique relative au S.D.E.R. est annoncée par cette voie¹⁰⁶³. Il est intéressant de constater que, dans ce cadre, se côtoient des moyens purement locaux (affiches), supralocaux (journaux) et régionaux (radio-tv).

Le texte n'apporte tout simplement aucune précision en termes de durée, d'heure de passage, etc. L'autorité dispose donc à nouveau d'un grand pouvoir d'appréciation, sous un contrôle fondé sur le critère de l'effet utile.

1061. P.R.A.S.: article 25, § 4, du C.O.B.A.T.; R.R.U.: article 89, § 1^{er}, du C.O.B.A.T. Auparavant, certains documents locaux étaient également visés mais, dans son arrêt 73/97 du 25 novembre 1997, la Cour d'arbitrage avait estimé, sur question préjudicielle portant sur la compatibilité de ces annonces radio-télévisées avec les compétences des communautés en matière de radiodiffusion et de télévision, qu'une distinction devait être faite entre les plans et règlements régionaux et les plans et règlements communaux et que, en ce qui concerne ces derniers, il n'était pas nécessaire d'informer un public aussi vaste que celui des radios et télévisions qui ne se limitent pas à une audience purement locale. Dans cette mesure, la Cour a estimé que les modalités de publicité par voie de radio et de télévision en ce qui concerne les instruments communaux violaient les règles qui déterminent les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions. Sur ce sujet, voy. ég. *Doc.*, C.R.B.C., 2001-2002, n° 284/1, p. 3.

1062. Pt B.3.3. de l'arrêt n° 73/97 dont il vient d'être question.

1063. Article 14, § 2, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.

d) Envoi individualisé

Une autre modalité de publication est encore généralement utilisée, mais uniquement à propos des décisions individuelles: l'avertissement individuel écrit¹⁰⁶⁴, à l'attention d'un nombre limité de destinataires¹⁰⁶⁵. Pour des raisons pratiques qui semblent *a priori* évidentes¹⁰⁶⁶, il n'y a pas d'avertissement individuel dans les procédures décisionnelles qui portent sur les plans et programmes et les normes de conduite¹⁰⁶⁷.

En réalité, ce mode d'information préalable n'est d'ailleurs utilisé que dans le cadre de l'enquête relative à certaines¹⁰⁶⁸ décisions à portée individuelle: d'une part, les demandes de permis d'urbanisme et de lotir¹⁰⁶⁹, d'autre part, certaines demandes de permis d'environnement, à savoir celles qui portent sur des projets qui sont susceptibles d'éteindre

1064. En droit de l'environnement, cette formalité semble déjà relativement ancienne: elle daterait de 1877. Mais, à cette époque, elle avait pour objet de permettre une réaction des riverains à défaut de laquelle les établissements concernés, de deuxième classe, étaient automatiquement autorisés (R. NUYTS, *Les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes*, Vanden Broele, classeur permanent, IB, p. 79, n° 92). Sa portée était donc autrement plus importante.

1065. Voy. ci-après.

1066. Dans le cadre de la loi de 1962, déjà, il avait été considéré qu'« il est impossible de songer à organiser, à côté de l'enquête publique, une procédure d'avertissement individuel de tous les propriétaires et titulaires d'autres droits réels intéressés par un plan d'aménagement », le nombre parfois très important de personnes à contacter étant considéré comme un obstacle important (*Pasin.*, 1962, p. 227). L'avertissement individuel à tout le moins à l'échelon des plans communaux avait toutefois été considéré comme indispensable (*Pasin.*, 1962, p. 273; voy. ég. p. 278). De même, l'idée de certains était de « donner à l'enquête publique une envergure autrement large que celle qu'organise l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 », en permettant « d'alerter efficacement tous les intéressés » (*Pasin.*, 1962, p. 224).

1067. Sauf lorsqu'un plan d'aménagement s'accompagne d'une expropriation, l'idée du législateur de 1962 étant de « combler la grave lacune qui existait dans l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 » (*Pasin.*, 1962, p. 228). Mais, dans ce cas, l'avertissement s'impose en réalité du fait de l'expropriation, qui ne relève pas de notre étude. Ceci étant, dans le cadre des travaux préparatoires de la loi de 1962, un parlementaire avait suggéré – en vain – d'opérer un parallèle entre l'hypothèse de l'expropriation et celle où les biens visés seraient « grevés de servitudes urbanistiques particulièrement graves, telles que l'interdiction de bâtir ou de lotir » (*Pasin.*, 1962, p. 278). Une nette différence de traitement est donc bien établie entre l'expropriation et les servitudes qui découlent des plans, quelle que soit l'ampleur de leur caractère restrictif et on peut se demander si elle est justifiée. Cet important débat dépasse cependant largement l'objet de notre travail. Sur ce sujet, nous renvoyons à notre étude (« Indemnisation des atteintes au droit de propriété: description et appréciation des régimes de compensation du C.W.A.T.U.P. et du décret "Natura 2000" », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 93 et s.).

1068. Il n'est pas utilisé dans le cadre de la consultation préalable à l'étude d'incidences.

1069. Voy. l'article 337 du C.W.A.T.U.P., qui fait référence à l'annexe 26 du Code.

des servitudes du fait de l'homme ou des obligations conventionnelles concernant l'utilisation du sol ou qui sont susceptibles d'avoir les effets les plus importants sur l'environnement et impliquent dès lors d'office une étude d'incidences sur l'environnement et, enfin, les décisions de classement¹⁰⁷⁰.

Quelle est la forme de cet avertissement individuel? Alors que l'article 337, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. prévoit un envoi « par écrit » aux destinataires, sans autre précision, l'arrêté d'exécution « procédure » du D.P.E. impose que l'avertissement soit donné « individuellement et à domicile »: si la première condition ne pose pas de problème, la seconde soulève la question de la définition du domicile¹⁰⁷¹, de la réponse à laquelle dépend évidemment l'ampleur de la tâche mise à charge de la commune. En matière de protection du patrimoine, le texte fournit une autre précision de forme: le recommandé postal est imposé¹⁰⁷².

e) Absence de référence aux médias électroniques

Aucun texte de droit positif examiné¹⁰⁷³ ne fait jusqu'à présent référence à un quelconque mode d'information électronique¹⁰⁷⁴. Telles qu'elles sont rédigées, aucune des références aux médias écrits ne peut s'interpréter, même largement, comme une référence potentielle à un site internet. De même, rien n'est prévu à propos du recours à des courriels, par exemple envoyés automatiquement sur la base d'une liste prédéfinie

1070. Article 198, § 2, du C.W.A.T.U.P.

1071. Dans le cadre du R.G.P.T., pour R. NUYS, « il (fallait) comprendre ce mot dans le sens de domicile réel » (R. NUYS, *Les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes*, Vanden Broele, classeur permanent, IB, p. 78, n° 92). Dans la mesure où il estimait également que, si la personne résidait à l'étranger, « force est de lui adresser la notification au domicile légal », on peut penser que, en visant le domicile « réel », l'auteur faisait sans doute référence à la résidence (et non par opposition au domicile élu). Nous ne partageons pas cette opinion. Les auteurs des textes légaux et réglementaires sont censés ne pas ignorer le droit et doivent donc savoir qu'une différence est faite en droit entre le domicile et la résidence. À défaut d'indication contraire, il s'agit donc à nos yeux ici, par référence au Code judiciaire, du lieu d'inscription au registre de la population (voy. l'article 36 du Code judiciaire; voy. ég., pour l'accès à ces informations, l'article 3 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers) et, pour les personnes morales, du siège social (la question est controversée mais, sous réserve d'une recherche plus approfondie, il semble raisonnablement possible de l'assimiler au domicile: voy. le *Guide juridique de l'entreprise*, Bruxelles, Kluwer, 1997, livre 15.1, p. 37).

1072. Article 198, § 2, du C.W.A.T.U.P.

1073. D'autres y font référence, comme, par exemple, l'article D.26, § 2, du livre II du C.W.E. formant le Code de l'eau.

1074. Comme on l'a vu ci-dessus, pas même le C.W.A.T.U.P. à la suite de sa modification par le décret R.E.S.A.

de destinataires. A ce stade, la seule possibilité d'en faire usage est donc de se baser sur les textes qui octroient au gouvernement ou aux autorités compétentes le pouvoir de définir largement les modalités procédurales de la participation ¹⁰⁷⁵.

Il existe malgré tout une exception : l'enquête publique préalable à la conclusion d'une convention environnementale est annoncée par publication sur le site internet de la D.G.R.N.E. ou sur celui de la D.G.T.R.E. ¹⁰⁷⁶. On ne s'explique pas pourquoi l'enquête publique préalable au renouvellement ou à la modification d'une telle convention n'est pas également annoncée de cette manière ¹⁰⁷⁷.

2. *Bénéficiaires*

Il ne fait pas de doute que le public bénéficiaire des différentes modalités d'information préalable dépend avant tout des moyens de diffusion choisis ¹⁰⁷⁸. A cet égard, l'impression générale laissée par les textes est qu'à une époque où l'on évoque sans cesse la « mondialisation » et qui connaît un développement exponentiel des modes de communication et alors que les bénéficiaires de la participation sont, comme on l'a vu ci-dessus, définis de manière très large, les moyens de diffusion restent pourtant, dans le domaine ici examiné, avant tout définis par référence à la sphère locale. Si le public visé par les médias audio-visuels est très large, il reste que, comme on l'a vu, ces médias sont fort peu utilisés. Il en va de même des médias électroniques. Quant au public visé par les modes d'information écrits, il est, on l'a vu également, essentiellement local ¹⁰⁷⁹, tout au plus supracommunal en cas de publication dans les pages locales d'un quotidien national ou en cas d'affichage dans plusieurs communes.

La désignation de la commune chargée de l'enquête entretient évidemment précisément un lien avec les destinataires de l'information préalable puisqu'il s'agit avant tout de ses habitants. A cet égard, on l'a vu également, en principe, quand il s'agit d'un projet individuel, l'enquête se déroule dans une seule commune, à savoir celle dans laquelle le projet est destiné à s'implanter ¹⁰⁸⁰, même si, dans certains cas, d'autres communes

1075. Voy. ci-après le caractère ouvert ou fermé de la liste des modalités procédurales.

1076. Article 86, § 2, du livre I^{er} du C.W.E.

1077. Voy. les articles D.88 et D.89 du livre I^{er} du C.W.E.

1078. L'arrêt de la Cour d'arbitrage susmentionné le rappelle clairement.

1079. L'avertissement individuel est même en quelque sorte « infralocal » dès lors qu'il concerne surtout les voisins du site concerné, sous réserve des titulaires de droits relatifs à l'utilisation du sol.

1080. Article 25, alinéa 2, du D.P.E. Le C.W.A.T.U.P. ne va pas expressément dans ce sens mais l'article 336 se réfère à une administration communale et l'on ne voit pas de quelle autre il pourrait s'agir. Un raisonnement similaire peut être tenu en droit de la

sont elles-mêmes consultées en tant que telles¹⁰⁸¹. La consultation est donc essentiellement locale même si le projet a des répercussions dans d'autres communes, par exemple s'il s'implante à la limite du territoire communal concerné. Certaines demandes de permis d'environnement font certes également l'objet d'une enquête dans des communes limitrophes¹⁰⁸² mais l'extension du champ d'application *ratione loci* de l'enquête est relativement faible: elle ne vaut, d'une part, que vis-à-vis des projets de classe 1¹⁰⁸³ et, d'autre part, que pour les communes qui se trouvent dans un rayon de cinq cents mètres autour du périmètre du projet¹⁰⁸⁴. De même, on remarque que les documents à portée collective mais géographiquement limitée au territoire communal ne font l'objet que d'un affi-

protection du patrimoine, où l'article 199, § 1^{er}, vise «le» collègue échevinal. Naturellement, il peut également y avoir plusieurs administrations communales concernées, si le projet empiète sur plusieurs communes.

1081. Voy. par ex. l'article R.78, alinéa 2, 6^o, du livre I^{er} du C.W.E.

1082. Article 7 de l'arrêté «Procédure». Suivant V. LETELLIER, «il appartient au fonctionnaire technique de mettre en œuvre (ces critères) et d'imposer, le cas échéant, la tenue d'une enquête publique dans d'autres communes que celles sur le territoire desquelles l'exploitation est projetée» (V. LETELLIER, *Permis de lotir, d'urbanisme et d'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2003, p. 186). Pourtant, le fonctionnaire technique n'a pas reçu le pouvoir de décider de la mise en œuvre des critères en question. L'article 21, alinéa 3, du D.P.E. ne concerne pas l'enquête publique mais les instances à consulter. Les critères doivent avant tout être mis en œuvre par le collège échevinal de chaque commune visée et la formalité d'envoi prévue à l'article 8 de l'arrêté «Procédure» n'a pas davantage pour effet de lui conférer un pouvoir de désignation des communes concernées. L'usage du présent le confirme.

1083. À nouveau, il y a là un choix critiquable: certes, au vu des seuils qui s'y appliquent, il s'agit bien des établissements qui sont susceptibles d'avoir les répercussions les plus importantes, y compris en termes géographiques, mais il est difficile d'exclure ici que des établissements de classe 2 puissent également avoir des répercussions dans d'autres communes. Manifestement, le gouvernement a entendu établir une balance des intérêts, sur la base de considérations pratiques. Mais la référence qu'il fait à des classes d'établissement établies sur une base quantitative abstraite (les seuils) n'est peut-être pas conforme au critère géographique de l'article 25 du D.P.E.

1084. Cette limite a été fixée en application d'une habilitation législative (l'article 25, alinéa 3, du D.P.E.) suivant laquelle les autres communes éventuellement désignées par le gouvernement devaient l'être en considérant la possibilité qu'un projet y soit susceptible de causer des dangers, nuisances ou inconvénients pour l'homme ou l'environnement, critère qui correspond en résumé aux objectifs du D.P.E. tels que fixés à l'article 2, ainsi qu'à l'objet de l'enquête publique (voy. ci-après). Cela montre, d'une part, que le législateur veut faire correspondre l'enquête publique à l'objet même de la police administrative dans laquelle elle s'intègre et, d'autre part, que, de manière beaucoup plus critiquable, le gouvernement wallon a fixé à cinq cents mètres, de manière abstraite et sans explication particulière, la limite au-delà de laquelle aucun établissement n'est censé être susceptible de causer des dangers, nuisances ou inconvénients. On pourrait certes critiquer la distance retenue mais, compte tenu du pouvoir d'appréciation du gouvernement, le critère nous semble ici mieux répondre que le précédent à la limite fixée par l'article 25 du décret.

chage communal sans aucune soupape de sécurité, alors qu'il ne fait pas de doute qu'il s'agit dans bien des cas de décisions susceptibles d'avoir des effets « transcommunaux ».

Pour le reste, on remarque que, par le biais de l'avertissement individuel, certaines personnes bénéficient d'une information préalable privilégiée. En droit de la protection du patrimoine, il s'agit du propriétaire du bien concerné¹⁰⁸⁵ mais également du locataire ou de l'occupant¹⁰⁸⁶ et, ce qui est tout à fait exceptionnel mais aisément explicable¹⁰⁸⁷, toute personne que le propriétaire aurait chargée d'exécuter des travaux au bien visé ou qu'il aurait autorisée à en exécuter¹⁰⁸⁸. En droit de l'urbanisme¹⁰⁸⁹, l'avertissement préalable ne concerne pour l'essentiel que les occupants¹⁰⁹⁰ des immeubles situés dans un certain rayon autour du

1085. Pour la recherche du propriétaire, M. BOES suggère opportunément de prendre les renseignements auprès du bureau de la conservation des hypothèques ainsi qu'auprès du receveur des droits d'enregistrement et de succession à un moment le plus proche possible de la date de notification (M. BOES, « Le décret du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française », *Am.*, 1988, p. 107).

1086. Article 198, § 2, du C.W.A.T.U.P.

1087. Il s'agit avant tout d'éviter que des travaux dommageables ne soient réalisés malgré le classement et l'information a donc pour finalité essentielle de les stopper s'ils sont déjà en cours ou d'éviter leur mise en œuvre s'ils sont déjà planifiés.

1088. Si toutes ces personnes sont admises à faire valoir leurs remarques, ce que confirme l'article 202, § 2, il reste que c'est avant tout le propriétaire qui est expressément identifié par les textes en tant qu'invité à formuler ses observations et que le jeu des délais applicables (on verra que l'enquête dure 15 jours et qu'elle doit être organisée dans les 15 jours de la réception de la notification du gouvernement; le propriétaire dispose également d'un délai de 15 jours pour avertir les personnes dont il est ici question mais, comme les textes ne prévoient pas de parallélisme entre les deux, il serait possible que la commune organise immédiatement l'enquête, alors que le propriétaire attendrait l'extrême fin du délai de 15 jours pour envoyer son avertissement; dans une telle hypothèse, en tenant compte d'un délai minimal nécessaire à la commune pour lancer l'information préalable, il pourrait arriver que les destinataires dont il est ici question ne disposent en réalité d'aucun jour pour réagir au cours de l'enquête, dès lors que le délai de 15 jours dont le propriétaire dispose se compte, contrairement à celui alloué à la commune, en jours ouvrables et non en jours calendriers) a pour effet que l'information privilégiée fournie aux locataires, occupants ou personnes autorisées à réaliser des travaux n'est pas de nature à leur permettre de participer à l'enquête: s'ils le font éventuellement, c'est uniquement grâce à l'information préalable générale. On peut donc raisonnablement penser que, en réalité, ces personnes ne sont pas des destinataires privilégiés de l'enquête publique mais que l'information dont il est ici question poursuit avant tout un objectif de sauvegarde et d'avertissement.

1089. Article 337 du C.W.A.T.U.P.

1090. Dans son arrêt n° 90.267 du 17 octobre 2000, *Jacquemart*, le Conseil d'État a rappelé que les propriétaires ne sont ici pas concernés: seuls les occupants le sont. Manifestement, le gouvernement a voulu éviter, d'une part, les difficultés inhérentes à la recherche des propriétaires ou titulaires de droits sur les immeubles concernés et, d'autre part, un contentieux qui serait lié à la notion de domicile. Cela ne signifie

projet et ce rayon est abstraitement limité à cinquante mètres¹⁰⁹¹, étant entendu que, lorsque le projet consiste en un permis de lotir contraire à des servitudes ou des obligations relatives à l'utilisation du sol, l'avertissement est cependant également adressé aux titulaires de ces servitudes et obligations¹⁰⁹². En droit de l'environnement, le rayon est *grosso modo* identique¹⁰⁹³ et également fixe¹⁰⁹⁴ mais l'avertissement est par contre également adressé aux propriétaires des terrains concernés, ce qui ne manque évidemment pas de compliquer d'autant la tâche de l'autorité compétente¹⁰⁹⁵. Les deux textes diffèrent également en ce que le premier ne vise que les occupants d'« immeubles » tandis que le second vise ceux des « terrains et immeubles » situés dans le rayon¹⁰⁹⁶. L'élément de référence sur lequel on doit se baser pour calculer la distance dont il est ici question varie également d'un texte à l'autre : alors que, dans le C.W.A.T.U.P., les cinquante mètres se calculent à partir des limites du terrain qui fait l'objet

évidemment pas que cette différence de traitement devrait nécessairement être admise par le juge qui serait appelé à statuer sur sa conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le Conseil d'État semble par ailleurs établir une présomption d'occupation à partir de la domiciliation.

1091. L'ampleur de ce rayon est clairement limitée et elle est déterminée une fois pour toutes alors qu'elle pourrait dépendre des effets potentiels de chaque projet, évalués au cas par cas. À titre d'exemple, en ce qui concerne les ondes électromagnétiques générées par les antennes GSM, c'est généralement, d'un point de vue strictement horizontal, entre 200 et 400 mètres que l'exposition est potentiellement la plus importante, non à moins de 50 mètres. D'où la suggestion d'un parlementaire de procéder dans ces dossiers à un avertissement individuel jusqu'à ces deux limites (*Bull. Q.R.*, Parl. w., 2002-2003, 18 mars 2003, p. 45). La réponse qui lui a été faite est que le gouvernement a fait la part des choses entre l'information maximale et la lourdeur administrative en se référant au *quod plerumque fit* et que les communes peuvent aller au-delà de la limite de 50 mètres sur la base de l'article 4 du C.W.A.T.U.P. Nous examinerons ces deux éléments de justification dans la suite de notre travail.

1092. Article 337, alinéa 2, du Code. Ici, il est clairement fait référence au domicile mais comme, à notre sens, la charge de la recherche de ce dernier repose sur le demandeur de permis (voy. l'article 97, alinéa 1^{er}, du Code) et que, en cas de contentieux, la commune pourrait se retourner contre lui, les inconvénients liés à ce concept, tels qu'évoqués ci-dessus, ne sont pas ici présents.

1093. Voy. l'article 9, § 2, de l'arrêté « Procédure » : cinquante mètres autour du projet.

1094. On peut comparer la limite de cinquante mètres dont il est ici question à celle de cinq cents mètres dont il a été question ci-dessus à propos de la détermination des communes dans lesquelles l'enquête doit être organisée. Nous n'examinons pas ici la question de savoir à quelle commune il revient de rechercher et d'avertir les propriétaires et occupants. Le texte de l'article 9, § 2, de l'arrêté ne le précise pas.

1095. L'arrêté « Procédure » n'évite donc pas les difficultés de recherche dont il vient d'être fait état.

1096. D'un point de vue juridique, cela n'a sans doute pas d'incidence. Par contre, la référence qui est faite dans le cadre du D.P.E. aux terrains et aux propriétaires autant qu'aux immeubles et aux occupants laisse à penser que l'idée liée à cet avertissement individuel ne relève pas exclusivement des altérations du cadre de vie.

de la demande¹⁰⁹⁷, l'arrêté procédure du 4 juillet 2002 impose de calculer cette distance « autour du projet »¹⁰⁹⁸. Quoi qu'il en soit, on constate que les plans d'aménagement, même locaux, ne donnent pas lieu à un avertissement individuel alors que c'est le cas s'il y a expropriation et alors que les servitudes qui découlent des plans peuvent souvent être en réalité plus lourdes pour le propriétaire que l'expropriation elle-même.

3. Contenu

L'impression générale qui ressort de l'examen des textes est qu'ils ne sont pas généreux vis-à-vis du public, spécialement en termes de description du projet et de ses impacts potentiels.

Ainsi, dans le cadre de l'enquête relative aux autorisations d'urbanisme, le contenu de l'information préalable est en principe minimaliste : il porte sur la personne du demandeur, le lieu de réalisation du projet, le type d'actes ou travaux à réaliser et ses caractéristiques et fournit quelques

1097. Le texte le précise expressément. Pour une application récente, voy. C.E., 11 oct. 2005, *Masure et Dumont*, n° 150.046 : le rayon de cinquante mètres se calcule non pas à partir du « projet autorisé » mais à partir des limites extérieures du terrain sur lequel doit s'implanter ce projet.

1098. Reste évidemment à savoir à quoi correspond, dans ce texte, le « projet ». L'article 1^{er}, 10°, du D.P.E. définit le « projet » comme étant l'établissement envisagé. *A priori*, cela ne donne pas de réelle indication sur la portée géographique du terme : l'établissement correspond-il uniquement aux installations qui se trouvent sur un terrain ou englobe-t-il également ce terrain ? L'arrêté procédure impose au demandeur la production d'un plan cadastral permettant d'identifier les propriétaires des parcelles qui se trouvent dans un rayon de cinquante mètres autour du... « périmètre circonscrivant le lieu d'implantation de l'établissement concerné par la demande », ce qui ne fournit pas de réelle indication. L'article 1^{er}, 3°, du D.P.E. définissant l'« établissement » par référence à l'unité technique et géographique ainsi qu'à des activités, tout dépendra sans doute avant tout de la volonté du demandeur de permis et, le cas échéant, en cas de contradiction, de l'affectation réellement donnée aux terrains concernés. En d'autres termes, il s'agit sans doute ici d'une notion factuelle qui varie au cas par cas. L'arrêté procédure, qui impose d'indiquer dans le dossier de demande de permis les limites du ou des terrains concernés par référence à un plan, avec indication de leurs numéros cadastraux va dans le même sens. Dans le cadre du R.G.P.T., le Conseil d'État avait eu l'occasion de considérer que le rayon de cinquante mètres devait être calculé à partir de l'endroit d'implantation des installations et non à partir de la limite de la parcelle où cette implantation doit avoir lieu (C.E., 8 nov. 1977, *Schrevens*, n° 18.525 ; J. SAMBON parlait d'ailleurs à cet égard de « limite géographique excessive des avertissements individuels » (J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 232)). Dans son arrêt n° 150.046 évoqué ci-dessus, le Conseil d'État distingue très clairement le « projet » du « terrain sur lequel il doit s'implanter » : certes rendu dans le domaine de l'urbanisme, cet arrêt peut sans doute constituer une indication supplémentaire dans le sens de la prise en compte, dans le cadre du D.P.E., des installations soumises à permis et non du terrain dans lequel elles sont destinées à s'implanter.

éléments relatifs au déroulement de l'enquête¹⁰⁹⁹. Il faut cependant ajouter que, si les textes n'imposent pas expressément l'indication des caractéristiques du projet dont découle l'obligation d'organiser l'enquête¹¹⁰⁰, le Conseil d'Etat estime que cette obligation existe néanmoins¹¹⁰¹. Dans le cadre de projets urbanistiques plus importants, on l'a vu, le gouvernement se préoccupe par ailleurs malgré tout de donner aux particuliers une information leur permettant de se faire une idée satisfaisante de l'impact que le projet peut avoir pour le cadre de vie¹¹⁰² et cet objectif est clairement en lien avec ce qui a justifié l'imposition d'une enquête¹¹⁰³. Dans le cadre de la réunion de consultation préalable à l'étude d'incidences, on peut considérer que l'information préalable se limite clairement au strict minimum¹¹⁰⁴, le texte indiquant malgré tout qu'il ne s'agit précisément que d'un minimum. Dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande de permis d'environnement, l'avis communal à afficher doit identifier le demandeur et l'objet de la demande¹¹⁰⁵, décrire brièvement le projet et fournir les informations procédurales utiles pour participer à l'enquête. En ce qui concerne l'avertissement individuel, l'arrêté « procédure » ne précise rien, par contre, et l'autorité s'en référera donc au critère de l'effet utile. En ce qui concerne tant le permis d'urbanisme et de lotir que le permis d'environnement, le public n'a *a priori* pas accès à l'ensemble des informations qui sont mises à la disposition de l'auteur d'étude d'incidences par le maître de l'ouvrage¹¹⁰⁶, mais nous verrons

1099. Voy. les annexes 25 et 26 du C.W.A.T.U.P.

1100. Notamment, l'article 337, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. n'impose pas de prévenir les destinataires concernés du caractère attentatoire du projet de lotissement à leur servitude ou convention.

1101. À titre d'exemple, si le projet comporte plusieurs dérogations à un R.C.U., elles doivent être toutes mentionnées pour permettre aux riverains de faire valoir leurs observations ou réclamations en pleine connaissance de cause (C.E., 23 mars 2004, *Huge*, n° 129.626). Cette exigence ne ressort pas expressément des annexes 25 et 26 du C.W.A.T.U.P. mais peut éventuellement être considérée comme résidant dans l'obligation – qui, elle, y apparaît – d'évoquer les « caractéristiques du projet ».

1102. Voy. l'article 334, alinéa 1^{er}; voy. ég. l'obligation de jalonnement de l'article 335 du C.W.A.T.U.P.

1103. L'article 334, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code est très clair à cet égard.

1104. Voy. l'article R.77, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E.: identité du demandeur, nature du projet et implantation, renseignements relatifs à l'organisation de la réunion de consultation.

1105. En mentionnant les rubriques de la nomenclature applicables au projet, comme R. NUYTS le prescrivait dans le cadre du R.G.P.T. (R. NUYTS, *Les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes*, Vanden Broele, classeur permanent, IB, p. 76, n° 90).

1106. Pour E. NAIM-GESBERT, « il s'agit bien, dans la logique de l'instrument juridique, d'une obligation à la charge du maître de l'ouvrage entendue de manière raisonnable » (E. NAIM-GESBERT, « Expertise scientifique et droit de l'environnement », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p. 75). Mais l'auteur du projet

que ce n'est pas nécessairement conforme à la directive E.I.E.. Enfin, dans le cadre de l'adoption d'une mesure de classement, les avis affichés et publiés doivent mentionner, en sus de l'objet de la décision, les possibilités de consultation du dossier¹¹⁰⁷ et la notification individuelle doit porter sur «la décision de l'autorité d'entamer la procédure», sans autre précision à cet égard¹¹⁰⁸.

En ce qui concerne les plans et programmes, politiques et normes de conduite, la situation n'est pas plus favorable aux particuliers. En droit de l'urbanisme, non seulement le C.W.A.T.U.P. n'impose pas non plus grand-chose comme contenu minimal de l'information préalable, mais encore le fait-il de manière totalement disparate. Tantôt il impose l'indication du début et de la fin du délai d'enquête¹¹⁰⁹, tantôt celle des lieu, heure et jour de la séance d'information¹¹¹⁰, tantôt rien de semblable¹¹¹¹. En ce qui concerne le P.W.E.D.D., l'information ne porte que sur le «projet de plan», sans autre précision¹¹¹², et les modalités de l'enquête publique¹¹¹³. En ce qui concerne le PCEDN, le texte est encore moins contraignant puisqu'il n'impose formellement que la mention de «l'in-

doit notamment mentionner les difficultés éventuelles rencontrées dans la compilation des informations requises et «l'expertise a donc le droit de comporter des carences issues des difficultés liées au contexte de pluralisme de vérités (...)» (p. 76).

1107. Article 199, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

1108. L'article 198, § 2, du Code impose d'autres informations mais qui ne présentent pas d'utilité pour le propriétaire qui souhaite participer. On renvoie pour le reste à l'arrêt n° 104.505 du Conseil d'État évoqué ci-dessus, à propos de l'identification précise et non contradictoire des parcelles concernées par le projet de classement, étant entendu que cette décision n'est pas directement transposable dès lors qu'elle concerne l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1931 qui prévoyait la notification au propriétaire d'une proposition de classement dont le contenu ne correspond pas à la «décision d'entamer la procédure» qui, selon l'article 198, § 2, du C.W.A.T.U.P., doit être notifiée au propriétaire. On peut d'ailleurs s'interroger sur le caractère suffisant de la notification telle que prévue par le Code, même si, en pratique, l'administration va systématiquement au-delà.

1109. Seulement pour le plan de secteur (article 43, § 2, alinéa 3). Un mauvais exemple à cet égard peut être trouvé dans l'annonce de l'enquête relative au C.A.R., qui n'était pas claire quant au délai: la note au gouvernement wallon visait le traitement des réactions des citoyens d'octobre à décembre 2004 sans préciser nullement la date de fin de la consultation, tandis que le document lui-même visait une autre période.

1110. Seulement pour le R.C.U. (article 79, § 2, alinéa 3).

1111. C'est par exemple le cas de l'article 4.

1112. L'article R.44 du livre I^{er} du C.W.E. précise que l'information que les autorités communales doivent prodiguer à la population doit être «basée sur» les documents fournis par le ministre. Cela laisse évidemment une certaine marge de manœuvre à la commune mais ne donne aucune précision sur l'information à fournir obligatoirement ou au minimum.

1113. Voy. l'annexe IV de la partie réglementaire du livre I^{er} du C.W.E.

formation publique»¹¹¹⁴. En application de l'article D.61, § 3, du Livre I^{er} du C.W.E., il faut également tenir compte, pour les deux plans environnementaux, de l'article R.48 du Livre I^{er} du C.W.E. qui impose en sus l'indication du territoire auquel le plan concerné est destiné à s'appliquer et, pour le PCEDN seul, de l'article D.57, § 2, du même Code, qui impose la mention du début et de la fin de l'enquête¹¹¹⁵. L'article D.57, § 2, est également d'application à l'enquête publique relative aux programmes sectoriels. Quant à l'annonce relative à l'enquête préalable à la conclusion d'une convention environnementale, elle porte sur l'objet et la portée de cette dernière et certaines seulement des modalités de l'enquête¹¹¹⁶.

4. *Moment*

De manière générale, en termes de chronologie, on peut dire que, quelle que soit la décision concernée, l'enquête publique n'est organisée, en principe, qu'une fois élaboré un projet de décision relativement finalisé, réalisé le cas échéant sur la base d'un avant-projet. En matière d'autorisations, elle ne se tient qu'après le dépôt de la demande auprès de l'autorité, ce qui implique que des plans complets aient été dressés et que la majeure partie des détails du projet aient donc été choisis¹¹¹⁷. Il en va de même en ce qui concerne les décisions « collectives » : bien souvent, les textes identifient d'ailleurs expressément la phase d'élaboration de l'avant-projet et du projet sans y faire intervenir l'enquête, celle-ci n'apparaissant qu'au stade de la mise au point finale du projet, avant qu'il ne soit « définitivement » adopté. Un texte plus récent impose malgré tout le lancement d'une information préalable à un stade nettement moins avancé de l'élaboration du projet : lorsqu'une étude d'incidences doit être réalisée à propos d'une demande d'autorisation, une consultation du public a désormais lieu avant même sa réalisation et, partant, bien avant

1114. Ce qui, dans la logique de l'ordonnancement du texte (voy. l'article 5, §§ 5 et 6, de l'arrêté du 27 mai 1999), vise la ou les séances d'information que le collège échevinal doit organiser dans le cadre de l'enquête publique.

1115. En ce qui concerne le P.W.E.D.D., cette exigence résulte déjà de l'annexe IV dont il vient d'être question.

1116. Il s'agit seulement de la manière de consulter le projet de convention et des services auxquels les observations peuvent être adressées (voy. l'article D.86, § 2, du livre I^{er} du C.W.E.). Notamment, la durée de l'enquête n'est même pas mentionnée.

1117. À peu de choses près, une demande de permis n'est rien d'autre qu'un projet de permis, la motivation formelle éventuellement exceptée (tout dépend à cet égard du soin que le demandeur a mis dans la préparation de son dossier). Les plans et autres documents qui la composent font d'ailleurs partie intégrante du permis, une fois celui-ci délivré. Il reste, il est vrai, qu'une demande de permis ne correspond pas nécessairement, loin s'en faut, à la décision adoptée *in fine* par l'autorité compétente. Elle ne correspond donc que partiellement à un projet de décision.

le dépôt de la demande ¹¹¹⁸, sans pourtant écarter l'enquête publique une fois la demande de permis déposée. Cette hypothèse ne vaut cependant que dans le cadre des autorisations : l'évaluation des incidences relatives aux plans et programmes et aux normes de conduite se fait toujours actuellement sans consultation préalable du public.

En général ¹¹¹⁹, les textes relatifs aux plans et programmes et normes de conduite n'imposent aucun délai maximal entre l'adoption du projet et le moment du lancement de l'information préalable ¹¹²⁰. Le principe est cependant inversé en ce qui concerne les autorisations. Les modalités d'information préalable ne s'imposent certes pas dès le dépôt de la demande d'autorisation, mais uniquement après que celle-ci a été déclarée complète et recevable par l'autorité ¹¹²¹. Les textes limitent cependant la marge de manœuvre de l'autorité dans le choix du moment où l'enquête est lancée, en lui fixant à cet effet un délai relativement bref à partir de cette déclaration de recevabilité et ce, tant en droit de l'urbanisme ¹¹²² qu'en droit de

1118. Assez curieusement, le titre du chapitre V de la partie V des dispositions réglementaires du livre I^{er} du C.W.E. vise la « consultation du public avant l'introduction de la demande de permis ». En effet, comme l'indique J. SAMBON en citant le Conseil d'État, « pour que l'objectif assigné à la consultation puisse être atteint, celle-ci doit intervenir avant la réalisation de l'étude d'incidences » (J. SAMBON, « Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en droit wallon », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 51 ; voy. ég. J. SAMBON, « L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne », *Am.-Env.*, 2004, p. 77). *A priori*, l'article D.71 du livre I^{er} du C.W.E. ne vise qu'un moment antérieur au dépôt de la demande mais le but qu'il assigne à cette phase de consultation du public ne laisse aucun doute sur l'obligation de la tenir avant la réalisation de l'étude.

1119. Voy. l'exception de l'article D.86, § 2, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E., qui impose de mettre en œuvre l'une des formes d'information préalable prévues pour l'enquête relative à une convention environnementale « dans les sept jours à dater de l'adoption du projet de convention ». En toute logique, dès lors que cette annonce doit renvoyer à la publication au Moniteur belge et sur l'un des sites internet du M.R.W., ces publications doivent précéder celle dans les quotidiens.

1120. Ils n'imposent d'ailleurs également que très rarement un délai de rigueur pour l'adoption de la décision définitive.

1121. Il y va évidemment d'un souci d'économie procédurale bien compréhensible.

1122. L'article 116, § 1^{er}, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P. impose à la commune d'entamer les « mesures particulières de publicité » dans les quinze jours du dépôt de la demande, si elle est complète. Ce même article lui impose également d'adresser au demandeur de permis, dans le même délai, un accusé de réception attestant notamment le caractère complet de la demande. Suivant l'article 334, ledit demandeur doit procéder à l'affichage sur le terrain dès le lendemain de la réception par lui de cet accusé de réception et il en va de même de l'éventuel jalonnement de l'article 335. En ce qui concerne l'affichage communal, l'article 336 le prévoit « au plus tard » le jour de l'envoi dudit accusé de réception. On remarque que la référence à « au plus tard » pourrait avoir pour effet que l'affichage ait lieu avant même l'admission du dossier. Enfin, l'avertissement individuel doit avoir lieu, suivant l'article 337, dans les cinq jours de cet envoi. On remarque que c'est l'envoi et non la réception de l'accusé de réception qui est ici visé.

l'environnement¹¹²³. Ceci dit, l'autorité dispose malgré tout d'une marge de manœuvre minimale et a donc l'obligation de préciser le début et la fin de l'enquête publique dans son annonce. En droit de la protection du patrimoine, la notification individuelle au propriétaire n'est soumise à aucun délai. Il va cependant de soi que la procédure d'élaboration de la décision ne peut se poursuivre tant que cette notification n'a pas eu lieu. Quant à la notification individuelle aux autres destinataires privilégiés, elle doit se faire dans un délai relativement bref à partir de l'avertissement du propriétaire¹¹²⁴. Il en va de même de l'affichage communal¹¹²⁵. En d'autres termes, pour les décisions individuelles, l'enquête publique est prévue rapidement après l'établissement du projet alors que, pour les décisions à portée collective, il n'y a pas de règle particulière.

Qu'en est-il de l'emplacement chronologique de l'enquête publique par rapport à l'enquête administrative? Les résultats de la seconde ne doivent pas nécessairement suivre ceux de la première¹¹²⁶ et il arrive d'ailleurs souvent qu'elles doivent toutes deux débiter en même temps¹¹²⁷. Il reste cependant que, dans la plupart des cas¹¹²⁸ et en pratique, les délais prévus sont généralement plus longs pour la seconde que pour la première¹¹²⁹ ou sont calculés pour la seconde à partir de la

1123. Article 9, § 1^{er}, de l'arrêté « Procédure » : l'enquête doit être entamée dans un délai de cinq jours à partir de l'envoi par le fonctionnaire technique de sa décision déclarant la demande de permis complète et recevable et, pour schématiser, cette décision doit *grosso modo* être prise dans les vingt jours maximum du dépôt de la demande.

1124. Dans les quinze jours ouvrables à dater de la réception par le propriétaire de la notification individuelle.

1125. Le collège échevinal dispose de quinze jours à partir de la notification gouvernementale (article 199, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.).

1126. C.E., 4 nov. 1988, *Bultreys*, n° 31.288.

1127. Voy. par ex. l'article 116 du C.W.A.T.U.P. en ce qui concerne les permis d'urbanisme et de lotir. En ce qui concerne les plans et programmes d'urbanisme et d'environnement, le moment exact d'organisation de l'enquête n'est pas imposé mais on peut dire que, *grosso modo*, elle a lieu en même temps que le début de l'enquête administrative. En ce qui concerne le P.W.E.D.D., le moment d'organisation de l'enquête est parallèle à celui d'organisation de l'enquête administrative mais le délai dont les autorités et organes consultés disposent se compte à dater de la fin de l'enquête publique (article D.42 du livre I^{er} du C.W.E.).

1128. En ce qui concerne le P.C.E.D.N., par exemple, le début de l'enquête publique et celui de l'enquête administrative ne sont pas précisés à l'article 5 de l'arrêté du 27 mai 1999. Ceci étant, le délai de l'enquête administrative est de nonante jours alors que celui de l'enquête publique n'est que de quarante-cinq jours, en sorte que, si la commune décide de les lancer en même temps, l'enquête publique sera terminée bien avant l'enquête administrative. En ce qui concerne le R.C.U., le texte applicable ne prévoit rien.

1129. Pour les permis d'urbanisme et de lotir, l'enquête administrative est de trente jours, là où l'enquête publique est de quinze jours, éventuellement trente en cas d'étude d'incidences (voy. l'article D.74, § 3, du livre I^{er} du C.W.E.). L'enquête publique

fin de la première¹¹³⁰. Il en découle que les bénéficiaires de l'enquête publique doivent souvent réagir à un moment où les autorités administratives «bénéficiaires» de l'enquête administrative n'ont pas encore rendu leur avis¹¹³¹. Dans une série de cas, les textes sont d'ailleurs encore plus clairs et prévoient expressément la tenue de l'enquête administrative après celle de l'enquête publique¹¹³².

En principe, le premier moment de l'information préalable correspond au début du délai dont le public dispose pour s'informer et pour réagir¹¹³³. Le D.P.E. fait cependant exception à ce principe, en ce qu'il

est donc en principe terminée avant l'enquête administrative, tout au plus en même temps. On remarque que l'article 127, § 2, du C.W.A.T.U.P. prévoit, en cas d'enquête publique, un allongement du délai dont le collège échevinal dispose pour remettre son avis à l'autorité régionale et cet allongement est tel que, généralement, le collège dispose des résultats de l'enquête publique avant de devoir rédiger son avis. Mais, d'une part, cet allongement sensible ne vaut qu'en ce qui concerne l'avis du collège échevinal et ne s'applique pas à toute enquête administrative généralement quelconque et, d'autre part, le texte ne prévoit pas expressément que l'avis du collège doit être rendu après la clôture de l'enquête publique. En ce qui concerne le permis d'environnement, l'enquête publique commence après l'enquête administrative mais le début de la première ne peut suivre le début de la seconde que de cinq jours au maximum (comp. les articles 9, § 1^{er}, de l'arrêté «Procédure» et 30 du D.P.E.). Il reste que le délai prévu pour l'enquête administrative est à nouveau deux fois plus long (trente ou soixante jours) que celui prévu pour l'enquête publique (quinze ou trente jours), qui a par ailleurs clairement lieu avant l'établissement de son rapport de synthèse par le fonctionnaire technique (voy. l'article 28 du D.P.E.; au cours des travaux préparatoires du D.P.E., Inter Environnement Wallonie avait plaidé en faveur de cette chronologie, estimant que l'enquête doit «permettre d'attirer l'attention du fonctionnaire technique sur certains points particuliers»: *Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 16). Cette succession des deux enquêtes était déjà prévue dans le R.G.P.T. (voy. J. SAMBON, «Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 233).

1130. Voy. l'article 14, § 3, du C.W.A.T.U.P., en ce qui concerne le S.D.E.R. En ce qui concerne le P.W.E.D.D., voy. ce qui vient d'en être dit.

1131. Comp. J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 81.

1132. Tant en ce qui concerne le plan de secteur que le P.C.A. (articles 43, § 4, et 51, § 3, du C.W.A.T.U.P.), l'enquête administrative a lieu après l'enquête publique et sur la base notamment des résultats de cette dernière. En ce qui concerne le S.S.C., voy. le «ensuite» de l'article 17, § 3, qui précise par ailleurs que «les réclamations et observations sont soumis(es), pour avis, à la commission communale». En ce qui concerne la décision de classement, pour l'essentiel, l'enquête publique précède l'enquête administrative et la seconde a lieu en connaissance des résultats de la première (articles 199, §§ 3 et 4, 200 et 201 du C.W.A.T.U.P.).

1133. Nous verrons en effet qu'il n'y a généralement qu'un seul délai pour ces deux phases distinctes de l'enquête publique.

prévoit que l'enquête publique ne peut être « ouverte » moins de 24 heures après l'affichage¹¹³⁴.

Enfin, il va de soi que l'autorité ne peut prendre sa décision avant la fin de l'enquête¹¹³⁵. Cette règle vaut même quand la consultation n'est pas obligatoire¹¹³⁶.

5. *Durée*

Dans la plupart des cas, l'affichage doit être maintenu pendant toute la durée de l'enquête, à savoir pendant les phases de préparation à la réaction et de réaction. Nous renvoyons donc ici à l'examen de la phase de réaction.

Au contraire, la publication dans les médias écrits et l'éventuel avertissement individuel ne doivent avoir lieu qu'une seule fois et ils ne s'inscrivent donc pas dans la durée.

6. *Responsable*

Dans le cadre de l'instruction de certains projets de décisions à portée individuelle, le particulier – généralement le demandeur de permis – prend part à la mise en œuvre des modalités de la phase d'information préalable. En droit de l'urbanisme, les obligations liées à l'information préalable sont généralement partagées entre le demandeur de permis et la commune: alors que le premier affiche sur le terrain¹¹³⁷ et le jalonne le cas échéant¹¹³⁸, la seconde procède à l'affichage aux valves communales et adresse les avertissements individuels. De même, dans le cadre de l'enquête publique préalable à l'étude d'incidences, le demandeur est

1134. Article 9, § 1^{er}, de l'arrêté « Procédure ». Il est sans doute regrettable que le gouvernement se soit exprimé en heures et non en jours. Dans la plupart des cas, dans la mesure où le délai d'enquête se compte, lui, en jours, le premier jour où les particuliers peuvent faire valoir leurs observations et consulter les documents devra sans doute être le surlendemain du premier jour de l'affichage, à moins que ce dernier n'ait réellement lieu avant le début de la première heure d'ouverture du dossier à la consultation. Par ailleurs, alors que, en droit bruxellois, il est question d'un délai d'au moins quarante-huit heures, l'arrêté wallon impose l'affichage « vingt-quatre heures avant ».

1135. C.E., 18 juill. 1987, *Lamot et Devroe*, n° 28.118; C.E., 20 févr. 1997, *Vanderaerden et crts*, n° 64.698.

1136. C.E., 4 sept. 1998, *Wellens*, n° 75.678.

1137. Sauf, en droit de l'urbanisme, lorsque le terrain ne jouxte pas une voirie publique carrossable: dans ce cas, l'affichage est à charge de la commune (voy. l'article 334 du C.W.A.T.U.P.).

1138. Voy. ci-dessus.

chargé de la publication dans les médias écrits¹¹³⁹, tandis que l'autorité compétente¹¹⁴⁰ a la charge de l'affichage. En matière de protection du patrimoine, une intervention du propriétaire est également prévue¹¹⁴¹. Dans le cadre de l'enquête publique relative à une demande de permis d'environnement, en revanche, le demandeur ne joue aucun rôle au stade de l'information préalable.

Quant aux enquêtes publiques relatives aux autres décisions, c'est généralement la commune seule qui en a la charge, même quand il s'agit de décisions régionales¹¹⁴². Il arrive parfois que la Région soit appelée à intervenir¹¹⁴³. En ce qui concerne les conventions environnementales, les communes ne sont, au contraire de ce qui vient d'être dit, appelées à intervenir à aucun moment de la procédure d'enquête¹¹⁴⁴.

Enfin, en matière de protection du patrimoine, tous les intervenants qui viennent d'être cités participent à la mise en œuvre de l'information préalable, le législateur ayant manifestement eu le souci de désigner pour chaque modalité la personne jugée la plus apte à la réaliser de manière efficace¹¹⁴⁵.

1139. Même s'il est prévu qu'il tienne malgré tout l'autorité au courant de ses actes, par l'envoi d'une copie des avis et des factures y relatives. Pour A. LEBRUN, il doit s'agir de factures acquittées (A. LEBRUN, *Mémento de l'environnement*, éd. 2004-2005, Bruxelles, Kluwer, 2004, p. 430). Il s'agit cependant là d'une précision qui n'est pas fournie par le texte. Comme le remarque J. SAMBON, l'article R.77 du livre I^{er} du C.W.E. désigne à cet effet le collègue échevinal même s'il n'est pas nécessairement l'autorité compétente pour prendre la décision sur la demande de permis (J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 77).

1140. Et non le collègue échevinal. Comme l'indique J. SAMBON, «ce concept d'autorité compétente peut être problématique pour le demandeur à ce stade de la procédure. À supposer que l'identification de cette autorité ne soit pas problématique, peut-on de surcroît concevoir pratiquement que le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué soient responsables de l'affichage dans l'ensemble des communes concernées lorsqu'ils sont l'autorité compétente pour la délivrance du permis?» (J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 77).

1141. Voy. ci-dessus, l'article 198, § 2, du C.W.A.T.U.P.

1142. C'est par exemple le cas en ce qui concerne le P.W.E.D.D.

1143. À nos yeux, dans le silence des textes applicables, c'est le cas pour le S.D.E.R. et le plan de secteur, dès lors que lesdits textes indiquent que «le gouvernement soumet à enquête publique (...)» (articles 14, § 2, et 43, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.).

1144. Voy. l'article D.86, § 2, du livre I^{er} du C.W.E. Le responsable de l'information préalable n'est désigné, en la personne du gouvernement, qu'en ce qui concerne l'annonce dans les quotidiens. À défaut d'indication à propos des autres modalités d'information préalable, on doit supposer que c'est également le gouvernement qui en est chargé.

1145. La notification au propriétaire est à charge du gouvernement, la notification aux autres destinataires privilégiés est à charge du propriétaire lui-même et l'affichage est à charge de la commune.

B. La préparation à la réaction

1. *Formes*

Pour l'essentiel, la préparation à la réaction, qui correspond aux informations que les particuliers peuvent obtenir, en sus de l'information préalable, avant d'éventuellement réagir, leur impose une démarche vis-à-vis de l'autorité compétente: il n'y a pas d'obligation d'information active mise à charge de cette dernière. Une nuance doit cependant être introduite à propos, d'une part, de la réunion de consultation préalable à l'étude d'incidences et, d'autre part, des séances d'information dont il sera question ci-après: si les particuliers ne bénéficient de l'information que s'ils se déplacent pour y assister, il reste qu'une fois qu'ils y sont, l'information doit leur être prodiguée activement¹¹⁴⁶.

Cette démarche consiste en principe¹¹⁴⁷ en une consultation par le particulier d'un dossier contenant certains documents. Mis à part son lieu – généralement¹¹⁴⁸ la maison communale¹¹⁴⁹ – et son moment¹¹⁵⁰, les textes ne précisent pas les modalités de cette consultation. Les autorités chargées de l'enquête sont donc libres de les fixer au cas par cas, avec effet obligatoire si elles sont valablement annoncées¹¹⁵¹.

Dans bon nombre de cas, le particulier peut en principe également obtenir des explications dites « techniques »¹¹⁵². En droit de l'urbanisme,

1146. Voy. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 324, qui parle, en ce qui concerne ces séances, de publicité active.

1147. Ce n'est par exemple pas le cas dans le cadre de l'enquête publique préalable à l'étude d'incidences.

1148. Comme indiqué ci-dessus, les communes n'interviennent en principe en rien dans la tenue de l'enquête relative aux conventions environnementales. La consultation du projet doit à tout le moins pouvoir avoir lieu par la lecture du Moniteur belge et la consultation de l'un des sites internet du M.R.W. (voy. l'article D.86, § 2, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E.). Pour le reste, le gouvernement doit décider au cas par cas où la consultation du projet peut avoir lieu. Il ne serait pas exclu qu'il fasse usage de cette habilitation pour désigner les communes.

1149. L'article 79 du C.W.A.T.U.P. ne le précise pas à propos du R.C.U. mais l'article 4, 4^o, du Code l'impose pour tous les documents d'urbanisme. En ce qui concerne le permis d'environnement, l'article 11 de l'arrêté « Procédure » renvoie à l'administration communale. En ce qui concerne le P.W.E.D.D., il s'agit de « l'endroit indiqué dans l'avis » et, dans cette mesure, il peut s'agir d'un autre lieu que la maison communale. Le lieu d'organisation de la réunion de consultation préalable à l'étude d'incidences relative aux permis est librement fixé par le demandeur de permis (voy. l'absence d'indication dans l'article R.78 du livre I^{er} du C.W.E.).

1150. Voy. ci-après.

1151. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne l'enquête relative aux conventions environnementales: voy. l'article D.86, § 2, alinéa 3, du livre I^{er} du C.W.E.

1152. Sur la signification de ce concept, voy. ci-après l'examen du contenu.

l'article 4 du C.W.A.T.U.P. l'impose même quand la disposition propre à une décision ne le prévoit pas¹¹⁵³. Il nous semble que l'article 338, relatif aux permis, pêche par défaut de précision des modalités d'obtention de ces explications. Il en va *a fortiori* de même quand le gouvernement n'a fixé aucune modalité d'enquête publique¹¹⁵⁴. La «réunion accessible au public» telle qu'elle est imposée par l'article 4 du code dans le cadre de toutes les enquêtes relevant du droit de l'urbanisme¹¹⁵⁵, pallie partiellement cette carence mais il conviendrait que le gouvernement en précise les modalités. En droit de l'environnement, c'est le même principe et on constate le même problème¹¹⁵⁶. Par contre, les explications techniques ne sont pas disponibles en droit de la protection du patrimoine, où le contenu de l'article 199 du C.W.A.T.U.P., qui s'oppose à cet égard à celui de l'article 4 alors qu'il a la même valeur décrétales, n'en prévoit clairement pas. Elles ne le sont pas non plus dans le cadre de l'adoption du P.W.E.D.D.¹¹⁵⁷ et pas davantage dans le cadre de la conclusion d'une convention environnementale¹¹⁵⁸.

L'obtention de copies de documents n'est pas prévue par les textes que nous examinons¹¹⁵⁹. Comme nous l'avons déjà vu, le particulier doit, pour tenter d'en obtenir, se tourner vers la législation relative à la publi-

1153. À titre d'exemple, les articles 14 (S.D.E.R.) et 51 (P.C.A.) du C.W.A.T.U.P. ne visent pas expressément ces explications mais ils le font indirectement, par renvoi explicite à l'article 4. L'article 43 (plan de secteur), par contre, ne vise en rien, ni directement ni indirectement, la possibilité d'obtenir des explications mais il ne l'exclut pas non plus.

1154. Comme c'est le cas pour la plupart des décisions à portée collective.

1155. Et à laquelle correspond sans doute la «séance d'information» prévue dans le cadre de l'enquête relative au R.C.U. (voy. l'article 79, § 2, du C.W.A.T.U.P.).

1156. Voy. l'article 26 du D.P.E. et l'habilitation qu'il contient. Or, le gouvernement wallon n'a rien prévu à propos de ces explications dans l'arrêté du 4 juillet 2002. L'article 9, § 1^{er}, se borne à prévoir que l'avis d'avertissement préalable doit notamment contenir les coordonnées du fonctionnaire technique «afin que toute personne puisse obtenir des explications techniques sur le projet». Il ressort de l'avis du Conseil d'État que cette mention a clairement été ajoutée par le gouvernement pour répondre à l'habilitation de l'article 26. Cette mention constitue donc la seule modalité de la possibilité d'obtenir des explications techniques. Il ne fait pas de doute que cette carence peut être critiquée. En ce qui concerne l'adoption du P.C.E.D.N., l'article 5, § 5, de l'arrêté du 27 mai 1999 prévoit l'organisation d'une ou de plusieurs séances d'information.

1157. Article R.44 du livre I^{er} du C.W.E.

1158. Article D.86, § 2, du livre I^{er} du P.W.E.D.D.

1159. B. JADOT indiquait, dans le cadre du R.G.P.T. et de l'ancien arrêté relatif à l'évaluation des incidences, que «le public a le droit de réclamer une copie d'éléments du dossier» (B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 324). Pour G. BRICMONT, la possibilité de «prendre connaissance des plans emporte le droit d'en prendre ou d'en obtenir copie» (G. BRICMONT, *Aménagement du territoire et urbanisme – Commentaire de la loi organique du 29 mars 1962*,

cité de l'administration ¹¹⁶⁰. Du fait de la longueur des délais de réponse qu'elle octroie à l'administration, cette législation est cependant peu efficace en tout cas dans le cadre de la participation. Il ne faut toutefois pas conseiller aux autorités qui se voient adresser une demande de publicité de l'administration en lien avec une procédure de participation, de s'en tenir aux délais prévus par la législation que nous venons d'évoquer, mais, au contraire, de répondre aussi vite à cette demande, de telle sorte que cela ait encore une réelle utilité pour le particulier dans le cadre de la procédure de participation. La C.R.I.E. est, implicitement mais certainement, déjà allée dans ce sens, dans une décision relativement récente ¹¹⁶¹.

2. Destinataires

En général, il n'y a pas de mention particulière des personnes susceptibles d'accéder à l'information préparatoire ¹¹⁶². Il en découle nécessairement que l'information est ouverte à tous. Certes, les personnes invitées à la réunion de consultation préalable à l'étude d'incidences sont limitativement énumérées ¹¹⁶³ mais ce ne sont pas nécessairement celles-là uniquement qui ont le droit d'y assister ¹¹⁶⁴.

Bruxelles, Larcier, 1962, p. 97). Cette opinion, par ailleurs non référencée, nous paraît contredite par la législation relative à la publicité de l'administration, seule disponible pour solliciter ces documents.

1160. C'est sous cette réserve seulement que nous marquons notre accord avec l'affirmation suivant laquelle «le public a le droit de se faire remettre une copie des éléments du dossier, même en l'absence de disposition particulière, sur la base du principe général consacré par l'article 32 de la Constitution» (B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 117, citant B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 324). Sur cette législation, voy. les références déjà citées, not. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 54 et s.

1161. C.R.I.E., 23 mai 2005, *Ville de Maastricht c. commune de Grâce-Hollogne*, n° 282, *Am.-Env.*, 2006, p. 35 (résumé).

1162. À titre d'exemple, l'article 338 du C.W.A.T.U.P. est rédigé sous la forme passive.

1163. Il s'agit de la population des communes sur le territoire desquelles le projet est destiné à s'implanter (article R.78, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E.). Voy. J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 78: «la population invitée est ainsi une population plus restreinte que celle du public concerné par les incidences du projet sur l'environnement puisqu'elle est limitée aux populations des communes d'implantation».

1164. Il ne faut pas confondre les bénéficiaires d'avantages procéduraux en termes d'information préalable et les bénéficiaires de l'information préparatoire.

3. Contenu

En ce qui concerne les autorisations, c'est le dossier de la demande¹¹⁶⁵ de permis qui constitue avant tout l'information préparatoire¹¹⁶⁶. Il va de soi que le dossier soumis à enquête doit être complet¹¹⁶⁷. La situation n'est guère différente en ce qui concerne les plans, programmes et normes de conduite: l'information disponible comporte en principe le projet de schéma, de plan¹¹⁶⁸ ou de règlement. En droit de la protection du patrimoine, en revanche, les textes ne déterminent pas le contenu du «dossier» mis à la disposition du public, accordant dès lors, sous réserve du respect du critère de l'effet utile, un grand pouvoir d'appréciation à l'autorité.

En principe, donc, c'est le projet de décision qui constitue la seule information disponible¹¹⁶⁹. A titre d'exemple, il a déjà été jugé que le projet de plan d'aménagement soumis à enquête publique ne doit pas comporter les travaux et études qui y ont mené¹¹⁷⁰. De même, aucun texte n'impose au demandeur de permis ou à l'auteur du plan, programme ou norme de conduite de joindre au dossier mis à la disposition du public, un résumé non technique de vulgarisation. Cela est susceptible de rendre la consultation malaisée pour une série de particuliers non habitués à cet exercice, spécialement lorsqu'il s'agit de projets complexes. Cette atteinte à l'effet utile de la consultation s'explique notamment par le risque que

1165. Le dossier de demande, c'est la demande et *vice versa* (voy. les articles 115 et 116 du C.W.A.T.U.P.).

1166. Article 338 du C.W.A.T.U.P. pour les permis d'urbanisme et de lotir; article 11, alinéa 1^{er}, de l'arrêté «Procédure» pour le permis d'environnement.

1167. C.E., 12 déc. 1986, *Martin*, n° 27.248; C.E., 24 nov. 1978, *Chantrenne et de le Court*, n° 19.287. Sur la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme, voy. not. X. DEBROUX, «Le permis de bâtir», *Rev. not. belge*, 1997, p. 111. Il semble aller de soi que le dossier de demande mis à la disposition du public doit également comprendre les documents supplémentaires sollicités par l'autorité par rapport à ceux que les textes applicables imposent (voy. par ex. les articles 287, 289, 293, 303 et 305 du C.W.A.T.U.P.).

1168. Sur la base d'un contentieux fourni, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion d'indiquer que le projet de plan d'aménagement comporte non seulement des cartes délimitant les zones de destination mais également des cartes reproduisant la situation existante de fait et de droit (C.E., 11 juin 1981, *Vanden Bulcke*, n° 21.236; C.E., 10 juin 1982, *Caillau*, n° 22.324) et les orthophotoplans (C.E., 28 avril 1988, *Van Keergerghen*, n° 29.941; voy. ég. C.E., 9 janv. 1986, *Laureyssens*, n° 26.043; C.E., 10 mars 1987, *Lambert*, n° 27.627; C.E., 27 juin 1989, *de Burbere de Wezembeek*, n° 32.825).

1169. Comp. R. ANDERSEN, «Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administratif belge», R.E.D.P./E.R.P.L., 1993, p. 141: «la consultation ne doit pas porter sur le texte même que l'autorité investie du pouvoir de décision se propose de prendre. Encore doit-elle soumettre à la personne consultée "toutes les questions" que pose l'affaire».

1170. C.E., 3 mars 1999, *Van Den Brink*, n° 79.079.

ce type de résumé soit réducteur et interprétatif¹¹⁷¹, avec le contentieux que cela pourrait engendrer. Par ailleurs, cette absence est peu ou prou compensée par le droit aux explications techniques dont il a déjà été question ci-dessus, ainsi que par l'accès au résumé non technique qui s'impose en cas d'étude d'incidences¹¹⁷². Ceci étant, on doit également rappeler l'article 25, alinéa 1^{er}, du D.P.E. qui vise le «but essentiel» de l'enquête publique par référence notamment à la possibilité, pour le demandeur, «d'attirer l'attention du public sur l'intérêt du projet pour un développement durable». Or on ne voit pas à quel stade de la procédure, telle qu'elle est organisée par l'arrêté «procédure» du 4 juillet 2002, une telle possibilité pourrait être mise en œuvre¹¹⁷³. Il nous semble donc que cet arrêté est déficient sur ce point.

On a déjà examiné ci-dessus la question des rapports chronologiques entre l'enquête publique et l'enquête administrative: à ce stade, les textes accordent le plus souvent à la seconde la prééminence sur la première. Dans ce contexte, on remarque également que les textes ne font, en principe et sous l'importante réserve dont il va être question en ce qui concerne certaines demandes de permis, aucune obligation à l'autorité compétente de tenir à la disposition du public les réclamations déjà déposées par d'autres particuliers ni les avis rendus par les organes et autres administrations consultés¹¹⁷⁴. Cela peut évidemment avoir pour effet un manque d'information du public¹¹⁷⁵ – et du demandeur de permis aussi, d'ailleurs¹¹⁷⁶. La législation applicable en matière de publicité de

1171. *Doc.*, C.R.B.C., 1990-1991, n° 108/2, p. 139.

1172. *Voy. ci-après.*

1173. Notamment, cette procédure ne prévoit à aucun stade une rencontre – de concertation ou non – entre le demandeur et le public.

1174. C.E., 10 mars 1988, *Poot*, n° 29.544; *voy. ég. C.E.*, 23 févr. 1999, *De Cree*, n° 78.918, *Am.-Env.*, 1999, p. 212 et obs. M. PÂQUES: l'autorité n'a pas l'obligation de soumettre les résultats de cette information complémentaire à la contradiction des réclamants; dans le même sens: C.E., 9 sept. 2004, *Société agricole De Buysser «Ferme du Pavillon» et De Buysser*, n° 134.774. J. SAMBON parle à cet égard de «scission entre l'enquête publique et l'enquête administrative» (J. SAMBON, «Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 233). Le compartimentage est beaucoup plus strict encore dès lors qu'il s'applique également entre modes de participation et même entre réactions des particuliers dans le cadre d'un même mode de participation.

1175. *Comp. J. SAMBON*, «Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 233.

1176. Qui, dans le cadre du R.G.P.T., pouvait avoir accès aux réactions générées par l'enquête publique, sur la base de son article 6 (C.E., 17 déc. 1981, *Hubeau*, n° 21.859; C.E., 4 oct. 1960, *Wimme*, n° 8.107). Au cours des travaux préparatoires du D.P.E., le Front Vert avait indiqué qu'il serait opportun de permettre au demandeur de connaître le contenu des réclamations formulées au cours de l'enquête (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998,

l'administration peut-elle venir au secours des particuliers et du demandeur de permis? Comme nous l'avons déjà indiqué ci-dessus, les textes propres à la participation n'en excluent pas l'application¹¹⁷⁷. Pourtant, la Commission régionale de l'accès à l'information en matière d'environnement estime que les réclamations introduites sont communicables¹¹⁷⁸, mais seulement une fois l'enquête publique clôturée, à un moment où il n'est plus à craindre des pressions indues¹¹⁷⁹. Cette réserve ne nous paraît pas fondée, ne fût-ce que parce qu'il suffirait de les communiquer sans les coordonnées de leurs auteurs¹¹⁸⁰. Par ailleurs et en tout état de cause, on l'a rappelé: cette législation est telle qu'elle ne pourrait présenter une réelle utilité que dans les communes qui ont l'habitude de répondre rapidement aux demandes.

Comme nous l'avons annoncé, il existe une exception importante. Elle vaut pour toutes les demandes d'autorisation soumises à enquête publique que nous analysons: l'article D.75 du Livre I^{er} du C.W.E. impose de déposer au dossier mis à la disposition du public les « correspondances adressées et les avis écrits remis à l'autorité compétente dans le cadre de l'enquête publique » et ce, « dès leur réception ». Cette obligation concerne

n° 392/169, p. 22). De même, un commissaire avait souhaité que les objections et observations formulées au cours de l'enquête publique soient également adressées au demandeur « pour que celui-ci puisse répondre aux critiques émises sur sa demande » (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 139). Visiblement, ce souhait se heurtait à la crainte de voir le demandeur connaître l'identité des réclamants (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 25) et il n'a donc pas été suivi. Dans ce contexte, on ne peut à nouveau que recommander au demandeur de mettre en œuvre une consultation des riverains avant même le dépôt de sa demande – ce qui est une obligation en cas d'étude d'incidences, comme on le sait – pour pouvoir répondre « à l'avance » à leurs objections au moment du dépôt, en forçant l'autorité à prendre en compte non seulement ces objections mais également ses arguments.

1177. Les travaux préparatoires du D.P.E. vont par ailleurs expressément dans ce sens, le ministre ayant rejeté les propositions d'amendements dont il vient d'être question en prenant appui sur l'existence de la législation sur l'accès aux documents administratifs.

1178. La vie privée n'est pas un obstacle dans la mesure où les réclamants ont nécessairement accepté de donner une certaine publicité à leur intervention.

1179. C.R.I.E., 2 juill. 1998, recours n° 156, <http://www.wallonie.be/cgi/dgrne/aerw/pe/droitinfo>; comp. C.E., 18 oct. 2006, *S.c.r.l. Jansen Frères*, n° 163.733, à propos du refus par l'administration fiscale de communiquer une dénonciation à la personne qui y est visée, validé par le Conseil d'État pour des motifs tenant à la sécurité ou la tranquillité du dénonciateur.

1180. La section de législation semble estimer que cette justification n'est même pas nécessaire pour rejeter la réserve émanant de la commission. C'est en effet à la suite de son avis que le législateur wallon a supprimé la possibilité qu'il croyait offrir au demandeur de permis d'obtenir une copie des résultats de l'enquête publique: « en vertu du décret du 13 juin 1991 (...), toute personne (...) a le droit de recevoir communication de toute information relative à l'environnement – ce qui inclut les avis et rapports visés par les dispositions à l'examen – (...) » (*Doc.*, Parl. w., 1998-1999, n° 392/1, p. 81).

donc non seulement les résultats de l'éventuelle enquête administrative mais également ceux de l'enquête publique elle-même. Il s'agit là d'une remise en cause importante, pour les demandes de permis, des principes exposés ci-dessus. Cette disposition, qui met en place un dossier «*évolutif et dynamique*» ouvert au public¹¹⁸¹, en réjouit sans doute certains mais risque d'amener tous les participants à ne réagir que le dernier jour du délai qui leur est imparti, chacun espérant prendre connaissance auparavant des opinions des autres.

Dans certains cas, d'autres informations supplémentaires¹¹⁸² sont mises à la disposition du public. Ainsi, quand une évaluation des incidences est prescrite – ce qui, en réalité, est pratiquement toujours le cas, qu'il s'agisse d'une étude ou d'une simple notice –, elle doit faire partie des documents mis à la disposition du public. Lorsqu'une demande de permis est soumise à une étude d'incidences sur l'environnement, cette étude et son résumé non technique doivent être accessibles au public¹¹⁸³. De même, un éventuel complément d'étude d'incidences doit-il être soumis à l'enquête publique, à peine de priver cette dernière «d'une grande partie de son utilité»¹¹⁸⁴. Dans le cadre de l'enquête publique relative aux demandes de permis soumises à une simple notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, c'est cette notice, adéquatement complétée¹¹⁸⁵, qui doit être jointe au dossier mis à la disposition du

1181. J. SAMBON, «Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 248.

1182. Qui ont manifestement pour but de fournir au public «l'information nécessaire pour se forger et exprimer son opinion en connaissance de cause» (B. JADOT, «Des études d'incidences: pour qui, pour quoi?», in *L'évaluation des incidences sur l'environnement: un progrès juridique?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1991, p. 208).

1183. Voy. l'article D.74, § 3, du livre I^{er} du C.W.E. et, au besoin, la décision n° 282 de la C.R.I.E., du 23 mai 2005, *Ville de Maastricht c. commune de Grâce-Hollogne, Am.-Env.*, 2006, p. 35 (résumé). En ce qui concerne l'étude, l'article D.75 précise qu'il s'agit de l'original ou d'une copie certifiée conforme par son auteur. Ces textes visent «le» résumé non technique et non «un» résumé non technique. Il s'agit donc bien de celui qui est lié à l'étude d'incidences et les textes n'impliquent pas l'obligation générale d'élaborer semblable résumé pour toute demande.

1184. C.E., 27 juill. 2006, *A.s.b.l. A.S.R.E.P.H.*, n° 161.470.

1185. Le Conseil d'État a, à de nombreuses reprises, sanctionné les insuffisances, erreurs et lacunes que pouvaient présenter certaines notices d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement. La jurisprudence est pléthorique. Voy. not. C.E., 25 mars 1997, *Druart*, n° 65.636; C.E., 2 oct. 1997, *Jadin*, n° 68.605; C.E., 11 sept. 2000, *Buki*, n° 89.587; C.E., 21 déc. 2001, *Danloy*, n° 102.361; C.E., 7 mars 2002, *Commune de Ramillies*, n° 104.510. Dans ce contexte, le Conseil d'État a tout spécialement eu l'occasion de qualifier d'incomplète la notice qui passe sous silence les inconvénients du projet pour les riverains (C.E., 30 août 1994, *De L'arbre et crts*, n° 48.823).

public¹¹⁸⁶. Quand elle est imposée pour les plans, programmes et normes de conduite¹¹⁸⁷, l'évaluation des incidences sur l'environnement doit être mise à la disposition du public¹¹⁸⁸. Toujours en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, l'article D.75 du Livre I^{er} du C.W.E. impose également de donner au public l'accès à l'éventuel avis rendu sur la base de l'article D.68. Un texte impose encore des informations supplémentaires en ce qui concerne les établissements soumis à permis d'environnement dans lesquels sont présentes des substances dangereuses en certaines quantités¹¹⁸⁹.

On peut aussi trouver des textes qui habilite l'autorité compétente à ajouter des éléments d'information au cas par cas; c'est cependant très rare¹¹⁹⁰. Ceci dit, toutes les hypothèses – visées ci-dessus – dans lesquelles les particuliers peuvent obtenir des explications dites « techniques » correspondent à des ajouts d'information au cas par cas, puisque le contenu de cette information dépend de chacune des demandes formulées par les particuliers. En analysant les effets de la participation, nous verrons le sens à donner au qualificatif de « technique », qui apparaît également dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Il signifie en tout cas ici que les explications ne peuvent se limiter à un contenu exclusivement juridique¹¹⁹¹. Par ailleurs, le texte vise des « explications » et l'autorité doit donc, au-delà de simples informations¹¹⁹², s'exprimer non seulement à propos du contenu des documents mais également des implications du projet.

1186. Article D.74, § 3, du livre I^{er} du C.W.E. Ce texte ne s'applique pas qu'aux projets jugés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement puisque le paragraphe 3 concerne les enquêtes publiques visées notamment au paragraphe 2 et que ce dernier concerne non seulement ces projets mais également ceux qui sont soumis à enquête publique « lorsque la législation qui y est applicable l'impose ».

1187. Du fait du C.W.A.T.U.P. et du livre I^{er} du C.W.E., c'est le notamment le cas en ce qui concerne le S.D.E.R. et le S.S.C., le plan de secteur et le P.C.A., le R.U.E., l'arrêté de désignation d'un S.A.E.R., le P.W.E.D.D. et le P.C.E.D.N. On le voit, la liste est loin de recouvrir l'ensemble des plans, programmes et normes de conduite.

1188. Voy. par ex. les articles 43, § 2, 51, § 1^{er} (implicitement), et 168, § 3, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. et D.57, § 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E. (implicitement).

1189. Voy. l'article 63, § 1^{er}, de l'arrêté « Procédure »: la notice d'identification des dangers ou l'étude de sûreté doivent être soumises à l'enquête publique.

1190. Voy. par ex., en ce qui concerne le P.C.E.D.N., l'article 5, § 4, de l'arrêté du 27 mai 1999 qui vise « toutes autres pièces que le collège des bourgmestre et échevins juge utiles ».

1191. Comp. J.-F. NEURAY, « Les plans de secteur: nature juridique, procédures d'élaboration et de révision », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 56.

1192. Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la transparence administrative, l'information est synonyme de renseignement et il n'est pas question de distinguer l'information, à savoir le contenu d'un document, du renseignement, à savoir l'appel à des connaissances et, éventuellement, une recherche de la part des autorités car on ne voit pas quels renseignements spécifiques une commune pourrait être amenée à donner

Des informations supplémentaires peuvent encore être obtenues dans le cadre de réunions de consultation¹¹⁹³ ou de séances d'information¹¹⁹⁴. Les textes applicables ne prévoient dans ces cas aucun contenu minimum pour l'information préparatoire mise à la disposition du public. Au cours de la réunion de consultation préalable à l'étude d'incidences, le demandeur peut présenter son projet comme il l'entend, puisque l'article R.78 du Livre I^{er} du C.W.E. n'indique pas ce qu'il doit dire ou ne pas dire et qu'il ne prévoit pas de dossier minimum à mettre à la disposition du public. A notre avis, compte tenu de l'objet de cette réunion tel qu'il est décrit à l'article R.78, alinéa 3, l'effet utile de l'information prodiguée au public doit s'apprécier au regard de l'ampleur du projet mais également du contenu obligatoire d'une étude d'incidences. Dès lors, le demandeur ne prendra sans doute pas le risque de voir son permis subséquent annulé par la suite pour défaut d'information suffisante à ce stade. Dans le cadre des séances d'information, l'autorité se gardera également de faire preuve de trop de retenue dans l'information prodiguée aux particuliers.

4. *Moment*

Comme on va le voir, l'information mise à la disposition du public doit en règle lui être accessible pendant toute la durée de l'enquête et,

aux citoyens qui ont demandé l'accès à un document administratif, sinon les informations révélées par ce document (C.E., 12 nov. 2002, *de Liedekerke de Pailhe*, n° 112.495; C.E., 12 nov. 2002, *Roberti de Winghe et de Liedekerke de Pailhe*, n° 112.496).

1193. Il s'agit de la réunion préalable à l'étude d'incidences relative aux demandes de permis (article R.78 du livre I^{er} du C.W.E.). L'auteur du projet y présente son projet, le public y reçoit de l'information et peut également s'y exprimer.

1194. En ce qui concerne le S.D.E.R., le S.S.C., le plan de secteur, le P.C.A. et le R.C.U., aucun des textes spécifiques ne s'oppose à ce sujet à l'article 4 du C.W.A.T.U.P., qui impose la tenue d'une réunion accessible au public dans le cadre de toutes les enquêtes d'urbanisme et d'aménagement du territoire. À titre d'exemple, les articles 330 et suivants du Code n'en prévoient pas dans le cadre de l'enquête relative aux demandes de permis et ils devraient donc être revus sur ce point. Pour le P.C.E.D.N., voy. l'article 5, § 5 de l'arrêté du 27 mai 1999. Ce n'est cependant pas le cas dans le cadre de l'adoption du P.W.E.D.D. L'obligation faite aux communes de « veiller à informer » la population au sujet du « projet de plan » et « sur la base » des documents fournis par le ministre (article R.44 du livre I^{er} du C.W.E.) s'applique sans conteste également en ce qui concerne la préparation du public. Mais ces termes impliquent-ils nécessairement l'obligation de fournir des explications orales au cours d'une séance publique? La réponse est négative dès lors que l'article R.44 en question prévoit, après avoir visé cette obligation générale, que les autorités communales « procèdent de la manière suivante ». Cependant, le 6° de cet article R.44 permet aux autorités communales de « mettre en œuvre des initiatives supplémentaires d'information du public », ce qui leur laisse la possibilité d'organiser une séance publique. Les séances d'information dont il est ici question ne doivent être confondues ni avec les réunions de concertation, ni avec la réunion de consultation : il ne s'agit ici que de permettre au public de s'informer.

donc, dès le début de celle-ci. Dans le cadre de l'enquête publique préalable à l'étude d'incidences relative au permis, l'information préparatoire, dispensée au cours de la réunion de consultation, est mise à disposition du public avant le début de l'enquête, à tout le moins en ce qui concerne les réactions écrites des particuliers.

Il va de soi que la consultation du dossier dans les locaux d'une administration ne peut avoir lieu que pendant les heures de bureau. Certains textes relativement récents¹¹⁹⁵ imposent pourtant la consultation en dehors des heures de bureau au moins un jour par semaine ou le samedi matin. Ce faisant, ces textes, élargissent sans conteste le nombre de particuliers susceptibles de participer. L'idée est donc nécessairement de faire participer le plus de monde possible.

5. *Durée*

L'information préparatoire doit en principe rester disponible pendant toute la durée de l'enquête. Certains textes le prévoient expressément¹¹⁹⁶. A vrai dire, cela peut sembler aller de soi¹¹⁹⁷. Néanmoins, à titre exceptionnel, dans le cadre de l'enquête publique préalable à l'étude d'incidences relative aux permis, l'information préparatoire n'est disponible qu'avant ladite enquête¹¹⁹⁸, à tout le moins en ce qui concerne les réactions écrites des particuliers.

6. *Responsable*

En général¹¹⁹⁹, c'est l'autorité chargée de l'organisation de l'enquête qui doit, d'une part, accueillir les particuliers qui souhaitent consulter le

1195. En droit de l'urbanisme, voy. l'article 4 du C.W.A.T.U.P., auquel l'article 199, § 1^{er}, est, en droit de la protection du patrimoine, conforme. En ce qui concerne le permis d'environnement, voy. l'article 26, § 1^{er}, du D.P.E. En ce qui concerne le P.W.E.D.D., l'article R.44 du livre 1^{er} du C.W.E. le précisait déjà. En ce qui concerne le P.C.E.D.N., voy. l'article 5, § 4, de l'arrêté du 27 mai 1999. Pour ce qui est des demandes de permis soumises à étude d'incidences ou susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, l'article 15 du D.E.I.E. ne comporte curieusement pas cette précision, alors même qu'il vise les projets les plus importants du point de vue de leurs effets sur l'environnement.

1196. En ce qui concerne le P.W.E.D.D., l'article R.44 du livre 1^{er} du C.W.E. le précise expressément, en visant une possibilité de consultation « pendant les quarante-cinq jours d'affichage ». En droit de l'urbanisme, voy. l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, du C.W.A.T.U.P. et, en ce qui concerne les permis, l'article 338, alinéa 1^{er}.

1197. Voy. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 116.

1198. L'article R.79 du livre 1^{er} du C.W.E. ne prévoit, comme on l'a vu, que la réunion de consultation à titre d'information préparatoire.

1199. En ce qui concerne le S.D.E.R., on a vu que c'est le gouvernement qui doit organiser l'enquête mais l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, impose également de rendre le dossier accessible à la maison communale. Il en va de même en ce qui concerne le plan de

dossier et, d'autre part, leur donner des informations techniques¹²⁰⁰. En ce qui concerne le permis d'environnement, l'autorité chargée des explications techniques est cependant le fonctionnaire technique¹²⁰¹.

Dans une certaine mesure, le demandeur d'autorisation est également mis à contribution. Il l'est avant tout en ce sens que le dossier qui est, le cas échéant, mis à la disposition du public est en principe préparé par lui. Cependant, son intervention est malgré tout limitée puisque cette préparation a lieu, d'une part, sur la base d'un canevas imposé par les textes et, d'autre part, sous le contrôle de l'autorité compétente¹²⁰². Sa participation à l'information préparatoire des particuliers est plus nette dans le cadre de l'enquête préalable à l'éventuelle étude d'incidences. En effet, c'est le demandeur qui fournit les informations au cours de la réunion de consultation. On a déjà vu que, dans le cadre des demandes de permis d'environnement, le demandeur est désigné – à nos yeux valablement – comme l'une des personnes auprès desquelles les particuliers peuvent obtenir des explications techniques¹²⁰³. Il ne serait pas exclu que, sur la base de l'habilitation de l'article 4 du C.W.A.T.U.P., ce mécanisme soit également transposé en droit de l'urbanisme, dès lors qu'il n'est pas certain que, dans tous les cas, les agents publics disposent des compétences et connaissances requises pour répondre à toutes les questions envisageables à propos d'un projet complexe¹²⁰⁴.

secteur (article 43, § 2, du C.W.A.T.U.P.). Mais, dans ce cadre, qui doit donc donner les explications? La question n'est malheureusement pas réglée par les textes, malgré son implication en termes de coût: qui doit supporter la rémunération des agents désignés à cette fin? On peut raisonnablement supposer qu'en visant le dépôt dans les communes, le législateur n'a pas entendu que la Région délègue un agent dans chacune d'elles et que les explications doivent être assumées par les communes. Mais, s'agissant malgré tout d'un instrument régional, ça ne règle pas avec certitude la question de la prise en charge des coûts. En ce qui concerne les séances publiques, la situation est claire pour la séance de présentation du projet de S.D.E.R., qui doit être organisée par le gouvernement (article 14, § 2, du Code), mais elle l'est moins pour la réunion d'information relative au projet de plan de secteur (les textes n'en disent rien) et il nous semble pouvoir en déduire qu'elle relève de la responsabilité du gouvernement.

1200. L'article 338 du C.W.A.T.U.P. vise clairement un échevin ou un agent communal. En l'absence d'indication expresse, on ne voit pas qui cela pourrait être d'autre que l'autorité désignée pour mettre en œuvre l'enquête.

1201. Article 9, § 1^{er}, de l'arrêté « Procédure ».

1202. Chargée d'examiner le caractère complet du dossier.

1203. Voy. l'annexe X de l'arrêté « Procédure », tel que modifiée par l'arrêté du gouvernement wallon du 22 janvier 2004. Pour V. LETELLIER, cela signifie que le demandeur « se voit ainsi confier un rôle essentiel dans le déroulement de l'enquête » (V. LETELLIER, *Permis de lotir, d'urbanisme et d'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2003, p. 190).

1204. On sait cependant que les communes peuvent engager un conseiller en aménagement du territoire et environnement, en bénéficiant de subventions régionales. Il est intéressant de noter que, en droit bruxellois de l'urbanisme, l'arrêté vise des « agents ou

C. La réaction

1. Formes

On a vu ci-dessus que les textes visent souvent l'expression écrite et orale, sauf dans le cadre de l'élaboration des plans et programmes et des normes de conduite¹²⁰⁵. Nous renvoyons pour l'essentiel à ce que nous en avons dit dans le cadre de l'examen des éléments de classification des modalités procédurales.

Pour le reste, quant à la réaction écrite, les exigences minimales de recevabilité suivantes sont parfois imposées :

- indication des coordonnées du réclamant¹²⁰⁶ ;
- motivation formelle¹²⁰⁷.

personnes» et met à charge de la commune leur désignation (article 5, § 2, de l'arrêté). Il ne serait donc pas exclu que la commune désigne elle-même, au cas par cas, le demandeur de permis à cet effet.

1205. Fort curieusement et sous réserve du droit supplémentaire réservé au propriétaire absent de son domicile (voy. ci-après), l'article 199 du C.W.A.T.U.P. ne précise pas qu'il est possible de s'adresser au gouvernement wallon par écrit, dans le cadre d'une procédure de classement. Cela ne poserait pas de problème si l'article 4 du Code était ici d'application mais nous avons vu que c'est loin d'être sûr.

1206. Voy. par ex. l'article 12 de l'arrêté «Procédure», qui précise que les réactions écrites doivent mentionner le nom et l'adresse du réclamant. Il n'y a pas d'autre condition de recevabilité, malgré une demande formulée dans ce sens par le Front Vert au cours des travaux préparatoires du D.P.E., qui aurait souhaité «que les conditions d'acceptabilité des observations et réclamations formulées lors de l'enquête publique soient précisées, notamment sur le caractère individuel et motivé de celles-ci» (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 21). En ce qui concerne le P.W.E.D.D., l'article R.44 du livre I^{er} du C.W.E. impose que tout envoi porte le nom, l'adresse et la signature du ou des auteurs. En ce qui concerne les réclamations émises dans le cadre d'une enquête publique précédant une étude d'incidences sur l'environnement, voy., dans le même sens, l'article R.79 du livre I^{er} du C.W.E. Pour le reste, en l'absence de précision dans les textes, il nous semble que, en principe, rien n'est exigé : dès lors que tout qui le souhaite peut réclamer, en ce compris des personnes qui n'ont aucun lien particulier avec le projet (voy. ci-après), on ne voit pas quelle utilité une identification pourrait présenter. Cependant, il n'en va pas de même en ce qui concerne les réclamations formulées à propos de l'atteinte par un permis de lotir à des servitudes ou à des conventions relatives à l'utilisation du sol : dans ce cadre, en effet, l'identification du réclamant est essentielle à l'appréciation par l'autorité de la pertinence de la réclamation. On peut donc se demander précisément pourquoi, dans ce cas, le texte ne prévoit pas une telle vérification.

1207. Dans le cadre de l'article 108, § 2, du C.W.A.T.U.P., pour permettre de justifier le recours du fonctionnaire délégué basé sur un certain nombre de réactions de particuliers non rencontrées par l'autorité, une condition de forme est imposée aux réclamations susceptibles d'être prises en compte dans le calcul : elles ne sont prises en compte que si elles sont motivées. Cette notion, à propos de laquelle on peut sans doute renvoyer, *mutatis mutandis*, aux exigences légales et jurisprudentielles applicables aux actes administratifs individuels (à ce sujet, voy. not. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles,

Quant à la réaction orale, elle est reçue selon diverses modalités. Dans le cadre des demandes d'autorisation d'urbanisme et des décisions de classement, les réactions orales doivent être exprimées lors d'une séance spéciale et sont consignées dans un registre, sans être contresignées par leur auteur¹²⁰⁸. Dans le cadre du D.P.E., un procès-verbal doit être signé par le réclamant¹²⁰⁹. Ceci étant, contrairement à ce qui était prévu dans le RGPT, la procédure d'enquête publique relative à une demande de permis d'environnement ne s'achève plus par une séance publique¹²¹⁰. Pour le reste, les textes ne fixent aucune autre modalité¹²¹¹. Il y va pourtant là d'un élément

Larcier, 2002, pp. 150 et s.), ne manquera pas, à l'instar de qui s'est fait en matière de motivation formelle des actes administratifs, de générer un intéressant contentieux sur la recevabilité du recours du fonctionnaire délégué. Quoi qu'il en soit, ici, l'exigence de forme est liée aux effets et nous reviendrons donc sur cette disposition en examinant ces derniers.

1208. Permis de lotir et d'urbanisme: article 340 du C.W.A.T.U.P.; décision de classement: article 199, § 2, du C.W.A.T.U.P. Dans cette dernière disposition, il est question d'un procès-verbal de clôture mais il n'est pas prévu qu'il soit contresigné par les particuliers qui se sont exprimés oralement.

1209. Article 12 de l'arrêté «Procédure». Dans le cadre du R.G.P.T., R. NUYS écrivait, en invoquant une circulaire ministérielle de 1850, que «le fonctionnaire (désigné pour recueillir les observations) doit être d'une impartialité rigoureuse. Il ne peut omettre de mentionner certaines observations parce qu'il les estime éventuellement mal à propos ou superflues, et il ne peut y ajouter des considérations ou réflexions personnelles» (R. NUYS, *Les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes*, Vanden Broele, classeur permanent, IB, p. 82, n° 95). La signature d'un document par l'auteur de la réclamation orale est sans doute de nature à réduire les risques de tels comportements.

1210. Suivant l'article 12 de l'arrêté «Procédure», les réclamations orales peuvent être formulées tout au long de l'enquête.

1211. Cela se remarque très clairement en ce qui concerne la réunion de consultation préalable à l'étude d'incidences. Non seulement, comme indiqué ci-dessus, aucun procès-verbal de clôture ne doit être établi (dans le même sens, voy. J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 78) mais, de manière plus générale, aucune modalité n'est imposée, alors même que l'organisation de cette réunion est laissée au demandeur de permis, en ce compris la police de cette réunion, qui ne relève nullement des autorités ou instances qui n'y sont qu'invitées (les travaux préparatoires indiquent malgré tout que la présence de la commune lors de cette réunion a été prévue non seulement pour qu'elle y défende ses intérêts mais également pour que «le demandeur ne soit pas laissé à son propre sort»; *Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 314). De même encore, le texte n'impose nullement à l'autorité communale de mettre à la disposition du demandeur un local, comme c'est évoqué par le ministre dans les travaux préparatoires du décret du 15 mai 2003 (*Doc.*, Parl. w., 2002-2003, n° 435/2 et 496/5, p. 24). Cette absence de formalité est ici manifestement volontaire: alors que la section de législation du Conseil d'État avait suggéré de compléter le texte en prévoyant certaines modalités de ce type (avis n° 37.291/4 du 23 juin 2004, déjà cité, p. 29), les auteurs des textes ont préféré la souplesse, en considérant qu'il s'agissait ici d'une forme supplémentaire de consultation du public, en sus de l'enquête publique postérieure au dépôt de la demande de permis et que «prédéterminer toutes les modalités de la consultation risque d'entraîner un

essentiel de la procédure d'enquête, puisqu'il porte sur la plus importante de ses phases et en rappelant que le législateur a décidé de mettre l'expression orale sur un pied d'égalité par rapport à l'expression écrite. Sans doute peut-on considérer cela comme une carence à combler.

2. Contenu

Suivant les diverses dispositions applicables¹²¹², le contenu des réactions du public correspond le plus souvent à des «réclamations», «observations», «objections» et «suggestions», mais également à des «commentaires, critiques et recommandations»¹²¹³. Cela peut recouvrir de nombreux types d'intervention différents et il n'en découle en réalité aucune exigence de contenu. Dans cette mesure, la teneur des réactions ne peut constituer un critère de leur recevabilité. Cela ne signifie pas pour autant que ce contenu devra toujours être «pris en compte»: nous verrons que ce sera seulement le cas s'il répond à certaines conditions et, spécialement, s'il est «pertinent»¹²¹⁴. En d'autres termes, l'importance du contenu de la réaction du public se marque non au stade de l'examen de sa recevabilité mais au niveau de ses effets¹²¹⁵.

On peut néanmoins se demander si, dans le cadre de la consultation préalable à l'étude d'incidences, l'objet des interventions du public n'est

climat permanent de contestation dans la réalisation des projets (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 315). Pour A. LEBRUN, l'absence de procès-verbal portant sur la réunion de consultation avant étude d'incidences est «une lacune qui oblige à émettre ses observations par écrit» (A. LEBRUN, *Mémento de l'environnement*, éd. 2005, Bruxelles, Kluwer, 2005, p. 430). De notre côté, nous pensons que cette absence est précisément compensée par la possibilité de s'exprimer ensuite par écrit et qu'obliger le public à une démarche n'est pas nécessairement une mauvaise chose.

1212. Article 4 du C.W.A.T.U.P., article 25 du D.P.E., article R.79 du livre I^{er} du C.W.E., etc. Il arrive cependant fréquemment que le texte ne dise rien, se bornant à parler d'enquête publique. Voy. par ex. l'article 199 du C.W.A.T.U.P. (protection du patrimoine) et l'article 5 de l'arrêté du 27 mai 1999 (P.C.E.D.N.).

1213. Article R.44, 4^o, du livre I^{er} du C.W.E.

1214. C'est dans ce sens que nous interprétons l'article 24, alinéa 1^{er}, du D.P.E. qui précise que l'enquête publique relative aux demandes de permis d'environnement est «relative aux incidences éventuelles du projet sur les intérêts et aspects mentionnés à l'article 2» mais il ne s'agit pas d'une condition de recevabilité. On remarque que, en ce qui concerne le permis unique, l'article 90 renvoie également à l'article 24 alors que ce permis comporte également d'importants aspects urbanistiques et que, dans cette mesure, un renvoi à l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P. s'imposerait également.

1215. C'est sans doute dans ce sens que J. SAMBON indique que, «en ce qui concerne le contenu des réclamations effectuées par le public, celles-ci, dans le cadre de la finalité de l'enquête publique organisée, doivent en principe porter sur les objectifs de la réglementation prescrivant la consultation du public» (J. SAMBON, «Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 234).

pas limité. En effet, à l'article D.71 du Livre I^{er} du C.W.E., une fois n'est pas coutume, le but de la consultation du public est exprimé. Cependant, même si ce but porte essentiellement sur le contenu de l'étude d'incidences et non sur le projet en lui-même, il reste qu'il ne s'agit pas uniquement de cela: d'une part, l'article D.71 ne vise qu'une partie des objectifs de la consultation¹²¹⁶; d'autre part, il mentionne clairement la présentation d'alternatives au projet¹²¹⁷, ce qui implique vraisemblablement que les interventions du public peuvent également porter sur le projet lui-même¹²¹⁸. Dans cette mesure, l'article R.78, alinéa 3, 2^o, du Livre I^{er} du C.W.E., qui indique expressément que la réunion de consultation a notamment pour objet de permettre au public d'émettre des observations à propos du projet lui-même, peut être considéré comme conforme à cet article D.71, même si ce dernier ne s'accorde expressément une habilitation au gouvernement qu'en ce qui concerne les modalités de la consultation.

3. *Moment*

Quand doit avoir lieu la réaction? Pendant la durée du délai dont il va être question. Parfois, on l'a vu, l'expression orale n'est cependant possible qu'au cours d'une réunion spéciale, organisée à l'expiration de ce délai¹²¹⁹, après celui-ci¹²²⁰, voire même parfois avant¹²²¹. En ce qui

1216. Voy. l'usage de l'adverbe «notamment».

1217. Comme par ex. un tracé alternatif pour une voirie (C.E., 1^{er} avr. 1999, *Salesse et Bonmassart*, n^o 79.736, basé, il est vrai, sur l'article 12, § 2, de l'ancienne version du D.E.I.E., qui visait expressément la possibilité que les alternatives puissent viser la «localisation» du projet).

1218. Dans ce sens, voy. A. LEBRUN, *Mémento de l'environnement*, éd. 2005, Bruxelles, Kluwer, 2005, p. 429.

1219. L'article 4 du C.W.A.T.U.P., dont la valeur décrétole prime celle de l'article 340, indique en effet que l'expression orale doit avoir lieu «lors de la clôture» de l'enquête.

1220. En ce qui concerne la décision de classement, la séance publique d'audition doit être organisée «dans les quinze jours suivant l'expiration du délai prévu au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}». Or, l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 199 du C.W.A.T.U.P. vise deux délais: les quinze jours endéans lesquels l'enquête doit être débutée et les quinze jours que durent l'enquête. Soit l'audition est susceptible d'avoir lieu pendant l'enquête «écrite», soit elle peut avoir lieu après et impliquer en réalité que les particuliers disposent de trente jours pour s'exprimer. Ce défaut dans le texte ne provient pas du décret du 1^{er} avril 1999: il existait déjà dans l'article 195 ancien ainsi que dans l'article 354 de l'ancien C.W.A.T.U.P. (où le paragraphe 2 visait les quinze jours suivant l'expiration du délai prévu au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, alors que cet alinéa 2 ne visait... aucun délai). Nous penchons en faveur de la seconde interprétation: en faisant référence à «l'expiration» d'un délai, le paragraphe 2 de l'article 199 ne peut à nos yeux viser que celui des deux délais dont la durée n'est pas laissée à l'appréciation communale, à savoir le délai de quinze jours pendant lequel dure l'enquête publique.

1221. C'est le cas de la réunion de consultation qui précède les quinze jours pendant lesquels les particuliers peuvent formuler des remarques écrites avant l'étude d'incidences relative à une demande de permis.

concerne l'expression écrite, comme il faut réagir soit « avant la clôture » de l'enquête¹²²², soit « pendant » l'enquête¹²²³, soit « pendant » ou « dans » un délai déterminé¹²²⁴, doit-on prendre en compte la date de l'envoi ou de la réception ? Les textes qui répondent clairement à la question sont extrêmement rares¹²²⁵ et, à défaut, on peut sans doute, en se référant au *quod plerumque fit* en droit administratif, renvoyer à la date d'envoi¹²²⁶.

4. Durée

La question de la durée du délai dont disposent les particuliers pour participer est importante. En effet, les réclamations formulées en dehors du délai d'enquête ne doivent en principe pas être examinées¹²²⁷.

Parfois fixé par l'exécutif sur la base d'une habilitation législative relativement souple¹²²⁸, le délai dont le public dispose pour réagir peut varier, mais dans une « fourchette » de temps relativement étroite.

1222. Voy. l'article 4 du C.W.A.T.U.P. L'article 339 y est conforme. En ce qui concerne le plan de secteur, le texte parle de « avant la fin du délai » d'enquête (voy. l'article 43, § 2, du C.W.A.T.U.P.).

1223. Voy. l'article 12 de l'arrêté « Procédure », en ce qui concerne le permis d'environnement.

1224. Voy. l'article R.79 du livre I^{er} du C.W.E. (enquête préalable à étude d'incidences), l'article R.44, 4^o, du livre I^{er} du C.W.E. (P.W.E.D.D.) et l'article D.86, § 2, alinéa 4, du livre I^{er} du C.W.E. (conventions environnementales).

1225. Voy. l'article 8, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P., en ce qui concerne les permis d'urbanisme et de lotir : c'est la date de l'envoi qui compte. L'article 339 y est conforme. Le Conseil d'État a dès lors fort logiquement confirmé qu'une réclamation envoyée par la poste – ou, en d'autres termes, postée – le dernier jour du délai d'enquête est recevable et doit être prise en compte (C.E., 25 févr. 2005, *Warin*, n° 141.312). Nous avons déjà évoqué cette disposition ci-dessus, dans le cadre de l'examen des éléments de classification.

1226. Généralement retenue quand il est question de l'expiration d'un délai, alors que c'est la date de réception qui est retenue à propos de la prise de cours d'un délai.

1227. C.E., 26 juin 1984, *Houtart*, n° 24.500 ; C.E., 27 avril 1982, *Peirlinck*, n° 22.210.

1228. C'est le cas en ce qui concerne les autorisations. Ainsi, l'article 26, § 1^{er}, du D.P.E. désigne le gouvernement pour fixer le délai d'enquête publique en ne lui imposant qu'un délai minimal de quinze jours. Un seul cas y déroge : celui des établissements temporaires et d'essai, pour lesquels le législateur prévoit un délai de quinze jours maximum (article 39, alinéa 2, du D.P.E.). Les articles 133 et 4 du C.W.A.T.U.P. procèdent *grosso modo* de la même manière que l'article 26 du D.P.E. Quant à l'article D.71 du livre I^{er} du C.W.E. concernant la consultation du public avant étude d'incidences, l'habilitation qu'il comporte est encore plus souple puisqu'elle ne contient pas de limite minimale de délai. Par contre, en ce qui concerne les plans et programmes et les normes de conduite, c'est généralement le législateur qui fixe lui-même les délais et, en urbanisme, il s'agit soit d'un texte spécifique, soit de l'article 4 du C.W.A.T.U.P. Ce n'est cependant pas le cas en droit de l'environnement : pour ce qui est de l'adoption du P.C.E.D.N., c'est l'arrêté du 27 mai 1999 qui fixe le délai, sans d'ailleurs que l'article D.48 du livre I^{er} du C.W.E. n'impose de limite minimale ; en ce qui concerne le P.W.E.D.D., l'article R.43 du livre I^{er} du C.W.E. a allongé de quinze jours le délai de

En principe, il est de quinze jours pour les autorisations¹²²⁹. Dans certains cas, ce délai peut être très court et réduire en réalité l'enquête à une formalité de pure façade, spécialement lorsqu'il s'agit de dossiers d'une certaine ampleur. En effet, ce délai englobe également la deuxième phase dont il vient d'être question¹²³⁰. En droit de l'urbanisme uniquement, ce délai peut être légèrement prolongé, en ce sens que si le dernier jour dudit délai est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est reporté au jour ouvrable suivant¹²³¹. Par ailleurs, le délai est porté à trente jours quand le projet est présumé avoir des incidences importantes sur l'environnement et que, de ce fait, il est soumis à étude d'incidences¹²³².

En ce qui concerne la décision de classement, le délai n'est pas précis. Il est, en effet, susceptible de monter de quinze à trente jours mais

trente jours prévu par l'article D.41 et ce, sur la base de l'article D.44, alinéa 2. En droit de la protection du patrimoine, c'est également le législateur qui fixe lui-même le délai (voy. l'article 199, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.).

1229. En droit de l'urbanisme, voy. les articles 4 et 332 du C.W.A.T.U.P.; en droit de l'environnement, voy. l'article 10 de l'arrêté « Procédure »; tant pour les permis d'urbanisme que pour les permis d'environnement, voy. ég. l'article D.74, § 3, du livre I^{er} du C.W.E. Ce délai est également d'application dans le cadre de la consultation préalable à l'étude d'incidences (voy. l'article R.79 du livre I^{er} du C.W.E.).

1230. Dans ce sens, voy. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 179, qui propose notamment de prévoir la fixation du délai « au cas par cas, dans des limites précisées par la loi et moyennant contrôle juridictionnel ». Inter-environnement wallonie a estimé que le délai minimum de quinzaine fixé à l'article 26 du D.P.E. était trop court pour « rencontrer les objectifs assignés à une enquête publique (mettre les informations à la disposition du public, possibilité pour celui-ci d'exprimer ses observations et objections) car les riverains pourraient seulement se rendre compte de l'existence du projet alors qu'il ne reste que quelques jours avant la fin de l'enquête publique » (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 16). L'association proposait un délai de trente jours. D'autres pourraient cependant penser que cette courte durée permet d'opérer un tri entre les particuliers pour ne retenir que ceux qui se sentent réellement concernés.

1231. Article 10 du C.W.A.T.U.P.

1232. Article D.74 du livre I^{er} du C.W.E. En ce qui concerne le permis d'environnement, voy. ég. l'article 10 de l'arrêté « Procédure », qui utilise le critère de la classe de l'établissement, ce qui revient au même. Au cours des travaux préparatoires du D.P.E., un commissaire avait justifié comme suit sa proposition de voir des délais différents fixés en fonction de la classe à laquelle appartiennent les projets: « Une durée plus longue doit permettre au réclamant de mieux appréhender l'ensemble de la problématique », lorsqu'il s'agit d'un établissement de classe 1 (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 134). Il faut cependant réserver le cas, évoqué ci-dessus, des établissements temporaires ou d'essai, pour lesquels la durée de l'enquête, lorsqu'elle doit être organisée (voy. ci-dessus), est limitée, par l'article 39, alinéa 2, du D.P.E., à quinze jours. Lorsqu'il s'agit d'établissements de classe 1, on peut se demander dans quelle mesure cette réduction de délai est conforme à l'article D.74, § 3, 2°, du livre I^{er} du C.W.E., qui impose un délai minimal de trente jours pour les établissements de classe 1. À moins évidemment qu'il n'existe en pratique aucun établissement temporaire ou d'essai de classe 1, ce qui semble *a priori* bien être le cas. Quant à l'article 4 du C.W.A.T.U.P., il ne

sans certitude¹²³³. Sa durée est d'autant plus incertaine que le propriétaire¹²³⁴ dispose d'un privilège supplémentaire par rapport à l'avantage qui lui est déjà accordé en termes d'information préalable: s'il peut établir qu'il était absent lors de l'enquête¹²³⁵, l'article 202, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. lui octroie un nouveau délai de pas moins de septante-cinq jours¹²³⁶ pour réagir au projet de classement¹²³⁷.

Dans le cadre de l'enquête relative aux documents à portée collective, le délai varie, en principe, de trente¹²³⁸ à quarante-cinq jours¹²³⁹,

doit pas être considéré comme non conforme à l'article D.74, § 3, dès lors qu'il ne s'applique que «sauf disposition contraire»: les quinze jours qu'il prévoit s'effacent donc devant les trente dont il est ici question.

1233. Le paragraphe 1^{er} de l'article 199 du C.W.A.T.U.P. vise quinze jours mais son paragraphe 2 vise l'organisation d'une séance publique d'audition dans les quinze jours de l'expiration «du délai prévu au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}», ce qui fait vraisemblablement référence au délai d'enquête de quinze jours.

1234. On remarque que, parmi les bénéficiaires de cet avantage, seul le propriétaire est ici concerné. Le locataire, l'occupant et l'éventuelle personne autorisée à effectuer des travaux dans l'immeuble ne sont pas visés. Ceci étant, on a déjà vu ci-dessus que, suivant le paragraphe 2 de l'article 202 du C.W.A.T.U.P., «toute autre personne intéressée» peut bénéficier de ce délai supplémentaire de septante-cinq jours «lorsque la commune n'a pas procédé à l'enquête publique». Cette condition d'application fait que, par hypothèse, on ne sait pas à partir de quand il convient de compter le délai de septante-cinq jours... Par ailleurs, on l'a vu ci-dessus, on ne sait si cette disposition remplace la sanction «classique» de l'absence d'organisation d'enquête publique.

1235. Sur la base d'une attestation communale.

1236. Qui se compte, en sus, non à dater de la notification individuelle mais de la clôture de l'enquête.

1237. On peut établir ici une comparaison immédiate avec la jurisprudence du Conseil d'État relative à la prise de cours du délai de recours en annulation contre un permis qui doit être annoncé par affichage (voy. par ex. l'arrêt n° 89.941 du 29 septembre 2000, *Hulster*: la requérante avait établi qu'elle était à l'étranger au moment du début de l'affichage du permis et le Conseil d'État avait considéré que le délai de recours dont elle disposait n'avait commencé à courir que le jour de son retour).

1238. Pour la plupart des instruments d'urbanisme (R.C.U., S.D.E.R., S.S.C. et P.C.A.), du fait soit d'un texte spécifique, soit de l'article 4 du C.W.A.T.U.P. Avant le décret R.E.S.A., l'enquête relative au S.D.E.R. durait soixante jours et l'on pourrait donc se demander si cette division par deux est conforme à l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution, dont nous parlerons dans la seconde partie de notre travail. *Idem* en ce qui concerne le P.C.A.: l'ancien délai était de quarante-cinq jours, ce qui représente une importante réduction. On remarque par ailleurs que le plan de secteur et le R.U.E. ne sont pas soumis au même régime et ce, sans véritable justification. L'enquête relative aux conventions environnementales a une durée de trente jours également (article D.86, § 2, alinéa 4, du livre I^{er} du C.W.E.). Ceci étant, ce délai prend cours au moment de la mise en œuvre de la première (Moniteur belge) et non de la dernière (quotidiens) des formes d'information préalable prévues. Il en découle que celui qui prend connaissance du lancement de l'enquête publique par la lecture de son quotidien pourrait éventuellement ne pas disposer d'un délai complet de trente jours.

1239. Pour le plan de secteur.

plus rarement soixante¹²⁴⁰. Comme en matière d'autorisations, ce délai, qui englobe la phase de préparation à la réaction, pourrait être considéré par certains comme court¹²⁴¹. On ne voit pas en tout cas la justification de l'extrême brièveté – quinze jours – du délai prévu pour l'enquête relative au R.U.E. qui, à cet égard, malgré sa portée en principe collective, est traité par l'article 4 du C.W.A.T.U.P. de la même manière que les demandes de permis.

Ceci étant, de manière générale, les textes récents imposent, pour toutes les décisions et manifestement pour favoriser la participation du plus grand nombre, une suspension du délai d'enquête au cours des vacances scolaires d'été¹²⁴². Il nous semble important d'insister sur le fait que, pour l'essentiel, les textes ne visent ici que la suspension du

1240. L'article 5 de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 1999 relatif à l'établissement et au financement des P.C.E.D.N. prévoit un délai de quarante-cinq jours pour l'enquête publique relative au P.C.E.D.N. L'article D.41 du livre I^{er} du C.W.E. prévoit une durée de trente jours pour l'enquête relative au P.W.E.D.D., également applicable aux programmes sectoriels. Concernant le P.W.E.D.D., le gouvernement, faisant usage de l'habilitation de l'article D.44, qui vise notamment expressément un allongement de cette durée, a porté cette durée à quarante-cinq jours, estimant « qu'un délai d'enquête publique et de consultation de 45 jours permet une plus grande souplesse ainsi qu'une analyse plus approfondie du projet de plan » (voy. le second considérant du préambule de l'arrêté). C'est pourtant un délai de soixante jours qui s'impose pour l'enquête publique relative à ces trois instruments, du fait des articles D.57, § 1^{er}, et D.61, § 3, du livre I^{er} du C.W.E.

1241. Dans la loi de 1962, le délai relatif aux plans régionaux était de nonante jours, soit trois fois celui qui est aujourd'hui prévu.

1242. Plus précisément, dans le cadre de l'article 4 du C.W.A.T.U.P., entre le 16 juillet et le 15 août. Ces deux jours ne sont donc pas, là, compris dans la suspension. L'article 26, § 2, du D.P.E. prévoit une suspension de l'enquête du 16 juillet au 15 août, ce qui accroît de ces deux jours le délai de suspension. Dans le cadre de la consultation préalable à l'étude d'incidences, le délai de suspension englobe également les deux jours (voy. l'article 33 de l'arrêté évaluation des incidences). Il en va de même lorsque le projet est soumis à enquête publique du fait de l'article D.74 du livre I^{er} du C.W.E. Or, on a déjà vu que le champ d'application de l'article D.74, § 3, est très large dès lors qu'il englobe, outre toutes les demandes de permis d'environnement, toutes les demandes de permis d'urbanisme ou de lotir soumises à enquête publique (articles 330 et suivants du C.W.A.T.U.P.), soumises à étude d'incidences ou portant sur des projets jugés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Dans ces cas, sur cette question des deux jours, le contenu de l'article 4 s'oppose donc clairement à celui de l'article D.74: lequel des deux doit prévaloir? Théoriquement, étant plus récent que l'article D.74, c'est l'article 4 qui devrait prévaloir, même si, à cet égard, le décret R.E.S.A. n'a fait qu'y reprendre l'idée qui s'y trouvait déjà avant la version de l'article D.74 que nous évoquons ici. À moins évidemment que l'on ne fasse prévaloir l'article D.74 au nom de l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution... En ce qui concerne le P.W.E.D.D. et le P.C.E.D.N., le délai d'enquête est également suspendu du 15 juillet au 15 août (en application de l'article D.61, § 3, du livre I^{er} du C.W.E., ce délai doit être préféré à celui de l'article D.57, § 2, qui ne s'applique qu'entre les deux dates). On remarquera qu'une proposition de porter à deux mois ce délai de suspension a

délai, non celle de l'enquête publique elle-même: pendant les vacances, les bénéfices de la seconde phase et de la troisième phase de l'enquête publique restent donc pleinement acquis¹²⁴³. En matière de permis, cet allongement de la durée de l'enquête se fait clairement au détriment du demandeur de permis et non des autorités compétentes. En effet, il entraîne un allongement corrélatif du délai qui est impartie à ces dernières pour prendre leur décision¹²⁴⁴. La participation a pris ici clairement le pas sur l'économie ou l'efficacité procédurales. Quant aux autres décisions, l'allongement ne vaut curieusement que pour les plans, programmes et normes de conduite d'urbanisme¹²⁴⁵.

5. *Responsable*

Le plus souvent, même si la décision adoptée est régionale¹²⁴⁶, les réactions écrites du public sont adressées à la commune¹²⁴⁷, parfois avec

été rejetée au cours des travaux préparatoires du D.P.E. (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 137). En droit de la protection du patrimoine, voy. l'article 199, § 6, du C.W.A.T.U.P., qui a le même contenu que l'article 4 du Code.

1243. L'article D.44, 8°, du livre I^{er} du C.W.E. précise expressément que cette suspension vaut « sans préjudice du droit de consultation et d'avis » octroyés à la population.

1244. Pour le permis d'environnement, voy. l'article 26, § 2, du D.P.E.; pour les permis d'urbanisme et de lotir, voy. l'article 4 du C.W.A.T.U.P.

1245. En application de l'article 4 du C.W.A.T.U.P. qui, il faut le rappeler ici, n'est pas d'application aux décisions de protection du patrimoine.

1246. À titre d'exemple, le destinataire des réactions de l'enquête liée au plan de secteur est le collège échevinal (article 43, § 2, du C.W.A.T.U.P.). De même, en ce qui concerne le P.W.E.D.D., les réactions du public doivent être adressées à l'administration communale (article D.41 du livre I^{er} du C.W.E.). Évidemment, la commune transmet ensuite copie des réclamations au ministre, dans un certain délai après la clôture de l'enquête: huit (plan de secteur) ou trente jours (P.W.E.D.D.). En droit de la protection du patrimoine, où la décision est également régionale, l'article 199 ne renvoie pas expressément au collège échevinal. Dans la mesure où il ne renvoie pas d'avantage au gouvernement, qu'il désigne le collège comme organisateur de l'enquête, comme destinataire des réactions orales et comme auteur du procès-verbal de clôture, il nous semble s'imposer de le considérer également comme le destinataire des réactions écrites. Ceci dit, une fois l'enquête terminée, le destinataire des éventuelles réactions du ou des propriétaires absents (voy. ci-dessus) est le gouvernement (article 202, § 1^{er}) et il l'est aussi si aucune enquête n'a été organisée (article 202, § 2). On remarque deux exceptions au constat général ici exposé. La première concerne le S.D.E.R., dès lors que, l'article 14 ne précisant rien et l'article 4 ne palliant pas cette carence, l'organisateur est, on l'a vu, le gouvernement. La seconde concerne les conventions environnementales: l'article D.86, § 2, alinéa 4, du livre I^{er} du C.W.E. prévoit expressément que les observations du public doivent être adressées à des services gouvernementaux, désignés par le gouvernement au cas par cas.

1247. En ce qui concerne les demandes de permis d'urbanisme et de lotir, voy. l'article 339 du C.W.A.T.U.P., qui renvoie au collège échevinal; en ce qui concerne les demandes de permis d'environnement, voy. l'article 12 de l'arrêté « Procédure », qui fait référence à l'administration communale. En ce qui concerne le S.D.E.R., le S.S.C., le

copie au demandeur¹²⁴⁸. C'est également généralement la commune qui doit recevoir les réactions orales, sauf dans le cadre de la réunion de consultation antérieure à l'étude d'incidences relative aux demandes de permis. Le responsable de la réception des réactions ne correspond donc pas nécessairement au destinataire final de ces réactions.

D. La prise en compte

Pour l'essentiel, la quatrième phase de l'enquête publique correspond à ses effets, qui seront examinés ci-dessous.

Certains textes apportent cependant quelques précisions procédurales. C'est ainsi qu'il est parfois – en réalité, rarement – imposé à l'autorité compétente d'accuser réception des réactions écrites¹²⁴⁹. Plus fréquente est l'obligation faite au collègue échevinal de rédiger un procès-verbal de clôture de l'enquête¹²⁵⁰, avec éventuellement une synthèse des

P.C.A., le R.C.U. et le P.C.E.D.N., rien n'est précisé par les textes. Absente de l'article 4 du C.W.A.T.U.P., cette question ne relève manifestement pas de celles auxquelles le législateur a voulu apporter des réponses de principe. Ce défaut de précision ne peut évidemment être interprété comme l'attribution à une autorité du pouvoir d'en désigner une autre à cet égard. Dans cette mesure, l'autorité destinataire des réactions ne peut être que celle qui est chargée de l'information préalable.

1248. Dans le cadre de la consultation préalable à l'étude d'incidences (voy. l'article R.79 du livre I^{er} du C.W.E.).

1249. Voy. l'article 339 du C.W.A.T.U.P., à propos des demandes de permis d'urbanisme et de lotir. Le texte ne distingue pas les pétitions individuelles ou collectives et, en ce qui concerne les secondes, n'indique pas à qui il doit en être accusé réception. À défaut de précision et compte tenu de ce qui a déjà été dit ci-dessus à propos des pétitions collectives, l'autorité doit donc, selon nous, en accuser réception à chacun de ses signataires. Ceci étant, l'importance réelle de cette obligation semble limitée, au vu de la jurisprudence évoquée ci-dessous à propos du défaut d'intérêt au moyen tiré de la violation d'une modalité procédurale lorsqu'il apparaît des circonstances de l'espèce qu'en dépit de l'irrégularité alléguée, le requérant a pu exercer son droit de réclamation en toute connaissance de cause (pour un cas d'application relatif à la formalité dont il est ici question, voy. C.E., 20 mars 2003, *s.a. Société générale immobilière de Belgique*, n° 117.326: il ressortait clairement de la décision attaquée que la réclamation dont il n'avait pas été accusé réception avait pourtant bien été réceptionnée par l'autorité). Depuis le décret R.E.S.A., il n'y a plus d'accusé de réception dans le cadre de la procédure d'adoption du S.D.E.R. et du P.C.A.: pourrait-il s'agir d'une régression contraire à l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution?

1250. C'est notamment le cas dans le cadre de l'enquête relative aux décisions suivantes: permis d'environnement (article 27 du D.P.E.), plan de secteur (article 43, § 2, du C.W.A.T.U.P.), classement (article 199, § 2, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.), P.W.E.D.D., P.C.E.D.N. et programmes sectoriels (pour les trois, voy. l'article D.57, § 2, du livre I^{er} du C.W.E.). Suivant le Conseil d'État, il s'agit d'un acte authentique (C.E., 9 avril 1974, *Deroep*, n° 16.361) et il fait foi jusqu'à inscription de faux (C.E., 19 juin 1970, *de Marneffe*, n° 14.182).

objections¹²⁵¹, un avis¹²⁵² ou les deux¹²⁵³. Lorsque c'est le cas et qu'il s'agit d'une décision régionale, une autre autorité que celle qui prend la décision est aussi chargée de lui préparer le terrain au stade de l'obligation de prise en compte¹²⁵⁴.

En ce qui concerne l'après-décision, on peut encore remarquer que, depuis 2002, dans le cadre de l'élaboration du S.D.E.R., du S.S.C., du plan de secteur, du P.C.A. et, plus récemment, du R.U.E.¹²⁵⁵, du P.W.E.D.D., du PCEDN et des programmes d'action sectoriels¹²⁵⁶, le législateur impose de cristalliser l'obligation de prise en compte dans un document annexe à celui qui fait l'objet de la décision: la déclaration environnementale. Comme son nom l'indique, cette déclaration constitue avant tout la description de la manière dont les considérations environnementales sont intégrées dans le document qui fait l'objet de la décision. En ce qui concerne les schémas et le R.U.E., on ne perçoit pas clairement ce qu'il y a lieu de faire figurer à cet égard dans la déclaration puisque ces instruments constituent déjà en eux-mêmes des évaluations environnementales et comportent également un résumé non technique qui porte sur ces évaluations. La déclaration doit également indiquer la manière dont les réclamations formulées au cours de l'enquête publique ont été prises en considération. Cette déclaration va donc plus loin que l'obligation de motivation formelle applicable aux décisions à portée individuelle. Nous y reviendrons en examinant les effets de l'enquête.

E. L'information postérieure

1. Formes

Les décisions qui portent sur les demandes de permis font généralement l'objet, avant tout, d'un affichage. C'est à tout le moins la règle en ce qui concerne les demandes de permis d'environnement, tant pour

1251. C'est par exemple le cas dans le cadre de l'enquête relative au P.W.E.D.D. (article R.44, 7°, du livre I^{er} du C.W.E.: le rapport de synthèse ne correspond pas à un avis de son auteur).

1252. C'est par exemple le cas dans le cadre de l'enquête relative à la décision de classement (article 199, § 3, du C.W.A.T.U.P.).

1253. C'est par exemple le cas dans le cadre de l'enquête relative au permis d'environnement (articles 27 et 28 du D.P.E.) et au P.C.E.D.N. (article 5, § 7, de l'arrêté du 27 mai 1999, où il est question de synthèse et de propositions d'aménagement).

1254. On doit également remarquer le cas du P.C.E.D.N., décision communale: le rapport postérieur à l'enquête n'est pas établi par le collègue échevinal mais par l'auteur de projet lui-même.

1255. Curieusement au regard de sa valeur réglementaire comparable à celle du plan de secteur ou du P.C.A., ce n'est pas le cas pour le R.C.U.

1256. Voy. l'article D.60, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E.

les permis que pour les refus de permis¹²⁵⁷ et tant pour les décisions explicites que pour les décisions implicites¹²⁵⁸. En droit de l'urbanisme, la même règle est prévue par l'article 4 du C.W.A.T.U.P.. Par contre, l'article 134 ne prévoit, lui, d'affichage que si la décision consiste en un permis: s'il s'agit d'un refus de permis, il n'y a pas d'affichage, suivant ce texte. Il ne fait pas de doute qu'en cumulant les exigences, on aboutit, en réalité, à appliquer la plus stricte des deux¹²⁵⁹.

L'affichage dont il vient d'être question a lieu sur le terrain concerné¹²⁶⁰, à un endroit visible depuis la voie publique et en sus, en ce qui concerne le permis d'environnement, à la maison communale et aux endroits habituels d'affichage. En ce qui concerne les autres modalités de cet affichage, rien ou presque¹²⁶¹ n'est prévu, notamment en ce qui concerne les dimensions et les couleurs. Le responsable de l'affichage ne peut donc s'en remettre qu'au bon sens et au critère de l'effet utile de l'affichage¹²⁶².

1257. Article 38 du D.P.E.

1258. Visées à l'article 37 du D.P.E.

1259. La jurisprudence semble bien établie dans ce sens. Voy. par ex. C.E., 18 sept. 2003, *Ville de La Louvière*, n° 123.060; C.E., 4 févr. 2002, *s.a. Carrières unies de porphyre*, n° 103.139; C.E., 11 janv. 2001, *Roberti de Winghe*, n° 92.147; C.E., 26 févr. 1999, *Honoré*, n° 78.970; C.E., 11 févr. 1999, *crts Delstanche*, n° 78.708, *Am.-Env.*, 1999, p. 204; C.E., 22 oct. 1998, *S.p.r.l. Deffernez*, n° 76.591; C.E., 5 oct. 1998, *Commune d'Huldenberg*, n° 76.101; C.E., 4 juin 1998, *Goudeseune et crts*, n° 74.120; C.E., 28 mai 1998, *Ville de Bruges*, n° 73.930; C.E., 24 nov. 1994, *s.a. Heima*, n° 50.365, *T.M.R.*, 1996, p. 85 et obs. W. LAMBRECHTS; C.E., 7 sept. 1993, *S.p.r.l. De/fosse*, n° 43.925; C.E., 24 nov. 1988, *De Vlieghe*, n° 31.433; C.E., 19 nov. 1987, *Vercauteren*, n° 28.882, *Am.-Env.*, 1988, p. 49, obs. B. JADOT; C.E., 26 nov. 1981, *Roofhoott*, n° 21.598. La justification de cette jurisprudence est généralement basée sur l'idée que c'est la disposition qui présente le plus de garanties qui doit prévaloir. Elle pose donc en réalité la question de la finalité de la participation: en l'espèce, de quelles garanties parle-t-on et au bénéfice de qui? Il est difficile de le dire et, si nous marquons notre accord sur la solution retenue, nous préférons nous baser plus simplement sur le cumul des exigences, qui fait qu'il n'y a en réalité pas de contradiction entre les textes.

1260. Article 134 du C.W.A.T.U.P.; article 38 de l'arrêté «Procédure». En réalité, en ce qui concerne le permis d'environnement, le texte parle de «à proximité» du lieu où le projet doit être réalisé. Quant à l'article 4 du C.W.A.T.U.P., il ne précise aucune modalité particulière laissant donc une grande marge de manœuvre à l'autorité.

1261. L'article 38, § 2, alinéa 2, du D.P.E. prévoit malgré tout que, à la fin de la période d'affichage, le bourgmestre établit une attestation de cet affichage.

1262. Dans le cadre du R.G.P.T., il avait été jugé que l'affichage ne peut s'opérer de telle façon que les voisins soient induits en erreur, dès lors que l'affichage a pour objet d'assurer, par souci de sauvegarder les droits des intéressés, la plus large publicité possible (C.E., 10 juill. 1973, *Clays-Bouuaert et crts*, n° 15.968).

Un avertissement individuel est également prévu, mais uniquement dans le cadre du C.W.A.T.U.P.¹²⁶³ : chaque personne ayant déposé une réclamation au cours de l'enquête¹²⁶⁴ doit se voir notifier individuellement la décision prise – même si elle l'est en degré de recours¹²⁶⁵ –, qu'il s'agisse d'ailleurs – curieusement au regard de ce qui a été dit ci-dessus à propos de l'affichage – d'un permis ou d'un refus. Ceux qui se sont intéressés au projet bénéficient donc d'une meilleure information sur le suivi de leur réaction. Ceci ne constitue toutefois pas nécessairement un réel avantage¹²⁶⁶. L'article 343 du code n'impose pas de forme particulière pour cette notification. L'autorité dispose donc d'une certaine marge de manœuvre mais ne doit évidemment jamais perdre de vue la nécessité de se réserver la preuve de son accomplissement¹²⁶⁷.

Les dispositions applicables permettraient-elles de mettre en place une information électronique? L'habilitation à l'exécutif que l'on trouve aux articles 4 du C.W.A.T.U.P. et D.77 du Livre I^{er} du C.W.E. nous semblent suffisantes à cet effet, pour autant qu'il soit prévu que l'information électronique ne remplace pas l'affichage.

En ce qui concerne la décision de classement, tout en ne prévoyant en revanche aucune forme de publicité pour la décision de ne pas classer le bien concerné¹²⁶⁸, le législateur a multiplié les modes de publicité. En effet, cette décision doit être publiée par mention au Moniteur belge, être

1263. Dans le cadre du D.P.E., il n'y a pas, en sus de l'affichage, d'avertissement individuel. Au cours des travaux préparatoires du D.P.E., il avait été suggéré de faire en sorte que les participants à l'enquête soient personnellement avertis de la décision prise, en opérant d'ailleurs une distinction entre les réclamations individuelles et les pétitions, mais le ministre a rejeté cet amendement en invoquant des éventuels problèmes de gestion et en rappelant l'existence de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 156). Cela étant, l'article D.77 du livre I^{er} du C.W.E. constituerait une habilitation suffisante pour permettre au gouvernement de mettre le régime du permis d'environnement sur pied d'égalité avec celui des permis d'urbanisme et de lotir mais elle n'a pas été mise en œuvre jusqu'à présent.

1264. L'article 343 impose une notification «aux réclamants». Il s'agit sans conteste des «personnes ayant introduit individuellement des réclamations ou observations» de l'article 341 mais s'agit-il également des cosignataires d'une pétition? À défaut de précision dans le texte et au vu de la définition que nous avons donnée ci-dessus des réclamants, la réponse est sans doute positive.

1265. Voy. C.E., 13 mai 2004, *Subay*, n° 131.427, sur la base d'une «interprétation raisonnable» de l'article 343 du C.W.A.T.U.P.

1266. En effet, par ce biais, les participants à une enquête publique sont les seules personnes vis-à-vis desquelles le titulaire de permis est certain que le délai de recours au Conseil d'État commence à courir à une date déterminée. Sur ce point, les pétitionnaires sont donc les moins bien lotis des riverains du projet.

1267. Voy. ci-après l'examen des sanctions.

1268. Tout se passe à cet égard comme si le législateur n'envisageait pas de décision de non classement.

annoncée par voie d'affiches à la maison communale et «sur les lieux concernés», faire l'objet d'une transcription au bureau de conservation des hypothèques et être notifiée individuellement à certaines personnes ¹²⁶⁹.

Quant aux décisions à portée collective, elles ne font jamais l'objet d'une notification individuelle ¹²⁷⁰ et sont exclusivement portées à la connaissance du public via les modes de publicité collective ¹²⁷¹ habituellement liés aux décisions relevant de la démocratie représentative: les documents régionaux ¹²⁷² sont publiés au Moniteur belge et les documents communaux par affichage aux valves communales, dans le cadre de l'article L1133-1 du C.D.L.D. ¹²⁷³. La publication n'a cependant lieu qu'en cas de décision «favorable»: en principe, si la décision consiste finalement à ne pas adopter le nouveau document, aucune publicité n'est prévue ¹²⁷⁴.

Par exception à cette convergence avec la démocratie représentative, le plan de secteur et le P.C.A. font l'objet d'un mode de publicité

1269. En ce qui concerne l'obligation de notification mise à charge du gouvernement et du propriétaire, le texte prévoit encore, malgré la «simplification» du décret R.E.S.A., l'usage du recommandé postal (alinéas 1^{er} et 2 de l'article 204 du C.W.A.T.U.P.). Aucune forme n'est par contre prévue pour la notification individuelle mise à charge de la commune (alinéa 3). S'il lui revient de se ménager une preuve à cet égard, il reste que la souplesse de ce texte doit être approuvée: d'une part, elle permet de faire face à toute situation particulière et, d'autre part, elle ne cède en rien à la nécessité de clarté.

1270. On se dira que le contraire serait sans doute impossible au vu du grand nombre de personnes susceptibles d'être concernées: les considérations pratiques ont pris ici le dessus. Il faudra cependant se demander si cette situation est conforme à la Convention d'Aarhus et aux directives européennes, que nous examinerons dans la seconde partie de notre travail.

1271. Voy. le paragraphe 32 de l'arrêt *de Geouffre de la Pradelle* de la Cour européenne des droits de l'homme, du 24 novembre 1992.

1272. S.D.E.R., plan de secteur, P.W.E.D.D., programmes sectoriels et conventions environnementales.

1273. C'est le cas pour le S.S.C., le P.C.A. et le R.U.E. L'article 79 du C.W.A.T.U.P. ne prévoit rien à propos de la publication du R.C.U. mais, s'agissant d'un règlement communal, c'est l'article L1133-1 du C.D.L.D. qui est d'application. En ce qui concerne le P.C.E.D.N., l'article 5, § 10, de l'arrêté du 27 mai 1999 est moins clair: il prévoit très largement que le collège échevinal doit «informer la population» du contenu du plan et lui laisse donc le choix du mode. Le collège échevinal est cependant soumis au contrôle relevant du critère de l'effet utile et il sera donc sans doute prudent de procéder à tout le moins à un affichage correspondant à l'article L1133-1 du C.D.L.D. Quoi qu'il en soit, en application de l'article D.60, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E., le P.C.E.D.N. doit en tout état de cause être publié au Moniteur belge.

1274. Ceci dit, en ce qui concerne le P.C.A., la publication au Moniteur s'impose également en cas d'arrêté de refus, exprès ou tacite, d'approbation par le gouvernement (article 52, § 3, du C.W.A.T.U.P.). Par contre, la décision que le conseil communal prendrait de ne pas poursuivre l'élaboration d'un P.C.A. ne doit pas être publiée.

supplémentaire mais non secondaire¹²⁷⁵. Il constitue un curieux « croisement », en ce sens que le plan de secteur fait l'objet d'un affichage communal¹²⁷⁶ tandis que le P.C.A. est publié au Moniteur belge¹²⁷⁷. Quoi qu'il en soit, ces deux instruments font donc l'objet d'une très large publicité. Dans le même ordre d'idée, en plus de l'être au Moniteur belge, les conventions environnementales sont publiées sur l'un des sites internet du M.R.W.¹²⁷⁸.

Une dernière précision. L'article 4 du C.W.A.T.U.P. prévoit que « les décisions sont annoncées par voie d'affiches ». Or, on l'a vu, ce texte est applicable à toute décision qui relève du Livre I^{er} du Code. Comme on vient de le voir, cela n'ajoute rien en ce qui concerne les décisions collectives communales ou le plan de secteur. En revanche, cette exigence s'applique aux arrêtés de désignation des S.A.E.R.¹²⁷⁹ ainsi qu'au S.D.E.R., pour lesquels les textes spécifiques ne prévoient pas d'affichage post-décisionnel.

2. Destinataires

En droit de la protection du patrimoine, l'avertissement individuel est avant tout prévu au bénéfice du propriétaire mais le texte vise également, plus largement, les « personnes mentionnées à l'article 198 », parmi lesquelles on trouve, en sus du propriétaire, le locataire ou occupant. Nous verrons ci-après qu'à cet effet, le législateur a mis ici en place un système original de transfert d'informations. Pourtant visée par l'article 198 au titre de l'information préalable, la personne qui a été autorisée à effectuer des travaux dans le bien protégé, n'est curieusement pas concernée par ce système.

Pour le reste, comme indiqué ci-dessus en ce qui concerne l'information préalable, les destinataires sont évidemment les personnes susceptibles d'être averties par la publication au Moniteur belge – la population dans son ensemble –, aux valves communales – la population communale

1275. Le Conseil d'État en déduit d'ailleurs que ce n'est qu'après la réalisation complète de cette double publication que le plan peut entrer en vigueur (C.E., 11 sept. 1981, *A.s.b.l. Werkgroep voor milieubeheer Braschaat*, n° 21.384; M. PÂQUES, « Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions », in *Het Milieu – L'environnement*, Turnhout, Fédération royale des notaires belges, 1993, p. 205, citant Cass., 20 nov. 1984, *Am.*, 1985, p. 25) et que les délais de recours prennent cours (voy. ci-dessous).

1276. L'article 44, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P. ne prévoit aucune modalité pratique à cet égard.

1277. Plus précisément, l'avis au Moniteur belge doit viser soit l'approbation du P.C.A., soit le refus d'approbation. Voy. l'article 52, § 3, du C.W.A.T.U.P.

1278. Article D.86, § 4, du livre I^{er} du C.W.E.

1279. Elle s'ajoute à celle de la publication visée par l'article 168, § 6, du Code.

–, sur les lieux – la population du quartier – ou par notification individuelle – les personnes qui se sont manifestées au cours de l'enquête.

En ce qui concerne cette dernière forme d'information postérieure, il est loin d'être certain que, telle qu'organisée par le C.W.A.T.U.P., elle est suffisante au regard de l'article 17 du D.E.I.E. puisqu'elle ne s'adresse précisément qu'aux seuls réclamants¹²⁸⁰.

3. Contenu

L'affichage et la publication dont il a été question ci-dessus ne contiennent avant tout qu'un simple avis portant sur l'objet de la décision adoptée¹²⁸¹. En d'autres termes, ce n'est en principe pas la décision elle-même, dans son intégralité, qui doit être publiée. Ceci dit, à quoi correspond exactement l'objet de la décision: à la délivrance du permis ou également à une description du projet autorisé et des conditions imposées; au principe de l'adoption du document collectif ou à son contenu? En ce qui concerne les permis, la réponse importe peu. En effet, l'article D.77 du Livre 1^{er} du C.W.E. donne au gouvernement mission de déterminer les modalités suivant lesquelles la décision est rendue publique¹²⁸² mais, en renvoyant notamment aux conditions d'exploitation, aux motifs de la décision et, le cas échéant, aux «principales mesures destinées à éviter, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs importants du projet», il vise plus que le dispositif de la décision¹²⁸³. Dans cette mesure, le renvoi aux dispositions du C.W.A.T.U.P. et du D.P.E. n'est pas suffisant¹²⁸⁴.

1280. Voy. J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 83.

1281. Voy. les dispositions susmentionnées. À cet égard, voy. C.E., 9 janv. 1986, *Laureyssens*, n° 26.043: la publication d'un plan de secteur répond à la notion de publication par extrait lorsqu'elle contient tous les éléments du dispositif de l'arrêté qui l'arrête. Il n'est pas requis qu'une publication par extrait mentionne également le préambule et les motifs de l'arrêté.

1282. Pour rappel, cette disposition est d'application à tout permis d'urbanisme, de lotir ou d'environnement. Les exigences qui y sont formulées s'ajoutent donc à celles qui sont déjà prévues par d'autres textes – notamment en termes de notification individuelle – mais qui n'y correspondent pas à suffisance.

1283. Cette publication doit donc porter sur l'intégralité de la décision. Le mode de publication n'est pas imposé au gouvernement, qui n'est donc pas forcé de procéder par voie de notification individuelle.

1284. Dans le même sens, comp. J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 83, qui estime, d'une part, que la notification individuelle dont il va être question ci-après en ce qui concerne les permis d'urbanisme ou de lotir ne peut suffire dès lors qu'elle ne s'adresse qu'aux seuls réclamants et que, d'autre part et de manière générale, l'affichage est également insuffisant.

Quand le texte applicable prévoit une notification individuelle de la décision adoptée, on peut également se demander s'il suffit d'y reprendre le dispositif, s'il faut également y reproduire la motivation formelle et/ou s'il faut y joindre une copie du formulaire réglementaire imposé. En ce qui concerne les permis d'urbanisme ou de lotir, il existe dans certaines communes une pratique dans le sens de la première réponse. Nous ne pouvons y acquiescer. En effet, la motivation formelle fait légalement partie intégrante de la décision. En tout état de cause, le délai de recours au Conseil d'Etat ne commence à courir qu'à partir de la prise de connaissance du contenu de la décision. Les autorités ont donc tout intérêt à notifier le tout immédiatement et c'est dans ce sens que s'oriente la jurisprudence récente du Conseil d'Etat¹²⁸⁵. Il arrive que le texte indique expressément que la notification doit porter sur l'arrêté adopté lui-même, ce qui renvoie clairement à la troisième solution¹²⁸⁶.

Certaines dispositions imposent la fourniture d'informations supplémentaires :

- dans le cadre du D.P.E., l'affichage doit mentionner, en sus de l'objet de la décision, où et quand elle peut être consultée¹²⁸⁷ et comment un recours peut être introduit à son encontre¹²⁸⁸ ;
- l'article 14, § 4, du C.W.A.T.U.P. prévoit que la déclaration environnementale liée au S.D.E.R. doit être publiée dans son intégralité au Moniteur belge, contrairement à ce qui est prévu pour les autres instruments collectifs à l'exception du plan de secteur (v. ci-après) ;
- l'article 17, § 4, du C.W.A.T.U.P. prévoit que le public doit être informé du fait qu'il peut prendre connaissance du S.S.C. et de la déclaration environnementale à la commune ;
- en ce qui concerne le P.W.E.D.D., il est *a priori* question, à l'article D.43 du Livre I^{er} du C.W.E., de publication par extraits. On ignore

1285. C.E., 15 mars 2005, *De Bolle et crts*, n° 142.165 ; C.E., 5 déc. 2003, *De Bolle*, n° 126.074. On renvoie pour le surplus à ce qui sera dit ci-après des effets de la participation en rapport avec le contentieux.

1286. C'est le cas en droit de la protection du patrimoine : voy. l'article 204 du C.W.A.T.U.P. Il ne s'agit donc pas de donner connaissance de « l'existence de l'arrêté » puisque, en adoptant le texte en question, le législateur ne pouvait ignorer cette distinction bien ancrée dans la jurisprudence du Conseil d'État (voy. not. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 710 et 711 ; F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, pp. 772 et s. ; C.E., 29 oct. 2002, *Van Hyfte et Claeyls*, n° 112.014, C.D.P.K., 2003, p. 122 et obs. S. LUST, « Over de beroepstermijn voor derden-belanghebbenden tegen stedenbouwkundige vergunningen, de verigbaarheid met de onmiddellijke omgeving van niet-residentiële gebouwen in woongebieden, en het gezag van gewijsde van een burgerlijk vonnis voor de Raad van State »).

1287. Voy. ég. le paragraphe 3 de l'article 38 du D.P.E.

1288. Article 38 du D.P.E.

- pourquoi il s'agit ici d'extraits au pluriel. Quoi qu'il en soit, l'article D.60, alinéa 2, impose, lui, une publication du plan dans son intégralité, accompagné de la déclaration environnementale et des mesures de suivi¹²⁸⁹. Ce texte s'applique également au PCEDN ainsi qu'aux programmes sectoriels;
- en ce qui concerne le plan de secteur, l'article 44 du C.W.A.T.U.P. impose la publication intégrale au Moniteur belge de l'avis de la C.R.A.T. et de la déclaration environnementale. Par ailleurs, l'affichage communal doit inviter la population à prendre connaissance du plan et de la déclaration communale à la commune;
 - l'article D.86, § 4, du Livre I^{er} du C.W.E. prévoit que les conventions environnementales sont publiées dans leur intégralité;
 - en ce qui concerne le P.C.A., l'affichage doit comporter une invitation à la population à prendre connaissance notamment de la déclaration environnementale à la maison communale¹²⁹⁰;
 - l'article 19, alinéa 2, des L.C.C.E. impose, en ce qui concerne les actes à portée individuelle, de mentionner l'existence, la forme et le délai de recours à l'encontre de la décision adoptée, à défaut de quoi le délai de recours ne commence pas à courir¹²⁹¹.

4. *Moment*

L'affichage du permis d'urbanisme ou de lotir doit avoir lieu « avant l'ouverture du chantier » quand le permis autorise des travaux et « dès les préparatifs, avant que l'acte ou les actes ne soient accomplis » dans les autres cas¹²⁹². Aucune autre précision n'est fournie: notamment un délai maximal à partir de l'adoption de la décision n'est pas imposé. Au contraire, en ce qui concerne le permis d'environnement, un tel délai est prévu: l'affichage doit avoir lieu relativement rapidement après la prise de décision, à savoir dans les dix jours de celle-ci¹²⁹³. L'obligation d'aff-

1289. Ce texte prévaut clairement sur l'article D.43, en application de l'article D.61, § 3, déjà examiné.

1290. Cette exigence a déjà donné lieu à du contentieux (voy. M. PÂQUES, « Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions », in *Het Milieu – L'environnement*, Turnhout, Fédération royale des notaires belges, 1993, p. 205).

1291. Voy. par ex. C.E., 19 juill. 2006, *Hargot*, n° 161.405; C.E., 15 mars 2005, *De Bolle et crts*, n° 142.165; C.E., 5 déc. 2003, *De Bolle*, n° 126.074; C.E., 13 nov. 2001, *Feron*, n° 100.811.

1292. Article 134 du C.W.A.T.U.P. La seconde hypothèse vise sans doute avant tout le permis de lotir: les actes concernés sont alors sans doute non seulement les éventuels équipements à réaliser mais également les ventes de lots. On peut éventuellement également penser, à titre d'exemple, à la modification de destination de l'article 84, § 1^{er}, 6°, du Code.

1293. Article 38, § 2, du D.P.E.

fichage est sans doute avant tout protectrice des intérêts du demandeur de permis¹²⁹⁴. En droit de l'urbanisme, l'absence de délai maximal obligatoire n'empêche pas le titulaire du permis de procéder immédiatement à l'affichage¹²⁹⁵. Quant à la notification individuelle des décisions prises sur les demandes de permis, telle qu'elle est prévue en droit de l'urbanisme, elle doit avoir lieu «dans les vingt jours» de la décision¹²⁹⁶.

Pour l'essentiel, l'information postérieure à une décision de classement n'est soumise à aucun délai particulier. Si le propriétaire et le collègue échevinal doivent accomplir leur mission dans les quinze jours de la réception par eux de la notification qui leur est adressée par le gouvernement, les obligations mises à charge du gouvernement (publication au Moniteur, notification individuelle, transcription) ne sont, elles, soumises à aucun délai maximal à dater de l'adoption de la décision.

Enfin, en ce qui concerne les plans et programmes et les normes de conduite, aucun délai n'est formellement imposé aux autorités pour procéder à l'information postérieure à la prise de décision: il est seulement prévu, dans certains cas, un délai pour la transmission du document régional aux communes¹²⁹⁷. Ceci étant, l'entrée en vigueur de ces documents dépend du moment de cette information¹²⁹⁸ et il en va de même de la prise de cours du délai de recours devant le Conseil d'Etat¹²⁹⁹.

5. *Durée*

Dans le cadre du C.W.A.T.U.P., en cas de travaux, l'affichage des permis doit perdurer pendant toute la durée du chantier et, dans les autres cas, l'affichage doit persister «durant toute la durée de l'accomplissement»

1294. Spécialement en droit de l'environnement, on se rappelle en effet le recours organisé obligatoire dont les tiers disposent contre un permis d'environnement doit être intenté dans les 20 jours du premier jour de l'affichage. En imposant un affichage rapide, il s'agit de permettre au demandeur de voir rapidement si un recours sera intenté.

1295. Avec cependant l'effet limité que ça pourrait avoir sur la prise de cours du délai de recours, dans l'hypothèse où la décision devrait également être notifiée individuellement (voy. ci-après).

1296. Article 343 du C.W.A.T.U.P.

1297. Dans les dix jours de la publication au Moniteur belge en ce qui concerne le S.D.E.R. (article 14, § 5, du C.W.A.T.U.P.), le plan de secteur (article 44, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.) et – *a priori* curieusement dès lors qu'il s'agit en principe d'un document communal – le P.C.A. (article 52, § 3, du C.W.A.T.U.P.). En ce qui concerne le P.W.E.D.D., aucun délai n'est prévu pour la transmission aux communes (article D.43, alinéa 3, du livre I^{er} du C.W.E.).

1298. Voy. ci-dessus.

1299. Voy. ci-après.

des actes concernés. Au contraire, l'article 38 du D.P.E. prévoit un affichage d'une durée potentiellement limitée à « au moins » dix jours¹³⁰⁰.

En droit de la protection du patrimoine, l'affichage doit durer trente jours « au minimum »¹³⁰¹ et la transcription a, par nature, une durée de vie indéterminée.

En ce qui concerne les plans, programmes et normes de conduite, l'information postérieure n'est soumise à aucune durée minimale: notamment, il n'est pas prévu que l'affichage communal de l'article L.1133-1 du C.D.L.D. doive durer un certain temps. Une fois de plus, le critère de l'effet utile devra pallier les carences normatives.

6. *Responsable*

L'information postérieure est, pour l'essentiel, à charge de l'auteur de la décision à publier: c'est le gouvernement wallon qui doit assurer la publication du S.D.E.R., du P.W.E.D.D., du plan de secteur et des conventions environnementales¹³⁰², la commune qui doit assurer la publication du S.S.C. et du R.C.U., le bourgmestre qui procède à l'affichage du permis d'environnement¹³⁰³ et l'administration communale qui procède à la notification individuelle des décisions d'urbanisme¹³⁰⁴.

1300. Au cours des travaux préparatoires du D.P.E., un commissaire avait suggéré l'allongement du délai de dix à trente jours, sur la base du motif suivant: « pour que la population dispose d'un délai suffisamment long pour être informée de la décision. En effet, si la population n'a pas connaissance d'une décision, elle pourrait estimer que c'est en raison du délai trop court. (...) De plus, le recours étant possible pendant vingt jours à partir du moment de la prise de connaissance de la décision, il est normal que la publicité puisse au moins se faire pendant ce délai » (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 152). Cet amendement a été rejeté, en rappelant que le bourgmestre peut décider que l'affichage sera plus long (voy. les termes « au moins »; sur la base de ces termes, le ministre (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 154) « croit » à juste titre que « la commune peut toujours librement augmenter les lieux d'affichage par rapport à ceux prévus dans l'article 39 du projet de décret sans qu'il soit nécessaire de le préciser ») et que, vu la disparité entre les communes, il est bien qu'elles puissent décider souverainement de la période d'affichage. Cette justification ne nous convainc cependant pas: il n'en reste pas moins que le texte permet à toute commune qui le souhaite de se limiter à dix jours. Il faudra vérifier si cela est suffisant au regard des éléments de la seconde partie.

1301. Article 204 du C.W.A.T.U.P.

1302. L'article D.86, § 4, du livre I^{er} du C.W.E. ne l'indique pas expressément mais on ne voit pas qui d'autre pourrait s'en charger, alors que les communes et les particuliers sont totalement absents de l'organisation de l'enquête publique.

1303. Article 38 du D.P.E. Il est vrai, cependant, que ce n'est pas le bourgmestre qui prend la décision mais le collège échevinal, mais il s'agit de deux organes communaux.

1304. Article 343 du C.W.A.T.U.P.

Il y a cependant un certain nombre d'exceptions :

- le P.C.A. est publié au Moniteur belge par la commune ou par le gouvernement, suivant celui des deux qui est le plus diligent¹³⁰⁵ ;
- l'affichage du permis d'urbanisme ou de lotir doit être réalisé par son titulaire¹³⁰⁶.

On ignore, en outre, qui doit, en ce qui concerne l'arrêté de désignation d'un S.A.E.R. et le S.D.E.R., procéder à l'affichage prévu par l'article 4 du C.W.A.T.U.P. *A priori*, à défaut d'indication, il s'agit sans doute du gouvernement mais, vu les problèmes pratiques que cela pourrait poser¹³⁰⁷, il serait évidemment utile que le législateur clarifie la situation.

Plus intéressant est l'article 38, § 4, du D.P.E., qui prévoit, en plus des conséquences classiques d'un défaut d'affichage¹³⁰⁸, un mécanisme original qui permet, en cas d'absence d'affichage par le collègue échevinal, à « toute personne intéressée »¹³⁰⁹, de mettre en demeure le fonctionnaire technique d'y procéder dans les quinze jours¹³¹⁰. Il y a donc là également une intervention des particuliers dans l'affichage post-décisionnel¹³¹¹.

Il en va de même en droit de la protection du patrimoine où, pour s'assurer de la bonne réception de l'information postérieure par ses destinataires¹³¹², le législateur a mis celle qui est destinée au locataire ou à

1305. Article 52, § 3, du C.W.A.T.U.P.

1306. Article 134 du C.W.A.T.U.P.

1307. Les textes n'autorisent nullement le gouvernement à imposer aux communes de procéder à l'affichage sur leurs panneaux habituels.

1308. Voy. ci-après.

1309. Dans l'avant-projet de décret, seul le demandeur était habilité à le faire et pouvait lui-même procéder à l'affichage. Le texte a été modifié à la suite de l'avis du Conseil d'État (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/1, p. 81), qui avait indiqué que le demandeur n'avait pas nécessairement connaissance de toutes les données qui doivent figurer dans l'avis et qui avait émis des doutes quant à la possibilité pour un particulier d'aller lui-même procéder à un affichage aux valves communales...

1310. Le texte précise cependant que cette possibilité peut être utilisée « avant toute mise en œuvre du permis » : faut-il attendre d'y avoir procédé pour pouvoir mettre en œuvre le permis ou bien faut-il, à peine de perdre cette possibilité, se dépêcher de l'exercer avant que le permis ne soit mis en œuvre ? Au vu des travaux préparatoires, c'est clairement la première solution qui s'impose : ils indiquent expressément que, dans un but de « sauvegarde des droits des tiers concernés », la mise en œuvre du permis est subordonnée à l'affichage (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 155).

1311. La disposition peut également être considérée comme protectrice de celui qui a obtenu son permis, dans la mesure où elle lui permet de faire courir le délai de recours de vingt jours dont disposent les tiers et qui prend cours à dater du premier jour de l'affichage (voy. ci-après).

1312. Dès lors que le gouvernement ne peut que difficilement les connaître et connaître leurs coordonnées.

l'occupant à charge du propriétaire et du collègue échevinal¹³¹³, en sus du gouvernement¹³¹⁴. De la sorte, cette information est assurée par trois personnes différentes.

§ 3. L'enquête ciblée

Les textes qui prévoient une enquête ciblée ne fournissent que très peu de précisions à propos de ses modalités procédurales, laissant ces dernières la plupart du temps à l'entière appréciation des autorités compétentes. Généralement, les seules indications portent sur le délai et, parfois, sur le moment de la réaction, à savoir souvent après l'enquête publique¹³¹⁵. Il arrive également parfois que le texte impose l'indication, dans une déclaration environnementale, de la manière dont les résultats de l'enquête ciblée ont été pris en compte¹³¹⁶.

Les autorités disposent donc généralement d'une grande liberté de choix au cas par cas. C'est ce qui nous fait dire que, s'il y a bien un mode de participation susceptible d'être mis en œuvre au stade de l'élaboration d'un avant-projet, c'est celui de l'enquête ciblée¹³¹⁷. Ceci étant, pour éviter une sanction liée au critère de l'effet utile, sans doute les autorités peuvent-elles se fonder sur ce que les textes applicables aux enquêtes

1313. Le premier doit prévenir le «locataire ou occupant» (article 204, alinéa 2), tandis que le second ne doit prévenir que «l'occupant» (article 204, alinéa 3; s'agissant d'une notion de fait, on suppose que le législateur a voulu éviter au collègue échevinal de rechercher les éventuelles relations juridiques existantes). L'obligation doit être remplie dans les quinze jours de la réception de la notification adressée par le gouvernement.

1314. Article 204, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

1315. Ainsi, dans le cadre de l'élaboration du S.D.E.R., l'intervention des bénéficiaires de l'éventuelle enquête ciblée doit avoir lieu dans les quarante-cinq jours de la fin du délai d'enquête publique (article 14, § 3, du C.W.A.T.U.P.). En ce qui concerne les S.A.E.R., le délai de réaction est de trente jours et le texte précise également que la réaction doit avoir lieu par recommandé postal. Dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur et du P.C.A., le texte prévoit non seulement le délai de réaction, de soixante jours mais également le moment, à savoir dans les soixante jours de la clôture de l'enquête publique pour le plan de secteur (article 43, § 4, du C.W.A.T.U.P.) et dans les huit jours pour le P.C.A. (article 51, § 3). En ce qui concerne les conventions environnementales, l'article D.86, § 3, du livre I^{er} du C.W.E. se limite à préciser le délai et l'effet de son dépassement. La précision de ce dernier constitue d'ailleurs une curiosité en ce sens que les textes prévoient extrêmement rarement qu'en cas de dépassement du délai prévu pour l'enquête ciblée, la réaction de ses bénéficiaires est réputée favorable.

1316. Voy. par ex., en ce qui concerne le P.W.E.D.D., le P.C.E.D.N. et les programmes sectoriels, l'article D.60, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E.

1317. À l'instar de ce qui est prévu au bénéfice de certaines personnes morales de droit privé dans le cadre de l'adoption du plan des C.E.T. (voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2004 fixant les délais relatifs à l'établissement de l'avant-projet de plans des centres d'enfouissement technique).

publiques prévoient, sous réserve des commentaires qui viennent d'en être faits.

Le régime de la demande de modification de permis de lotir est à cet égard exceptionnel, dans la mesure où une série de précisions y sont prévues, même si celles-ci restent relativement maigres¹³¹⁸. Le moment de l'information préalable est par exemple précisé. Ce moment est d'ailleurs particulier puisque le demandeur doit s'adresser aux propriétaires de lots avant le dépôt de sa demande auprès de l'administration et ce, pour déterminer ceux qui sont disposés à contresigner cette demande. Par ailleurs, le demandeur doit, avant de la déposer, avertir de la demande ceux qui refusent de la contresigner et le texte ne l'empêche nullement d'attendre leurs réactions avant de décider de la déposer ou, si les réactions négatives sont trop nombreuses, de ne pas la déposer¹³¹⁹. Le choix de la forme de réaction est ici inexistant: les réactions des propriétaires de lots non signataires de la demande doivent impérativement être adressées au collègue échevinal par recommandé postal. Le texte précise encore que le délai de réaction est de trente jours¹³²⁰. Il n'y a pas d'autre détail. Notamment, l'article 103 du C.W.A.T.U.P. ne prévoit pas d'information postérieure spécifique des propriétaires de lots: c'est l'article 134 du Code qui s'applique, avec son caractère éventuellement insuffisant¹³²¹.

Une question se pose également à propos de l'article D.57, § 3, du C.W.E., relatif à l'enquête ciblée portant sur le projet de P.W.E.D.D. ou de PCEDN. La référence qui est faite dans ce texte au seul gouvernement wallon au titre de l'autorité compétente pour «juger utile» de consulter d'autres personnes laisse entendre que c'est lui qui décide de la tenue ou non de cette enquête. En soi, cela ne pose à vrai dire aucun problème mais, le PCEDN étant un instrument communal, il s'agit malgré tout d'une curiosité. Il est par ailleurs regrettable que la procédure de prise de décision concernant le principe de l'organisation de cette enquête ne soit pas organisée par les textes.

1318. Voy. l'article 103 du C.W.A.T.U.P.

1319. Voy. ci-après l'examen des effets de la participation.

1320. Ce délai se compte à dater du dépôt à la poste des lettres recommandées adressées par le demandeur. Pour rappel, les précisions de l'article 10 du C.W.A.T.U.P. sont applicables à ce délai.

1321. Voy. ci-dessus.

§ 4. Les conseils consultatifs

A. L'information préalable

1. Formes

Dans de nombreuses hypothèses, la commission consultative concernée se voit octroyer le droit de rendre, dans le cadre d'une procédure décisionnelle, un avis d'initiative, c'est-à-dire sans qu'une demande lui soit préalablement adressée par l'autorité compétente. C'est à tout le moins le cas de la C.R.A.T.¹³²² ou de la C.C.A.T. et, parfois, du C.W.E.D.D.¹³²³, dans le cadre de la procédure d'élaboration des principaux plans, programmes et normes de conduite du droit de l'urbanisme¹³²⁴. C'est également le cas des commissions de conservation des sites Natura 2000¹³²⁵ ainsi que du C.S.W.C.N.¹³²⁶. L'intervention ne se fait donc pas là sur demande et il va de soi que les précisions ci-dessous ne sont pour l'essentiel pas d'application. S'agissant malgré tout de réagir dans le cadre de l'élaboration d'une décision que l'autorité envisage d'adopter, cette intervention implique néanmoins une information préalable. Les textes vont effectivement dans ce sens puisque les commissions concernées sont, comme on va le voir en examinant la phase de préparation à la réaction, en principe tenues informées en permanence des travaux d'élaboration des documents concernés et ce, dès le stade de leurs «travaux préparatoires». Certaines commissions consultatives disposent également, on l'a vu, d'un droit d'initiative général, susceptible de s'exercer en dehors de toute procédure décisionnelle: il va de soi que, dans ce cas, les précisions procédurales qui suivent sont «encore moins» d'application, en ce sens qu'il n'y a même pas d'information préalable.

Pour le reste, les commissions concernées sont appelées à intervenir sur la base d'une demande qui leur est faite par l'autorité compétente. Le droit d'initiative dont il vient d'être question, s'il existe, ne dispense pas l'autorité d'adresser une telle demande à la commission concernée.

1322. Citant *Doc.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 29, F. HAUMONT indique qu'il «s'agit d'associer la commission au processus d'élaboration du plan et pas uniquement de lui demander son avis après l'enquête publique» (F. HAUMONT, «L'urbanisme», *in Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 339).

1323. Voy. les articles 14, § 1^{er} (S.D.E.R.) et 17, § 1^{er} (S.S.C.). On ne perçoit pas pourquoi le C.W.E.D.D. n'est pas partout mis sur un pied d'égalité avec les deux autres commissions.

1324. Voy. les articles 14, § 1^{er} (S.D.E.R.), 17, § 1^{er} (S.S.C.), 42, *in fine* (plan de secteur), 50, § 3 (P.C.A.) et 79, § 1^{er} (R.C.U.), du C.W.A.T.U.P. On remarque notamment l'absence, dans cette énumération, du R.U.E.

1325. Article 30, § 2, alinéa 3, de la L.C.N.

1326. Article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 18 octobre 1990.

De même, quand ce droit n'existe pas, l'intervention de la commission concernée a nécessairement lieu sur demande¹³²⁷.

La forme de cette demande d'avis n'est pas précisée par les textes, ce qui laisse *a priori* à l'autorité compétente une grande marge de manœuvre pour décider au cas par cas. A peine de s'exposer aux sanctions applicables dans les hypothèses où la participation manque là où elle est obligatoire, elle prendra de préférence la précaution de se réserver une preuve suffisante de la formulation de sa demande¹³²⁸. Par ailleurs, la forme de cette dernière peut évidemment faire l'objet d'un contrôle sur la base du critère de l'effet utile.

2. Contenu

De manière générale, il faut que l'organisme consulté se prononce en connaissance de cause et, donc, que, dans le cadre de l'information préalable, l'autorité lui fournisse « *tous les éléments nécessaires d'appréciation* »¹³²⁹.

En principe¹³³⁰, les demandes d'avis adressées aux conseils consultatifs doivent être accompagnées de certains documents¹³³¹. Il s'agit avant tout du projet soumis à la décision. Ce constat vaut en ce qui concerne les plans, programmes et normes de conduite¹³³² ainsi qu'en ce

1327. Voy. par ex. l'intervention du C.W.E.D.D. et de la C.C.A.T. ou de la C.R.A.T. sur la demande d'information du demandeur de permis à propos du contenu de l'étude d'incidences à réaliser (article R.57 du livre I^{er} du C.W.E.). Voy. ég. l'intervention du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'article D.68 du livre I^{er} du C.W.E. Le texte ne vise pas formellement une demande mais ce qu'il organise revient au même.

1328. En recourant par exemple au recommandé postal ou au service de messagerie privé qui atteste des envois, quand elle doit joindre à sa demande des documents qui sont repris sur un support papier.

1329. R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. I, Paris, Montchrestien, 1988, p. 695.

1330. Une exception notable à cet égard se trouve à l'article D.68, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E. : l'autorité n'est tenue que d'informer le C.W.E.D.D. de ce qu'elle a décidé que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qu'elle attend son avis, sans même devoir lui transmettre, en annexe à cette information, le dossier de demande de permis. Il s'agit certes d'un texte décréteil mais cela n'empêche pas de s'interroger sur sa validité au regard des normes supérieures, examinées dans la seconde partie de notre travail.

1331. Ce qui suit ne vaut pas dans le cadre de l'article R.57 du livre I^{er} du C.W.E., où l'intervention des conseils consultatifs visés est tout à fait limitée par la demande formulée par le demandeur de permis adressée à l'autorité à propos des informations à fournir dans le cadre de l'étude d'incidences.

1332. Ceci vaut également quand le conseil consultatif concerné doit être consulté avant la réalisation de l'évaluation des incidences sur l'environnement (voy. par ex. pour le plan de secteur, l'article 42, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.).

qui concerne les décisions de classement¹³³³. Il vaut également pour les autorisations puisque c'est ce que constitue, *grosso modo*, une demande de permis¹³³⁴. *A priori*, donc, l'affirmation que «*doivent être soumises à l'avis toutes les questions que pose l'affaire*»¹³³⁵ ne correspond pas à la réalité des textes de droit positif.

Ceci dit, dans un certain nombre de cas¹³³⁶, la demande d'avis doit aller au-delà et les textes imposent d'y adjoindre d'autres informations ou documents. Ainsi, lorsqu'une évaluation des incidences s'impose, la demande d'avis doit être accompagnée du document d'évaluation des incidences sur l'environnement. Cela vaut tant pour les plans, programmes et normes de conduite¹³³⁷ que pour les demandes de permis¹³³⁸. De même, dans certains cas, la demande d'avis doit également être accompagnée des réclamations, observations, procès-verbaux et avis formulés au cours de l'enquête publique: le texte établit un lien entre la participation représentative et la participation directe et, éventuellement curieusement¹³³⁹, subordonne en quelque sorte la seconde à la première. C'est généralement le cas dans le cadre de l'élaboration de certains plans,

1333. Il s'agit du «projet de classement», tel qu'il est visé à l'article 198, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. et tel que soumis à enquête publique.

1334. Nous avons déjà dit ci-dessus que cette comparaison n'est évidemment que partielle. On remarquera d'ailleurs à ce sujet ici que, dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme ou de lotir, il n'est pas prévu que la C.C.A.T. soit informée, avant sa réaction, de la décision que la commune projette effectivement d'adopter, contrairement à ce qui est prévu au bénéfice du fonctionnaire délégué (voy. le rapport du collègue échevinal visé au paragraphe 4 de l'article 116 du C.W.A.T.U.P.). La même considération peut être émise à propos de la demande de permis d'environnement.

1335. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 427.

1336. En ce qui concerne le P.C.E.D.N., l'article 5, § 2, *in fine*, de l'arrêté du 27 mai 1999 n'en dit rien. L'autorité est donc libre de décider mais il n'est évidemment pas exclu qu'elle aille au-delà de la simple transmission du projet.

1337. Voy. par ex., en ce qui concerne le plan de secteur, l'article 43, § 4, du C.W.A.T.U.P., et, en ce qui concerne le P.W.E.D.D., le P.C.E.D.N. et les programmes sectoriels, l'article D.57, § 3, du livre I^{er} du C.W.E.

1338. Voy. l'article R.81 du livre I^{er} du C.W.E. On remarque que, alors que l'article R.82 vise un avis à rendre sur les «projets», l'article R.81 ne vise, lui, que les demandes de permis, alors que le concept de projet tel que défini à l'article D.49, 7^o, du livre I^{er} du C.W.E. vise des opérations sans qu'elles soient nécessairement soumises à permis. Mais l'article D.62 n'impose le régime d'évaluation des incidences sur l'environnement qu'aux demandes de permis.

1339. On pourrait en dire beaucoup. Notamment, s'agit-il d'une bonne chose ou pas? Cette question relève cependant d'avantage de la science politique que du droit. Nous avons déjà évoqué ci-dessus la question juridique des rapports chronologiques entre les deux. Nous renvoyons pour le reste à notre analyse des effets de la participation, où nous reviendrons sur les rapports entre ces deux modes de participation.

programmes et normes de conduite¹³⁴⁰. C'est toujours le cas en ce qui concerne les décisions de classement¹³⁴¹. Ça ne l'est en principe pas dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation¹³⁴², sauf pour celles qui portent sur les projets les plus importants du point de vue de leurs répercussions environnementales potentielles, à savoir celles qui sont soumises à étude d'incidences¹³⁴³. Parfois, les résultats de l'enquête administrative doivent également être joints à la demande d'avis adressée au conseil consultatif mais c'est beaucoup plus rare¹³⁴⁴. Enfin, dans le cadre de la procédure d'instruction d'une procédure de classement, la C.R.M.S.F. reçoit une information préalable particulièrement développée puisqu'elle consiste en un « dossier complet »¹³⁴⁵.

3. *Moment*

Le texte applicable précise rarement le moment exact de la demande d'avis¹³⁴⁶. Comme on vient de le voir, cette demande a en tout état de cause et en principe lieu après l'établissement du projet. Si le texte le précise¹³⁴⁷,

1340. Plan de secteur (C.R.A.T. et C.W.E.D.D.: article 43, § 4, du C.W.A.T.U.P.); S.S.C. (C.C.A.T. et C.W.E.D.D.: article 17, § 3, du C.W.A.T.U.P.); P.C.A. (C.C.A.T. et C.W.E.D.D.: article 51, § 3); R.C.U. (C.C.A.T.: article 79, § 3, du C.W.A.T.U.P.). On remarque que, sans que l'on sache réellement pourquoi, ce n'est pas le cas dans le cadre de l'élaboration du S.D.E.R. (article 14, § 3, du C.W.A.T.U.P.) et du R.U.E. (article 33, § 3, du C.W.A.T.U.P.) et il en va de même en ce qui concerne le P.W.E.D.D. et le P.C.E.D.N.

1341. Article 201 du C.W.A.T.U.P.

1342. Ainsi, par exemple, dans le cadre de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, il n'est en principe pas prévu de communication obligatoire des réclamations des particuliers à la C.C.A.T., malgré le fait que, nous l'avons vu, il n'est pas exclu que le délai de réaction dont elle dispose permette de le faire.

1343. Voy. l'article R.81 du livre I^{er} du C.W.E., qui ne vise cependant que la transmission des résultats de la consultation publique préalable à l'étude d'incidences.

1344. C'est le cas au bénéfice de la C.R.A.T. dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur (article 43, § 4, du C.W.A.T.U.P.).

1345. Le « dossier complet » de l'article 201 correspond à l'évidence au « dossier » de l'article 199, § 4, augmenté des observations résultant de l'enquête publique, du procès-verbal de clôture de cette enquête et de la délibération du collège échevinal, tandis que ce « dossier » correspond au projet de classement de l'article 198, § 1^{er}, augmenté des avis déjà rendus.

1346. C'est tout spécialement le cas en ce qui concerne les diverses interventions des commissions de conservation des sites Natura 2000: il n'est rien précisé du tout. Un autre exemple intéressant à ce sujet est fourni par l'article R.57, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E., qui se borne à indiquer que, lorsqu'une demande d'information sur le contenu d'une étude d'incidences sur l'environnement relative à une demande de permis lui est adressée, l'autorité compétente doit consulter les conseils consultatifs concernés « sans délai ».

1347. Évidemment, quand un texte prévoit l'intervention d'un conseil consultatif au stade de l'évaluation des incidences dans le cadre de l'élaboration des plans et programmes et normes de conduite, elle a par la force des choses – ou plutôt des procédures telles qu'elles sont organisées en droit positif – lieu avant l'enquête publique. Lors-

elle doit avoir lieu postérieurement à l'enquête publique et, le cas échéant, dans un certain délai par rapport à elle, court¹³⁴⁸ ou non¹³⁴⁹. En ce qui concerne l'enquête administrative, il n'y a pas véritablement de règle : soit la demande d'avis est postérieure¹³⁵⁰, soit elle est concomitante¹³⁵¹, soit on ne sait pas ce qu'il en est¹³⁵².

qu'une demande de permis est considérée par l'autorité comme étant susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement (article D.68 du livre I^{er} du C.W.E.), elle en informe le C.W.E.D.D., dont le délai d'avis commence immédiatement à courir, alors que l'enquête n'est organisée que par la suite. En cas d'étude d'incidences, sur la base de l'article R.81 du livre I^{er} du C.W.E., la demande de permis accompagnée d'une étude d'incidences est envoyée au C.W.E.D.D. et à la C.C.A.T. en même temps que l'autorité notifie le caractère complet du dossier de demande mais rien n'est prévu si le dossier est réputé complet par l'article 22 du D.P.E. (voy. J. SAMBON, « L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne », *Am.-Env.*, 2004, p. 81). Dans le cadre de l'élaboration du P.W.E.D.D., l'avis du C.W.E.D.D. est demandé en même temps que l'enquête publique (article D.42 du livre I^{er} du C.W.E.) mais le C.W.E.D.D. dispose de vingt jours de plus que le délai d'enquête pour le rendre. Dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme ou de lotir, le collège échevinal doit adresser sa demande d'avis à la C.C.A.T. dans le même délai que celui dans lequel elle doit entamer l'enquête publique, à savoir quinze jours à dater du dépôt de la demande de permis. En d'autres termes, la consultation de la C.C.A.T. a lieu *grosso modo* en même temps que l'enquête publique. Le moment exact où intervient la demande d'avis adressée à la C.R.A.T. dans le cadre de l'élaboration du S.D.E.R. n'est malheureusement pas précisé alors que celui de la réaction de cette commission, par contre, l'est. Quoi qu'il en soit, il s'agit plutôt de la fin de la procédure d'élaboration du document (article 14, § 3, du C.W.A.T.U.P.). Il en va de même en ce qui concerne la demande de réaction de la C.C.U.E. à propos du projet de P.C.E.D.N. : rien n'indique si elle a lieu après ou avant l'enquête publique. Dans le cadre de l'élaboration du S.S.C., la seule précision est « ensuite », de telle sorte qu'on ignore le délai. En termes de protection du patrimoine, l'article 201 du C.W.A.T.U.P. ne dit rien sur le sujet.

1348. D'une dizaine de jours. C'est le cas de la C.C.A.T. par rapport au P.C.A. (article 51, § 3) et au R.C.U. (article 79, § 3) : dans les huit jours de la clôture de l'enquête publique.

1349. C'est par exemple le cas de l'avis de la C.R.A.T. et du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur : les demandes leur sont adressées dans les soixante jours de la clôture de l'enquête publique.

1350. C'est par exemple le cas de l'avis de la C.C.E. dans le cadre de l'élaboration du P.C.E.D.N. et de l'avis de la C.R.M.S.F. sur une proposition de classement.

1351. C'est le cas de l'avis de la C.C.A.T. dans le cadre de l'élaboration du P.C.A. et du R.C.U. et de l'avis de la C.R.A.T. et du C.W.E.D.D. pour le plan de secteur. C'est également le cas de l'avis de la C.C.A.T. dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme ou de lotir (voy. l'article 116, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.). Il en va de même de l'avis du C.W.E.D.D. et de la C.C.A.T. sur une demande de permis d'environnement ou d'urbanisme et de lotir soumise à étude d'incidences (comp. l'article R.81 du livre I^{er} du C.W.E. et l'article 30 du D.P.E. ou l'article 116, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.).

1352. Dans le cadre de la procédure d'élaboration du S.D.E.R., on sait que la C.R.A.T. et le C.W.E.D.D. doivent transmettre leur avis dans les quarante-cinq jours de la fin de l'enquête publique (article 14, § 3, du C.W.A.T.U.P.) comme les autres instances consultées mais on ne sait pas quand les uns et les autres doivent être consultés.

4. *Durée*

Les demandes d'avis ne sont jamais adressées aux conseils consultatifs qu'à une seule reprise. Cela vaut évidemment sous réserve du droit d'initiative évoqué ci-dessus, qui autorise en réalité les conseils qui en disposent à intervenir de manière continue¹³⁵³.

On rappelle que, dans les cas où l'élaboration d'un plan, programme ou norme de conduite s'accompagne d'une évaluation distincte des incidences sur l'environnement¹³⁵⁴ – quelle que soit son appellation¹³⁵⁵ – les conseils consultatifs sont en réalité appelés à intervenir à deux reprises, à savoir, d'une part, comme il vient d'être dit, avant l'adoption de la décision et, d'autre part, à un stade beaucoup plus avancé de la procédure, c'est-à-dire celui de la détermination du contenu de l'étude d'incidences¹³⁵⁶. Dans cette hypothèse, le conseil concerné se voit adresser tant l'avant-projet de document à adopter que le projet de contenu du document d'évaluation des incidences environnementales.

5. *Responsable*

L'auteur de la demande d'avis correspond en principe¹³⁵⁷ à l'auteur de la décision à prendre. Ici, donc, aucun rôle spécifique n'est attribué à la commune.

1353. Dans le cadre de l'article D.72 du livre I^{er} du C.W.E., cette intervention ne peut malgré tout avoir lieu que jusqu'à la fin de l'étude d'incidences, d'autant que, suivant l'article D.75, les avis doivent être repris dans le dossier mis à la disposition du public.

1354. On aura constaté que, en droit de l'urbanisme, non seulement les règlements d'urbanisme ne sont pas concernés mais également, depuis le décret R.E.S.A., les schémas et les R.U.E. La Cour d'arbitrage aura peut-être l'occasion de se prononcer sur la validité du décret R.E.S.A. sur ce point, au regard du principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution et/ou de la directive S.E.A. et en tenant compte du contenu de la modification drécétale et de la justification fournie par le législateur, suivant lesquelles les schémas et le R.U.E. constituent en eux-mêmes des instruments d'évaluation des incidences sur l'environnement. Aujourd'hui, dans le C.W.A.T.U.P., seuls le plan de secteur et le P.C.A. sont encore obligatoirement soumis à une évaluation des incidences distinctes de l'instrument à évaluer. En droit de l'environnement, c'est le cas du P.W.E.D.D., du P.C.E.D.N. et des programmes sectoriels.

1355. Étude d'incidences ou rapport d'incidences sur l'environnement.

1356. C'est le cas de la C.R.A.T. et du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur (article 42, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.) et de la C.C.A.T. et du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du P.C.A. (article 50, § 2, alinéa 3). C'est le cas du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du P.W.E.D.D., du P.C.E.D.N. et des programmes sectoriels (article D.56, § 4, du livre I^{er} du C.W.E.).

1357. Dans le cadre de l'instruction d'une décision de classement, c'est la députation permanente – dont l'intervention est devenue extrêmement rare dans nos matières – qui transmet le dossier à la C.R.M.S.F. mais elle le fait clairement pour le compte du gouvernement.

B. La préparation à la réaction

1. *Formes*

En ce qui concerne la forme des informations spontanées fournies avec la demande de permis d'urbanisme, on peut se référer à ce qui a été dit ci-dessus à propos de la demande d'avis. Pour le reste, les textes applicables ne soumettent généralement la préparation à la réaction des commissions consultatives à aucune forme particulière. L'autorité dispose donc d'une certaine liberté de forme. Elle se réservera évidemment cependant la preuve de sa transmission et veillera à respecter le critère de l'effet utile.

2. *Contenu*

En règle, les informations mises à la disposition des conseils consultatifs sont celles qui accompagnent les demandes d'avis qui leur sont adressées¹³⁵⁸ : l'information préparatoire équivaut ici à l'information préalable. Ce principe connaît cependant beaucoup d'exceptions, qui élargissent ainsi l'information disponible.

Au droit d'initiative dont il a été question ci-dessus, est généralement associée la transmission, obligatoirement automatique¹³⁵⁹, par l'autorité aux commissions concernées, de certaines informations relatives à l'élaboration des décisions soumises à leur avis. Cette obligation doit être respectée de manière continue et elle ne peut donc pas l'être seulement au moment de la transmission de la demande d'avis. Les textes visent généralement à ce sujet la fourniture des « études préalables »¹³⁶⁰. Ces termes englobent-ils également les résultats des enquêtes publique et administrative ? Nous ne le pensons pas. En effet, on l'a vu, quand le législateur entend que ces résultats soient également transmis aux commissions, il l'indique expressément.

1358. On l'a vu, la demande d'avis adressée au C.W.E.D.D. dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis jugée susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement n'est, elle, accompagnée d'aucune information particulière : il revient au C.W.E.D.D. de solliciter de l'autorité une copie du dossier de demande de permis (article D.68, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E.). Il s'agit sans doute d'une anomalie, que le législateur devrait corriger.

1359. Pas dans le cadre de l'article D.72 du livre I^{er} du C.W.E., qui prévoit qu'il revient au conseil consultatif lui-même de demander l'information.

1360. Dans certains cas, le texte vise la transmission des « études préalables » ; dans d'autres il s'agit de leurs « résultats » : ces derniers ne seraient-ils donc pas compris dans les premières ? À notre avis, dans le premier cas, le législateur vise les « études » en tant qu'instrument de formalisation des résultats des travaux et réflexions, tandis que, dans le second, il ne les vise qu'en tant que travaux et réflexions et c'est ce qui explique qu'il doit en viser les résultats.

Certaines commissions consultatives¹³⁶¹ se voient au demeurant octroyer la possibilité – non l'obligation, qui correspondrait à un droit dans le chef des tiers visés¹³⁶² – de consulter elles-mêmes des tiers – dont l'administration¹³⁶³. Ce droit d'information – qui pourrait être considéré comme étant paradoxal¹³⁶⁴ – a une portée générale, en ce sens qu'il est conféré aux conseils concernés pour chacune de leurs interventions potentielles. En revanche, ces références expresses à ce qui s'apparente à des enquêtes ciblées¹³⁶⁵ excluent directement à notre sens la possibilité pour l'ensemble des conseils consultatifs de lancer eux-mêmes des enquêtes publiques avant de rendre leurs avis ou, pour ceux non visés, de procéder à des enquêtes ciblées¹³⁶⁶.

Quand une étude d'incidences est imposée, le C.W.E.D.D. dispose encore, sur la base de l'article D.72 du Livre I^{er} du C.W.E., du droit d'ob-

1361. Notamment, rien de semblable n'est prévu ni au bénéfice de la C.C.A.T., ni au bénéfice des commissions de conservation des sites Natura 2000.

1362. Voy. C.E., 27 avril 2004, *Storms et crts*, n° 130.669 : dans le cadre de l'article 24, § 4, du M.V.D., l'audition « d'autres parties » par la commission provinciale d'autorisation écologique est facultative et l'absence d'audition à la suite d'une demande de tiers ne constitue pas une violation de cette disposition.

1363. Ainsi en va-t-il de la C.R.A.T., qui peut faire appel au concours de « personnes particulièrement qualifiées » et de « fonctionnaires de la Région » (article 5, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.). Fort curieusement à nos yeux, l'appel aux seconds ne peut cependant se faire qu'avec l'accord du gouvernement : il est donc plus facile pour la C.R.A.T. de faire appel à des particuliers qu'à des agents de l'administration ! La C.R.A.T. peut d'ailleurs également, beaucoup plus (trop ?) largement, recueillir « toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission » (article 248 du C.W.A.T.U.P.). Le C.W.E.D.D. dispose lui aussi de la possibilité de convier des personnes « ayant des compétences particulières » (article R.10 du livre I^{er} du C.W.E.). Leur domaine de prédilection n'est pas précisé. Par contre – mais de manière superflue à nos yeux – le texte indique que ces personnes n'ont pas droit de vote au sein du Conseil. L'article R.15 impose par ailleurs à la D.G.R.N.E. de répondre à toute demande d'information émanant de ce conseil. Le C.S.W.C.N. a également la possibilité d'auditionner des extérieurs (article 7 de l'arrêté du 18 octobre 1990). La C.R.M.S.F., enfin, a la possibilité, en vertu de l'article 502 du C.W.A.T.U.P., de solliciter de toute administration les informations qui lui sont nécessaires et d'inviter « toute personne » à faire état de questions particulières.

1364. Si l'on veut bien se rappeler, d'une part, que les commissions sont des instruments de consultation de la population et, d'autre part, qu'elles sont souvent partiellement composées de fonctionnaires, censés être au fait de leur matière. Il s'agit à nouveau là d'une manifestation de l'indécision législative au sujet des finalités précises de la participation et de la difficulté, déjà évoquée, que le législateur éprouve de décider entre la consultation d'experts et celle de simples particuliers.

1365. Il s'agit d'un lien supplémentaire entre la participation représentative et la participation directe mais il est ténu, il faut en convenir.

1366. *Contra* C.E., 28 janv. 1986, *Thys*, n° 26.116 (en rapport avec le statut du personnel médical) : aucun texte particulier ne doit autoriser une commission consultative à consulter des spécialistes ; une telle consultation ne peut être qualifiée, en droit, de « subdélégation ».

tenir « toute information qu'il sollicite » auprès des personnes que nous identifierons ci-après. Le même droit d'information est offert à la C.C.A.T. ou, à défaut, à la C.R.A.T., quand il s'agit d'un projet « d'aménagement du territoire, d'urbanisme ou d'infrastructure ». Avant tout, malgré la portée large des termes utilisés, il convient de respecter le critère de proportionnalité¹³⁶⁷. Ensuite, compte tenu de l'agencement des textes dans le C.W.E. et de la nette distinction qui y est désormais faite entre l'évaluation des incidences des plans et programmes et celle des projets, il faut *a priori* considérer que cette disposition n'est plus d'application que dans le cadre des demandes de permis¹³⁶⁸ et ce, malgré la référence expresse qui y est faite à l'étude d'incidences relative à un plan d'aménagement : cette référence doit sans doute être considérée comme obsolète¹³⁶⁹. Enfin, le texte vise la possibilité d'obtenir des informations sur le « déroulement » de l'étude d'incidences : doit-on entendre ce terme dans un sens large ou dans un sens restreint, ce dernier ne portant que sur les éléments de procédure de l'évaluation ? C'est la seconde réponse qui a été donnée au cours des travaux préparatoires du décret du 15 mai 2003¹³⁷⁰. Elle est parfait-

1367. Voy. C.E., 24 nov. 1992, *Lejeune*, n° 41.140, à propos de la demande d'informations que l'autorité pouvait, dans le cadre de l'ancien D.E.I.E., adresser au demandeur de permis quand elle ne s'estimait pas suffisamment éclairée par une étude d'incidences.

1368. L'article D.72 se trouve en effet dans la partie consacrée à l'évaluation des incidences des projets.

1369. D'autant qu'il découle clairement de l'article D.49, 2°, du livre I^{er} du C.W.E. que l'étude d'incidences à laquelle il est fait référence à l'article D.72 doit s'entendre dans un sens strict et n'englobe notamment pas les documents qualifiés de « rapport sur les incidences environnementales ». Non seulement le texte de l'article D.49 comporte une définition clairement distincte du « rapport » au 9° mais, en sus, l'étude d'incidences est une étude scientifique réalisée par une personne agréée alors qu'il est clair que, en faisant référence dans le C.W.A.T.U.P. au rapport d'incidences, le législateur voulait précisément permettre à l'administration de le réaliser elle-même (voy. J. SAMBON, « Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en droit wallon », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 63). Or, comme plan d'aménagement, seul le plan de secteur reste encore soumis à une étude d'incidences (voy. la référence à l'agrément de l'article 42, alinéa 6, du C.W.A.T.U.P.; voy. ég. J. SAMBON, « Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en droit wallon », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 65).

1370. La question a été posée, en évoquant « les risques de voir ces informations diffusées dans l'opinion publique ». Le ministre a répondu clairement que « les informations concernent bien le déroulement, et non le contenu. Si la volonté avait été d'ouvrir au contenu, le texte de la proposition de décret l'aurait indiqué explicitement » (*Doc.*, Parl. w., 2002-2003, n° 435/2 et 469/5, p. 24). Le ministre a ajouté : « il existe une bonne raison de ne pas les transmettre : le ministre ne les a pas, puisque les bureaux chargés de ces études sont par définition des bureaux indépendants. Dès lors, la réponse donnée se limite à indiquer les étapes du déroulement de la procédure : approbation de l'avant-

tement logique dès lors que, contrairement à l'article D.69, alinéa 2¹³⁷¹, l'article D.72 du Livre I^{er} du C.W.E. ne s'applique précisément que tant que l'étude d'incidences n'est pas terminée.

L'article R.82, alinéa 4, du Livre I^{er} du C.W.E. vise, lui, des « informations complémentaires sur l'étude d'incidences ou son contenu », ce qui représente donc plus que ce qui est visé à l'article D.72. Fondée sur l'article D.69, alinéa 2, cette disposition est donc destinée au C.W.E.D.D. et à la C.C.A.T., qui peuvent en bénéficier en vue de rendre leur avis sur une demande de permis.

Enfin, toujours en cas d'étude d'incidences portant sur une demande de permis, on peut encore signaler que le C.W.E.D.D. et la C.C.A.T. ou, à défaut, la C.R.A.T. sont invités à la réunion de consultation du public préalable à la réalisation de l'étude¹³⁷². Il s'agit évidemment là d'une manière de prendre connaissance du projet ainsi que des réactions du public, d'une manière plus complète que ce qui est prévu par ailleurs¹³⁷³.

3. *Moment et durée*

En ce qui concerne le moment de l'information préparatoire, on peut renvoyer, pour les cas où l'information accompagne la demande d'avis, à ce qui a été dit ci-dessus à propos de l'information préalable et, en ce qui concerne la réunion de consultation préalable à l'étude d'incidences, à ce qui en a été dit à propos de l'enquête publique.

Le moment de l'exercice du droit éventuel de faire appel à des tiers ou de solliciter des informations complémentaires en cas d'étude d'incidences n'est pas précisé et ce droit peut donc être exercé à tout moment. Dans les différents cas où des commissions bénéficient par ailleurs d'une information supplémentaire continue, cette information doit leur être fournie avant qu'elles ne rendent leur avis et, dans le cadre de l'article D.72 du Livre I^{er} du C.W.E., jusqu'à la fin de l'étude d'incidences. Qu'en est-il alors dans les hypothèses où ces commissions disposent de la possi-

projet par le gouvernement, phase de consultation de l'étude d'incidences, nouvelle délibération du gouvernement sur la base des résultats de l'étude, lancement de l'enquête publique, (...)».

1371. Voy. ci-dessus.

1372. Voy. l'article R.78, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E.

1373. Notamment, l'article R.81 ne prévoit que la transmission à ces conseils consultatifs des observations et suggestions formulées par écrit par le public dans le cadre de cette enquête antérieure à l'étude d'incidences. On peut le comprendre dès lors que, on l'a vu, la réunion de consultation qui précède cette enquête se tient de manière relativement informelle et qu'il n'est notamment imposé à personne d'y établir un procès-verbal des réactions orales des particuliers.

bilité de s'exprimer à tout moment, dans le cadre d'un droit d'initiative qui leur est attribué? Dans ces cas¹³⁷⁴, elles doivent pouvoir obtenir des informations jusqu'à ce que l'autorité compétente prenne sa décision¹³⁷⁵.

4. *Responsable*

L'information continue qui est prévue dans certains cas est généralement à charge de l'autorité compétente pour adopter la décision finale. Ceci dit, dans le cadre des articles D.69, alinéa 2, et D.72, du Livre I^{er} du C.W.E., le demandeur de permis et l'auteur de l'étude d'incidences sont également mis à contribution: les informations supplémentaires récoltables en cas d'étude d'incidences doivent être fournies non seulement par les «autorités publiques concernées» mais également par l'auteur de l'étude d'incidences voire, s'il s'agit d'une demande de permis, par le demandeur de permis lui-même¹³⁷⁶.

Pour le reste, on l'a vu, le gouvernement est appelé à marquer son accord préalablement à la consultation de tout fonctionnaire régional par la C.R.A.T. Cette exigence est d'application quelle que soit la procédure décisionnelle dans laquelle la C.R.A.T. est appelée à intervenir, qu'elle soit régionale ou communale.

1374. Il se trouve que, dans les faits, ces cas correspondent à toutes les hypothèses d'information continue.

1375. Pour J. SAMBON, la mise en œuvre du droit d'information prévu par l'article D.69, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E. (alors 10, alinéa 2, du D.E.I.E.) peut avoir lieu «pendant toute l'instruction de la demande» (J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 82). L'auteur appuie cependant sa position sur le droit de formuler des observations à tout moment, visé à l'article D.72. Nous marquons donc notre accord sur la position adoptée par cet auteur mais non sur sa justification: l'article D.69, alinéa 2, n'est pas l'article D.72.

1376. Un député a fait remarquer que le texte «établit ainsi un droit pour une C.C.A.T. d'interroger (un) bureau indépendant du gouvernement» (*Doc., Parl. w., 2002-2003, n^{os} 435/2 et 469/5, p. 25*).

C. La réaction

1. Formes

A propos de l'organisation interne générale des conseils consultatifs¹³⁷⁷, on peut dire, sans entrer dans les détails, que :

- la plupart du temps, librement ou sur décision régionale¹³⁷⁸, ils sont divisés en sections plus ou moins spécialisées¹³⁷⁹ qui, tout au plus, peuvent émettre des propositions reprises à leur compte par les conseils eux-mêmes¹³⁸⁰, sauf évidemment quand le texte applicable prévoit expressément le contraire¹³⁸¹;

1377. Nous aurions également pu évoquer cette question dans le cadre de l'analyse de l'information préparatoire. Par souci de cohérence, les éléments ici abordés devaient l'être là ou ici et nous avons choisi de les examiner ici dans la mesure où ils nous paraissent davantage se rattacher à la troisième phase de la participation qu'à la première.

1378. C'est le gouvernement lui-même qui désigne les membres des différentes sections de la C.R.A.T. (article 241 du C.W.A.T.U.P.). C'est le ministre qui peut organiser le C.W.E.D.D. en sections, en ce compris la désignation des présidents de section, certes sur proposition du Conseil (article R.9 du livre I^{er} du C.W.E.). Le C.S.W.C.N. peut également être organisé en sections mais la décision lui appartient seul (article 7, alinéa 2, de l'arrêté du 18 octobre 1990). La C.C.A.T. peut également être organisée en sections et, curieusement, c'est le gouvernement qui a le pouvoir de le faire, certes sur proposition du conseil communal (article 7, § 6, du C.W.A.T.U.P.) et, par ailleurs, dans le respect des critères de répartition applicables à la composition de la commission elle-même, à l'exception inexpliquée de celui de la mobilité. Quant à la C.R.M.S.F., elle est organisée en chambres et sections par les articles 481 et s. du C.W.A.T.U.P. lui-même.

1379. Sur les missions des sections de la C.R.A.T. (voy. l'article 240 du C.W.A.T.U.P.), voy. F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 199. À un niveau inférieur, il peut encore y avoir des groupes de travail, chargés de procéder à l'étude préparatoire de certaines questions particulières (article 248 du C.W.A.T.U.P.).

1380. La section de législation du Conseil d'État avait estimé que les avis requis en vertu de l'article 6, alinéa 3, ancien du C.W.A.T.U.P. devaient être donnés par la C.R.A.T. réunissant l'ensemble de ses membres (voy. not. les avis n° 38.543/4 du 22 juin 2005, *Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n° 208/1, p. 6; n° 38.353/4 du 28 avril 2005, p. 3; d'autres avis sont cités dans l'avis n° 39.350/4 du 30 novembre 2005, *Doc.*, Parl. w., 2005-2006, n° 354/1, p. 7, note 2). À défaut, mais seulement en cas de certitude, l'avis éventuellement rendu pouvait être considéré comme irrégulier et, donc, favorable par défaut, en application de l'article 4 du Code (voy. l'avis n° 39.350/4). Voy. ég., à propos du C.S.W.C.N., l'arrêt n° 85.699 du 29 février 2000, *A.s.b.l. L.R.P.B.O. et a.s.b.l. Aves.*

1381. Voy. l'article D.9, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E., qui comporte une habilitation au gouvernement à cet effet, dont l'Exécutif n'a, sauf erreur, pas fait usage. Par son décret du 27 octobre 2005 déjà évoqué, le législateur wallon pensait répondre aux avis de la section de législation du Conseil d'État qui viennent d'être évoqués à propos de la C.R.A.T., en prévoyant la possibilité que les avis de cette commission soient demandés par le gouvernement à l'une des sections de cette commission, désignée par lui à cet effet, que cette section propose un avis au « bureau » de la C.R.A.T. et que ce soit ce dernier qui adresse l'avis de la C.R.A.T. au gouvernement (voy. par ex. *Doc.*, Parl. w., 2005-2006, n° 208/3, p. 2). Si l'alinéa 2 nouveau de l'article 6 du C.W.A.T.U.P., tel qu'il

- ils sont souvent astreints à un rythme de travail minimum par référence à l'organisation d'un certain nombre de réunions par an¹³⁸² ou par référence à la présence de leurs membres à un nombre minimal de réunions par an¹³⁸³;
- en général, les textes ne précisent pas le lieu où leurs réunions doivent se tenir¹³⁸⁴;
- même si parfois les textes n'en disent rien¹³⁸⁵, rien n'empêche les conseils consultatifs d'adopter un règlement d'ordre intérieur, pour autant qu'il n'ajoute ni ne retranche rien aux exigences légales et réglementaires¹³⁸⁶;

découle de ce décret, prévoit effectivement la désignation par le gouvernement de l'une des sections de la C.R.A.T. et la transmission par cette section d'une proposition d'avis au bureau de la C.R.A.T., il ne prévoit par contre nullement que ce soit le bureau lui-même qui soit réputé transmettre au gouvernement l'avis de la C.R.A.T. Le moins que l'on puisse dire à cet égard est que le texte décretal (dans le même sens, voy. ses travaux préparatoires, par ex. *Doc.*, Parl. w., 2005-2006, n° 208/5, p. 6) n'est pas clair à cet égard et il ne faudrait donc pas s'étonner que l'exigence d'avis émanant de l'ensemble des membres de la C.R.A.T. soit maintenue.

1382. Les sections de la C.R.A.T. doivent se réunir au moins 6 fois par an (article 246 du C.W.A.T.U.P.). La C.C.A.T. doit se réunir au moins six fois par an (article 7, § 4, du C.W.A.T.U.P.), contre dix avant le décret d'optimisation du C.W.A.T.U.P. Elle peut également se réunir à la demande du collège échevinal, sans qu'il doive nécessairement s'agir d'une demande d'avis sur une demande de permis (l'article 7, § 4, alinéa 2, ne s'y réfère pas). Cela signifie que, en principe, la C.C.A.T. ne se prononce que sur les questions les plus importantes (dans ce sens, voy. *Doc.*, Parl. w., 2002-2003, n°s 435/2 et 469/5, p. 3), ou sur celles que le collège échevinal juge telles. Cela étant, cela va de soi, ces conseils doivent à tout le moins se réunir lorsqu'une demande d'avis leur est adressée. Le C.S.W.C.N. doit se réunir au moins quatre fois par an (article 10 de l'arrêté du 18 octobre 1990).

1383. À titre d'exemple, l'absence des membres du C.S.W.C.N. à cinq réunions consécutives équivaut à leur démission (article 10 de l'arrêté du 18 octobre 1990). Voy. ég. les trois réunions obligatoires de la C.R.M.S.F. (article 497 du C.W.A.T.U.P.).

1384. On trouve une exception dans le règlement d'ordre intérieur des commissions de gestion des sites Natura 2000, qui précise que les réunions doivent en principe se tenir «auprès» du siège administratif de la direction extérieure de la D.N.F. concernée (article 10 de l'arrêté du 20 novembre 2003), établissant d'ailleurs par là un lien supplémentaire avec l'autorité administrative.

1385. L'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 arrête directement le règlement d'ordre d'intérieur des Commissions de conservation des sites Natura 2000. Son article 12 précise par ailleurs que, si des cas ne sont pas prévus par le règlement d'ordre intérieur, les commissions doivent statuer après en avoir informé le ministre, ce qui est peut-être une manière assez contestable de régler le problème.

1386. Un tel règlement d'ordre intérieur est expressément prévu en ce qui concerne le C.W.E.D.D., le C.S.W.C.N., la C.R.M.S.F. et la C.C.A.T. On remarque immédiatement l'absence, dans cette liste, de la C.R.A.T. Le règlement d'ordre intérieur du C.S.W.C.N. est particulièrement important puisqu'aucun élément de procédure n'apparaît dans l'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations

- une fois qu'une demande d'avis leur est adressée, il n'est pas précisé dans quel délai leurs membres doivent être convoqués: ce sont les règlements d'ordre intérieur qui le font éventuellement¹³⁸⁷.

Les textes ne fournissent que peu de détails quant au mode de travail que les conseils consultatifs doivent adopter pour aboutir à rendre leurs avis¹³⁸⁸. Un quorum de présence est souvent requis¹³⁸⁹. En l'absence de précision dans le texte¹³⁹⁰, la doctrine considère que «*dès lors que tous (les) membres ont été régulièrement convoqués, une commission consultative délibère valablement lorsque la moitié de ses membres plus un est présente*»¹³⁹¹. En ce compris en ce qui concerne la nécessité d'une convocation régulière de tous les membres, cette position nous semble devoir être approuvée, à tout le moins, à défaut de règle spécifique, par application, par analogie, des normes applicables aux conseils délibératifs. Il n'est pas précisé si un échange d'idées doit précéder l'adoption de l'avis¹³⁹². Ce dernier est généralement¹³⁹³ acquis sur la base d'un

aux mesures de protection des espèces animales et végétales, à l'exception des oiseaux, à propos de son intervention dans les demandes de dérogation des articles 5 et 5bis de la L.C.N.

1387. Pour un exemple, voy. celui de la C.C.A.T. de Liège, approuvé par arrêté ministériel du 15 janvier 1996, *M.B.*, 20 févr. 1996. Voy. ég. l'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 dont il vient d'être question à propos des commissions de conservation des sites Natura 2000.

1388. Voy., à titre d'exemple de textes beaucoup plus clairs et explicites, les articles 24 et 25 du *Vlarem I*.

1389. C'est le cas pour la C.R.A.T. (article 247 du C.W.A.T.U.P.; pour un cas d'application, voy. l'avis n° 38.543/4 de la section de législation du Conseil d'État, susmentionné), la C.R.M.S.F. (article 495 du C.W.A.T.U.P.), le C.W.E.D.D. (article R.12 du livre 1^{er} du C.W.E.) et les commissions de conservation des sites Natura 2000 (article 1^{er} de l'arrêté du 20 novembre 2003). En ce qui concerne la C.C.A.T., la C.C.E. et le C.S.W.C.N., les textes renvoient au règlement d'ordre intérieur.

1390. Le C.W.A.T.U.P. en donne par exemple à propos de la C.R.A.T. et le gouvernement doit donc veiller à leur respect avant d'accepter un avis (voy. l'avis n° 38.543/4 de la section de législation du Conseil d'État susmentionné).

1391. R. ANDERSEN, «Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administratif belge», *R.E.D.P./E.R.P.L.*, 1993, p. 141.

1392. Nous avons indiqué ci-dessus qu'il n'est pas exclu que la volonté du législateur soit qu'un tel échange ait effectivement lieu. En ce qui concerne les commissions de conservation des sites Natura 2000, c'est expressément précisé par l'article 7 de l'arrêté, qui renvoie à un consensus. Dans son arrêt n° 134.772 du 9 septembre 2004, *Ville de Bruxelles et crts*, le Conseil d'État a été dans le sens de l'obligation d'échange de points de vue mais à propos de la commission de concertation prévue par le C.O.B.A.T. et sur la base du concept de concertation (voy. ci-après).

1393. Pour R. ANDERSEN, cela semble être le cas même dans le silence des textes (R. ANDERSEN, «Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administratif belge», *R.E.D.P./E.R.P.L.*, 1993, p. 141). Telle semble également être la position du Conseil d'État (voy. C.E. 9 sept. 2004, *Ville de Bruxelles et crts*, n° 134.772).

vote¹³⁹⁴ ou suivant la règle du consensus¹³⁹⁵. Dans l'hypothèse d'un vote, on ne sait pas toujours quelle règle de majorité s'applique¹³⁹⁶ ni s'il doit y être procédé à bulletins secrets ou à mains levées. On ne sait généralement même pas sous quelle forme, par exemple celle d'un procès-verbal¹³⁹⁷, le résultat des discussions et/ou du vote doivent être consignés. La liberté est donc de mise, avec la limite de l'effet utile et la nécessité de se réserver des preuves. Sauf dans certains cas¹³⁹⁸, il n'est pas précisé que les membres qui le désirent peuvent exprimer une opinion dissidente. Or l'on considère généralement en doctrine qu'en principe, un avis ne peut être que l'expression d'une opinion et qu'il ne peut être « l'expression cohérente d'opinions diverses » que si la loi le prévoit¹³⁹⁹. L'avis d'une commission ne peut donc, en principe, se réduire à la juxtaposition des avis de chacun de ses membres: ces derniers doivent se prononcer sur un projet d'avis unique. Le Conseil d'Etat en a, au demeurant, ainsi décidé¹⁴⁰⁰. Enfin, les membres des commissions consultatives ne sont pas expressément astreints à un devoir de réserve en ce qui

1394. C'est clairement le cas pour la C.R.A.T. (article 247 du C.W.A.T.U.P.), la C.C.A.T. (article 7, § 4, du Code), la C.R.M.S.F. (article 496 du Code), le C.W.E.D.D. (article R.12 du livre I^{er} du C.W.E.), les commissions de conservation des sites Natura 2000 (article 3 de l'arrêté). En ce qui concerne la C.C.E. et le C.S.W.C.N., il est renvoyé au règlement d'ordre intérieur. Les textes prévoient par ailleurs rarement l'hypothèse de la parité des votes (voy. par ex. l'article 452/9 du C.W.A.T.U.P.).

1395. Le règlement d'ordre intérieur des commissions de gestion des sites Natura 2000 prévoit la mise en œuvre de la règle du consensus et, à défaut, applique la règle de la majorité simple, avec vote à bulletin secret. Enfin, en cas de parité des votes, la proposition est rejetée (article 7 de l'arrêté du 20 novembre 2003).

1396. C'est uniquement précisé pour la C.R.A.T., la C.R.M.S.F., le C.W.E.D.D. et les commissions de conservation des sites Natura 2000. Dans les autres cas, R. ANDERSEN vise la majorité ordinaire (R. ANDERSEN, « Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administratif belge », R.E.D.P./E.R.P.L., 1993, p. 141).

1397. Le règlement d'ordre intérieur établi par l'arrêté relatif aux commissions de gestion des sites Natura 2000 l'impose, de même qu'il précise les modalités de son approbation. Le procès-verbal est également expressément prévu pour la C.R.M.S.F. (article 496 du C.W.A.T.U.P.).

1398. L'article R.12 du livre I^{er} du C.W.E., relatif au C.W.E.D.D., impose expressément la mention de l'opinion dissidente si elle est soutenue par au moins un quart des membres votants. Il en va de même pour la C.R.A.T. (article 247 du C.W.A.T.U.P.).

1399. J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 426 et références citées. Pour DE BAECQUE, pourtant, le contraire semble aller de soi (F. DE BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Paris, Librairie Armand Colin, 1973, p. 323). La réponse est une nouvelle fois à trouver dans la finalité de la participation.

1400. C.E., 9 sept. 2004, *Ville de Bruxelles et crts*, n° 134.772; C.E., 18 juill. 2003, *A.s.b.l. Brusselse raad voor het leefmilieu et crts*, n° 121.788; C.E., 8 mai 2003, *S.p.r.l. Schmit*, n° 119.121. Le Conseil d'Etat estime que, si l'intention du législateur avait été contraire, il aurait suffi de prévoir directement la consultation des membres de la commission.

concerne ces discussions et votes, sauf dans le cas de la C.R.M.S.F.¹⁴⁰¹ et, par interprétation, celui du C.W.E.D.D.¹⁴⁰².

En ce qui concerne la forme de l'avis à adresser à l'autorité, la plupart des textes sont à nouveau muets. Notamment, les avis doivent-ils être motivés formellement? La question est d'autant plus pertinente quand les conseils consultatifs statuent en disposant déjà des résultats d'une enquête publique éventuelle: sont-ils astreints à la même obligation de prise en compte et de réponse que l'autorité compétente elle-même?¹⁴⁰³ L'avis du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du P.W.E.D.D. doit clairement l'être. Cela découle cependant d'une exigence légale expresse¹⁴⁰⁴. Il en va de même des avis de la C.R.M.S.F. dans le cadre de l'adoption d'une décision de classement¹⁴⁰⁵. Dans les autres cas, on pourrait, au regard de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, se fonder sur le statut des conseils consultatifs examiné ci-dessus. Ceci étant, en tout état de cause, la doctrine considère que «*l'avis doit être suffisamment complet pour éclairer l'autorité appelée à décider*»¹⁴⁰⁶ et il semble en découler, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'obligation de faire connaître à l'autorité la proposition de décision mais également les motifs qui la justifient¹⁴⁰⁷, ce qui équivaut à une obligation de motivation formelle, susceptible de s'appliquer même quand il s'agit de se prononcer au scrutin secret¹⁴⁰⁸.

1401. Article 503 du C.W.A.T.U.P.

1402. Dès lors que l'article R.13 du livre I^{er} du C.W.E. prévoit que les avis qu'il rend sont exclusivement adressés aux autorités publiques qui les ont sollicités, sauf accord préalable du ministre.

1403. Sur cette obligation, voy. ci-après les effets des résultats de la participation.

1404. Voy. par ex. l'article D.42 du livre I^{er} du C.W.E.

1405. Et, suivant P. THIEL et T. VANDENPUT, le défaut de motivation formelle entraîne la nullité du classement (P. THIEL et T. VANDENPUT, «*Commentaire de l'article 201*», in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent, p. 2 et jurisprudence citée).

1406. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 427.

1407. Voy. C.E., 28 juin 1991, *Otelet*, n° 37.395, où le Conseil d'État sanctionne l'absence d'exposé par la C.R.A.T. dans son avis des résultats de l'instruction approfondie que la configuration locale tourmentée nécessitait.

1408. Comp. C.E., 8 sept. 2003, *Crappe*, n° 122.556; C.E., 8 oct. 2002, *Henni*, n° 111.123; C.E., 27 janv. 1999, *Hourman-Doyen*, n° 78.374; X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, «*La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs: questions d'actualité*», in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Chartre, 2005, p. 34; P. LEWALLE, *Contentieux administratifs*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 267; P. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 210.

Enfin, sauf exception¹⁴⁰⁹, rien n'est dit non plus du mode exact de transmission de l'avis de ces conseils consultatifs à l'autorité compétente. A nouveau, la liberté – relative, malgré tout – est de mise.

2. Destinataires

Le destinataire immédiat d'un avis est en principe¹⁴¹⁰ l'autorité qui l'a demandé et elle seule¹⁴¹¹. Il ne s'agit pas nécessairement de celle qui est appelée à prendre la décision mais cette dernière recevra toujours *in fine* l'avis en question. Il arrive que le texte applicable ne précise pas expressément le destinataire de l'avis et, dans ce cas, il faut considérer que la désignation est implicite¹⁴¹².

Suivant l'article R.13 du Livre I^{er} du C.W.E., les avis du C.W.E.D.D. ne peuvent être adressés qu'aux autorités qui les ont sollicités, sauf accord ministériel préalable. Pour le Conseil d'Etat, « *cet article ne saurait, sous peine d'illégalité, s'interpréter comme conférant au ministre le pouvoir discrétionnaire de donner suite ou non aux demandes de communication des avis du C.W.E.D.D. sans avoir à tenir compte du droit à l'information (...)* »¹⁴¹³.

3. Contenu

En général, dans la mesure où les termes utilisés sont vagues et sans signification particulière, le contenu des réactions des conseils consultatifs n'est pas précisé: il est en effet le plus souvent question d'observations, de

1409. L'article R.82 du livre I^{er} du C.W.E. vise un envoi ou une remise contre récépissé. L'article D.68 du même livre I^{er} impose au C.W.E.D.D. le choix entre l'envoi postal recommandé et la remise contre récépissé.

1410. Lorsque le C.W.E.D.D. et la C.C.A.T. ou la C.R.A.T. sont consultés sur le contenu d'une étude d'incidences relative à une demande de permis, ils doivent cependant adresser leur avis non seulement à l'autorité compétente mais également directement au demandeur de permis (article 7, § 3, de l'A.E.I.E.).

1411. Comp. G. BRICMONT, à propos de la loi de 1962: « le législateur a voulu que les commissions consultatives n'aient de rapports avec les personnes désignées pour l'élaboration des plans d'aménagement que par l'intermédiaire du collège échevinal » (G. BRICMONT, *Aménagement du territoire et urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1962, p. 90).

1412. À titre d'exemple, l'article 116 du C.W.A.T.U.P. ne précise pas que l'avis de la C.C.A.T. doit être adressé au collège échevinal. À défaut de toute précision, il faut nécessairement considérer que la réponse à une demande d'avis doit être adressée à celui qui l'a demandé. On peut tenir le même raisonnement par exemple pour l'avis de la C.C.E. sur le projet de P.C.D.E.N.: le texte prévoit que le collège échevinal consulte la commission et il paraît logique d'en inférer que c'est à lui qu'elle doit rendre son avis.

1413. Avis n° 37.291/4 du 23 juin 2004, portant sur le projet d'arrêté du gouvernement wallon relatif au livre I^{er} du C.W.E., p. 4, à propos de l'article 13 de l'arrêté en projet.

suggestions, de propositions ou, plus vaguement encore, d'avis, sans autre précision¹⁴¹⁴.

Il arrive malgré tout – rarement – que le texte précise le contenu de l'avis à rendre. L'objet de l'intervention du conseil consultatif concerné est alors limité. C'est tout spécialement le cas en ce qui concerne la réponse à fournir au demandeur de permis qui se renseigne sur le contenu de l'étude d'incidences qu'il doit faire réaliser¹⁴¹⁵. Il en va de même en ce qui concerne l'intervention du C.W.E.D.D., de la C.C.A.T. ou de la C.R.A.T. en cas d'étude d'incidences sur l'environnement, dans la mesure où il est question, suivant l'article D.72 du Livre I^{er} du C.W.E., de « toutes observations et suggestions utiles concernant l'étude d'incidences ». L'article R.82, alinéa 1^{er}, est légèrement différent¹⁴¹⁶, en ce qu'il précise que l'avis que le C.W.E.D.D. envoie doit porter sur la « qualité de l'étude d'incidences » et sur « l'opportunité environnementale du projet ». Dans cette mesure, de deux choses l'une: soit cette disposition entend mettre en œuvre l'article D.72 et elle n'y est alors pas conforme dans la mesure où elle va à la fois plus et moins loin qu'elle¹⁴¹⁷, soit elle n'entend pas la mettre en œuvre et elle doit être considérée comme ayant été adoptée sans base décrétales suffisante¹⁴¹⁸. La validité du texte réglementaire est donc douteuse. Elle l'est également au regard de l'objet de l'intervention de la C.C.A.T. dans le même cadre¹⁴¹⁹.

1414. Voy. par ex. les articles D.68, alinéa 2, et D.72 du livre I^{er} du C.W.E.

1415. Article R.57, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E.: la réaction des conseils consultatifs visés est évidemment limitée à la réponse à apporter à la question posée.

1416. Il l'est déjà quant à son champ d'application, comme on l'a vu ci-dessus. Il l'est encore quant au moment de la réaction, comme on va le voir ci-après.

1417. Plus en ce qu'elle vise l'opportunité environnementale du projet, moins en ce qu'elle limite l'intervention relative à l'étude d'incidences à sa qualité.

1418. En aucun cas cet article R.82 ne peut être considéré comme une mise en œuvre des dispositions du C.W.A.T.U.P. qui prévoient une intervention du C.W.E.D.D. dans le cadre d'une étude d'incidences (voy. ci-dessus). En effet, ces dispositions ne limitent en rien l'objet de la réaction du C.W.E.D.D., sauf éventuellement lorsqu'il s'agit de le consulter avant la réalisation de l'étude d'incidences, auquel cas il ne peut pas encore être question d'avis sur la qualité de cette dernière... En tout état de cause, le C.W.A.T.U.P. ne prévoit une étude d'incidences que pour le plan de secteur, qui n'est clairement plus, depuis l'entrée en vigueur du C.W.E., un « projet » au sens des dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

1419. Voy. l'alinéa 2 de l'article R.82, où il est question d'avis de la C.C.A.T. ou de la C.R.A.T. portant sur la « qualité de l'étude » et sur « les objectifs du projet conformément aux objectifs définis par l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. ». Dans son avis n° 37.291/4 du 23 juin 2004, sur le projet d'arrêté du gouvernement wallon relatif au Livre I^{er} du C.W.E. (p. 29), le Conseil d'État avait indiqué qu'il ne percevait pas la différence entre l'objet de l'intervention de la C.C.A.T. tel qu'il vient d'être décrit et celui du C.W.E.D.D. en ce qui concerne « l'opportunité environnementale du projet » et que cette distinction se conciliait malaisément avec l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.

Enfin, le Conseil d'Etat veille à ce que les avis des conseils consultatifs soient complets¹⁴²⁰, concrets et clairs¹⁴²¹.

4. *Moment*

Pour déterminer le moment de l'intervention des conseils consultatifs, il faut évidemment combiner, d'une part, le moment de l'information préalable qui leur est prodiguée, comme cela a été envisagé plus haut et, d'autre part, le délai dont ils disposent pour rendre leur avis, examiné ci-après.

5. *Durée*

En tentant sans doute¹⁴²² d'adapter au mieux aux circonstances les délais dont les commissions consultatives disposent pour s'exprimer, les textes aboutissent ni plus ni moins à ce qu'ils varient du simple au double : de trente¹⁴²³ à soixante jours¹⁴²⁴, en passant par quarante-cinq¹⁴²⁵ ou

1420. Ce qui n'est pas le cas lorsqu'ils renoncent partiellement à exercer leur pouvoir d'appréciation (en « prenant acte » de la décision du gouvernement de modifier le projet, en croyant à tort devoir s'incliner devant cette volonté : C.E., 26 avril 1989, *Dubuisson*, n° 32.462, *Am.*, 1989, p. 102) ou se fondent sur l'avis d'un groupe de travail qui n'a pu exécuter qu'imparfaitement sa mission (C.E., 3 déc. 1992, *s.a. Ciments d'Obourg*, n° 41.263).

1421. C.E., 14 avril 1986, *De Clercq*, n° 26.397.

1422. Les travaux préparatoires des textes applicables s'expriment rarement expressément à ce sujet.

1423. Avis du C.W.E.D.D. et de la C.C.A.T. ou de la C.R.A.T. sur une demande d'information relative au contenu de l'étude d'incidences relative à une demande de permis (article R.57, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E.); avis de la C.C.A.T. dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme ou de lotir (article 116, § 2, du C.W.A.T.U.P.). On peut remarquer que l'article 4 du C.W.A.T.U.P. fait de ces trente jours le délai de principe dont les commissions disposent pour rendre leur avis dans le cadre de l'élaboration de décision d'aménagement du territoire et d'urbanisme, à défaut de disposition contraire. Le texte s'applique à l'évidence à la procédure d'élaboration du R.U.E. (voy. l'article 33, § 3, du Code, qui est totalement muet sur le sujet).

1424. Avis de la C.R.A.T. et du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur; avis de la C.C.A.T. et du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du P.C.A.; avis de la C.C.A.T. dans le cadre de l'élaboration du R.C.U. Les avis des commissions de conservation des sites Natura 2000 doivent être donnés dans les deux mois de la notification de la demande. Le délai de soixante jours est également prévu pour l'avis de la C.R.M.S.F. sur une proposition de classement.

1425. Avis de la C.R.M.S.F. sur une demande de certificat de patrimoine et de permis d'urbanisme relative à un bâtiment classé mais ce délai est de soixante jours s'il s'agit de patrimoine immobilier exceptionnel (voy. les articles 109, 492 et 512 du C.W.A.T.U.P.). Avis de la C.R.A.T. et du C.W.E.D.D. sur le projet de S.D.E.R. : le délai est aujourd'hui de quarante-cinq jours alors que le décret d'optimalisation du C.W.A.T.U.P. avait prévu,

cinquante¹⁴²⁶. Il arrive même qu'aucun délai ne soit précisé, soit par erreur¹⁴²⁷ ou oubli¹⁴²⁸, soit parce que le texte applicable offre à la commission concernée le droit d'initiative dont il a été question ci-dessus¹⁴²⁹. Il arrive également que le délai dont le conseil consultatif dispose en réalité ne corresponde pas à celui qui est *a priori* annoncé dans le texte¹⁴³⁰, ou que ledit texte autorise expressément une prorogation du délai de base¹⁴³¹.

Le plus souvent, les délais se calculent à dater de la demande d'avis adressée au conseil consultatif. Quel élément précis doit-on prendre en considération à cet égard ? Il se peut que le texte vise clairement la réception¹⁴³² ou la notification¹⁴³³ de la demande mais qu'en est-il dans les

dans une disposition il est vrai jamais entrée en vigueur, un délai de soixante jours. Il en va de même en ce qui concerne l'avis de la C.C.A.T. et du C.W.E.D.D. sur le projet de S.S.C.

1426. En ce qui concerne l'avis du C.W.E.D.D. sur le projet de P.W.E.D.D.

1427. C'est le cas à l'article R.82, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du C.W.E. Avant son remplacement dans l'A.E.I.E. par l'arrêté du 22 janvier 2004, ce texte visait un délai de soixante jours. L'alinéa 2 vise, lui, «le même délai», ce qui laisse clairement entendre que l'alinéa 1^{er} devrait en comporter un. Enfin, l'alinéa 3 prévoit une sanction en cas de dépassement des «délais requis». Par répercussion, l'alinéa 2 de cet article ne contient pas non plus de précision de délai. Pour pallier cette carence, on peut renvoyer à la solution proposée par J. SAMBON: «ces avis doivent être rendus dans les délais prescrits par les règles procédurales d'instruction des demandes (...)» (J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 81), l'auteur renvoyant notamment à l'article 30, alinéa 2, du D.P.E., relatif à l'avis des instances consultées dans le cadre du D.P.E.

1428. Sans explication particulière, aucun délai n'est imposé à la C.C.E. pour rendre son avis sur le projet de P.C.E.D.N.

1429. Voy. par ex. l'intervention de la C.C.A.T. dans le cadre de la procédure d'élaboration du R.C.U.: elle peut avoir lieu «à toute époque» et il ne sert donc en réalité à rien d'évoquer le délai qui lui est *a priori* imposé.

1430. Dans le cadre des demandes de permis jugées susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement (voy. l'article D.68 du livre I^{er} du C.W.E.), le dossier de demande de permis est mis à disposition du C.W.E.D.D., ce qui implique, on l'a vu, qu'il doit le demander pour en prendre connaissance. On imagine en effet mal le C.W.E.D.D. ou même sa section compétente se déplacer pour le consulter sur place à l'administration. En d'autres termes, obtenir l'information minimale destinée à lui permettre de rendre son avis prend un certain nombre de jours, d'autant que le texte ne précise nullement le délai dans lequel l'autorité compétente est tenue de lui répondre. Or, celui impartit au C.W.E.D.D. pour rendre son avis englobe cette procédure d'information préalable. On peut donc considérer que, contrairement à ce que le texte annonce, il dispose de moins de trente jours pour rendre son avis.

1431. Voy. l'article 43, § 4, du C.W.A.T.U.P. en ce qui concerne le plan de secteur. On peut donc aboutir à un délai quatre fois plus long que le délai de principe visé à l'article 4 du Code. On remarquera que c'est au gouvernement qu'appartient le pouvoir de proroger et non au conseil consultatif concerné lui-même.

1432. Voy. par ex. l'article D.68, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E. ou l'article D.86, § 3, du même Code.

1433. Voy. par ex. l'article 30 de la L.C.N.

autres cas? En droit de l'urbanisme, l'article 9 du C.W.A.T.U.P. fixe la réception comme règle générale subsidiaire¹⁴³⁴. Dans les autres matières, on peut sans doute faire référence à la même règle, qui est en quelque sorte le *quod plerumque fit* du droit administratif. Il a par ailleurs déjà été jugé qu'en cas d'incertitude quant à la date exacte d'accomplissement de l'acte à prendre en considération pour calculer le point de départ d'un délai, il faut considérer que l'avis l'a été dans le délai impartit¹⁴³⁵.

Le texte applicable prévoit également souvent qu'en cas de dépassement du délai, l'avis est réputé, à notre avis de manière irréfutable¹⁴³⁶, favorable¹⁴³⁷. D'un autre côté, tout en prévoyant un tel effet, certains

1434. Il n'est pas certain que le Conseil d'État soit du même avis. En effet, dans son arrêt n° 98.604 du 29 août 2001 (*Piotrowski*), il vise l'envoi de la demande d'avis alors que, dans le cadre de l'article 116, § 2, du C.W.A.T.U.P., c'est bien la « demande » qui est visée. Cela signifie donc qu'il semble interpréter ce terme par référence à son envoi et non à sa réception.

1435. C.E., 29 août 2001, *Piotrowski*, n° 98.604.

1436. Les textes ne le disent pas mais cela découle de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir de ne pas retarder l'avancement de la procédure décisionnelle et de ne pas la vicier. Pour F. HAUMONT, « un avis, même défavorable, qui interviendrait après l'écoulement de ce délai ne devrait et ne pourrait être pris en compte » (F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 340). Tout en ne répondant pas à la question, P. THIEL note son « faible impact » dans la mesure où l'avis ne lie pas l'autorité compétente (P. THIEL, « Les moyens juridiques de l'aménagement du territoire communal après le décret de décentralisation et de participation », in *Droit et gestion communale*, n° 1, Bruges, La Charte, 1992, p. 24).

1437. Avis du C.W.E.D.D. sur une demande de permis jugée susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement (article D.68, alinéa 2, du livre I^{er} du C.W.E.; au cours des travaux préparatoires du décret modificatif du 15 mai 2003, le ministre a clairement indiqué que, « comme c'est le cas pour toutes les demandes d'avis dans le cadre du décret relatif au permis d'environnement, le délai est un délai de rigueur » (*Doc.*, Parl. w., 2002-2003, n°s 435/2 et 469/5, p. 22); avis de la C.C.A.T. dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme ou de lotir (article 116, § 2, du C.W.A.T.U.P.); avis de la C.R.A.T. et du C.W.E.D.D. sur le projet de S.D.E.R. (article 14, § 3, du C.W.A.T.U.P.); avis de la C.C.A.T. et du C.W.E.D.D. sur le projet de S.S.C. (article 17, § 3, du C.W.A.T.U.P.); avis de la C.R.A.T. et du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur (article 43, § 4, du C.W.A.T.U.P.); avis de la C.C.A.T. et du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du P.C.A. (article 51, § 3, du C.W.A.T.U.P.) et du R.C.U. (article 79, § 3, du C.W.A.T.U.P.); avis des « instances consultées » dans le cadre de la conclusion d'une convention environnementale (article D.86, § 3, du livre I^{er} du C.W.E.). Dans tous les autres cas d'avis de commission visés par le C.W.A.T.U.P. dans lesquels les textes spécifiques sont muets sur la question, on peut renvoyer à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, du Code, qui instaure en principe la présomption de contenu favorable en l'absence d'avis dans le délai. Le Conseil d'État semble avoir déduit de ces textes que, dans les hypothèses qu'ils visent, les commissions concernées ne participent alors en rien à l'élaboration des décisions et ne sont pas tenues d'émettre un avis (C.E., 20 mars 1992, *s.a. Gesim et crts*, n° 39.039). Pourtant, compte tenu des effets qui sont assignés, par la jurisprudence du Conseil d'État elle-même, aux avis que les commissions rendent (voy. ci-après), elles participent bel et bien à cette élaboration. Par ailleurs, l'absence d'effet en cas de dépas-

textes offrent curieusement aux commissions concernées le droit d'avis spontané dont il a été question ci-dessus. Cela implique que si, en exerçant ce droit, ces commissions rendent un avis en dehors du délai, l'autorité doit malgré tout en tenir compte. C'est donc que, dans cette hypothèse, la présomption ne joue qu'en l'absence totale d'avis au jour où la décision est adoptée.

D'autres textes prévoient d'autres effets, plus neutres, tels la possibilité pour l'autorité de « passer outre » à l'absence d'avis et de poursuivre la procédure¹⁴³⁸. Nous préférons clairement cette seconde solution à la présomption de contenu favorable. En effet, comment l'autorité peut-elle remplir son obligation de prise en compte¹⁴³⁹ à propos d'un avis dont le dispositif est connu mais qui n'a aucun contenu? C'est également la seconde solution que le Conseil d'Etat retient pour les effets d'un avis non rendu qui a été demandé spontanément, sans qu'un texte ne l'impose¹⁴⁴⁰. Il arrive encore que l'absence d'avis dans le délai entraîne l'obligation de mettre en œuvre d'autres devoirs procéduraux et alourdisse d'autant la procédure décisionnelle¹⁴⁴¹.

Enfin, parfois, le texte n'assortit le dépassement du délai d'aucun effet particulier¹⁴⁴². Dans ce cas, l'autorité doit attendre l'avis¹⁴⁴³

sement du délai qui leur est imparti n'implique pas l'absence d'obligation dans leur chef de rendre un avis. Sans vouloir évidemment aborder ici la question de l'existence d'une obligation qui n'est pas assortie d'une sanction et, plus globalement, celle de la définition du droit, nous ne partageons donc pas la position adoptée par le Conseil d'Etat. Dans le même sens, voy. F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 339.

1438. Voy. par ex., dans un sens similaire, l'article 30, § 2, de la L.C.N., qui prévoit que, en l'absence d'avis de la commission de gestion d'un site Natura 2000, le gouvernement statue « eu égard aux objectifs de » la protection des sites Natura 2000 (maintien ou rétablissement dans un état de conservation favorable).

1439. Voy. ci-après.

1440. L'absence de réponse ne pourrait avoir un effet plus contraignant que lorsqu'il s'agit d'une consultation obligatoire; la décision peut donc être prise « sans plus attendre » (C.E., 4 sept. 1998, *Wellens et crts*, n° 75.678).

1441. À titre d'exemple, dans l'hypothèse où la commission de gestion d'un site Natura 2000 ne rend pas d'avis sur la proposition de mesures qui découlent de la concertation entre administrations sur la contradiction entre un arrêté de désignation et un plan d'aménagement, il y a obligatoirement étude d'incidences sur l'environnement (article 29, § 1^{er}, de la L.C.N.).

1442. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'avis à rendre sur une demande d'information portant sur le contenu d'une étude d'incidences relative à une demande de permis (article R.57 du livre I^{er} du C.W.E.).

1443. À l'absence d'avis de la C.R.A.T. dans le cadre de l'élaboration du S.D.E.R., aucun effet particulier n'était lié avant l'entrée en vigueur du décret R.E.S.A. Le délai qui lui était imparti était donc seulement considéré comme un délai d'ordre (C.E., 27 nov. 1992, *Duray*, n° 41.209; pour F. HAUMONT, c'était heureux, au vu du nombre de réclamations à examiner (F. HAUMONT, « De la portée des avis, observations et réclamations dans

sauf en cas d'abstention délibérée dans le chef de la commission concernée¹⁴⁴⁴.

D. La prise en compte

Les textes applicables à l'intervention des conseils consultatifs ne font aux autorités compétentes aucune obligation particulière autre que celles que nous examinerons ci-après à propos des effets de la participation. Notamment, ils ne leur imposent pas d'accuser réception des avis qui leur sont envoyés. Cela constitue une curieuse différence par rapport à ce qui est prévu dans le cadre de certaines enquêtes publiques.

On doit cependant ici attirer l'attention sur l'obligation de formalisation de la réponse aux avis des conseils consultatifs, qui s'impose à l'autorité dans le cadre de l'adoption de certains instruments à portée collective, à savoir le S.D.E.R., le S.S.C., le plan de secteur, le P.C.A., le R.U.E., le P.W.E.D.D., le PCEDN et les programmes sectoriels. Nous visons ici la déclaration environnementale, que nous avons déjà évoquée ci-dessus.

E. L'information postérieure

1. Formes

En général, les conseils consultatifs qui ont rendu un avis ne sont pas avertis de la décision adoptée ensuite¹⁴⁴⁵. Nous identifions deux exceptions à ce constat¹⁴⁴⁶. Même dans ces cas, le texte applicable ne précise en rien la forme que doit prendre l'information postérieure.

la procédure d'élaboration des plans d'aménagement», note sous C.E., 24 juin 1980, *De Coster*, n° 20.450, *A.T.D.F.*, 1981, p. 19)) et le gouvernement était «tenu d'attendre d'être en possession de l'avis (...) pour pouvoir adopter (...) le plan» (M. PÂQUES, «Les instruments normatifs du droit de l'aménagement du territoire (plans, schémas et règlements)», in *Formation permanente CUP*, vol. 17, mai 1997, p. 263; voy. ég. F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 293).

1444. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 880; J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 427. En jurisprudence, voy. C.E., 13 juill. 1961, *Sepulchre et Bryninck*, n° 8.758: l'abstention délibérée d'un organe de donner l'avis prescrit ne peut évidemment faire obstacle à l'action de l'autorité investie du pouvoir de décision. Voy. ég. C.E., 13 mars 1981, *Vissers*, n° 21.060: la circonstance qu'une fédération professionnelle n'a pas rendu d'avis bien qu'invitée à le faire, dans un délai raisonnable, ne vicie pas l'arrêté adopté qui devait l'être sur son avis.

1445. Il y a cependant un suivi concernant l'exécution du P.C.E.D.N.: la C.C.E. en est informée au moins une fois par an (article 8 de l'arrêté du 27 mai 1999).

1446. La C.R.A.T. et le C.W.E.D.D. reçoivent copie du S.D.E.R. une fois qu'il est adopté (article 14, § 4, *in fine*, du C.W.A.T.U.P.). Il en va de même pour la C.C.A.T. et le C.W.E.D.D. après l'adoption d'un S.S.C. (article 17, § 4, *in fine*, du C.W.A.T.U.P.).

2. *Contenu*

Dans les deux cas où une information postérieure est prévue, elle consiste en une copie de la décision adoptée, accompagnée de la déclaration environnementale.

3. *Moment*

Dans l'un des deux cas d'information postérieure, un délai est imposé à l'autorité pour y procéder¹⁴⁴⁷, dans l'autre pas.

4. *Responsable*

Dans les deux cas d'information postérieure visés, le texte applicable utilise la forme passive. A défaut de précision, il est donc raisonnable de considérer que l'obligation de transmission incombe à l'auteur de la décision adoptée.

§ 5. La concertation

Les textes applicables à la concertation contiennent fort peu d'indications procédurales¹⁴⁴⁸, spécialement à propos de la question pourtant fondamentale de la manière dont la concertation doit être menée¹⁴⁴⁹. Il est donc difficile de dégager ici des enseignements généraux.

On retiendra malgré tout qu'en ce qui concerne les décisions de droit de l'urbanisme¹⁴⁵⁰, la concertation prend nécessairement place après l'enquête publique¹⁴⁵¹ et en est clairement présentée comme l'accessoire¹⁴⁵². Un autre élément expressément déterminé, également commun

1447. Voy. l'article 14, § 4, *in fine*, du C.W.A.T.U.P.: la transmission de la copie du S.D.E.R. doit être effectuée dans les dix jours de sa publication au Moniteur belge.

1448. En ce qui concerne le plan de secteur (article 43, § 2, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.), une habilitation est faite au gouvernement, qui n'en a jusqu'à présent pas usé.

1449. C'est, semble-t-il, une règle générale dès qu'il est question de concertation, quel que soit le domaine juridique concerné (comp., en droit institutionnel, M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 864, qui montre que le législateur s'est abstenu non seulement de définir le concept mais également d'établir les règles minimales de procédure; R. MOERENHOUT, «De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000)», *T.B.P.*, 2001, p. 604; le protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement et les exécutifs (*M.B.*, 23 juin 1992) ne règle aucune des deux questions).

1450. Pour rappel, le plan de secteur et les permis d'urbanisme et de lotir.

1451. «À la fin» en ce qui concerne le plan de secteur et «dans les dix jours de sa clôture» en ce qui concerne les permis.

1452. Notamment, ce n'est pas la concertation qui détermine les bénéficiaires de l'obligation d'information postérieure à la décision.

aux deux hypothèses, est que cette concertation doit être organisée par le collègue échevinal, même dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur. Enfin, on peut dire qu'en ce qui concerne la procédure d'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, l'article 341 du Code prévoit une information préalable¹⁴⁵³, la fixation par l'autorité communale de la date et de l'heure de la réunion et l'établissement d'un rapport de cette réunion par l'administration communale¹⁴⁵⁴ et son envoi à chaque participant.

Dans le cadre de la législation de protection des sites Natura 2000, l'information préalable relative à la concertation consiste en une notification individuelle aux propriétaires et occupants¹⁴⁵⁵. Pour le reste, l'article 26, § 3, de la L.C.N. habilite le gouvernement à établir les modalités de cette concertation. Au lieu d'adopter des modalités distinctes pour chaque site concerné, le gouvernement a décidé d'adopter un arrêté à portée générale¹⁴⁵⁶. Suivant cet arrêté, pour l'essentiel¹⁴⁵⁷:

- la réunion de concertation ne peut avoir lieu qu'au minimum quinze jours après la notification individuelle;
- cette notification doit reprendre une série d'informations, qui portent évidemment avant tout sur la désignation des participants et les renseignements logistiques qui leur permettent d'être présents à la réunion et qui comportent également un ordre du jour identifiant en réalité déjà, ni plus ni moins, un projet de décision¹⁴⁵⁸;
- un fonctionnaire régional est chargé d'opérer les vérifications liminaires, d'acter les accords qui se concluent ou les défauts d'accord et d'en assurer le suivi;
- il ne peut être question d'accord que s'il y a unanimité.

1453. Par la voie d'un envoi individuel adressé à chaque réclamant au cours de l'enquête publique. Mais cette information préalable est exclusivement destinée à assurer la tenue de la réunion de concertation et ne comporte donc pas d'indication sur le projet de décision. C'est évidemment une manifestation de plus du caractère secondaire de la concertation par rapport à l'enquête publique.

1454. Qui peut être considéré comme un acte authentique pour ce qui y est constaté (comp. P.-Y. ERNEUX, « La gestion active des sites », in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 246).

1455. Article 26, § 2, de la L.C.N.

1456. Voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 relatif aux modalités de la concertation préalable à l'élaboration des contrats de gestion active et à la constatation de l'inexécution des mesures de gestion active.

1457. Certaines autres modalités ont déjà été observées, comme celle relative à la désignation de mandataires au moyen de procurations. Pour plus de détails, voy. P.-Y. ERNEUX, « La gestion active des sites », in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 242 et s.

1458. Article 2, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du 20 novembre 2003.

Pour le reste, aucun des textes dont il vient d'être question n'indique notamment quand la réunion ne peut en aucun cas se tenir¹⁴⁵⁹, où elle doit avoir lieu, qui la préside et mène les débats, combien de temps elle doit au minimum durer, si elle doit se tenir à huis clos ou si elle est au contraire publique¹⁴⁶⁰, etc.

Pour répondre à ces questions, il faut évidemment avant tout déterminer en quoi consiste la concertation et ce, alors que les textes n'en disent à nouveau rien et que la jurisprudence n'a jusqu'à présent pas été amenée à apporter des éléments de précision à ce sujet¹⁴⁶¹.

Avant tout, comme M. FRITZ-LEGENDRE, nous pensons que la concertation ne correspond pas une simple information¹⁴⁶². Pour présenter une utilité spécifique, elle doit par ailleurs se distinguer à la fois de l'enquête publique et du conseil consultatif¹⁴⁶³, les deux modes de participation dont elle se rapproche le plus. Dans cette mesure, il ne peut s'agir d'une simple consultation de ceux qui y participent, que ce soit en leur donnant à tour de rôle la parole ou en les faisant voter¹⁴⁶⁴. En ce cas,

1459. Par exemple pendant les vacances scolaires.

1460. F. DELOBBE estime que la réunion de concertation qui se tient dans le cadre de la procédure d'instruction d'une demande de permis d'urbanisme ou de lotir est publique et que les autres réclamants que leurs représentants peuvent y assister, sans pouvoir cependant intervenir aux débats (F. DELOBBE, « Commentaire de l'article 341 du C.W.A.T.U.P. », in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent, p. 2). Il est vrai que les y autoriser leur permettrait de vérifier la manière dont leurs représentants exercent leur mandat. D'un autre côté, le texte de l'article 341 paraît relativement clair lorsqu'il indique quelles personnes cette réunion « regroupe » et en les limitant, en ce qui concerne les réclamants, à leurs représentants. Par ailleurs, s'il prévoit cela, c'est sans doute pour faciliter autant que faire se peut les discussions et la recherche d'un consensus. Nous avons donc tendance à pencher en faveur du huis clos. La procédure du consensus suivie en gouvernement implique que les débats sont secrets (M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 366) mais il est vrai que cette procédure n'est pas parfaitement transposable, dès lors qu'il ne s'agit pas ici d'un organe dont les membres sont « animés par une volonté commune de gouverner ensemble » (*idem*, p. 852).

1461. Comp. F. HAUMONT, « L'information environnementale: la responsabilité des pouvoirs publics », in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, p. 110: « la concertation n'est pas un concept juridiquement défini ».

1462. M. FRITZ-LEGENDRE, « Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation », *Rev. fr. dr. admin.*, 2000, p. 159.

1463. Voy. un raisonnement comp. dans C.E., 16 juin 1989, *Région wallonne*, n° 32.760, *Am.-Env.*, 1989, p. 141 et obs. B. JADOT; C.E., 14 déc. 1988, *Région wallonne*, n° 31.587, *J.L.M.B.*, 1989, p. 547 et obs. B. HAUBERT.

1464. C'est une des trois raisons qui nous font dire que les comités de concertation pour l'environnement des aéroports de la Région wallonne constituent en réalité des comités d'accompagnement. En effet, à titre d'exemple, suivant l'article 6, § 6, de l'arrêté du gouvernement wallon du 8 novembre 2000 (*M.B.*, 23 nov. 2000), le comité « de concertation » pour l'environnement de l'aéroport de Liège-Bierset rend des « avis » donnés à la majorité des deux tiers des votants et on n'y trouve aucune trace de l'obli-

s'agit-il d'une discussion ou d'un échange d'idées et d'arguments¹⁴⁶⁵ ou, plus avant, de la recherche d'un consensus ou d'un accord¹⁴⁶⁶?¹⁴⁶⁷ Et, s'il s'agit de rechercher le consensus, n'est-il possible d'évoquer les résultats de la concertation que s'il y a effectivement accord¹⁴⁶⁸?

Comme l'indique pertinemment F. DELOBBE¹⁴⁶⁹, «*la pratique enseigne que ces réunions oscillent fréquemment entre dialogue constructif, et dans ce cas les suggestions, propositions exprimées librement permettront bien souvent d'améliorer les projets présentés, et affrontements stériles de points de vue radicalement opposés (...)*». Cela n'implique nullement que le législateur ait exclu de la concertation l'idée de recherche d'un consensus. On remarque en outre que le législateur wallon utilise le concept de «discussion»¹⁴⁷⁰ à côté de celui de concertation, ce qui doit en principe laisser entendre que la seconde est autre chose que la première. De même, dans le langage juridique courant, la concertation est définie comme la «*recherche en commun (...) d'un accord tendant à l'harmonisation des conduites respectives*»¹⁴⁷¹. De même encore, s'il n'existe pas, dans les autres domaines dans lesquels il est fait usage du concept en droit public

gation de rechercher un consensus ou un accord. Les deux autres raisons sont liées à la procédure (idée de permanence) et au champ d'application (exécution et suivi de mesures adoptées par le gouvernement; voy. l'article 1^{er}). À propos de ces comités, voy. F. TULKENS, «Le droit des riverains dans la défense de la qualité de leur environnement sonore», in *Le bruit des avions*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 152.

1465. R. ANDERSEN et F. HAUMONT, «Rapport belge», in *Citoyen et administration*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 56. Cet échange est déjà intéressant en soi (comp. J. SAMBON, «Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 252).

1466. C. WIENER et F. HAMON, «La participation et les activités sociales et culturelles», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 340.

1467. À propos de cette question, comp. F. HAUMONT, «L'information environnementale: la responsabilité des pouvoirs publics», in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, p. 110.

1468. Comme c'est le cas dans certains États des États-Unis: il y a discussion jusqu'à ce que toutes les parties aient trouvé un arrangement sur une majorité de points (K. VAN DER ZWIEP, «Public Participation as an Instrument for Environmental Protection», <http://www.rec.org/REC/Publications/PPManual/FeeBased/ch15.html>, p. 5).

1469. F. DELOBBE, «Commentaire de l'article 341 du C.W.A.T.U.P.», in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent, p. 2. Comp. ég. R. HAROU, P. FONTAINE et Z. ROSINSKI, *La participation des citoyens à la vie communale: enjeux et perspectives*, Namur, M.R.W., C.P.D.T., 2003, p. 87.

1470. Voy. l'article D.35 du livre I^{er} du C.W.E. relatif à l'élaboration du rapport sur l'état de l'environnement wallon.

1471. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 1987.

belge¹⁴⁷², de définition réellement unique¹⁴⁷³, il reste qu'il est souvent question de « discussions » et « débats »¹⁴⁷⁴, d'« échange d'idées »¹⁴⁷⁵ sur pied d'égalité¹⁴⁷⁶, de « procédure du consensus » qui débouche sur des « accords de principe » ou « consensus »¹⁴⁷⁷, de « prise en considération (de l'autre) »¹⁴⁷⁸ et

1472. Comme M. UYTENDAELE l'indique, « dans notre système institutionnel, les procédures impliquant la concertation (...) foisonnent » (M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 863; dans le même sens, voy. R. MOERENHOUT, « De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000) », *T.B.P.*, 2001, p. 598). La concertation est très présente dans la L.S.R.I., aux articles 6, §§ 2 à 3bis (Voy. M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 312) et est protégée notamment par les articles 30bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et 14bis des L.C.C.E. (en ce qui concerne le second, voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 876). Voy. encore, à titre d'exemple, l'arrêté royal du 10 janvier 1992 réglementant la radiodiffusion sonore en modulation de fréquence dans la bande 87,5 MHz - 108 MHz (C.E., 21 sept. 1998, *Commuté flamande*, n° 75.844). Nous n'évoquons évidemment pas ici les concertations que l'on trouve dans d'autres domaines juridiques, tel le droit social.

1473. Voy. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 852, qui estime que la procédure du « consensus » à suivre au sein du comité de concertation « ne peut être comparée à celle qui régit les délibérations des différents organes exécutifs du pays ».

1474. En ce qui concerne le mode de délibération des organes gouvernementaux (M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 365), les comités de concertation constitués en vertu des articles 10 et suivants de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités (voy. spéc. les articles 24 et 48 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de cette loi) ou l'« association » des exécutifs régionaux à l'élaboration de normes fédérales telle qu'elle est imposée par l'article 6, § 1^{er}, V, 2°, a, et § 4, 2°, de la L.S.R.I. (voy. C.E., 16 juin 1989, *Région wallonne*, n° 32.760, *Am.-Env.*, 1989, p. 141 et obs. B. JADOT; C.E., 14 déc. 1988, *Région wallonne*, n° 31.587, *J.L.M.B.*, 1989, p. 547 et obs. B. HAUBERT). Dans le même sens, voy. M. LEJEUNE, « Les mécanismes de prévention et de conflits d'intérêts », in *Les conflits d'intérêts*, Bruges, La Chartre, 1990, p. 65.

1475. Avis de la section de législation du Conseil d'État du 28 novembre 1995 (préc. l'arrêté royal du 17 mars 1997 relatif aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses, *M.B.*, 7 juin 1997), à propos de l'« association » de l'article 6, § 4, de la L.S.R.I. qui peut avoir lieu dans le cadre du comité de concertation ou d'une conférence interministérielle. À propos de l'association, des débats qu'elle doit nécessairement comporter, ce qui implique notamment que chacun fasse part non seulement de ses positions mais de leurs motifs justificatifs, voy. ég. C.E., 14 déc. 1988, *Région wallonne*, n° 31.587.

1476. R. MOERENHOUT, « De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000) », *T.B.P.*, 2001, p. 596.

1477. C.E., 4 nov. 2003, *Ville de Bruxelles et Thielemans*, n° 125.026, à propos du Comité de concertation visé aux articles 31 et suivants de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

1478. C.A., 15 janv. 1992, n° 2/92, pt 2.B.3.

de « *compromis (...) réalisé au prix de longues et difficiles négociations* »¹⁴⁷⁹. C'est pourquoi, avec B. JADOT¹⁴⁸⁰, nous pensons que, par la voie d'un échange d'idées et d'arguments, la concertation doit être conçue et menée comme une tentative de rapprochement de positions opposées, qui peut éventuellement déboucher sur un accord¹⁴⁸¹. Le Conseil d'Etat semble avoir validé cette manière de voir en affirmant, dans un arrêt rendu en droit de l'urbanisme bruxellois, que « *la concertation suppose nécessairement un échange de points de vue et la recherche d'un consensus* »¹⁴⁸².

Quant à l'objectif de la concertation dans le cadre du régime des sites Natura 2000, il s'agit clairement de conclure une véritable convention.

Si les textes, au vu de leur silence, laissent donc aux autorités publiques une grande marge d'appréciation, il reste qu'elles doivent avant tout l'exercer au regard du critère de l'effet utile de la concertation, conçue comme il vient d'être dit. Quoi qu'il en soit, il ne fait pas de doute que la concertation connaîtrait un « *degré de concrétisation* »¹⁴⁸³ plus élevé si le législateur ou, à tout le moins l'exécutif, inscrivait davantage de précisions dans les textes.

L'autorité chargée de gérer la concertation est-elle celle qui est compétente pour adopter la décision finale? En matière de permis, la réponse est négative, sauf dans l'hypothèse où le demandeur de permis est la commune chargée d'organiser l'enquête publique. La réponse est également négative dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur,

1479. R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. I, Diegem, Kluwer, 1990, p. 149, à propos du mode de travail du conseil des ministres au niveau fédéral. Voy. ég., très clairement dans ce sens, à propos de la concertation organisée dans la L.S.R.I., M. LEJEUNE, « Les mécanismes de prévention et de conflits d'intérêts », in *Les conflits d'intérêts*, Bruges, La Chartre, 1990, p. 65: « la concertation suppose cependant que l'on aille un peu plus loin (que le dialogue). (...) Si à l'occasion d'une concertation d'une concertation, un consensus peut être dégagé, conduisant au besoin à un accord de coopération, l'idéal sera réalisé ».

1480. B. JADOT, « La réglementation de l'évaluation des incidence sur l'environnement, spécialement au regard du décret de la Région wallonne du 11 septembre 1985 », in *Droit de l'environnement – Développements récents*, vol. 2, E. Story-Scientia, 1989, n° 61.

1481. Comp. l'opinion de M. FRITZ-LEGENDRE, où il est question « d'entente et d'harmonie, préparées par un débat et une réflexion organisée entre les divers partenaires » (M. FRITZ-LEGENDRE, « Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation », *Rev. fr. dr. admin.*, 2000, p. 155).

1482. C.E., 9 sept. 2004, *Ville de Bruxelles*, n° 134.772.

1483. Suivant la formule du doyen M. PÂQUES, « De l'effet direct d'un décret comme condition de son entrée en vigueur et de la licéité de son exécution par une mesure aux effets rétroactifs », *A.P.T.*, p. 151; voy. ég. p. 155: « les enquêtes publiques à effectuer pourraient sans doute être empiriquement organisées par l'autorité compétente. Cependant ici aussi, on observe que l'organisation réglementaire présente d'évidents avantages au plan de la clarté et de l'égalité ».

dès lors qu'alors qu'il s'agit d'une décision régionale, la concertation est menée par les communes. Par contre, la réponse est clairement affirmative dans le cadre du régime des sites Natura 2000 puisque ce sont des organes régionaux qui sont chargés de la mise en œuvre de la concertation.

§ 6. Les comités d'accompagnement

Les rares textes qui prévoient un comité d'accompagnement sont toujours extrêmement brefs et il n'est pas envisageable d'en tirer des enseignements généraux relatifs à leurs modalités procédurales.

B. JADOT en fait notamment des lieux de concertation. Pour lui, les comités d'accompagnement sont «*destinés à être, en cours d'exploitation des établissements, des lieux d'échange d'informations et de concertation entre des représentants des services administratifs concernés, de la population ainsi que du bénéficiaire du permis*»¹⁴⁸⁴. Malgré l'absence d'indication de ce type dans les textes, nous avouons être assez séduit par cette conception. Le comité d'accompagnement pourrait donc être un mode mixte, empruntant au conseil consultatif son caractère de permanence et les éléments qui y sont inhérents, et à la concertation le déroulement des discussions.

Section III. Le caractère ouvert ou fermé de la nomenclature des modalités procédurales

On l'a vu ci-dessus, dans de nombreux cas, les modalités procédurales de la participation sont fixées par un arrêté du gouvernement, sur la base d'une habilitation législative. Cela signifie que le législateur ne se réserve pas toujours la détermination de ces modalités et qu'il laisse ici au gouvernement davantage de marge de manœuvre qu'en ce qui concerne la détermination du champ d'application *ratione materiae*. L'intervention du gouvernement est alors d'autant plus importante qu'à défaut, la norme législative risque d'être dépourvue d'effet contraignant¹⁴⁸⁵ puisqu'elle

1484. B. JADOT, «Le décret du 11 mars 1999, relatif au permis d'environnement: réflexions générales et perspectives», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 472.

1485. C.E., 20 déc. 1990, *de Ligne et crts*, n° 36.103 (à propos des modalités de la consultation du public avant l'étude d'incidences, dans le cadre de l'ancien D.E.I.E.); C.E., 21 sept. 1993, *Reintjens et crts*, n° 44.142 (à propos de la forme et du contenu de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, dans le cadre de l'ancien D.E.I.E.).

n'atteindrait pas un « degré de concrétisation suffisant pour pouvoir être appliqué »¹⁴⁸⁶.

Dans l'octroi de ces habilitations, le législateur fixe parfois des limites. Il existe ainsi des dispositions législatives qui imposent certaines règles de base au gouvernement dans la mise en œuvre de l'habilitation qui lui est, le cas échéant, accordée. En d'autres termes, dans ces hypothèses, le gouvernement n'est pas entièrement libre. Les dispositions que nous identifions dans ce sens ne concernent pour l'essentiel que les enquêtes publiques¹⁴⁸⁷ mais elles représentent malgré tout une première tentative de clarification et d'unification des dispositions applicables aux modalités procédurales de la participation. Il s'agit de l'article 4 du C.W.A.T.U.P., qui concerne l'ensemble des enquêtes publiques visées dans le Code, à tout le moins dans son Livre I^{er}¹⁴⁸⁸, et de l'article 26 du D.P.E., qui concerne l'enquête publique relative aux demandes de permis d'environnement. Les articles D.74, D.75 et D.77 du Livre I^{er} du C.W.E. s'y ajoutent¹⁴⁸⁹. Comme

1486. M. PÂQUES, « De l'effet direct d'un décret comme condition de son entrée en vigueur et de la licéité de son exécution par une mesure aux effets rétroactifs », *A.P.T.*, p. 151.

1487. L'article 4 du C.W.A.T.U.P. est *a priori* plus large dès lors qu'il s'applique aux « informations, à la publicité, aux enquêtes publiques et aux consultations » mais la plupart des modalités minimales qui y sont fixées ne concernent que l'enquête publique.

1488. L'article 97 du C.W.A.T.U.P., qui s'applique à l'hypothèse particulière où la demande de permis de lotir vise l'extinction de servitudes et de conventions sur l'utilisation du sol, comporte une habilitation au gouvernement pour la détermination des modalités de l'enquête. Ce texte n'impose cependant pas expressément au gouvernement le respect de principes. Cela signifie-t-il que le gouvernement pourrait ici s'écarter de ces principes, en prévoyant des modalités spécifiques d'enquête ? La question n'est que théorique dès lors que ce sont les articles 330 et suivants qui sont également d'application ici, comme l'article 330, 10°, le précise clairement. En tout état de cause, il nous semble possible de répondre par la négative à la question, que ce soit sur la base de l'adage « *lex posterior* » (l'article 4 nouveau est postérieur à l'article 97) ou sur la base de l'adage « *lex specialis* » (comme il vient d'être dit, les principes de l'article 4 nous paraissent applicables à toute enquête dont les modalités sont mises en place par le gouvernement dans le cadre du C.W.A.T.U.P., à tout le moins dans le cadre du livre I^{er}). En droit de la protection du patrimoine, qui forme le Livre III du Code, on remarque que l'article 198 ne fait plus, comme c'était le cas dans le projet de décret devenu le décret du 1^{er} avril 1999, référence à l'article 4, vraisemblablement à la suite des questions soulevées à ce sujet par la section de législation (voy. *Doc.*, Parl. w., 1998-1999, n° 488/1, p. 29). Nous avons déjà vu ci-dessus qu'il nous semble donc que l'article 4 n'est pas d'application au régime de protection du patrimoine.

1489. De même sans doute que l'article D.44, alinéa 1^{er}. Cette disposition autorise le gouvernement à « fixer des dispositions particulières concernant la procédure d'élaboration du (P.W.E.D.D.) » mais il va de soi que le gouvernement ne pourrait pas, en faisant usage de cette habilitation, aller à l'encontre des modalités « minimales » prévues par le législateur lui-même. L'habilitation que l'on trouve à propos des programmes sectoriels à l'article D.47 ne relève pas tout à fait de cette catégorie. En effet, tout en renvoyant

on le sait, ces derniers sont d'application à bon nombre de demandes de permis de lotir, d'urbanisme ou d'environnement¹⁴⁹⁰. Cela signifie clairement qu'ils sont susceptibles de s'appliquer dans un grand nombre de cas déjà visés par les articles 4 du C.W.A.T.U.P. et 26 du D.P.E.. Or, s'ils sont fort comparables, les principes qui y sont consacrés ne sont pas parfaitement identiques¹⁴⁹¹. La solution à ce problème doit être trouvée dans le cumul des prescriptions, de telle sorte que, lorsque l'article D.74, § 3, est d'application, les procédures d'enquête publique prévues par le C.W.A.T.U.P. et par ou en vertu du D.P.E. s'appliquent, étant entendu que les principes de cet article D.74, § 3, s'y imposent s'ils sont plus stricts¹⁴⁹². C'est pour cette raison que le deuxième alinéa de l'article D.74, § 3, du D.E.I.E. autorise le gouvernement à prévoir des règles d'enquête publique complémentaires à celles résultant du C.W.A.T.U.P. ou du D.P.E.¹⁴⁹³.

Ceci étant, l'autorité compétente pour mettre en œuvre un mode de participation dans le cadre d'une procédure décisionnelle est-elle libre d'ajouter des modalités procédurales à celles qui sont déjà prévues par ou en vertu de la loi? Autrement dit, la liste de ces modalités est-elle ouverte ou fermée?¹⁴⁹⁴

en principe aux articles D.40 à D.45, le législateur autorise le gouvernement à fixer des modalités différentes pour tenir compte «des spécificités du secteur concerné» et il précise que les articles D.40 à D.45 ne s'appliquent que «sans préjudice de (ces) dispositions dérogatoires», ce qui implique que ces dernières peuvent déroger aux principes inscrits dans les dispositions à valeur décrétales.

1490. Voy. ci-dessus.

1491. Par rapport à l'article 4 du C.W.A.T.U.P., on remarque dans les articles D.74 et D.75, que:

- la suspension pendant les vacances d'été comprend les 16 juillet et 15 août (voy. ci-dessus);
- il n'est pas prévu de consultation du dossier soumis à enquête en dehors des heures ouvrables;
- il n'est rien prévu en ce qui concerne l'obtention d'explications techniques ou quant aux modes d'expression de ses réactions par le public;
- le dossier soumis à enquête comporte, en sus de la demande de permis, un résumé non technique de l'étude d'incidences ou de la notice, l'étude d'incidences ou la notice.

À l'exception de la première, les mêmes différences s'observent entre l'article 26 du D.P.E. et ces articles D.74 et D.75. Quant à l'article D.77, il ajoute au contenu de l'information postérieure, à propos de laquelle l'article 4 du C.W.A.T.U.P. se prononce à peine et l'article 26 du D.P.E. pas du tout.

1492. V. HAENEN, «Le nouveau régime de l'évaluation des incidences sur l'environnement», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 400.

1493. Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas fait usage de cette habilitation.

1494. Ce qui ne correspond pas à la question de savoir si le gouvernement peut adopter un arrêté au-delà de l'habilitation décrétales. On vise donc bien ici le cas par cas.

Certains textes fort généraux permettent expressément aux autorités d'ajouter au cas par cas aux modalités procédurales déjà prévues. C'est le cas de l'article 4 du C.W.A.T.U.P. et de l'article 26 du D.P.E., qui accordent tous deux tant au gouvernement qu'à la commune¹⁴⁹⁵ la liberté de décider de «toutes formes supplémentaires de publicité et de consultation», sans d'ailleurs les limiter par des critères ou des conditions¹⁴⁹⁶. C'est également le cas de l'article 4 du C.W.A.T.U.P. en ce qu'il renvoie à la commune ou au gouvernement¹⁴⁹⁷ pour fixer les modalités concrètes de la «réunion accessible au public» dont il a été question ci-dessus. C'est également le cas de l'article R.44 du Livre I^{er} du C.W.E.¹⁴⁹⁸, dans le cadre de l'élaboration du P.W.E.D.D.. Cela représente déjà un grand nombre de décisions visées de manière certaine et, notamment: les permis de lotir ou d'urbanisme, le permis d'environnement, le S.D.E.R., le S.S.C., le plan de secteur, le P.C.A., le R.U.E., le R.C.U. et le P.W.E.D.D.. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner les avantages de ce type de formule qui, non seulement octroie une certaine souplesse dans le choix des modalités mais, également, réduit sans doute le risque de contentieux lié au respect de formules procédurales rigides.

Dans de nombreux cas – déjà constatés – les textes applicables ne fournissent pas de réponse expresse aux questions procédurales qui se posent et ne prévoient pas d'habilitation expresse au cas par cas. Il ne

1495. Les textes visent le gouvernement «ou» la commune. Au cours des travaux préparatoires du D.P.E., un commissaire avait fait remarquer que «la conjonction “ou” est exclusive» et que le texte devait donc être lu comme excluant l'un des deux. Un autre commissaire avait fait remarquer que le remplacer par un «et» «pourrait signifier que les deux autorités doivent se prononcer». C'est pourquoi les commissaires ont finalement décidé de maintenir le «ou» (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 136).

1496. Dans le cadre des travaux parlementaires du D.P.E., le Front Vert avait suggéré d'encadrer la mise en œuvre de cette habilitation par des critères, estimant qu'il serait «regrettable que des formes supplémentaires de publicité et de consultation “détricotent” les procédures prévues» (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 22). Cette demande n'a pas été suivie. Il est vrai que cette possibilité au cas par cas est susceptible d'avoir une incidence sur le bon déroulement d'une procédure de demande de permis. Il faut cependant rappeler que le danger est moins grand que dans le cadre du C.W.A.T.U.P., dès lors que, dans le D.P.E., des délais stricts sont prévus à pratiquement tous les stades et des sanctions y sont attachées, ce qui implique corollairement qu'il est plus difficile de concevoir ici des modalités supplémentaires.

1497. Le fait de viser ces deux autorités laisse sans doute entendre qu'elles le sont en tant qu'autorités compétentes pour prendre, au cas par cas, les décisions administratives soumises à participation et non en tant qu'autorités susceptibles d'adopter des règlements qui fixeraient à l'avance les modalités dont il est ici question.

1498. Voy. son 6°, qui autorise les communes à «mettre en œuvre des initiatives supplémentaires d'information du public». On peut même se demander s'il n'impose en réalité pas la mise en œuvre de cette habilitation, dès lors qu'il impose aux «autorités communales» de «veiller à informer» la population.

peut alors revenir qu'à l'autorité compétente de décider¹⁴⁹⁹ mais elle ne peut le faire qu'en ayant à l'esprit les éléments suivants :

- les solutions qu'elle adopte doivent correspondre à l'objectif général poursuivi par le texte défailant ou à la raison d'être de la modalité concernée (critère de l'effet utile)¹⁵⁰⁰ ;
- ces solutions doivent respecter certaines normes supérieures, notamment le principe d'égalité¹⁵⁰¹ ;
- la prudence recommande de se réserver la preuve de toute formalité mise en œuvre.

L'habilitation implicite va-t-elle jusqu'à permettre à l'autorité responsable d'en désigner une autre pour accomplir certaines missions ou de désigner des particuliers pour le faire? La réponse nous semble négative: à défaut d'habilitation expresse, il ne nous paraît pas possible qu'une autorité impose des devoirs procéduraux à une autre autorité ou à des particuliers.

Qu'en est-il maintenant quand aucun texte n'offre, expressément ou implicitement, de liberté à l'autorité compétente? Peut-elle malgré tout aller au-delà, en mettant en œuvre des modalités non prévues?¹⁵⁰²

Comme dans le cadre de la détermination du champ d'application *ratione materiae* de la participation, la jurisprudence¹⁵⁰³ et la doctrine¹⁵⁰⁴ qui ont examiné cette question se prononcent généralement en faveur

1499. À propos d'une enquête préalable à l'autorisation d'exploiter un service de taxis, voy. C.E., 23 févr. 1956, *s.a. Bruxelloise d'autos-transports*; C.E., 15 juin 1956, *S.c. Taxis unifiés des petits propriétaires et Dubois*, n^{os} 5.208 et 5.209. Dans le même sens, comp. ég. Ch.-F. NOTHOMB, «Les modalités de participation des citoyens à la vie communale», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 220.

1500. Ainsi, à titre d'exemple, si le délai de l'enquête n'est pas prévu à l'avance, il convient de vérifier si, en la clôturant, l'autorité n'a pas empêché les personnes qui le souhaitent de faire valoir leurs arguments, ce qui n'est pas nécessairement le cas d'une enquête de moins de quinze jours, car aucune disposition applicable en l'espèce ne prévoit que les enquêtes publiques doivent avoir une durée minimale de quinze jours (C.E., 24 mai 2000, *Dufour et crts*, n^o 87.562).

1501. Spécialement par l'observation de ce qui se fait généralement dans le cas concerné ou de ce qui est prévu dans les autres textes que celui qui s'applique.

1502. Cela pourrait par exemple être le cas d'une autorité qui imposerait à une commission consultative la présence d'un tiers non visé par les textes au cours de ses travaux. Cette présence pourrait fausser les règles de représentativité choisies par le législateur et nous pensons donc que c'est exclu (comp., dans le même sens, les conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer, déjà citées).

1503. Voy. par ex. C.E., 23 mars 1990, *Warnier et Poncelet*, n^o 34.522; C.E., 13 oct. 1959, *Hollaert*, n^o 7.282.

1504. B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 319.

du caractère ouvert de la liste. A nouveau, nous ne partageons pas cette opinion. On a déjà vu – et on y reviendra dans la seconde partie – que le souci du législateur oscille en permanence entre l'ouverture à une participation plus large des particuliers, d'une part, et d'autres impératifs, comme celui de préserver l'efficacité des procédures décisionnelles¹⁵⁰⁵, d'autre part. A nos yeux, c'est à lui seul qu'il appartient de réaliser, après débat, le difficile équilibre entre ces deux types de préoccupation. Pour le reste, les mêmes raisons que celles que nous avons exprimées ci-dessus à propos du champ d'application des modes de participation, et notamment le principe d'égalité et celui de sécurité juridique¹⁵⁰⁶ ainsi que, précisément, l'existence de dispositions expresses accordant la liberté dont il est ici question¹⁵⁰⁷ excluent selon nous le caractère ouvert de la liste des modalités procédurales.

En tout état de cause, la liberté dont dispose, sur habilitation ou sans, l'autorité compétente comporte certaines limites générales, en sus de celles le cas échéant expressément prévues ou visées ci-dessus. Avant tout, il ne peut jamais s'agir que d'ajouter aux textes applicables et non de retrancher ou de modifier ce qui y est déjà organisé. Par ailleurs, l'objectif poursuivi doit être admissible et il convient évidemment, par exemple, que les modalités supplémentaires éventuelles ne soient pas mises en œuvre dans le dessein d'influencer l'autorité investie du pouvoir de décision¹⁵⁰⁸. Enfin, les modalités supplémentaires mises en place ne peuvent

1505. C'est clairement le cas dans le « nouveau » C.W.A.T.U.P. depuis le décret du 27 novembre 1997 puisque, par ce décret, le législateur a notamment entendu, conformément à la Déclaration de politique régionale, « alléger les procédures » d'introduction et d'instruction des demandes de permis, « améliorer l'information du demandeur quant à l'état d'avancement de son dossier » et « raccourcir la procédure de délivrance des permis » (D. LAGASSE, « Les procédures de délivrance des permis et les critères de décision », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 293).

1506. Voy. dans ce sens C.E., 21 sept. 1993, *Reintjens et crts*, n° 44.142, où le Conseil d'État parle, en ce qui concerne le second, de prévisibilité de la norme et où il évoque également l'égalité de traitement. Dans cet arrêt, il était question de l'absence de détermination par règlement du contenu et de la forme de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. Les requérants estimaient que le texte décréteil qui confiait au gouvernement le soin de les déterminer avait effet direct et lui permettait de le faire au cas par cas. Le Conseil d'État rejette l'argument en indiquant que, si cette disposition devait avoir effet direct, les autorités compétentes auraient dû soit s'arroger les compétences d'action réglementaire attribuées à l'Exécutif, liant ainsi leur pouvoir discrétionnaire de décision dans les cas individuels, soit auraient disposé, au mépris de l'égalité de traitement, du pouvoir de définir librement les formes et le contenu de la notice au cas par cas, laissant au contrôle juridictionnel le soin de suppléer *a posteriori* la carence réglementaire. Pour le Conseil d'État, ces conséquences sont contraires au principe de la légalité et au précepte de prévisibilité de la norme.

1507. Qui n'auraient aucune utilité si cette liberté existait de manière générale.

1508. C.E., 13 oct. 1959, *Hollaert*, n° 7.282.

en aucun cas avoir pour effet un dépassement du délai légalement prévu pour adopter la décision concernée.

Section IV. Les sanctions de la violation de la nomenclature des modalités procédurales

§ 1^{er}. L'établissement de la violation

A propos de la manière d'établir la violation des modalités procédurales au regard des preuves que l'autorité s'est éventuellement réservées¹⁵⁰⁹, nous renvoyons, *mutatis mutandis*, à ce qui a été dit ci-dessus en ce qui concerne la violation de la liste des décisions soumises à participation.

§ 2. L'absence de recours spécifique

Sur le constat de l'absence de recours spécifique lié au non respect d'une modalité procédurale, nous renvoyons à ce qui a été dit à ce sujet à propos de la violation de la liste des décisions soumises à participation.

§ 3. Les sanctions liées à la décision finale

On n'ignore pas que, suivant l'article 14 des L.C.C.E., un acte administratif peut être annulé en raison d'une violation de forme, soit si cette dernière est prescrite à peine de nullité, soit si elle substantielle.

On sait également que la forme prescrite à peine de nullité est celle à la violation de laquelle un texte attache expressément la sanction de la nullité¹⁵¹⁰. En droit de la participation, ce n'est en principe pas le cas¹⁵¹¹.

1509. Pour un exemple relatif aux modalités procédurales, voy. C.E., 9 déc. 2005, *Lecloux et crts*, n° 152.516.

1510. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 874; J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 422.

1511. Contrairement à ce qui est prévu, en ce qui concerne les relations entre l'État, les communautés et les régions (voy. l'article 14*bis* des L.C.C.E.). Une proposition de système de suspension de l'enquête a été rejetée au cours des travaux préparatoires du D.P.E. Un commissaire souhaitait en effet voir instaurer « une prolongation de l'enquête publique en cas de problème affectant la diffusion de l'avis d'enquête d'une durée maximale équivalente à la durée de l'enquête originaire. Cela peut, par exemple, être le cas lors d'un retard ou d'une erreur de publication dans la presse locale. L'autorité en devra pas recommencer l'entièreté de la procédure » (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 137).

C'est d'ailleurs curieux au regard de l'importance théoriquement accordée à la participation, à ses modalités procédurales¹⁵¹² et à d'autres modalités de la procédure décisionnelle qui peuvent pourtant *a priori* apparaître comme secondaires¹⁵¹³. Il arrive cependant malgré tout que des modalités procédurales de la participation soient prescrites à peine de nullité de la décision à adopter. C'est le cas de celles qui sont visées par l'article D.74 du Livre I^{er} du C.W.E., qui prévoit, comme on l'a vu, une série de dispositions relatives à l'enquête publique relative aux demandes de permis d'urbanisme, de lotir et d'environnement, en ce compris, en cas d'étude d'incidences, une consultation préalable. L'article D.63 du Livre I^{er} du C.W.E. impose en effet à l'autorité de recours et au Conseil d'Etat de prononcer la nullité du permis délivré en violation de ces dispositions¹⁵¹⁴.

Par contre, il semble admis que les modalités procédurales de la participation sont en principe toutes substantielles¹⁵¹⁵. Pour B. JADOT¹⁵¹⁶, elles le sont dans la mesure où elles sont établies dans l'intérêt des particu-

1512. Voy. *supra*.

1513. Voy. par ex. les articles 381 à 388/5 du C.W.A.T.U.P. à propos des formulaires que l'autorité doit utiliser, à peine de nullité, pour rendre sa décision sur une demande de permis d'urbanisme ou de lotir: la nullité de la décision est expressément prévue.

1514. En ce qui concerne la violation des autres dispositions qu'il vise, ce texte parle de nullité facultative: quelle incidence cela a-t-il sur le concept de formalité substantielle? «Conformément au droit commun, l'autorité ou le juge n'annuleront l'autorisation que si la disposition violée apparaît comme une formalité substantielle» (V. HAENEN et M. PÂQUES, *L'évaluation des incidences sur l'environnement: le point en droit wallon*, Diegem, Kluwer, 1996, p. 37). On en revient donc au principe: la formalité n'est pas prescrite à peine de nullité.

1515. Voy. not. C.E., 25 nov. 2003, *Taburiaux*, n° 125.679; C.E., 1^{er} avril 1997, *Taveirne*, n° 65.796, *C.D.P.K.*, 1998, p. 104 (résumé); C.E., 4 juin 1993, *Hannesse et s.p.r.l. Dematex Nord*, n° 43.178. Ce n'est en rien lié au caractère d'ordre public de la disposition concernée. On peut rappeler à cet égard que, aux yeux du Conseil d'État, les articles 330, 331 et 337, du C.W.A.T.U.P. ne constituent pas des dispositions d'ordre public (C.E., 18 oct. 2001, *Fortemps*, n° 99.919, *Am.-Env.*, 2002, p. 141, et obs. M. DELNOY). À propos du caractère substantiel de l'obligation de motivation de l'avis de la C.R.M.S.F. dans le cadre de la procédure de classement, voy. les arrêts cités par P. THIEL et T. VANDENPUT, «Commentaire de l'article 201», in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent, p. 2. En ce qui concerne la communication de la demande de modification du permis de lotir aux propriétaires de lots qui ne l'ont pas contresignée, voy. C.E., 16 oct. 1981, *Vanveerdeghem et Mahieu*, n° 21.477.

1516. B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 333. L'auteur ne se prononce qu'à propos de l'enquête mais ce qu'il dit est transposable aux autres modes de participation. Voy. ég. M. SOYSAL, *Les relations publiques en matière administrative - II. L'action des administrés sur le fonctionnement de l'administration publique, à l'exclusion du droit électoral*, rapport général au XIII^e congrès international des sciences administratives de Paris des 20 à 23 juillet 1965, Bruxelles, Institut international des sciences administratives, 1965, p. 79. En jurisprudence, voy. C.E., 20 mars 2003, *s.a. Société générale immobilière de Belgique*, n° 117.326.

liers¹⁵¹⁷. Ce disant, l'auteur prend nécessairement position sur la finalité à attribuer à la participation. En effet, à titre d'exemple, si la participation correspondait en réalité, pour l'essentiel, à une simple manière pour l'autorité de collecter des informations dans l'intérêt général¹⁵¹⁸, les modalités ne devraient en principe pas être considérées comme étant instaurées dans l'intérêt des particuliers¹⁵¹⁹. Dans cette hypothèse, se pourrait-il que les modalités procédurales soient en réalité substantielles parce qu'elles auraient trait aux « *intérêts essentiels de l'Etat ou de la collectivité* »¹⁵²⁰? Ce ne serait pas exclu¹⁵²¹.

Comment doit-on considérer à cet égard la prise en compte par l'autorité de réactions en dehors des délais légalement ou réglementairement prévus ou, plus largement, hors procédure¹⁵²²? Evidemment, si un effet est prévu par le texte applicable, il convient de le respecter mais qu'en est-il quand le texte ne prévoit rien? Traditionnellement¹⁵²³, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a en principe pas lieu de tenir compte d'un avis tardivement exprimé¹⁵²⁴ ou spontané¹⁵²⁵. L'autorité n'a donc

1517. Pour rappel, à titre d'exemple, « l'avis revêt un caractère substantiel lorsqu'il est prévu dans l'intérêt des administrés (...) ou à la fois dans l'intérêt de l'autorité qui décide et dans celui des administrés. L'avis requis dans le seul intérêt de l'administration n'est pas substantiel (...) » (J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 430). Voy. ég. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, n° 170.

1518. Voy. l'examen des finalités de la participation dans la seconde partie de notre travail.

1519. Les modalités sont ici intimement liées au principe de la participation. Le Conseil d'État établit également ce lien (voy. C.E., 21 déc. 1995, *Van der Elst*, n° 57.163, R.W., 1996-1997, p. 51 et note W. LAMBRECHTS, « Het openbaar onderzoek en de "saucissoneering" »; C.E., 22 juin 1995, s.a. *Cogerim*, n° 53.995).

1520. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 423.

1521. Comp. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 423, à propos de la motivation formelle.

1522. Parce que, par exemple, elles ont été formulées sans qu'une enquête publique ait été organisée.

1523. Voy., semble-t-il en sens contraire, C.E., 4 oct. 2000, *Pirson et Dumortier*, n° 90.047. Dans l'arrêt n° 75.886 du 17 septembre 1998, *Buddels et Gerken*, le Conseil d'État n'aborde pas clairement la question, se bornant à constater que les observations formulées par les requérants en dehors de l'enquête avaient été prises en compte par l'autorité.

1524. C.E., 27 avril 1982, *Peirlinck*, n° 22.210; C.E., 26 juin 1984, *Houtart*, n° 24.500. Dans le même sens, l'article R.45 du livre I^{er} du C.W.E. prévoit expressément, en ce qui concerne le P.W.E.D.D., que le gouvernement « n'est pas tenu de prendre en considération » les avis rentrés en dehors du délai. À propos des conseils consultatifs, comp., à propos de l'avis d'une commune dans le cadre d'une procédure S.A.E.D., C.E., 18 déc. 1991, *Compagnie mobilière et immobilière liégeoise*, n° 38.353.

1525. Voy. C.E., 17 sept. 1986, *Lermusiaux*, n° 26.898, où il indique que, quand la réaction est spontanée, l'autorité peut y avoir égard sans être tenue d'y répondre. On notera que cela pouvait laisser entendre que, à ses yeux, l'idée de garantie des droits et intérêts des particuliers n'était présente que lorsque le législateur imposait l'enquête. Voy. ég. C.E., 7 déc. 1989, *De nieuwe polder van Blankenberge et crts*, n° 35.541.

pas l'obligation d'en tenir compte¹⁵²⁶ et, en tout état de cause, un tel avis ne peut être de nature à énerver ceux qui sont officiellement requis ou sollicités¹⁵²⁷. Dans le cadre du RGPT, J.-M. SERVAIS avait considéré que «*les observations tardives ne doivent pas nécessairement être écartées, mais peuvent toujours être jointes au dossier*»¹⁵²⁸. De même, pour le Conseil d'Etat, l'autorité peut avoir égard aux avis non obligatoires qu'elle a recueillis¹⁵²⁹. Plus récemment, le Conseil d'Etat est même allé plus loin, en considérant que l'autorité ne peut ignorer une réclamation déposée en dehors de l'enquête publique qui avait été organisée, alors même que cette enquête n'était pas obligatoire¹⁵³⁰. Nous ne partageons pas ce point de vue, pour les mêmes raisons que celles évoquées à propos du caractère ouvert ou fermé de la liste des décisions soumises à participation : même considéré comme ayant été instauré dans l'intérêt des particuliers, le délai a été choisi par le législateur en tenant compte d'autres intérêts, comme celui de l'efficacité administrative. On ne peut donc pas permettre à une autorité administrative de remettre en cause le résultat de cette balance. Dans cette mesure, nous pensons *a priori* que de tels avis doivent être écartés.

On l'a dit, la violation des modalités procédurales correspond donc, sous les réserves qui viennent d'être formulées, à une participation irrégulière et rend illégale la décision finale adoptée après cette participation¹⁵³¹.

Ceci dit, le Conseil d'Etat estime que, si une modalité procédurale comporte plusieurs volets, il est possible qu'ils ne présentent pas tous un caractère de formalité substantielle¹⁵³². Dans cet arrêt Planckaert, la Haute juridiction administrative justifie sa position de la manière suivante : «*l'omission d'un de ces éléments ne peut conduire à l'annulation du*

1526. C.E., 17 sept. 1986, *Lermusiaux*, n° 26.898. Comp., dans le même sens, les conclusions de l'avocat général Ruiz Jarabo Colomer du 8 janvier 2004, suscitées.

1527. C.E., 27 mars 1979, *Pellars*, n° 19.532.

1528. J.-M. SERVAIS, «*Établissements dangereux, insalubres et incommodes*», *R.P.D.B.*, compl. IV, 1972, n° 67, cité par B. JADOT, J.-P. HANNEQUART et E. ORBAN DE XIVRY, *Le droit de l'environnement*, Bruxelles, De Boeck, 1988, p. 73.

1529. C.E., 3 déc. 1981, *Meertens et Moermans*, n° 21.633.

1530. C.E., 4 oct. 2000, *Pirson et Dumortier*, n° 90.047, *Am.-Env.*, 2001, p. 145.

1531. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 431 ; A. LEBRUN, *Mémento de l'environnement*, éd. 2005, Bruxelles, Kluwer, p. 38. Cet auteur cite l'arrêt du Conseil d'État n° 87.881 du 7 juin 2000, *Westgeest*, par lequel la Haute juridiction administrative annule une décision sur la base d'une irrégularité d'un avis pourtant non obligatoire.

1532. Ainsi en va-t-il à propos de la publicité de l'enquête publique relative au plan de secteur dont le Conseil d'État classe les différents volets par ordre d'importance décroissante : affichage, journaux, communiqué radiodiffusé (C.E., 6 mars 1986, *Planckaert*, n° 26.244).

plan que s'il est établi que cette omission a eu pour conséquence que la publication à laquelle il a été procédé n'a pas atteint, en ce qui concerne le requérant, le but poursuivi par le législateur»¹⁵³³. Nous marquons notre accord sur le contenu de cette justification. En revanche, il ne nous semble pas possible d'en déduire un défaut de caractère substantiel de la modalité procédurale: le fait que la publicité imparfaite à laquelle il a été procédé ait en réalité atteint son destinataire ne peut à nos yeux pas avoir pour effet que la modalité violée soit moins substantielle mais, plutôt, que le particulier concerné n'ait pas intérêt à en contester la violation.

On touche donc en réalité ici à la question de l'intérêt au moyen d'annulation devant le Conseil d'Etat¹⁵³⁴. On enseigne, en effet, que «les requérants n'ont pas intérêt à invoquer une illégalité qui ne leur a pas causé personnellement grief»¹⁵³⁵. Un particulier qui n'a en rien été lésé par un défaut dans la mise en œuvre des modalités de participation n'a donc pas intérêt à soulever un moyen pris de ce défaut¹⁵³⁶: la violation de ces modalités n'aboutit à une sanction que si elle est invoquée par une personne à laquelle elle a causé personnellement grief¹⁵³⁷.

Le Conseil d'Etat considère par exemple qu'une personne qui, au cours d'une enquête publique, a introduit une réclamation dans le délai prescrit, n'a pas d'intérêt à se plaindre d'un défaut dans les modalités d'information préalable de cette enquête¹⁵³⁸. La jurisprudence qui va dans le sens du caractère seulement éventuel de la sanction s'est d'ailleurs spécialement développée à propos de la phase d'information préalable de la participation¹⁵³⁹. Elle s'étend cependant également à celles de la

1533. Le requérant invoquait l'absence de diffusion par un émetteur francophone de la R.T.B. d'un avis portant sur un projet de plan de secteur, qui s'appliquait exclusivement à la région de langue néerlandaise mais également à une commune à statut linguistique spécial. Le Conseil d'Etat remarque que toutes les autres formes de publicité ont été réalisées en français également. Dès lors, il estime que le requérant avait pu avoir connaissance en langue française du projet de plan. Il indique que le requérant n'est recevable à soulever le moyen que s'il est en mesure d'établir que l'éventuel défaut dans la publicité par voie radiodiffusée l'a empêché de prendre part à l'enquête alors qu'il l'aurait fait si un avis radiodiffusé en langue française avait été émis.

1534. Voy. B. JADOT, J.-P. HANNEQUART et E. ORBAN DE XIVRY, *Le droit de l'environnement*, Bruxelles, De Boeck, 1988, p. 72, citant C.E., 24 juin 1980, *Halewijck*, n° 20.451.

1535. J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 394.

1536. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 179.

1537. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 177.

1538. C.E., 23 oct. 2003, *Fauconnier et Dedoyard*, n° 124.571, *Am.-Env.*, 2004, p. 103.

1539. Voy. not. C.E., 23 oct. 2003, *Fauconnier et Dedoyard*, n° 124.571, *Am.-Env.*, 2004, p. 103 (mentions au Moniteur belge et affichage); C.E., 5 juill. 2001, *s.a. B&R Immo et crts*, n° 97.506 (notification individuelle); C.E., 17 oct. 2000, *Jacquemart*, n° 90.267 (notification individuelle); C.E., 24 mai 2000, *Dufour et crts*, n° 87.562 (durée effective de l'enquête et dates et lieux d'affichage); C.E., 27 janv. 1999, *Reginster et*

préparation à la réaction¹⁵⁴⁰ et de la réaction¹⁵⁴¹. On connaît également un cas, dans le même sens, relatif au moment de la mise en œuvre de l'enquête publique¹⁵⁴². Il nous semble également opportun de remarquer que le Conseil d'Etat considère que les réclamants au cours d'une enquête publique ont intérêt à soulever un moyen pris de l'irrégularité de l'avis d'une commission consultative, quand cette commission a pour mission d'examiner leurs réclamations¹⁵⁴³.

La condition de l'intérêt au moyen implique également que «*la violation d'une forme obligatoire ne peut être invoquée par celui qui, par son fait, en a empêché le respect*»¹⁵⁴⁴.

Pâque, n° 78.367 (affichage); C.E., 21 sept. 1993, *Reintjens*, n° 44.142 (affichage sur le terrain); C.E., 4 juin 1993, *Hannesse et s.p.r.l. Dematex Nord*, n° 43.178 (distance d'affichage); C.E., 12 juin 1992, *Collin et crts*, n° 39.720 (affichage); C.E., 26 mai 1992, *Jaguenaud*, n° 39.455 (affichage d'une vue axonométrique sur le terrain); C.E., 16 mai 1990, *Cravillon*, n° 34.901 (annonce individuelle); C.E., 4 nov. 1988, *Bultreys*, n° 31.288 (annonce individuelle); C.E., 27 sept. 1978, *Van Lierde*, n° 19.155 (identification de l'immeuble concerné); C.E., 13 oct. 1959, *Hollaert*, n° 7.282 (affichage sur le terrain).

1540. Voy. par ex. C.E., 9 sept. 2004, *Ville de Bruxelles et crts*, n° 134.772 (caractère incomplet du dossier de demande de permis soumis à enquête); C.E., 25 nov. 2003, *Taburiaux*, n° 125.679 (consultation du dossier); C.E., 21 sept. 1993, *Reintjens et crts*, n° 44.142; C.E., 4 avril 1986, *Moreau*, n° 26.329 (absence de réponse à une demande de renseignements).

1541. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 28.118 du 18 juin 1987, *Lamot et Devroe*, le Conseil d'État a certes justifié le fait que le collège échevinal avait statué avant l'expiration du délai octroyé aux voisins pour faire valoir leurs réclamations mais, en l'espèce, si les requérants avaient effectivement déposé des réclamations dans le délai légal, c'était après l'adoption de sa décision par le collège échevinal: le Conseil d'État aurait-il également prononcé l'annulation si les réclamations avaient été déposées avant la décision anticipée du collège échevinal? Ce n'est pas sûr. De même, c'est le critère du défaut d'intérêt au moyen qui semble expliquer la position adoptée par le Conseil d'État suivant laquelle, en raison de sa nature, le règlement d'ordre intérieur d'une commission consultative n'a d'effet qu'à l'égard des membres de l'instance à laquelle il s'applique, lesquels sont seuls fondés à invoquer la méconnaissance de leurs prérogatives, en démontrant que la réduction du délai les aurait empêchés d'assister à la réunion ou de la préparer correctement (C.E., 23 oct. 2003, *Fauconnier et Dedoyard*, n° 124.571, *Am.-Env.*, 2004, p. 103). On peut cependant se demander si ce critère du défaut d'intérêt justifie à suffisance cette prise de position, au regard de l'aspect représentatif des désignations de certains membres de ces commissions. Peut-être s'explique-t-elle par le fait que le requérant n'invoquait pas sa qualité de mandant? Voy. C.E., 20 mars 2003, *s.a. Société générale immobilière de Belgique*, n° 117.326: le requérant se plaignait de l'absence d'accusé de réception de sa réclamation alors qu'il fallait nécessairement déduire de la décision attaquée que l'autorité l'avait bien réceptionnée et prise en compte. Pour un autre exemple récent, voy. C.E., 15 mars 2005, *De Bolle et crts*, n° 142.165.

1542. C.E., 3 déc. 1981, *Meertens et Moermans*, n° 21.633 (ouverture de l'enquête avant le dépôt de la demande formelle).

1543. C.E., 9 sept. 2004, *Ville de Bruxelles et crts*, n° 134.772.

1544. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 887.

Parfois, cependant, le Conseil d'Etat ne tient pas compte de l'intérêt au moyen, en annulant la décision attaquée sans examiner si le requérant a ou non été concrètement lésé par le défaut procédural. Cela semble être spécialement le cas à propos, d'une part, de l'information préalable applicable en matière de protection du patrimoine¹⁵⁴⁵ et, d'autre part, de la modification de permis de lotir¹⁵⁴⁶, autrement dit en cas de risque d'atteinte « directe » au droit de propriété. Le Conseil d'Etat a également déjà sanctionné sans avoir égard au critère de l'intérêt au moyen le caractère anticipé d'une enquête publique¹⁵⁴⁷, le défaut d'avertissement individuel¹⁵⁴⁸ ou le défaut de mention d'une dérogation dans le cadre de l'information préalable¹⁵⁴⁹. On peut d'ailleurs se demander si la jurisprudence n'accuse pas aujourd'hui une tendance à la sévérité quand on

1545. Ainsi, il a été jugé que, eu égard aux restrictions que le classement d'un monument ou d'un site entraîne pour l'exercice du droit de propriété, la signification de la proposition de classement constitue une formalité substantielle prescrite à peine de nullité (C.E., 28 janvier 1982, *crts Orban de Xivry*, n° 21.945) prescrite dans l'intérêt du propriétaire (P. THIEL et T. VANDENPUT, « Commentaire de l'article 198 », in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent, p. 2, citant C.E., 3 avril 1992, *Magherman et Lemmens*, n° 39.157). Il en va même ainsi de la notification au collège échevinal, dans la mesure où celui-ci pourrait intervenir en faveur du propriétaire; à défaut de notification au collège, une décision de classement ne peut intervenir valablement (C.E., 28 févr. 1985, *Bouqueau d'Hespel*, n° 25.089).

1546. E. ORBAN DE XIVRY, rappelant que les formalités de l'enquête ciblée relative à cette modification revêtent un caractère substantiel, cite une abondante jurisprudence du Conseil d'État sanctionnant des écarts même minimes (E. ORBAN DE XIVRY, « La procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet », in *Le permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, p. 115, et références citées). Voy. cependant C.E., 15 mars 2005, *Loyaerts*, n° 142.160: le Conseil d'État rejette, pour défaut d'intérêt, le moyen pris d'une irrégularité dans l'enquête ciblée relative à une demande de modification de permis de lotir, soulevé par une personne qui ne devait pas y être consultée.

1547. C.E., 19 oct. 2000, *Jacques*, n° 90.328. Dans cette affaire, il y avait effectivement eu une réclamation collective et le Conseil d'État sanctionne l'absence de réponse adéquate.

1548. Dans l'arrêt n° 21.620 du 1^{er} décembre 1981, *Royaux et crts*, le Conseil d'État n'examine pas si l'irrégularité avait concrètement causé préjudice au requérant, se bornant à indiquer que l'obligation de soumettre à publicité la demande de permis de bâtir perdrait toute signification si l'on admettait que la publicité puisse se faire d'une manière qui empêche une consultation effective de la demande. Dans l'arrêt n° 111.663 du 17 octobre 2002, *A.s.b.l. Comité régional des résidences de week-end et crts*, en indiquant qu'un défaut dans la notification individuelle des propriétaires intéressés ne peut 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, le Conseil d'État n'examine nullement si la quatrième requérante a effectivement été lésée malgré les deux autres formes de publicité respectées.

1549. Qui implique que la dérogation n'a pas pu être accordée valablement, les riverains n'ayant pas pu faire valoir leurs observations ou réclamations en pleine connaissance de cause (C.E., 23 mars 2004, *Huge*, n° 129.626).

constate que le Conseil d'Etat considère que l'absence de possibilité de consulter le dossier tous les jours ouvrables en application de l'article 338 du C.W.A.T.U.P. doit déboucher sur l'annulation du permis puisque, les éventuels réclamants n'ayant pu former une réclamation qu'en méconnaissance de cause, l'enquête publique a été « vidée de tout sens » et que, par voie de conséquence, la suite de la procédure d'examen de la demande de permis a été « fondamentalement viciée »¹⁵⁵⁰.

Il arrive que le législateur alourdisse le régime de la sanction en donnant à une autorité administrative l'ordre d'annuler elle-même la décision viciée¹⁵⁵¹, en donnant à une autorité l'ordre d'introduire un recours administratif à l'encontre de cette décision¹⁵⁵². Il arrive également que le législateur prévoie un palliatif en cas de carence de l'autorité¹⁵⁵³ ou autorise le gouvernement à en prévoir un¹⁵⁵⁴.

Il arrive encore qu'au contraire, le législateur allège la sanction en indiquant expressément que le défaut procédural n'entraîne pas la nullité de la procédure¹⁵⁵⁵. A ce sujet, certains estiment que, dans les cas où le

1550. C.E., 5 oct. 2001, *Dockx et Demanche*, n° 99.526, *J.L.M.B.*, 2002, p. 356. En l'espèce, le dossier de la demande ne pouvait être consulté que les mardis et jeudis de 9 à 12 heures. Le Conseil d'Etat indique également que les services communaux doivent être organisés de manière à répondre aux exigences de l'article 338 du C.W.A.T.U.P. Certes, on peut comprendre la solution retenue. En effet, les horaires de consultation sont conçus pour permettre à un maximum de personnes de participer et en prévoir d'autres équivalait à réduire le nombre d'intéressés susceptibles de participer. Dans cette mesure, en réalité, la critique vise les autres personnes qui auraient pu s'opposer au projet, le cas échéant efficacement, et, dans cette mesure, le respect de cette obligation ne doit pas être vérifié au regard de la situation particulière d'un requérant: le critère de l'intérêt est donc inefficace. Ceci étant, les termes utilisés ne sont-ils pas trop « fermes » ?

1551. Voy. l'article D.63 du livre I^{er} du C.W.E., déjà examiné.

1552. Voy. l'article 108, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

1553. Voy. l'article 38, § 4, du D.P.E.: à la demande de « toute personne intéressée », le fonctionnaire technique peut procéder à l'affichage du permis d'environnement délivré, en lieu et place de la commune qui reste en défaut de le faire. Voy. ég. l'article 4, *in fine*, du C.W.A.T.U.P.

1554. Voy. l'article D.74, *in fine*, du livre I^{er} du C.W.E., qui n'a pas encore été mis en œuvre.

1555. C'est le cas de l'article 199, § 5, du C.W.A.T.U.P. en matière de protection du patrimoine. Cette disposition a déjà été examinée ci-dessus à propos du champ d'application *ratione materiae* de la participation. Elle s'applique également ici, vu les termes utilisés: le défaut de procéder aux formalités. Un autre exemple très parlant peut être trouvé dans l'arrêté royal du 7 septembre 2003 établissant la procédure d'octroi des permis et autorisations requis pour certaines activités exercées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (*M.B.*, 17 sept. 2003), qui prévoit une publication de la demande de permis au Moniteur belge mais également sur internet et par le dépôt dans toutes les communes de la côte, sans que cela soit « une formalité substantielle dont le non-respect pourrait mettre la légalité de la décision du ministre en cause » (article 18, § 2).

législateur prévoit que l'autorité peut passer outre à un défaut d'avis dans le délai prévu¹⁵⁵⁶, les formalités obligatoires imposées pour cet avis, telle la motivation formelle, ne sont pas substantielles¹⁵⁵⁷. Nous ne partageons pas cette opinion¹⁵⁵⁸.

Enfin, en vertu d'une jurisprudence bien établie, lorsqu'une formalité particulière d'information postérieure est prévue, c'est son accomplissement qui détermine le point de départ du délai de recours en annulation à l'égard de son destinataire, même si ce dernier a eu connaissance de l'acte attaqué par une autre voie¹⁵⁵⁹. Si l'accomplissement de la formalité en question n'est pas régulier, cela n'affecte pas la validité de la décision¹⁵⁶⁰ mais cela empêche le délai de recours à l'encontre de cette décision de prendre cours¹⁵⁶¹. De même, suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat, lorsque deux formalités d'information postérieure s'appliquent conjointement, c'est celle qui présente le plus de garanties qui

1556. Voy. ci-dessus l'examen de la réaction des commissions consultatives.

1557. P. THIEL et T. VANDENPUT, «Commentaire de l'article 200», in *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent, p. 2. Les auteurs indiquent en effet que «si l'on peut se passer complètement de l'avis, *a fortiori* peut-on soutenir qu'un avis non motivé ne saurait à lui seul vicier toute la procédure».

1558. Le fait que le législateur prévoie en quelque sorte une sanction du dépassement du délai n'implique pas à nos yeux qu'il accorde moins d'importance aux autres éléments procéduraux. Soit l'avis est valablement rendu dans le délai et l'autorité doit en tenir compte; soit l'avis est irrégulièrement rendu dans le délai et l'autorité ne peut en tenir compte; soit l'avis n'est pas rendu dans le délai et l'autorité doit passer outre.

1559. Voy. not. Cass., 7 oct. 1983, *R.W.*, 1983-1984, col. 2129; C.E., 9 déc. 2005, *Lecloux et crts*, n° 152.516; C.E., 13 mai 2004, *Subay*, n° 131.427; C.E., 2 mai 2002, *Debruyne et Balancourt*, n° 106.296; C.E., 13 nov. 2001, *Feron*, n° 100.811; C.E., 7 juin 2001, *Wellens et autres*, n° 96.198; C.E., 11 janv. 2001, *Roberti de Winghe*, n° 92.147, *Am.-Env.*, 2001, p. 226; C.E., 17 oct. 2000, *Honore*, n° 90.271; C.E., 11 févr. 1999, *Crts Delstanche*, n° 78.708, *J.L.M.B.*, 1999, p. 1280; *Am.-Env.*, 1999, p. 205; C.E., 14 mai 1982, *Wille*, n° 22.262; C.E., 16 juin 1981, *Bourgeois*, n° 21.269; C.E., 20 juin 1980, *Duchamps*, n° 20.437; C.E., 7 mars 1980, *Maus de Rolley*, n° 20.173; C.E., 12 mars 1971, *Thiry*, n° 14.601; C.E., 15 févr. 1963, *Keuleneer*, n° 9.883; C.E., 16 févr. 1960, *Pottiau et Willems*, n° 7.362; C.E., 31 déc. 1956, *Van Vooren*, n° 5.440; C.E., 6 mai 1955, *Derie et Colin*, n° 4.236. L'intérêt porté par un requérant à une affaire – établi par sa participation à une enquête publique – ne remet pas en cause la jurisprudence relative à la prise de cours du délai de recours à dater de l'affichage ou de la notification de la décision (C.E., 8 nov. 2002, *Roquigny*, n° 112.395).

1560. Voy. par ex. C.E., 6 mars 1996, *Lazuckiewicz et Kovalicek*, n° 58.469.

1561. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 875. Voy. par ex. C.E., 19 juill. 2006, *Hargot*, n° 161.405; C.E., 14 janv. 2003, *Goblet*, n° 114.453; C.E., 5 oct. 2001, *Dockx et Demanche*, n° 99.526, *J.L.M.B.*, 2002, p. 356; C.E., 8 sept. 1999, *Dauphin et crts*, n° 82.205, *Am.-Env.*, 2000, p. 54 (résumé). Voy. ég. la jurisprudence ci-dessus citée à propos de l'information postérieure résultant de l'article 19, alinéa 2, des L.C.C.E.

doit prévaloir, en ce qui concerne la prise de cours du délai de recours¹⁵⁶². Ceci étant, peu importe qui procède en réalité à la formalité d'information postérieure, pour autant qu'elle ait effectivement lieu¹⁵⁶³.

Enfin, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, le même régime de sanction que celui qui vient d'être décrit est d'application en cas de participation non prévue par un texte¹⁵⁶⁴.

§ 4. Les sanctions à l'encontre des auteurs de la violation

A. Les sanctions civiles

Le défaut d'accomplissement d'une modalité procédurale de la participation par son responsable constitue en principe une faute dans son chef¹⁵⁶⁵. À supposer évidemment qu'il y ait un dommage et un lien causal entre ce dommage et cette faute, ce défaut est donc susceptible d'engager la responsabilité civile de son auteur. Par manque de jurisprudence spécifiquement liée aux modalités procédurales, nous renvoyons à ce sujet à ce que nous en avons dit dans le cadre de l'examen du champ d'application *ratione materiae* des modes de participation.

B. Les sanctions pénales

Il est rare qu'un texte prévoie des sanctions pénales spécifiques à appliquer aux violations de modalités procédurales de la participation¹⁵⁶⁶. Il en existe néanmoins. C'est ainsi que l'article D.78 du Livre I^{er} du C.W.E. sanctionne pénalement toute entrave à l'exercice de l'enquête publique visée par cette partie du C.W.E.. Or l'on sait combien la portée de l'article D.74 est large, spécialement en ce qui concerne les demandes de permis de lotir, d'urbanisme et d'environnement. De même, l'affichage sur le terrain d'un permis d'urbanisme ou de lotir est une obligation péna-

1562. Voy. par ex. C.E., 9 déc. 2005, *Lecloux et crts*, n° 152.516; C.E., 7 févr. 1991, *Moffarts*, n° 36.380. La question des garanties doit évidemment être appréciée en fonction de chaque destinataire susceptible d'être concerné.

1563. Voy. C.E., 15 mars 2005, *De Belle et crts*, n° 142.165.

1564. R. ANDERSEN, « Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administratif belge », R.E.D.P./E.R.P.L., 1993, p. 141 : « à partir du moment où elle décide spontanément de procéder à des consultations, elle doit veiller à ce qu'elles se déroulent régulièrement ». Nous ne pouvons évidemment pas marquer notre accord sur cette jurisprudence, puisque nous considérons que le champ d'application de la participation est fermé (voy. ci-dessus). Par ailleurs, qu'est-ce qu'une consultation régulière quand aucun texte ne prévoit quoi que ce soit à son égard ?

1565. Sauf hypothèse, peu probable, de cause de justification.

1566. Pour ce qui est des infractions susceptibles d'être commises dans l'exercice du droit de participer, nous renvoyons à l'examen ci-après des effets de la participation.

lement sanctionnée¹⁵⁶⁷. En droit de la protection du patrimoine, le législateur est par ailleurs manifestement particulièrement attentif à ce que les autres personnes que le propriétaire soient dûment averties de la décision adoptée, puisqu'il assortit l'obligation qui est faite au propriétaire d'une sanction, liée au régime des mesures de réparation directe de l'article 155 du C.W.A.T.U.P.¹⁵⁶⁸. Enfin, en droit pénal général, on rappelle que, suivant l'article 560 du Code pénal, enlever ou déchirer « méchamment » une affiche légitimement apposée est constitutif d'une contravention.

Conclusions

De très nombreux textes régissent les modalités procédurales de la participation. Malgré cela, bon nombre d'habilitations sont également accordées aux autorités compétentes, qui leur permettent d'ajouter d'autres modalités, au cas par cas. En mettant en œuvre ces habilitations, les autorités compétentes doivent souvent respecter différentes règles de base, dont la cohérence entre elles ne constitue, cependant, malheureusement pas la caractéristique principale.

De manière générale, ce sont les autorités administratives qui mettent la participation en œuvre. Même dans le cadre des procédures décisionnelles régionales, il s'agit souvent de la commune, mais c'est loin d'être toujours le cas, spécialement en ce qui concerne les conseils consultatifs régionaux. Les particuliers sont rarement mis à contribution dans l'organisation de la participation, malgré l'intérêt que cela pourrait présenter, en termes de réduction des coûts. Quand il est fait appel à un particulier, il s'agit du demandeur de permis, dont l'intervention est par ailleurs encadrée par les autorités.

Les textes regorgent de détails et de précisions en ce qui concerne l'enquête publique et les conseils consultatifs, mais il est rare que ces détails soient identiques d'une procédure décisionnelle à l'autre. Au contraire, rien n'est prévu pour l'initiative et presque rien pour la concertation et le comité d'accompagnement. Sauf dans le cadre de la demande de modification de permis de lotir, tel est également le cas en ce qui concerne l'enquête ciblée. Quand rien n'est prévu, la marge de manœuvre

1567. Voy. l'article 154, alinéa 1^{er}, 5^o, du C.W.A.T.U.P.

1568. Article 204, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. Il est d'ailleurs étonnant de remarquer que la même sanction n'est pas prévue en ce qui concerne l'information préalable mise à charge du propriétaire.

de l'autorité compétente est grande, mais elle doit malgré tout respecter le critère de l'effet utile.

Généralement, les procédures de participation se subdivisent en cinq phases : l'information préalable, l'information préparatoire, la réaction, la prise en compte et l'information postérieure. Dans certaines hypothèses, cependant, la première phase faite défaut. C'est le cas, par nature, dans le cadre de la mise en œuvre du droit d'initiative. C'est également le cas en ce qui concerne l'intervention de certains conseils consultatifs, quand ils disposent de la possibilité de formuler leurs avis librement et à tout moment.

La définition de l'ampleur de l'information préparatoire est manifestement délicate ; trop d'information dissuade de participer, tandis que trop peu d'information empêche de participer. Globalement, on peut dire que cette information est relativement maigre : pour l'essentiel, elle porte sur le principe du projet soumis à décision et sur les modalités de la participation. Elle est malgré tout renforcée en cas d'étude d'incidences sur l'environnement.

La question du moment du lancement de la procédure de participation est tout aussi délicate : lancer l'information préalable trop tôt implique un manque d'informations et le faire trop tard restreint l'influence potentielle de la participation. Généralement, l'information préalable est lancée quand le projet soumis à décision est déjà finalisé et, plus particulièrement en ce qui concerne les autorisations, une fois les demandes déposées. Une fois encore, le régime de l'étude d'incidences sur l'environnement fait exception, mais uniquement dans le cadre des demandes d'autorisation : dans ce cas, en effet, le demandeur de permis doit organiser une consultation de la population avant même de faire réaliser l'étude et de déposer sa demande.

Les modes d'information préalable peuvent parfois paraître surannés mais ce n'est pas nécessairement le cas. C'est en tout cas leur addition qui fait leur efficacité. Il est vrai, cependant, que l'électronique est, à peu de choses près, la grande absente de ces modes d'information. Quoi qu'il en soit, il est difficile de trouver une véritable logique dans le choix de ces différents modes. Généralement, leur portée géographique correspond à celle des décisions finales, mais ce lien est loin d'être toujours établi entre les deux, spécialement dans le cadre des procédures relatives aux autorisations. On constate encore que certains particuliers sont privilégiés, par exemple parce qu'ils reçoivent l'information préalable par voie de notification individuelle.

Dans le cadre de l'enquête publique, l'information préparatoire a toujours lieu sur demande des particuliers. C'est généralement le contraire en cas d'intervention de conseils consultatifs. Cette informa-

tion se compose essentiellement du dossier administratif. Dans certains cas seulement, les particuliers peuvent obtenir, en sus, des explications techniques orales, fournies par des fonctionnaires. Le droit de la participation ne prévoit pas la possibilité d'obtenir des copies de documents. Elles peuvent certes être obtenues sur la base des dispositions constitutionnelle et décrétales applicables en matière de publicité de l'administration, mais ces dispositions sont peu efficaces dans une procédure de participation. Les réactions participatives déjà reçues par l'autorité compétente ne sont en principe pas mise à la disposition des particuliers. En d'autres termes, sauf exceptions¹⁵⁶⁹, l'information préparatoire n'est pas «évolutive et dynamique». Ceci dit, certains conseils consultatifs se voient adresser les résultats de l'enquête publique.

La réaction des particuliers au cours de l'enquête publique peut être orale ou écrite. Celle des conseils consultatifs est en principe écrite, mais leur mode de travail est la plupart du temps indéterminé. Des conditions de recevabilité sont parfois prévues mais ce n'est pas la règle. Les réactions donnent parfois lieu à des accusés de réception, mais uniquement dans le cadre de l'enquête publique. Les modalités de la concertation ne sont pas prévues par les textes et, dans cette mesure, nous proposons d'en faire un échange, un dialogue et une recherche de consensus.

Les délais offerts aux particuliers pour réagir sont extrêmement variables et, parfois même, indéterminés. Souvent, ils sont courts, mais ils sont allongés en cas d'étude d'incidences sur l'environnement. De plus en plus de textes prévoient la suspension des procédures de participation pendant les vacances scolaires, mais c'est loin d'être une règle générale.

Il est rare que des modalités obligatoires soient prévues pour la phase de prise en compte des résultats de la participation. C'est cependant de plus en plus souvent le cas dans les procédures d'élaboration des décisions à portée collective, par le moyen de la déclaration environnementale.

Une information postérieure à la décision est généralement prévue, mais elle ne concerne le plus souvent pas les décisions de refus ou de renonciation et elle ne s'impose, la plupart du temps, qu'en cas d'enquête publique. Cette information est active pour ce qui concerne le principe de la décision. Elle est passive quant au contenu de la décision et, le cas échéant, de sa motivation formelle: les particuliers n'y ont généralement accès que sur demande. Ceux qui ont participé à une enquête publique relative à certaines demandes de permis bénéficient cependant d'une information active individuelle qui porte sur l'intégralité de la décision finale, mais, paradoxalement, cela ne constitue pas pour eux un avantage,

1569. Voy. par ex. l'article D75 du livre I^{er} du C.W.E., évoqué à plusieurs reprises.

dès lors que cette notification fait courir le délai dont ils disposent pour introduire un recours au Conseil d'Etat.

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'admet pas de recours spécifique contre les décisions administratives relatives à l'organisation de la participation. La violation des modalités obligatoires ne peut trouver sa sanction que dans le cadre d'un recours dirigé contre la décision finale.

Cette violation entraîne en principe l'annulation de la décision finale. Traditionnellement, le Conseil d'Etat rejette cependant le moyen si le requérant n'a pas été personnellement lésé par la violation, même s'il n'est pas exclu qu'il fasse dorénavant preuve d'une plus grande souplesse à cet égard et, donc, d'une plus grande sévérité vis-à-vis de ces violations. Souvent, le législateur tente d'éviter la violation, en autorisant par exemple l'autorité compétente à passer outre à l'absence d'un avis, ou en imposant à une autorité supérieure d'introduire un recours. Parfois, également, il allège la sanction, en excluant expressément la nullité de la décision finale.

Enfin, la violation des modalités procédurales est susceptible d'entraîner la mise en cause de la responsabilité civile de l'autorité compétente. On doit également souligner que celle des particuliers qui empêchent le bon déroulement des procédures de participation est également susceptible d'être invoquée. Dans certains cas, de tels agissements peuvent d'ailleurs également donner lieu à des sanctions pénales.

Chapitre IV

Les effets de la participation

Introduction

Dans les lignes qui suivent, nous examinerons les effets de la participation. Il s'agit évidemment avant tout de l'obligation à laquelle l'autorité compétente est tenue, au regard des résultats de la participation, lorsqu'elle prend sa décision, mais il n'y a pas que ça. Notamment, la participation entretient des liens avec le contentieux et présente des risques pour les participants.

Après avoir rapidement évoqué les éléments de classification des effets de la participation (section I), nous établirons l'inventaire de ces effets, en examinant d'abord ceux qui sont liés aux différents modes de participation (section II) puis ceux que ces modes de participation ont en commun (section III). Nous terminerons en exposant le régime des sanctions applicables en cas de violation par l'autorité de ces effets (section IV).

Section I. Les éléments de classification des effets de la participation

§ 1^{er}. La participation et la décision administrative

Il va de soi qu'en quelque sorte par nature, la participation entretient avant tout des liens étroits avec la décision administrative finale dont elle précède l'adoption.

L'incidence des résultats de la participation sur cette décision peut être plus ou moins importante. Suivant une certaine conception de la participation, que nous avons écartée en introduction, elle peut aller

jusqu'à imposer une décision déterminée à l'autorité. A l'opposé, on peut également la concevoir comme n'exerçant aucune influence contraignante sur la décision administrative à adopter¹⁵⁷⁰. Nous verrons dans quelques lignes qu'en droit positif wallon, on se situe approximativement entre les deux, en fonction du contenu concret des résultats de la participation.

Nous verrons également que, suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat, les résultats de la participation ont une validité limitée dans le temps et dans leur objet, ce qui peut, le cas échéant, forcer l'autorité à solliciter de nouveau l'avis du public avant de prendre sa décision.

§ 2. La participation et l'autorité administrative

Une procédure de participation peut entraîner d'autres conséquences pour l'autorité qu'une obligation de prise en compte dans sa décision. Nous pensons ici tout spécialement à la mise en cause de sa responsabilité civile et/ou pénale et nous renvoyons à cet égard à l'examen ci-après des effets de la participation dans ce domaine.

En tout état de cause, la participation n'exerce aucune influence sur la compétence – au sens juridique du terme – de l'autorité chargée de prendre la décision. Ainsi, le Conseil d'Etat a déjà jugé que le fait qu'un projet ait suscité de nombreuses oppositions ne le fait pas entrer dans la catégorie des affaires de gouvernement et n'empêche pas le ministre compétent de prendre une décision à son sujet¹⁵⁷¹.

1570. Certains sont favorables à la première manière de voir. C'est clairement le cas du Conseil de l'Europe (« La participation des citoyens à la vie publique locale – Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale », *Communes et régions d'Europe*, n° 72, 7-9 juin 2000, p. 11). D'autres, au contraire, n'y sont pas favorables, comme J.-F. NEURAY : « s'agissant des enquêtes publiques, pousser les exigences au-delà reviendrait à lier l'administration qui dispose toujours, sauf à revoir fondamentalement nos systèmes politiques, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Pour ma part, et au risque de nager à contre-courant, je ne crois pas qu'il serait souhaitable d'associer des citoyens non investis d'un mandat public à des prises de décision de nature politique, d'autant moins que la pratique laisse souvent l'impression que la consultation populaire a pour résultat de substituer à l'intérêt général une somme d'intérêts individuels, qui finissent d'ailleurs par se neutraliser, auquel cas l'administration a beau jeu de se réfugier derrière des observations contradictoires » (J.-F. NEURAY, « Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement », in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, E. Story-Scientia, 1998, p. 156. S'agissant *a priori* là d'une question de science politique, nous ne pouvons pas rentrer dans ce débat. Nous ne cachons cependant pas que nous partageons entièrement l'opinion de J.-F. NEURAY sur ce point. Ceci étant, comme nous le verrons dans la seconde partie, c'est également un débat de droit constitutionnel. Nous y reviendrons donc.

1571. C.E., 24 févr. 2005, *Meulemeester*, n° 141.188.

§ 3. La participation et la participation

Certains modes de participation entretiennent des liens étroits entre eux, que ce soit d'un point de vue procédural ou sur le fond. Nous renvoyons ici à l'examen ci-après des effets communs aux différents modes de participation. Nous verrons également ci-après si l'autorité doit accorder la prépondérance à un mode de participation par rapport aux autres, quant aux résultats qui en découlent ¹⁵⁷².

§ 4. La participation et les participants

La participation peut également avoir des conséquences pour les participants eux-mêmes. Nous pensons ici aux liens qui existent entre la participation et le contentieux mais également aux sanctions civiles et pénales que peuvent éventuellement entraîner certains comportements de particuliers qui interviennent dans une procédure de participation.

Section II. La nomenclature des effets de la participation

§ 1^{er}. L'initiative

Aucun des textes examinés ne fournit d'indication expresse sur les effets de l'exercice par les particuliers du droit d'initiative qui leur est, le cas échéant, offert.

Malgré cela, il ne fait aucun doute que la mise en œuvre de ce droit n'a pas d'effet décisif sur le contenu de la décision finale adoptée par l'autorité compétente ¹⁵⁷³.

1572. À titre d'exemple, F. HAUMONT indique que, d'après la loi, l'avis de la C.R.A.T. a clairement une importance prépondérante dans le cadre de la révision des plans de secteur parce que le C.W.A.T.U.P. impose à l'autorité de motiver sa décision si elle s'en écarte et « ce serait nier cette prépondérance que de le mettre sur le même pied que les autres avis » (F. HAUMONT, « De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement », note sous CE, 24 juin 1980, *Decoster*, n° 20.450, *A.T.D.F.*, 1981, p. 21). Pour B. JADOT, l'argument doit être écarté car cette obligation ne concerne que la motivation formelle et non matérielle (B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, note 76).

1573. En ce qui concerne les S.A.E.R., voy. l'article 168, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.: le gouvernement « peut » arrêter provisoirement que (...). En ce qui concerne le contrat de gestion active d'un site Natura 2000, voy. l'article 27, § 4, de la L.C.N.: le contrat « peut » être revu. En ce qui concerne les mesures de l'article 65 du D.P.E.: l'autorité

Cependant, la mise en œuvre du droit d'initiative oblige en principe l'autorité à entamer la procédure décisionnelle. En effet, en établissant généralement un lien direct entre l'exercice de ce droit par son titulaire et la décision finale adoptée par l'autorité¹⁵⁷⁴, les textes applicables ne laissent à l'autorité compétente aucun pouvoir d'appréciation à cet égard.

Le droit de la protection du patrimoine culturel wallon fait exception à ce principe puisque, quand il vise le lancement de la procédure décisionnelle à la demande des particuliers, il fait clairement référence à une « possibilité », laissée à l'appréciation de l'autorité¹⁵⁷⁵. Ceci dit, il semble qu'aux yeux du Conseil d'Etat, l'autorité ne puisse dans ce cadre baser son appréciation sur des considérations qui doivent précisément être vérifiées – pour être confirmées ou infirmées – dans le cours de la procédure administrative¹⁵⁷⁶. On ne voit pourtant pas quels autres motifs pourraient être invoqués par l'autorité et, si elle devait persister après la modification législative de 2002, cette jurisprudence impliquerait en pratique le maintien de l'obligation d'entamer la procédure décisionnelle et ce, *contra legem*.

compétente « peut » notamment modifier (...). En ce qui concerne l'inscription sur la liste de sauvegarde, voy. l'article 193, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.: le gouvernement « peut » inscrire. En ce qui concerne la décision de classement, la « possibilité » n'apparaît à l'article 197 du C.W.A.T.U.P. qu'au stade de la décision d'entamer la procédure. Cela signifie-t-il qu'une fois cette procédure entamée et après avoir reçu tous les avis *ad hoc*, le gouvernement est tenu de procéder au classement? La réponse est négative (voy. F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 413; L. LE HARDY DE BEAULIEU, « La conservation du patrimoine culturel », in *Le cadre de vie en Région wallonne*, Bruges, La Charte, 1990, p. 46).

1574. Voy. par ex. l'article 168, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.: « sur proposition (...) d'un propriétaire (...), le gouvernement peut arrêter ».

1575. Voy. les articles 197 et 193 du C.W.A.T.U.P.; P. THIEL et T. VANDENPUT, « Commentaire de l'article 193 du C.W.A.T.U.P. », *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Bruxelles, Kluwer, classeur permanent, p. 56. Dans la version précédente de l'actuel article 197 du C.W.A.T.U.P., aux actuels termes « le gouvernement peut entamer » correspondait la formule « le gouvernement entame ». Dans son arrêt n° 111.666 du 17 octobre 2002, *Guiot et Detienne*, le Conseil d'État en avait déduit que, dès l'instant où elle était saisie d'une telle demande, le gouvernement avait l'obligation d'entamer la procédure de classement. C'est à la suite de cet arrêt que le législateur a introduit la référence à la « possibilité » d'entamer la procédure, par le décret-programme du 18 décembre 2003. Le législateur estimait en effet qu'un droit d'initiative à effet obligatoire est susceptible d'entraîner beaucoup de frais inutiles quand « on sait (qu'il) ne pourrait aboutir étant donné l'intérêt relatif de la proposition de classement » (voy. not. *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 603/1, p. 13). La volonté du législateur d'écarter la jurisprudence du Conseil d'État est donc parfaitement claire, tout comme d'ailleurs la modification décrétable elle-même. Le législateur a malgré tout renvoyé, en ce qui concerne la décision de ne pas entamer la procédure, à des « éléments suffisamment pertinents » dont disposerait le gouvernement (*Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 603/1, p. 13).

1576. C.E., 17 oct. 2002, *Guiot et Detienne*, n° 111.666.

Quand, toujours en matière de protection du patrimoine, sa décision consiste à ne pas entamer la procédure, l'autorité doit-elle répondre à l'initiative? A ce sujet, J. SAMBON¹⁵⁷⁷ indique que, «*si tel n'était pas le cas, la procédure d'initiative (...) n'aurait guère plus de pertinence qu'une simple pétition qui, quant à elle, peut être introduite par un seul citoyen sans devoir respecter les conditions de représentativité établies par les dispositions commentées*» et l'autorité doit donc «*statuer sur la demande d'initiative, c'est-à-dire l'accueillir ou la rejeter*». Le Parlement wallon estime lui aussi que l'autorité doit adopter une décision et qu'elle doit le faire sur la base des «*éléments suffisamment pertinents*» dont elle pourrait déjà disposer à propos de l'intérêt du classement demandé. Le parlement s'est par ailleurs prononcé dans le sens de l'application à cette décision des exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs¹⁵⁷⁸, de telle sorte qu'un rejet implicite de la demande de classement n'est pas envisageable.

Enfin, l'absence de mise en œuvre du droit d'initiative pourrait-elle avoir pour effet d'empêcher l'autorité d'adopter une décision de classement? En d'autres termes, l'exercice de ce droit par un particulier¹⁵⁷⁹ est-il un préalable obligé à la décision administrative? Par essence, la réponse à cette question est évidemment toujours positive en ce qui concerne les autorisations. Au contraire, elle est en principe négative en ce qui concerne les autres décisions¹⁵⁸⁰.

1577. J. SAMBON, «Le droit de pétition et le déclenchement de procédures par le public: de la participation réactive à la participation proactive», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 71.

1578. *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 603/1, p. 13.

1579. Ou par l'un des autres titulaires du droit de lancer la procédure.

1580. Dans le même sens, voy. R. ANDERSEN, «Les principes généraux de la procédure d'élaboration de la décision administrative en droit administratif belge», R.E.D.P./E.R.P.L., 1993, p. 139, qui distingue les décisions par lesquelles «l'administration confère des droits ou accorde des avantages à l'administré» de «l'acte réglementaire», dont il est «exceptionnel que l'adoption (...) soit juridiquement conditionnée par la demande des intéressés». L'exception qu'il vise semble relever des cas dans lesquels certaines personnes, agréées à cet effet par l'autorité, ont un «véritable monopole d'élaboration de projets de réglementation», comme c'est le cas pour les instruments collectifs d'aménagement du territoire, à l'exception du R.U.E. (voy. l'article 11 du C.W.A.T.U.P.). Cette exception ne relève à l'évidence pas de l'initiative. Suivant notre définition, elle ne relève pas même de la participation dès lors que les particuliers dont il est ici question sont appelés par l'autorité en leur qualité d'experts.

§ 2. L'enquête publique

Dans la majorité des cas, les textes n'attachaient auparavant eux-mêmes aucun effet particulier aux résultats de l'enquête publique. En revanche, le Conseil d'Etat a été progressivement amené à formuler un ensemble de prescriptions tenant à cet effet¹⁵⁸¹. Pour l'essentiel, ces prescriptions s'appliquent à toutes les enquêtes publiques, quel que soit le type d'acte ou le domaine d'action concernés¹⁵⁸². Nous analyserons donc d'abord les effets liés à toute enquête, tels qu'ils découlent pour l'essentiel de la jurisprudence du Conseil d'Etat, avant d'examiner, le cas échéant, les dispositions légales et/ou réglementaires qui les précisent, complètent ou s'en écartent.

A. Les effets liés à toute enquête publique

Si les résultats de l'enquête publique n'ont théoriquement pas de caractère décisive, il reste que, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, ils imposent un important travail à l'autorité et, d'un point de vue concret, restreignent en grande partie l'ampleur de son pouvoir d'appréciation. On peut résumer comme suit les obligations qui incombent dans ce cadre à l'autorité compétente :

- rassembler les réclamations et observations ;
- écarter celles qui ne sont pas recevables, pour des motifs de forme ou de délai¹⁵⁸³ ;
- en prendre connaissance ;
- les trier en écartant celles qui ne sont pas techniques, claires et précises ;
- examiner leur bien-fondé et en déduire l'ampleur du pouvoir d'appréciation qui subsiste ;
- les suivre en adaptant le projet ou les rejeter en y répondant adéquatement, le cas échéant en respectant l'exigence de motivation formelle applicable ;
- ne pas trop tarder à prendre la décision, pour éviter une modification des circonstances de fait et de droit qui entourent le projet ;
- ne pas modifier le projet de manière substantielle, sauf éventuellement pour suivre les réclamations et observations.

1581. Voy. ci-après.

1582. Il est vrai qu'une grande part de la jurisprudence relative à cette question s'est forgée dans le cadre de l'élaboration des plans de secteur mais, comme F. HAUMONT l'indique, on peut également s'y référer en ce qui concerne les plans communaux d'aménagement (F. HAUMONT, « L'urbanisme », *in Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 340) ou les autorisations (*idem*, p. 620).

1583. Voy. ci-dessus.

En doctrine et en jurisprudence, on indique traditionnellement que l'autorité « *n'est nullement contrainte d'une manière ou d'une autre par les avis, observations et réclamations émis par la population* » lors d'une enquête publique¹⁵⁸⁴ : les conclusions de l'enquête ont pour objet d'éclairer l'autorité sur les observations qu'un projet suscite de la part du public et des voisins et ses conclusions n'ont pas de caractère contraignant¹⁵⁸⁵. En d'autres termes, « *le pouvoir d'action unilatérale de l'autorité publique reste sauf* »¹⁵⁸⁶ et il n'est en tout état de cause « *pas question de codécision* »¹⁵⁸⁷. Les résultats de l'enquête publique sont effectivement dépourvus de caractère décisoire¹⁵⁸⁸ et c'est ce qui nous fait par exemple dire qu'il ne serait pas admissible qu'une autorité refuse un projet qui lui est présenté en se basant sur la seule considération que la population s'y est opposée¹⁵⁸⁹.

Suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'autorité a malgré tout l'obligation de « donner suite » ou de « prendre en compte » les résultats de l'enquête. Pour résumer ce en quoi consiste, dans cette jurisprudence, l'obligation de l'autorité par rapport aux résultats de l'enquête publique, le doyen M. PÂQUES évoque une « *triple obligation de prendre connaissance, d'apprécier et de répondre* »¹⁵⁹⁰. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'indiquer, dans un premier temps, que l'autorité a l'obligation d'examiner la régularité et le bien-fondé des réclamations¹⁵⁹¹ et, ensuite, qu'elle doit

1584. J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 235.

1585. C.E., 19 juin 2000, *Commune de Flémalle*, n° 88.031, *Am.-Env.*, 2001, p. 74.

1586. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 685.

1587. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, Éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 177.

1588. Les décisions soumises à enquête publique ne relèvent donc *a priori* pas de la catégorie, identifiée par J. DEMBOUR, des actes administratifs « multilatéraux » mais bien de celle des actes administratifs « complexes » (J. DEMBOUR, *Les moyens d'action de l'administration*, Liège, éd. Faculté de droit, 1967, pp. 70 et 71).

1589. Voy. notre résumé de C.E., 30 nov. 2004, *Commune de Villers-le-Bouillet*, n° 137.781, *Am.-Env.*, 2005, p. 167. Comme R. NUYTS l'indique utilement et contrairement à ce que certains semblent penser (C.R.A., Parl. w., 2005-2006, n° 96, du 20 février 2006, p. 33), « l'absence d'observations ne constitue pas une garantie d'obtenir une autorisation, pas plus qu'une abondance de lettres d'oppositions individuelles ou collectives n'aboutisse nécessairement à un refus » (R. NUYTS, *Les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes*, Vanden Broele, classeur permanent, IB, p. 76, n° 89).

1590. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 178.

1591. C.E., 7 mai 1982, *Comité de défense de Saint-Gilles*, n° 22.237; C.E., 28 oct. 1975, *Vaes*, n° 17.248; C.E., 21 févr. 1975, *Van Hove et crts*, n° 16.898; voy. ég. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 328, qui cite une abondante jurisprudence et renvoie par ailleurs aux Tables permanentes U.G.A. de la jurisprudence du Conseil d'État.

prendre connaissance des observations et réclamations régulièrement formulées¹⁵⁹², les examiner et porter une appréciation à leur égard¹⁵⁹³ ou, suivant une formule plus simple, qu'elle doit examiner et apprécier les réclamations et observations¹⁵⁹⁴. Or cette obligation implique, *in fine*, celle de suivre les réclamations et observations, même formulées à titre incident¹⁵⁹⁵, et d'amender, le cas échéant, le projet en conséquence, ou de rejeter ces réclamations et observations en s'en expliquant¹⁵⁹⁶. On peut donc parler ici d'une « obligation de faire » liée à l'enquête publique¹⁵⁹⁷. C'est tout cela que l'on résume par référence à l'obligation de « donner suite » ou de « prendre en compte » les résultats de l'enquête¹⁵⁹⁸.

S'il exige que les réclamations formulées au cours d'une enquête publique soient examinées sérieusement¹⁵⁹⁹ et fassent l'objet d'une réponse intelligible¹⁶⁰⁰ et suffisamment concrète¹⁶⁰¹, le Conseil d'Etat

1592. Voy. ci-dessus la question de la forme des réclamations.

1593. C.E., 27 nov. 1992, *crts Duray*, n° 41.209; C.E., 27 juin 1989, *de Burbere de Wezembeek*, n° 32.825; C.E., 12 janv. 1989, *Beuckelaers*, n° 31.740; C.E., 10 mars 1987, *Lambert*, n° 27.627; C.E., 9 janv. 1986, *Laureyssens*, n° 26.043; C.E., 26 sept. 1985, *Immobilière Van Rymenant*, n° 25.661. Il y a donc, en sus du stade de l'examen de la régularité des réclamations, celui de l'examen de leur pertinence.

1594. C.E., 2 juill. 1992, *Coppens et Van Impeen*, n° 39.972; C.E., 28 mars 1991, *Debels et Holvoet*, n° 36.769.

1595. C.E., 19 oct. 2000, *Jacques*, n° 90.328.

1596. Ainsi, dans son arrêt n° 32.846 du 27 juin 1989, *Nv Demol-Sphinx et Demol*, le Conseil d'Etat indique que l'autorité est tenue d'adapter son projet aux résultats de l'enquête publique et de l'enquête administrative lorsque ces adaptations s'avèrent fondées du point de vue de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Dans le même sens: C.E., 20 févr. 1986, *S.p.r.l. Lorent et enfants*, n° 26.195; J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 180, citant F. HAUMONT (« De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement », note sous CE, 24 juin 1980, *De Coster*, n° 20.450, *A.T.D.F.*, 1981, p. 16) et B. JADOT (« Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 685): « (l'autorité n'a) d'autre choix que d'y souscrire ou de justifier le maintien de sa position ».

1597. Nous verrons ci-après qu'il y a également une « obligation de ne pas faire ». Ce double effet est très clairement identifié dans l'arrêt n° 22.072 du 23 février 1982, *Vermer et crts*.

1598. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 113.

1599. C.E., 2 juill. 1992, *Coppens et Van Impeen*, n° 39.972; C.E., 28 mars 1991, *Debels et Holvoet*, n° 36.769; C.E., 27 juin 1989, *Daelman*, n° 32.835. À cet égard, la mention que la réclamation a fait l'objet d'un examen ne peut évidemment pas suffire (C.E., 20 sept. 1974, *Devuyt*, n° 16.636; C.E., 2 mai 2002, *Debruyne et Balancourt*, n° 106.296).

1600. C.E., 10 mars 1987, *Lambert*, n° 27.627; C.E., 30 nov. 1982, *Buelens*, n° 22.697. Ou compréhensible: C.E., 19 oct. 2000, *Jacques*, n° 90.328; C.E., 27 juin 1989, *de Burbere de Wezembeek*, n° 32.825.

1601. Des considérations tellement abstraites qu'il n'est pas clair qu'elles se rapportent au cas contesté ne sont pas admissibles (C.E., 14 sept. 1984, *s.a. Compagnie immobilière de Belgique*, n° 24.627).

n'impose cependant pas pour autant une réponse point par point: au regard des divers éléments des réclamations, la réponse peut être globale¹⁶⁰². La réponse peut également prendre la forme d'une condition dans la décision¹⁶⁰³. Est par ailleurs jugée suffisante une réponse «*qui n'est pas moins précise que la réclamation*»¹⁶⁰⁴. Le Conseil d'Etat admet de même une réponse unique à plusieurs réclamations comparables¹⁶⁰⁵. Il a même

1602. Par ex.: C.E., 8 nov. 2002, *Roquigny*, n° 112.395; C.E., 8 nov. 2002, *Blancke*, n° 112.408; C.E., 4 avril 2000, *Tassin*, n° 86.565; C.E., 26 mai 1992, *Jaguenaud*, n° 39.455.

1603. C.E., 25 nov. 2004, *Pal et Couvreur*, n° 137.667; C.E., 22 janv. 2004, *Commune de Montigny-le-Tilleul*, n° 127.346; C.E., 19 août 2003, *Bulion*, n° 122.207, *Am.-Env.*, 2004, p. 29; C.E., 19 sept. 2002, *Bihin*, n° 110.477; C.E., 16 juin 1995, *s.a. Madiro et s.a. Walco*, n° 53.788; C.E., 4 juill. 1994, *Kever et Everts*, n° 48.499. Le Conseil d'Etat semble même considérer qu'il s'agit là de l'une des fonctions essentielles des conditions qui peuvent assortir une autorisation (C.E., 6 nov. 1991, *Ville de La Louvière*, n° 38.044).

1604. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 180, citant C.E., 6 janv. 1989, *Warnier et Fabry*, n° 31.676. Il reste évidemment que des réclamations peuvent constituer un élément qui renforce dans le chef de l'autorité l'obligation de vérification du respect de conditions légales qui lui octroient un pouvoir d'appréciation (C.E., 31 mai 2002, *Jacques et Breuskin*, n° 107.263).

1605. À de nombreuses reprises (voy. par ex. C.E., 17 oct. 2002, *Orland et Antoine*, n° 111.657; C.E., 19 oct. 2000, *Jacques*, n° 90.328; C.E., 17 sept. 1998, *Buddels et Gerken*, n° 75.806; C.E., 16 juin 1995, *s.a. Madiro et s.a. Walco*, n° 53.788; C.E., 30 mai 1995, *Fonk et Reuter*, n° 53.454; C.E., 4 juill. 1994, *Kever et Everts*, n° 48.449; C.E., 26 janv. 1994, *Poucet*, n° 45.757; C.E., 27 nov. 1992, *Crts Duray*, n° 41.209; C.E., 27 juin 1989, *de Burbere de Wezembeek*, n° 32.825; C.E., 26 avril 1989, *crts Jonas*, n° 32.466; C.E., 12 janv. 1989, *Beuckelaers*, n° 31.740; C.E., 10 mars 1987, *Lambert*, n° 27.627; C.E., 19 déc. 1985, *Van Hoeymissen*, n° 25.994; voy. ég. Civ. Namur, 12 janvier 1995, *Échos de l'am. et de l'urb.*, 1994/1995, n° 11/12, p. 5), le Conseil d'Etat a indiqué que la réponse à une réclamation peut prendre la forme:

- d'une réponse individuelle (qui peut éventuellement prendre la forme d'un envoi individuel adressé aux personnes qui ont introduit des réclamations au cours de l'enquête publique; à défaut, elle doit ressortir de la décision: C.E., 17 oct. 2002, *Orland et Antoine*, n° 111.657);
- d'une directive générale qui s'applique de manière plausible à la réclamation individuelle (exemple de réponse par voie de directive générale: un renvoi à un ensemble de critères fixés pour l'affectation d'une zone particulière – C.E., 18 janv. 1983, *Mertens*, n° 22.839; pour d'autres exemples, voy. B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 688);
- d'une réponse à une autre réclamation (voy. par ex. C.E., 19 déc. 1985, *Van Hoeymissen*, n° 25.994, *Am.*, 1986, p. 35 et obs. M. BOES);
- d'une réponse à un avis d'une autre autorité.

À supposer que l'autorité s'écarte de son éventuelle directive générale concernant une réclamation, elle doit alors motiver la solution particulière qu'elle adopte (par ex.: C.E., 26 nov. 1982, *Abbellos*, n° 22.693; C.E., 30 nov. 1982, *Buelens*, n° 22.697). Pour B. JADOT, la possibilité pour l'autorité de répondre globalement doit être interprétée restrictivement: il y va de l'effet utile de la reconnaissance du droit de réclamation, de même

été jugé que la réponse peut se faire sommairement¹⁶⁰⁶ et ce, spécialement quand la procédure administrative qui a conduit à la délivrance du permis a été entourée d'une « large publicité » et d'une polémique qui « a eu pour conséquence nécessaire qu'aucun des administrés que cette motivation est destinée à éclairer n'a pu se méprendre sur les raisons qui sous-tendent l'acte attaqué et qu'indique sommairement sa motivation »¹⁶⁰⁷. Enfin, la décision ne doit pas mentionner elle-même les réclamations¹⁶⁰⁸. En résumé, la réponse doit être « adéquate », au même titre que doit l'être, quand elle s'impose, la motivation formelle des actes administratifs soumis à la loi du 29 juillet 1991¹⁶⁰⁹, avec évidemment les inconvénients juridiques¹⁶¹⁰ et factuels¹⁶¹¹ liés à un critère de ce type.

Il ne nous semble pas exclu de considérer que les exigences du Conseil d'Etat en matière de réponse aux réclamations se sont aujourd'hui

que de l'exigence formulée par le Conseil d'État suivant laquelle la directive générale doit être « clairement applicable » à la réclamation à laquelle il n'est pas répondu individuellement (B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 688).

1606. C.E., 25 février 1997, *Talmas*, n° 64.753.

1607. C.E., 11 févr. 1999, *Demelelle*, n° 78.707. Cet arrêt nous semble devoir être approuvé.

1608. C.E., 16 mai 1990, *Cavillon*, n° 34.901; comp., dans le même sens, en ce qui concerne les résultats de l'enquête administrative, C.E., 14 oct. 1998, *d'Oultremont*, n° 76.434, *Am.-Env.*, 1999, p. 130. Il est vrai que ces deux arrêts concernent le régime juridique qui était d'application avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1991 mais le Conseil d'État ne semble pas avoir modifié sa jurisprudence depuis lors.

1609. Le Conseil d'État a d'ailleurs déjà expressément indiqué que l'enquête publique participe de la même finalité que l'obligation générale inscrite dans la loi du 29 juillet 1991 (voy. par ex. C.E., 8 nov. 2002, *Roquigny*, n° 112.395). Sur l'obligation de motivation formelle, voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 150 et s.; F. TULKENS et C. WIJNANTS, « La motivation en matière d'urbanisme et d'environnement », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, pp. 70 et s.; B. PÂQUES, « La motivation des permis d'urbanisme: un art ou une science », *Am.-Env.*, 2003, pp. 153 et s.

1610. Ph. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 213, remarque opportunément que, dans le contrôle du respect de cette exigence, « on enjambe la frontière, au demeurant assez discrète, pour ne pas dire floue, qui sépare la légalité externe de la légalité interne de la décision ». Dans ce sens, à propos du contrôle concret, parfois extrêmement poussé, du contenu d'une réponse à une réclamation tel que réalisé par le Conseil d'État, voy. par ex. C.E., 21 déc. 2005, *s.a. Immomills Développement*, n° 153.077; C.E., 23 déc. 2005, *Le Cabellec et Oste*, n° 153.176.

1611. Pour un exemple de réponse adéquate aux yeux du Conseil d'État, par référence à la satisfaction donnée aux réclamants sur plusieurs griefs et l'indication des raisons pour lesquelles les autres n'ont pas été retenus, voy. C.E., 17 avril 2003, *Vanden Eynde*, n° 118.448; voy. ég. Bruxelles, 22 avril 1988, *Am.*, 1988, p. 90. Pour un exemple de réponse inadéquate, voy. C.E., 25 nov. 2004, *Pal et Couvreur*, n° 137.667; voy. ég. C.E., 11 févr. 1999, *Delstanche*, n° 78.708, *Am.-Env.*, 1999, p. 205; *J.L.M.B.*, 1999, p. 1280, et obs. N. VAN LAER.

quelque peu adoucies. En effet, on a pu prendre note de plusieurs arrêts autorisant, à titre de réponse, une simple évocation de la conception que l'autorité se fait du bon usage de la police administrative concernée – par exemple, du bon aménagement des lieux¹⁶¹² – ou, plus généralement, un simple énoncé des raisons qui l'ont amenée à prendre sa décision¹⁶¹³. Dans ces arrêts, la seule condition imposée à l'autorité est que le réclamant puisse trouver dans cette évocation ou cet énoncé la raison du rejet de sa pétition¹⁶¹⁴. A cette condition, une réponse générale et abstraite pourrait donc suffire¹⁶¹⁵.

Cet apparent assouplissement vaudrait-il dans le cadre de toute procédure administrative, quelle que soit la décision à adopter? Dans le passé, pour justifier sa prise de position suivant laquelle l'autorité pouvait répondre à plusieurs réclamations de manière générale, le Conseil d'État avait invoqué le rôle que doivent jouer les plans d'aménagement, qui sont d'application générale¹⁶¹⁶. En d'autres termes, « *le degré de généralité – ou de précision – de l'objet de la décision prise après enquête déterminerait donc le degré de généralité – ou de précision – de la réponse de l'autorité aux observations des réclamants durant ladite enquête. Il y aurait rétroaction des conditions de fond qui régissent l'intervention de l'autorité sur les formes et procédures*

1612. C.E., 26 mai 1992, *Jaguenaud*, n° 39.455; ou les motifs touchant le bon aménagement du territoire sur lesquels la décision est fondée (voy., déjà, C.E., 8 juin 1977, *Bal*, n° 18.307).

1613. C.E., 15 mars 2005, *De Bolle et crts*, n° 142.165; C.E., 20 mars 2003, *s.a. Société générale immobilière de Belgique*, n° 117.326; C.E., 26 janv. 1994, *Poucet*, n° 45.757. Comp., dans le même sens, en matière de recours administratif organisé dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme, C.E., 23 déc. 1999, *Commune de Mont-Saint-Guibert*, n° 84.389, *Am.-Env.*, 2000, p. 207 et obs. Ph. LEVERT.

1614. C.E., 4 mars 2004, *Lebrun*, n° 128.790. Dans l'arrêt n° 142.165 du 15 mars 2005, *De Bolle et crts*, le Conseil d'État a vérifié *in concreto* si l'expression générale des motifs d'admissibilité du projet répondait effectivement aux critiques formulées au cours de l'enquête publique.

1615. Dans son arrêt n° 153.077 du 21 décembre 2005, *s.a. Immomills Développement*, le Conseil d'État constate, pour rejeter un moyen pris de l'absence de réponse à une réclamation formulée au cours de la procédure d'adoption du P.R.A.S., que s'il est vrai que l'avis de la commission régionale ne vise pas spécialement la réclamation de la requérante, cette omission est réparée dans la motivation de l'acte attaqué qui, lui, la vise et la réfute. Ce constat ne remet nullement en cause ce que nous venons de dire à propos de la possibilité de répondre à une réclamation sans devoir nécessairement l'identifier spécialement. Le Conseil d'État a sans aucun doute voulu montrer qu'il y avait clairement eu réponse à la réclamation litigieuse.

1616. C.E., 27 nov. 1992, *Crts Duray, etc.*, n° 41.209; C.E., 19 déc. 1985, *Van Hoeymissen*, n° 25.994; C.E., 18 janv. 1983, *Mertens*, n° 22.839; C.E., 14 déc. 1982, *Florizoone*, n° 22.744; C.E., 30 nov. 1982, *Buelens*, n° 22.697; M. PÂQUES, « L'urbanisme, l'aménagement du territoire et le patrimoine culturel », *Chron. not.*, vol. XXI, ULg, 23 mars 1995, p. 242; B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 688.

auxquelles celle-ci est également astreinte»¹⁶¹⁷. Pourtant, le Conseil d'Etat a également autorisé l'appréciation groupée des réclamations et admis l'absence d'obligation de répondre à tous les arguments des opposants dans le cadre de l'instruction de demandes de permis d'urbanisme¹⁶¹⁸. De même, les arrêts qui viennent d'être cités dans le sens d'un éventuel adoucissement jurisprudentiel, concernent la procédure d'instruction des demandes d'autorisation. La justification du caractère général de la réponse serait-elle dès lors liée non pas à la portée de la décision à adopter, mais au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation dont l'autorité dispose pour adopter ladite décision?¹⁶¹⁹ Dans d'autres arrêts, plus récents, l'absence d'obligation de répondre à toutes les objections a été justifiée par le fait que, quand elle statue sur une demande de permis, l'autorité n'exerce pas une fonction juridictionnelle¹⁶²⁰. Il nous semble donc que, dans le cadre de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la possibilité de répondre globalement ou de manière générale aux réclamations n'est pas liée à la portée de la décision à prendre mais à la considération que les résultats de l'enquête ne constituent «rien d'autre qu'un élément d'appréciation pour l'administration à qui il appartient de se forger une conception de l'intérêt général en connaissance de cause»¹⁶²¹. Il en découle que cette possibilité est bien d'application générale.

Dans le cadre d'une enquête publique, l'autorité n'a l'obligation de répondre qu'aux réclamations dites «techniques». Quant à la signification de cette caractéristique, nous renvoyons aux questions communes ci-dessous. Ce qu'il faut noter ici, c'est que la réponse que l'autorité donne à une réclamation doit, au même titre que la réclamation, être «technique»¹⁶²².

1617. B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 688.

1618. C.E., 4 juill. 1994, *Kever et Everts*, n° 48.449; C.E., 12 août 1993, *Perleau et Simonet*, n° 43.852; C.E., 27 mars 1986, *Deroep*, n° 26.321.

1619. Comp. C.E., 2 févr. 2000, *Monseu et crts*, n° 85.029. La justification n'est cependant pas certaine dans cet arrêt car le Conseil d'État procède en deux temps en indiquant, d'une part, qu'«il résulte des motifs de l'acte que son auteur a pris en considération le bon aménagement des lieux et s'est forgé une opinion à ce propos» et, d'autre part, que «la partie adverse n'avait pas l'obligation de réfuter toutes les réclamations formulées et tous les avis recueillis».

1620. C.E., 20 janv. 2000, *Huart et crts*, n° 84.781; C.E., 25 févr. 1997, *Talmas*, n° 64.753; voy. ég. J.-F. NEURAY, obs. sous C.E., 10 mai 1995, *Cetrano et crts*, n° 53.221 (*Am.-Env.*, 1995, p. 261).

1621. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 182.

1622. C.E., 12 janv. 1989, *Beuckelaerts*, n° 31.740: une réponse adéquate à une réclamation est une réponse techniquement motivée si la réclamation était elle-même techniquement étayée (les requérants avaient invoqué, concernant l'affectation donnée à leur terrain par le plan de secteur, l'analogie de leur terrain avec d'autres qui ne devaient pas subir la même affectation, l'inadéquation de leur terrain pour l'agriculture,

Quand la loi impose la motivation formelle de la décision¹⁶²³, la

etc.); Bruxelles, 11 févr. 1987, *Rev. not. belge*, 1988, p. 37, *Am.-Env.*, 1987, p. 79; cette décision a été confirmée par la Cour de Cassation: Cass., 19 oct. 1989, *R.W.*, 1989-1990, col. 1188. À cet égard, lire C.E., 26 janvier 1982, *de Liedekerke*, n° 21.935 et le commentaire de B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 690 (l'auteur critique la justification par le Conseil d'État de la réponse faite par l'autorité par référence à l'expropriation d'utilité publique).

1623. C'est évidemment le cas en ce qui concerne les actes administratifs visés par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, à savoir, pour l'essentiel, les autorisations. C'est également le cas en ce qui concerne les schémas et plans d'aménagement, en droit de l'urbanisme, via la déclaration environnementale, évoquée ci-dessus. L'obligation de motivation formelle s'applique également aux décisions de protection du patrimoine (C.E., 1^{er} avril 1999, *Carrières et fours à chaux Dumont-Wautier et Herve*, n° 79.746; C.E., 7 déc. 1998, *s.a. M. Moureau et s.a. Cimofin*, n° 77.433; C.E., 26 mars 1998, *Vanzebroeck*, n° 72.807; X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs: questions d'actualité », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruges, La Chartre, 2005, p. 32): dans l'arrêt n° 119.733 du 22 mai 2003, *Cottin*, on a certes l'impression que le Conseil d'État pourrait se contenter d'une réponse qui ressortirait du dossier administratif mais, en réalité, si le Conseil d'État y analyse les réclamations, c'est pour vérifier s'il y a eu ou non erreur manifeste d'appréciation dans la décision de classement. Dans le cadre de l'élaboration des actuels plans de secteur, le Conseil d'État avait indiqué que la réponse aux réclamations devait ressortir du texte soit de l'avis de la C.R.A.T., soit du préambule de l'arrêté (voy. R. VEKEMAN, « De plannen van aanleg – Formele regeling », *T.R.O.S.*, 1996, p. 12; voy. par ex. C.E., 14 mars 1984, *Felix*, n° 24.071; C.E., 27 juin 1989, *de Burbere de Wezembeek et crts*, n° 32.825) De même, dans l'arrêt n° 124.571 du 23 octobre 2003, *Fauconnier et Dedoyard* (*Am.-Env.*, 2004, p. 103), le Conseil d'État avait indiqué que les réclamants et, à leur suite, le juge de l'excès de pouvoir devaient être à même de comprendre les motifs pour lesquels les réclamations n'ont pas été suivies « à la lecture de la décision ». Cette position s'apparentait fortement à une exigence de motivation formelle avant la lettre et ce, alors que la loi de 1991 n'était pourtant pas d'application à ces plans (voy. l'arrêt n° 124.571 qui vient d'être cité, à propos d'un P.C.A.). Elle ne nous semblait donc pas justifiée, dès lors qu'il aurait également été possible de se borner à exiger que la réponse ressorte du dossier administratif (voy. le rapport d'auditorat cité par M. BOES, obs. sous C.E., 19 déc. 1985, *Van Hoeymissen*, n° 25.994, *Am.*, 1986, p. 37). C'est d'ailleurs dans ce sens que le Conseil d'État était indirectement allé dans d'autres décisions (dans l'arrêt n° 24.068 du 13 mars 1984, *Ets viticoles Robert Schimp*, le Conseil d'État semble par exemple admettre une réponse qui se trouverait dans les résultats de l'enquête administrative; dans l'arrêt n° 111.657 du 17 octobre 2002, *Orland et Antoine*, si le Conseil d'État constate que les réclamants n'ont pas reçu de réponse individuelle dans l'acte lui-même, il examine cependant un « rapport analytique sur les réclamations » élaboré par les services de l'urbanisme de la ville pour vérifier s'il répond adéquatement aux réclamations; dans l'arrêt n° 124.571, tout en visant la possibilité de trouver une réponse « à la lecture de la décision », le Conseil d'État renvoie cependant à l'avis de la C.C.A.T. ainsi qu'à une note de l'architecte-urbaniste pour valider la décision attaquée). Dans l'arrêt n° 47.961 du 15 juin 1994, *Tufano et a.s.b.l. Comité de quartier de Bertransart* (*Am.-Env.*, 1994, p. 274; *J.T.*, 1994, p. 597), le Conseil d'État a clairement indiqué qu'il suffisait d'examiner les réclamations au cours de l'instruction de la demande de permis pour satisfaire aux exigences des dispositions relatives à l'enquête publique et que c'est l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 qui a ajouté l'exigence que les motifs du rejet des réclamations figurent dans l'acte administratif lui-même. De

réponse aux réclamations doit s'y trouver¹⁶²⁴, ne fût-ce que globalement ou de manière succincte¹⁶²⁵. Si la réponse consiste en une condition de la décision, il convient d'indiquer en quoi dans l'acte: la condition seule ne peut suffire¹⁶²⁶. Il va de soi que les clauses de style sont prohibées¹⁶²⁷, de même que les considérations à ce point générales que le requérant ne peut y trouver d'explication du rejet de sa demande¹⁶²⁸ ou la référence à un avis qui lui-même renvoie à un avis administratif dont le contenu n'a pas été révélé aux intéressés¹⁶²⁹.

son côté, la section de législation du Conseil d'État semble considérer que l'obligation de réponse formelle devrait, *de lege ferenda*, accompagner toute enquête publique, pour en assurer l'effet utile. C'est ainsi qu'elle a regretté l'absence de cette obligation dans le cadre de l'enquête publique précédant l'étude d'incidences sur l'environnement (avis n° 37.291/4, p. 33; voy. ég. l'avis n° 31.257/4 du 1^{er} octobre 2001, portant sur le projet d'A.E.I.E.).

1624. C.E., 19 oct. 2000, *Jacques*, n° 90.328; C.E., 3 avril 2000, *Dupont et A.s.b.l. Adesa*, n° 86.479; C.E., 16 mars 2000, *Vandenberghes*, n° 86.072; C.E., 22 avril 1999, *Etienne et crts*, n° 79.891; C.E., 15 juin 1994, *Tufano et a.s.b.l. Comité de quartier de Bertransart*, n° 47.961, déjà cité; C.E., 10 juillet 1981, *Lacourt et Staes*, n° 21.357; C.E., 24 juin 1980, *de Gregorio et crts*, n° 20.455; voy. ég. C.E., 24 oct. 2002, *Piotrowski*, n° 111.889, à propos, dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué qui devait être motivé (article 108, § 2, ancien, du C.W.A.T.U.P.). Dans l'arrêt n° 122.207 du 19 avril 2003, *Bulion (Am.-Env., 2004, p. 29)*, rappelant de manière classique que la décision statuant sur une demande d'autorisation d'exploiter doit faire apparaître pour quels motifs l'autorisation a été délivrée et pourquoi les réclamations introduites ont été rejetées, le Conseil d'État indique également que la motivation d'une telle décision doit permettre au Conseil d'État d'exercer son contrôle de légalité « compte tenu des éléments et pièces du dossier ». Ce disant, le Conseil d'État semble une nouvelle fois accorder une importance certaine aux éléments du dossier, qui ne composent pourtant que sa motivation de fond et non de forme.

1625. Comp. C.E., 29 sept. 2000, *Dumonceau*, n° 89.919, *Am.-Env.*, 2001, p. 144, à propos des résultats de l'enquête administrative.

1626. C.E., 31 août 2001, *Taquet*, n° 98.636; C.E., 4 oct. 2000, *Pirson et Dumortier*, n° 90.047, *Am.-Env.*, 2001, p. 145. Dans l'arrêt n° 65.601 du 24 mars 1997, *Hernalsteens*, quand le Conseil d'État constate que l'auteur de l'acte attaqué a rencontré les objections formulées lors de l'enquête publique, il vise certes des conditions d'un permis sans examiner si elles sont justifiées en termes de motivation formelle mais c'est après avoir relevé une série impressionnantes d'autres éléments de justification qui ressortaient de la motivation formelle.

1627. Voy. par ex.: « pas d'accord » (C.E., 27 juin 1989, *Dhanis*, n° 32.828) ou « il n'y a pas lieu de tenir compte des oppositions » (C.E., 17 sept. 1982, *Bournonville*, n° 22.487).

1628. C.E., 11 mai 1994, *A.s.b.l. Ligue des amis de la Forêt de Soignes*, n° 47.439; C.E., 27 févr. 1987, *Delporte*, n° 27.601; Bruxelles, 11 févr. 1987, *Am.*, 1987, p. 79; *Rev. not. belge*, 1988, p. 37 et note F. HAUMONT.

1629. De sorte qu'à la lecture du permis attaqué, ceux-ci n'ont pu être informés des motifs pour lesquels leur réclamation a été rejetée (C.E., 22 déc. 1995, *Giacomini et Macaigne*, n° 57.239). Sur la possibilité pour l'autorité compétente de motiver sa position par simple référence à un avis émis par un tiers pour autant que cet avis soit reproduit dans la décision ou porté à la connaissance des intéressés avant l'introduction du recours au Conseil d'État, voy. B. PÂQUES, « La motivation des permis d'urbanisme:

Quand, au contraire, la motivation formelle n'est pas exigée, les motifs de rejet des réclamations doivent ressortir des pièces remises au Conseil d'Etat¹⁶³⁰ – plus spécialement les avis auxquels la décision se réfère éventuellement¹⁶³¹ – ou, de manière plus générale, transparaître de la décision¹⁶³². B. JADOT rappelle qu'il n'y a pas d'exigence de motivation formelle sans texte mais indique qu'«*il importe peu (...) que l'autorité soit tenue ou non de motiver formellement sa décision définitive. Même si la loi n'impose pas à l'autorité d'énoncer explicitement les motifs de son acte, les réclamations doivent faire l'objet d'un examen qui apparaît ou est décelable dans le dossier*»¹⁶³³. Cela ne doit évidemment pas amener à minimiser l'importance pratique de l'exigence de motivation formelle, ne fût-ce que parce que, sans cette exigence, il est plus facile d'attribuer à la décision une justification *a posteriori*.

C'est à l'autorité compétente pour adopter la décision soumise à enquête qu'il revient en principe de «prendre en compte» les réclamations et, donc, d'y répondre¹⁶³⁴. La jurisprudence a pourtant admis, dans certains cas, la possibilité que cette obligation soit remplie par une commission consultative¹⁶³⁵. De même, il est admis que l'autorité

un art ou une science», *Am.-Env.*, 2003, p. 159. Il nous semble qu'il faut acquiescer à la jurisprudence – à tout le moins des chambres flamandes – qui impose à l'autorité d'indiquer qu'elle se rallie à l'avis d'autrui (C.E., 18 juin 2003, *Delmulle*, n° 120.686; C.E., 11 mars 2003, *Verheyde*, n° 116.898). À défaut de cette indication, en effet, il n'est même pas possible de vérifier le respect par l'autorité de la toute première obligation qui est la sienne face à des avis et réclamations: leur examen. En ce qui concerne la question de savoir si, au-delà, l'autorité doit indiquer pourquoi elle se rallie à l'avis en question, nous renvoyons à ce qui en sera dit ci-après, dans l'analyse des liens entre les résultats de la participation.

1630. C.E., 27 juin 1989, *Daelman*, n° 32.835; C.E., 21 févr. 1975, *Vanhove*, n° 16.898; C.E., 31 janv. 1961, *Fabrique de l'église Notre-Dame de Montaigu*, n° 8.398; B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 686. Dans l'arrêt n° 104.528 du 8 mars 2002, *Henrotaux*, si le Conseil d'État estime nécessaire de vérifier si la réponse à une réclamation ressort des pièces du dossier administratif, c'est parce que le moyen n'était pris ni du défaut de motivation formelle alors que l'acte attaqué était bien soumis à l'exigence, ni de l'absence de réponse à la réclamation.

1631. C.E., 12 janv. 2005, *Dombier et crts*, n° 139.156; C.E., 29 oct. 2002, *Dombier et crts*, n° 112.020: «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».

1632. C.E., 27 juin 1989, *Daelman et crts*, n° 32.835.

1633. B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 686.

1634. Pour un rappel à ce sujet, voy. C.E., 23 déc. 2005, *Le Cabellec et Oste*, n° 153.176.

1635. Voy. ci-après la partie consacrée aux liens entre les résultats de la participation.

renvoie, quant à son appréciation d'une réclamation, au contenu d'un avis rendu par un conseil consultatif ou au cours de l'enquête administrative¹⁶³⁶. Dans cette mesure, nous ne percevons pas pourquoi l'autorité ne pourrait pas également, pour respecter son obligation, renvoyer à un élément de réponse pertinent fourni par le demandeur du permis soumis à enquête¹⁶³⁷.

Quoi qu'il en soit, tout qui a été confronté au travail de rédaction de la motivation formelle d'une décision en réponse à des avis et réclamations sait combien cette obligation a comme implication concrète une réduction de la marge de manœuvre de l'auteur de cette décision, quand les avis et réclamations sont fondés: il lui est difficile de maintenir une position intenable par rapport à des arguments imparables¹⁶³⁸. Même si c'est bien l'autorité qui «*décide en dernier ressort*»¹⁶³⁹, loin de rester sans effet¹⁶⁴⁰, les résultats de l'enquête publique contribuent donc, en fonc-

1636. Voy. ci-après la partie consacrée aux liens entre les résultats de la participation.

1637. Voy. C.E., 23 déc. 2005, *Le Cabellec et Oste*, n° 153.176, où le Conseil d'État indique que les explications données par un représentant du demandeur de permis ne peuvent tenir lieu de «réponse aux réclamations», cette réponse devant émaner de l'auteur de l'acte attaqué. Nous verrons d'ailleurs, dans la seconde partie de notre travail, que la Convention d'Aarhus semble imposer que l'enquête permette l'intervention du demandeur de permis.

1638. Comp. E. JORION, «De l'administration des affaires du peuple par le peuple», *A.P.T.*, 1977, p. 257: un simple avis peut parfois être fort proche d'un avis conforme. Voy. ég. F. TULKENS et C. WIJNANTS, «La motivation en matière d'urbanisme et d'environnement», in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 82: «l'acte ne peut (...) pas rester silencieux sur des éléments importants soulevés en cours de procédure». Comp. ég. M. LEJEUNE, «Les mécanismes de prévention et de conflits d'intérêts», in *Les conflits d'intérêts*, Bruges, La Charte, 1990, p. 56.

1639. C. WIENER et F. HAMON, «La participation et les activités sociales et culturelles», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 337.

1640. On est loin, en effet, de l'enseignement suivant lequel «en principe, l'avis et l'instruction préalables ne lient en rien l'autorité qui détient le pouvoir de décision» (J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1955, p. 87). Déjà avant l'instauration de l'obligation de motivation formelle, il avait été considéré que l'enquête publique permettait aux tiers «d'exercer une influence sur la décision à prendre» (Ch. GOOSSENS, «Le régime juridique des autorisations requises pour l'exploitation des établissements industriels en Belgique», *R.I.S.A.*, 1953, p. 662). De même, compte tenu de l'effet dont il est ici question, on peut sans doute s'écarter de l'opinion suivante: «La participation serait-elle un piège? Servirait-elle d'alibi à la récupération? La question est posée, et l'on comprend que beaucoup de citoyens préfèrent ne pas être associés à la décision, afin de pouvoir défendre leurs intérêts par la contestation» (C. WIENER et F. HAMON, «La participation et les activités sociales et culturelles», in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 351).

tion de leur contenu et de leur qualité ¹⁶⁴¹, à la détermination des limites matérielles ¹⁶⁴² du pouvoir d'appréciation de l'autorité ¹⁶⁴³ et, en réalité, à une réduction effective de sa marge de manœuvre ¹⁶⁴⁴. A nos yeux, cela correspond indubitablement à un effet de droit contraignant ¹⁶⁴⁵.

F. HAUMONT ¹⁶⁴⁶, puis B. JADOT ¹⁶⁴⁷, ont systématisé les conséquences concrètes qui en découlent. On peut résumer comme suit la lecture de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'ils proposent :

1641. À cet égard, nous ne partageons pas l'avis de J.-F. NEURAY lorsqu'il indique que « les motifs de l'acte (de l'administrateur actif), à l'inverse d'un jugement, ne sont pas déterminés par la richesse plus ou moins grande des arguments des parties en présence ».

1642. C'est dans cette mesure que « (l'autorité) est en principe obligé(e) d'adapter le projet aux résultats de l'enquête publique » (M. PÂQUES, « Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions », in *Het Milieu – L'environnement*, Turnhout, Fédération royale des notaires belges, 1993, p. 177, et références citées).

1643. Dans le même sens, voy. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, Éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 183; J.-F. NEURAY, « Les plans de secteur: nature juridique, procédures d'élaboration et de révision », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 57; B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 686.

1644. Comp. V. HAENEN et M. PÂQUES, *L'évaluation des incidences sur l'environnement: le point en droit wallon*, Diegem, Kluwer, 1996, p. 28, qui parlent de « réel pouvoir (donné) à la population ». Dans cette mesure, nous ne pensons pas qu'il soit encore possible de dire que « le pouvoir d'action unilatéral de l'autorité publique reste sauf » (B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 685). Nous nous demandons même s'il est encore possible de dire que l'autorité conserve un réel pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Comp., toutes proportions gardées, F. DELPÉRÉE, « La consultation communale », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 298.

1645. Comp. C.A., 13 juill. 2000, n° 90/2000, pt B.2.4.: l'avis de la C.C.A.T., même s'il ne lie pas le collège, « n'est pas dépourvu d'effets juridiques ». La Cour renvoie à cet égard non seulement à la possibilité pour le fonctionnaire délégué, en cas de divergence entre la C.C.A.T. et le collège échevinal, de suspendre le permis mais également à l'obligation pour le collège d'indiquer de manière précise, en référence aux objectifs d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les motifs pour lesquels il s'écarte de l'avis de la commission. Comp. ég. la position de la section de législation du Conseil d'État à propos des schémas dans les travaux préparatoires du décret R.E.S.A. (avis n° L.37.741/2/4 des 10 et 16 nov. 2004, *Doc., Parl. w., 2004-2005*, n° 74/1, p. 97): ils ont un certain effet obligatoire, dès lors que l'autorité doit en principe les suivre ou, si elle souhaite ne pas le faire, s'en justifier. On peut ég. renvoyer à l'arrêt *Vermer* du Conseil d'État, ci-dessus cité, qui évoque l'obligation de faire et l'obligation de ne pas faire liées à l'enquête: il s'agit bien d'obligations.

1646. F. HAUMONT, « De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement », note sous C.E., 24 juin 1980, *De Coster*, n° 20.450, *A.T.D.F.*, 1981, p. 21.

1647. B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 691.

- 1) il convient d'abord que l'autorité identifie les limites matérielles qui sont apportées à son pouvoir d'appréciation. A cet égard:
 - * si l'enquête n'a donné lieu qu'à une réclamation négative: dans ce cas, les limites assignées au pouvoir d'appréciation de l'autorité sont, d'une part, le contenu du projet tel qu'il a été soumis à l'enquête et, d'autre part, la modification suggérée dans la réclamation en question;
 - * si l'enquête a donné lieu à plusieurs réclamations négatives:
 - si elles sont convergentes: dans ce cas, les limites assignées au pouvoir d'appréciation de l'autorité sont, d'une part, le contenu du projet tel qu'il a été soumis à l'enquête et, d'autre part, la modification suggérée dans la réclamation la plus écartée du projet;
 - si elles sont divergentes: dans ce cas, les limites assignées au pouvoir d'appréciation de l'autorité sont les modifications suggérées par les réclamations opposées les plus extrêmes¹⁶⁴⁸;
- 2) il convient ensuite que l'autorité opère son choix sans aller au-delà des limites ainsi définies. B. JADOT estime pertinemment que « *cette question peut être d'une extrême délicatesse. L'autorité est certainement tenue, à cet égard, à une très stricte obligation de prudence* »¹⁶⁴⁹.

L'autorité n'est-elle tenue à aucune obligation de justification lorsqu'elle décide de suivre une réclamation? Invoquant un risque de « vain formalisme », le Conseil d'Etat a déjà répondu positivement à cette question¹⁶⁵⁰. Pourtant, quelle que soit la finalité à attribuer à la participation, une réponse négative s'impose selon nous clairement: une réaction de particulier ne pourrait en aucun cas dispenser l'autorité d'exercer le pouvoir d'appréciation qui lui a été confié par le législateur¹⁶⁵¹. Dans le même ordre d'idée, nous pensons que l'autorité qui décide de suivre une réclamation en en rejetant une autre doit s'en expliquer, en indiquant pourquoi elle a préféré la première à la seconde¹⁶⁵². En apparence, le Conseil d'Etat a, lui, décidé du contraire, en validant une décision qui

1648. Comme l'indique M. PÂQUES, « cet effet se dilue (...) au fur et à mesure que s'accroissent les participants et leurs propositions divergentes. Plus cette diversité est grande plus se reconstitue l'espace d'appréciation discrétionnaire de l'administration » (M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, Éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 183).

1649. B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 691.

1650. C.E., 19 juin 1995, *Peuskens et crts*, n° 53.813.

1651. Dans le même sens, voy. J.-F. NEURAY, obs. sous C.E., 10 mai 1995, *Cetrano et crts*, n° 53.221, *Am.-Env.*, 1995, p. 261.

1652. Comme elle doit le faire quand elle est confrontée à deux avis divergents résultant de l'enquête administrative.

avait écarté, au sujet de l'une des répercussions du projet, non seulement l'avis du fonctionnaire délégué mais également une réclamation formulée au cours de l'enquête publique, en citant « les attestations délivrées par les autres riverains proches de l'exploitation »¹⁶⁵³. En réalité, cependant, la motivation formelle de la décision qui était attaquée comportait une série d'autres considérations liées à la répercussion en question et ne se limitait donc pas à citer les attestations en question. L'arrêt du Conseil d'Etat ne paraît donc pas correspondre à une prise de position de principe.

L'absence de réclamation n'autorise pas non plus l'autorité à se dispenser d'exercer son pouvoir d'appréciation sur le projet à propos duquel elle doit décider, spécialement, par exemple, la compatibilité avec le voisinage ou, plus généralement, « la conformité du projet à l'intérêt général »¹⁶⁵⁴. De manière quelque peu paradoxale par rapport à ce qui vient d'être dit, le Conseil d'Etat va effectivement dans ce sens, en considérant que la passivité des bénéficiaires de la participation ne permet pas à l'autorité de réduire l'intensité de son contrôle sur le projet proposé¹⁶⁵⁵, même s'il ne lui revient pas pour autant de répondre « par anticipation à toutes les objections qui pourraient être ultérieurement soulevées, notamment dans un recours au Conseil d'Etat »¹⁶⁵⁶.

Enfin, comme on le verra ci-après, on déduit de la jurisprudence actuelle relative à la modification du projet en cours de procédure¹⁶⁵⁷ que, s'il n'y a aucune réclamation, l'autorité ne peut en principe modifier son projet sans recommencer l'enquête mais qu'elle peut également renoncer à ce projet. C'est l'obligation de ne pas faire annoncée ci-dessus.

1653. C.E., 10 nov. 2005, *Van Geertruy*, n° 151.173.

1654. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 183.

1655. C.E., 10 mai 1995, *Cetrano et crts*, n° 53.221, *Am.-Env.*, 1995, p. 259 et obs. J.-F. NEURAY; *J.L.M.B.*, 1996, p. 376 et obs. O. DAURMONT.

1656. C.E., 17 déc. 1993, *Cetrano et crts*, n° 45.336. En lui-même, l'enseignement de cet arrêt ne nous paraît pas incompatible avec celui de l'arrêt n° 53.221 qui vient d'être cité. Il faut cependant signaler qu'ils ont tous deux été rendus dans la même affaire, le premier au contentieux de la suspension et le second en annulation et que le second a annulé le permis que le premier n'avait pas suspendu (voy. à cet égard les obs. de J.-F. NEURAY et d'O. DAURMONT, ci-dessus citées). Il n'est donc pas certain que le Conseil d'Etat confirmera à l'avenir l'enseignement de l'arrêt n° 45.336 rendu en référé. On doit cependant remarquer que, dans ces deux affaires, la motivation de l'acte attaqué pouvait être jugée comme étant « creuse et passe-partout » (O. DAURMONT, obs. précitées, p. 378), ce qui pourrait expliquer l'annulation sans remettre nécessairement en cause, pour des cas moins « extrêmes » l'enseignement du premier arrêt. Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat a déjà jugé que l'absence d'argument soulevé par les opposants à un projet lors de l'enquête publique autorise l'autorité compétente à « concentrer son argumentation » sur un autre aspect de sa décision (C.E., 24 mars 1997, *Hernalsteens*, n° 65.601) mais cette considération était également émise en considération de l'ampleur de la zone concernée.

1657. Voy. ci-après les questions générales.

Or, comme B. JADOT l'indique, « *une telle situation est (...) paradoxale: le silence de personnes ou d'autorités investies d'un simple pouvoir d'avis enlève toute faculté d'appréciation à l'autorité investie du pouvoir de décision* ».

B. Les effets propres à certaines enquêtes publiques

Les textes wallons récents, directement influencés non seulement par le droit communautaire¹⁶⁵⁸ mais également par la jurisprudence du Conseil d'Etat, imposent désormais, explicitement ou implicitement, une obligation de prise en compte des résultats de l'enquête publique qui, malgré l'absence d'indication expresse, va dans le sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat¹⁶⁵⁹. Toutes les décisions ne sont cependant pas visées¹⁶⁶⁰.

1. Les enquêtes publiques relatives à certaines autorisations

En droit de l'urbanisme, même dans sa plus récente version, l'article 4 du C.W.A.T.U.P. qui, comme on le sait, contient les principes applicables à l'enquête publique, ne dit malheureusement rien des effets des résultats de cette enquête. Cela s'explique par le fait que, dans les dispositions récentes du Code, le législateur s'est presque uniquement focalisé, en termes de participation, sur la persistance des résultats de l'enquête¹⁶⁶¹. En effet, en ce qui concerne les effets des résultats de la participation, le législateur n'entendait pas remettre en cause la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Certains textes fournissent malgré tout quelques indications concernant les effets des résultats de l'enquête publique. C'est ainsi que, quand une demande de permis implique une modification de voirie, l'article 129 du C.W.A.T.U.P. prévoit expressément que le conseil communal délibère sur les questions de voirie après avoir « pris connaissance » des résultats de l'enquête. L'article D.69 du Livre I^{er} du C.W.E. indique expressément que l'autorité doit apprécier les incidences d'un projet sur l'environnement « en prenant en considération » les « avis recueillis dans le cadre de la procédure en autorisation », ce qui nous semble inclure les résultats de l'enquête publique. Manifestement, l'article 129 du C.W.A.T.U.P. est plus « léger » et plus proche de l'idée d'information que de celle de prise en compte exprimée dans cet article D.69. Comme on l'a déjà vu à

1658. À tort ou à raison: voy. la seconde partie de notre travail.

1659. La référence qui est le plus souvent faite, dans les travaux préparatoires de ces textes récents, à cette jurisprudence impose de l'admettre.

1660. Voy. par ex. le R.C.U. et d'autres décisions comme le certificat d'urbanisme n° 2 ou le classement.

1661. Sur cette question, voy. ci-après.

plusieurs reprises, ce dernier s'applique à toutes les demandes de permis ici examinées. On pourrait donc penser qu'il se superpose à l'article 129 du C.W.A.T.U.P. Il n'en est pourtant rien. L'article D.69 ne vise, en effet, que l'autorité compétente, définie restrictivement comme étant celle qui est habilitée à délivrer le permis, ce que n'est pas le conseil communal dans le cadre de l'article 129.

Il faut également mentionner ici l'article 108, § 2, 2°, du C.W.A.T.U.P., qui permet au fonctionnaire délégué d'introduire, en dehors du cadre limité dans lequel il doit le faire suivant le § 1^{er}, un recours au gouvernement contre un permis, si des particuliers sont intervenus¹⁶⁶² dans l'enquête publique¹⁶⁶³. Les particuliers qui ont participé à l'enquête peuvent donc en quelque sorte bénéficier d'un « relais » dans le cadre du recours administratif organisé, alors qu'ils ne disposent pas du droit d'en introduire un eux-mêmes directement. Ce recours ne peut être intenté par le fonctionnaire délégué que si les observations formulées par les particuliers n'ont pas été « rencontrées par la décision du collègue »¹⁶⁶⁴. A l'évidence, il s'agit d'une indication que le législateur wallon entend faire référence à la jurisprudence du Conseil d'Etat en ce qui concerne les effets que doivent avoir les résultats de l'enquête publique¹⁶⁶⁵. Comme on l'a vu ci-dessus, l'on est ici en présence de l'un des rares cas dans lesquels un effet de l'enquête publique dépend du nombre de participants. En effet, le recours ne peut être mis en œuvre que si un certain nombre de particuliers se sont manifestés, ce nombre étant proportionnel à la population communale. Les particuliers comptabilisés sont ceux qui sont inscrits au registre de la population de la commune dans laquelle le projet est destiné

1662. Au cours des travaux préparatoires (*Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, p. 46), le législateur a indiqué que le fonctionnaire délégué est appelé à déterminer les « personnes qui ont émis des observations négatives ». Cette précision n'ayant pas été traduite dans le texte, nous pensons, avec E. ORBAN DE XIVRY, qu'elle n'est pas d'application : toutes les pétitions doivent être prises en compte, qu'elles soient positives ou négatives (E. ORBAN DE XIVRY, « Permis d'urbanisme et procédures », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 183).

1663. Il s'agit de l'enquête publique « organisée en application du présent Code » et l'hypothèse vise donc l'entière du champ d'application de l'enquête par rapport aux permis d'urbanisme et de lotir, mais à l'exception de ce qui résulte du D.E.I.E. On peut s'interroger sur la raison d'être de cette distinction (dans le même sens, voy. E. ORBAN DE XIVRY, « Permis d'urbanisme et procédures », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 184) et sur sa validité au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

1664. Il appartient donc au fonctionnaire délégué de faire le tri entre les observations auxquelles il a été répondu et celles auxquelles aucune suite n'a été donnée.

1665. Effectivement, au cours des travaux préparatoires, le législateur a fait référence aux arrêts suivants : C.E., 24 juin 1986, *Hiernaux*, n° 20.457 ; C.E., 24 sept. 1980, *Pilaete*, n° 20.579 et C.E., 1^{er} juin 1981, *Vanden Bulcke et crts*, n° 21.239 (*Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, p. 46).

à s'implanter¹⁶⁶⁶. Les observations des particuliers ne sont par ailleurs comptabilisées que si elles sont motivées¹⁶⁶⁷. Enfin, la disposition ne peut jouer que s'il n'existe pas de C.C.A.T., ce qui établit un lien entre l'enquête publique et les conseils consultatifs¹⁶⁶⁸. On le voit, cette intervention du fonctionnaire délégué est soumise à des conditions nombreuses et importantes, qui limitent sensiblement les hypothèses de sa mise en œuvre concrète¹⁶⁶⁹.

L'article 341 du C.W.A.T.U.P. est également intéressant à examiner. Nous y reviendrons en analysant les effets de l'autre mode de participation que constitue la concertation¹⁶⁷⁰ mais retenons ici que, dans les deux cas d'enquête publique qui font une partie de son champ d'application, l'autorité compétente doit organiser, en sus, lorsque le nombre d'intervenants individuels au cours de cette enquête est suffisant, une concertation entre les administrations, les réclamants et le demandeur de permis. C'est un autre effet de la participation : imposer davantage de participation.

En droit de l'environnement, on remarque que, curieusement, l'article 25 du D.P.E. est muet sur la question des effets des résultats de l'enquête, alors qu'il s'agit d'un texte récent et qu'il vise, une fois n'est pas coutume, le but de l'enquête publique. Ceci dit, l'article 27 du même décret impose au collège échevinal d'établir une synthèse des objections et observations formulées au cours de l'enquête¹⁶⁷¹. Par ailleurs, l'article D.69 du Livre I^{er} du C.W.E., cité ci-dessus, est clairement d'application ici et cela peut expliquer le silence de l'article 25.

Enfin, si une étude d'incidences est prescrite, les textes wallons sont relativement clairs à propos de la consultation qui doit la précéder. L'article D.71 du Livre I^{er} du C.W.E. indique en effet expressément qu'il doit être « tenu compte » des résultats de la consultation du public dans le cadre de la réalisation de l'étude d'incidences¹⁶⁷² et l'article R.78, alinéa 3,

1666. Voy. ci-dessus l'examen des rapports entre la participation et l'intérêt.

1667. Voy. ci-dessus l'examen de la forme de la réaction.

1668. Voy. ci-après l'examen des liens entre les différents modes de participation.

1669. Par ailleurs, au vu du nombre et de l'objet de ces conditions d'application, cette disposition ne manquera sans doute pas de constituer un nid à procès.

1670. Nous devons notamment examiner les conditions d'application de cette disposition et l'existence d'une habilitation législative suffisante.

1671. L'Union wallonne des entreprises avait exprimé sa crainte à propos de cette disposition : « la décision se fera donc par voie de référendum ! » (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 29). Pourtant, faire la synthèse des réactions ne correspond pas, selon nous, à comptabiliser celles qui sont favorables et celles qui ne le sont pas et, surtout, à accorder plus d'importance à celles qui sont majoritaires.

1672. On sait que les résultats de l'enquête publique qui précède la réalisation d'une étude d'incidences en droit wallon s'adressent avant tout à l'auteur d'étude d'incidences : le texte de l'article D.71 du livre I^{er} du C.W.E. est très clair à cet égard. Dans la mesure où cette disposition précise le but de cette enquête en faisant référence aux « points parti-

va dans le même sens. Ces résultats ont donc un effet direct sur l'étude d'incidences mais également, par répercussion et du fait de l'article D.73, un effet indirect sur le projet¹⁶⁷³. Le public exerce donc ici une influence sur le projet avant même son dépôt auprès de l'autorité.

2. *Les enquêtes publiques relatives à certains plans et programmes*

En ce qui concerne les plans et programmes qui relèvent du droit de l'urbanisme, le législateur wallon du 18 juillet 2002, manifestement poussé par le droit communautaire¹⁶⁷⁴, a récemment aménagé certains textes de manière telle qu'ils vont en réalité aujourd'hui au-delà des exigences de la jurisprudence du Conseil d'Etat. En effet, ces textes imposent désormais à l'autorité compétente d'établir, au moment d'adopter la décision finale, une « déclaration environnementale » résumant notamment la manière dont les « avis, réclamations et observations » émis dans le cadre de l'enquête ont été « pris en considération », d'un point de vue environnemental à tout le moins¹⁶⁷⁵. L'autorité compétente doit indiquer expressément en quoi elle a répondu aux réclamations et une référence à telle ou telle conception de l'aménagement du territoire ne peut par exemple pas suffire. De même, elle ne peut désormais plus se reposer sur l'éventuelle appréciation des résultats de l'enquête publique à laquelle les organes et instances consultés auraient pu procéder¹⁶⁷⁶. Les plans et programmes suivants sont concernés : le S.D.E.R.¹⁶⁷⁷, l'identification d'un

culiers qui pourraient être abordés dans l'étude » et aux « alternatives pouvant raisonnablement être envisagées par l'auteur du projet », il nous semble logique de considérer que l'auteur de l'étude ne doit pas avoir égard aux réclamations qui portent sur d'autres points, notamment et tout spécialement, il ne nous semble plus devoir répondre à une argumentation en faveur de « l'alternative zéro ». Comp. A. LEBRUN, *Mémento de l'environnement*, Bruxelles, Kluwer, 1999, p. 374. L'auteur, qui estimait que « le public peut étayer l'alternative zéro, c'est-à-dire montrer qu'il serait plus avantageux de renoncer purement et simplement au projet », se basait sur l'article 12, § 2, alinéa 2, ancien du D.E.I.E., qui stipulait que les alternatives présentées par le public pouvaient également porter sur la finalité même du projet. Or, l'article D.71, nouveau, ne contient plus rien de semblable.

1673. Suivant cette disposition, lorsque le demandeur décide de ne pas suivre les recommandations de l'étude d'incidences, il doit s'en expliquer dans sa demande, étant astreint à une obligation de motivation formelle.

1674. *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, p. 16; l'article 9, § 1^{er}, b), de la directive S.E.A. va effectivement dans ce sens.

1675. Le qualificatif qui est associé à la déclaration et ses origines, liées à la directive S.E.A., imposent de considérer qu'il ne s'agit ici que de considérations environnementales. Évidemment, il sera souvent délicat pour l'autorité de décider de ce qui est « environnemental » ou ne l'est pas. On peut donc gager que cette limite n'aura pas d'effet important en pratique.

1676. Voy. ci-après les liens entre les différents modes de participation.

1677. Voy. l'article 14, § 4, du C.W.A.T.U.P.

S.A.E.R.¹⁶⁷⁸ et le S.S.C.¹⁶⁷⁹. On le voit, il ne s'agit pas de tous les plans et programmes relevant du droit de l'urbanisme.

Plus récemment encore, le législateur wallon est allé dans le même sens en droit de l'environnement. L'article D.60, alinéa 1^{er}, du Livre I^{er} du C.W.E. impose en effet l'établissement d'une déclaration environnementale du même type, au moment de l'adoption du P.W.E.D.D. et du PCEDN. En ce qui concerne les effets des résultats de l'enquête publique relative à ces plans, il n'est donc plus nécessaire d'avoir égard à l'article R.45 ou à l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté du 27 mai 1999, moins clairs et, donc, moins exigeants que cet article D.60¹⁶⁸⁰.

L'article D.86, § 3, du Livre I^{er} du C.W.E., relatif aux effets des résultats de l'enquête publique préalable à la conclusion d'une convention environnementale, s'écarte quelque peu de ce qui précède. Comptant parmi les dispositions qui visent expressément les effets des résultats de l'enquête, il ne prévoit pas leur « prise en compte » ou leur « prise en considération » mais leur « examen », avec modification du projet de convention « le cas échéant ». Autrement dit, il n'y a pas formellement ici d'obligation de suivre ces résultats ou de se justifier si l'on s'en écarte.

3. *Les enquêtes publiques relatives à certaines politiques*

L'article D.60, alinéa 1^{er}, du Livre I^{er} du C.W.E. est applicable à la procédure d'élaboration des programmes sectoriels. On renvoie à ce sujet à ce qui vient d'être dit de cette disposition à propos des plans et programmes.

4. *Les enquêtes publiques relatives à certaines normes de conduite*

A propos des enquêtes relatives aux plans d'aménagement, on peut reprendre ici les mêmes commentaires que ceux formulés ci-dessus à propos des schémas, dès lors qu'ils sont également, désormais, soumis à la formalité de la déclaration environnementale¹⁶⁸¹. L'article 33, § 4, du C.W.A.T.U.P. impose également la production d'une déclaration environnementale dans le cadre de l'élaboration du R.U.E.. En ce qui concerne les règlements d'urbanisme, rien n'est par contre précisé à propos de l'en-

1678. Voy. l'article 168, § 4, du C.W.A.T.U.P.

1679. Voy. l'article 17, § 4, du C.W.A.T.U.P.

1680. Voy. l'article D.61, § 3, du livre I^{er} du C.W.E.

1681. La déclaration environnementale est imposée tant pour le plan de secteur (article 44, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.) que pour le P.C.A. (article 51, § 4). On sait que cette déclaration environnementale est ici imposée par référence à la directive S.E.A. (voy. *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, p. 29). Pourtant, il est loin d'être certain que le champ d'application de cette directive couvre également les plans d'aménagement. Nous renvoyons ici à la définition ci-dessus du concept de plans et programmes.

quête publique relative au R.C.U. : l'article 79 du C.W.A.T.U.P. est muet sur ce point¹⁶⁸². On peut donc dire qu'en droit de l'urbanisme, les textes imposent une obligation de motivation formelle partielle¹⁶⁸³ au regard des résultats de l'enquête publique relative à la plupart des décisions d'adoption de normes de conduite, mais pas à toutes.

En ce qui concerne l'obligation de réitération de l'enquête, on sait qu'avant sa modification par le décret du 18 juillet 2002, l'article 51, § 4, du C.W.A.T.U.P. prévoyait que, lorsque le conseil communal souhaitait modifier un projet de P.C.A. après l'enquête, il devait nécessairement procéder à une nouvelle enquête. Le Conseil d'Etat en avait déduit que cette obligation visait toute modification, quelle que soit son ampleur et son origine, sauf s'il ne s'agissait que d'une correction d'erreur matérielle¹⁶⁸⁴. Désormais, l'obligation de réitération de l'enquête ne s'applique plus si la modification est mineure. Le législateur a eu ici en vue la « lourdeur administrative », en termes de délais et de coûts, qui découlait de l'ancien texte et le comportement de certains conseils communaux qui n'osaient plus modifier leurs projets pour éviter une nouvelle enquête¹⁶⁸⁵. La réduction du champ d'application de l'obligation de réitération a donc été motivée par la volonté d'éviter les « effets pervers » de l'enquête publique¹⁶⁸⁶, que nous évoquerons dans la seconde partie de notre travail.

§ 3. L'enquête ciblée

Les effets de l'enquête ciblée sont en principe identiques à ceux de l'enquête publique.

Il existe une seule exception à ce principe mais elle est importante, d'un point de vue tant théorique que pratique. L'article 103 du C.W.A.T.U.P. prévoit en effet que la modification d'un permis de lotir demandée par un propriétaire de lot est refusée lorsque le ou les propriétaires possédant plus du quart¹⁶⁸⁷ des lots auto-

1682. Pour rappel, le droit wallon ne soumet pas à enquête l'adoption du R.R.U.

1683. À nouveau, en effet, il ne s'agit ici que des aspects environnementaux des résultats de l'enquête, comme indiqué ci-dessus à propos des plans et programmes.

1684. C.E., 6 oct. 1989, *Goenen*, n° 33.138, *Am.-Env.*, 1990, p. 29.

1685. *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, p. 30.

1686. Par contre, elle s'applique toujours quelle que soit l'origine de la modification, en ce compris s'il s'agit des résultats de l'enquête publique.

1687. Dans le cadre de la loi organique, une modification de permis de lotir nécessitait l'unanimité des propriétaires de lots. À défaut, « la modification ne pouvait résulter que d'un plan particulier d'aménagement » (Ph. VANDEN BORRE, « Les permis de bâtir, de lotir, les certificats d'urbanisme et les sanctions », in *Le droit de la construction et de l'urbanisme*, Éditions du Jeune Barreau de Bruxelles, 1976, p. 262). C'est la loi de 1970 qui « a substitué à la règle de l'unanimité une règle de majorité » (E. ORBAN DE XIVRY, « La

risés¹⁶⁸⁸ dans le permis initial – le nombre a donc une importance¹⁶⁸⁹ – manifestent leur opposition au projet¹⁶⁹⁰. L'effet de l'enquête est donc clairement précisé. A certaines conditions et uniquement dans le sens du refus¹⁶⁹¹, l'enquête est ici décisive: la compétence de l'autorité est complètement liée¹⁶⁹² et il ne peut être question d'appliquer la disposi-

procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet», in *Le permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, p. 114; F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 726).

1688. On doit raisonner en termes de nombre de lots et non de superficie, ce qui fait que, comme E. ORBAN DE XIVRY l'indique, «chaque propriétaire de lot (...) a un droit égal à demander la modification du permis de lotir, ainsi qu'un droit égal à s'opposer à une modification du permis de lotir» (E. ORBAN DE XIVRY, «La procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet», in *Le permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, p. 115).

1689. E. ORBAN DE XIVRY a analysé la question de la mesure dans laquelle les propriétaires peuvent disposer de ce droit, par exemple par le moyen de conventions, notamment d'un mandat (E. ORBAN DE XIVRY, «La procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet», in *Le permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, p. 114). À cet égard, il rappelle notamment qu'au cours des travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997, le ministre a clairement indiqué qu'il n'est pas possible, par convention, de prévoir que la moitié seulement des propriétaires suffit pour emporter la modification (*Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, p. 244). Selon le ministre, la convention ne peut aller que dans un sens plus strict.

1690. Pour qu'un propriétaire de lot marque son désaccord, il ne suffit pas qu'il ne contresigne pas la demande de modification: il doit poser un acte. Comme E. ORBAN DE XIVRY le remarque, «l'acceptation peut (...) être, soit expresse, soit déduite du silence» (E. ORBAN DE XIVRY, «La procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet», in *Le permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, p. 114).

1691. Voy. par ex. C.E., 23 déc. 2004, *Vandeput et crts*, n° 138.868: si la loi prévoit que la demande de permis modificatif doit être refusée lorsque les propriétaires de plus d'un quart des lots s'y opposent, cela n'implique nullement que l'autorité saisie de la demande ne puisse pas refuser le permis lorsque la demande ne suscite pas l'opposition des propriétaires de plus d'un quart des lots, voire aucune opposition; en effet, la modification du permis de lotir ne peut être accordée que si elle ne compromet pas le bon aménagement des lieux.

1692. C.E., 31 juill. 1995, *Van der Meer et crts*, n° 54.768. Dans son arrêt n° 44.629 du 21 octobre 1993, *Vandamme*, le Conseil d'État indique même que, en cas de réaction négative de plus du quart des propriétaires, l'autorité ne dispose plus d'aucun pouvoir de décision. Voy. ég. E. ORBAN DE XIVRY, «La procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet», in *Le permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, p. 115 et références citées. Ceci dit, l'auteur rappelle également, en citant C.E., 16 oct. 1981, *Vanveerdeghem et Mahieu*, n° 21.477, que l'autorité «jouit par contre d'un pouvoir d'appréciation (...) dans l'autre hypothèse: elle n'est, en effet, pas tenue d'octroyer l'autorisation si aucune réclamation n'est introduite, ou si les réclamations émanent de propriétaires possédant un quart seulement, ou moins d'un quart, des parcelles»; voy. ég. F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 727; C.E., 5 mars 1982, *S.p.r.l. Euro-Service*, n° 22.101; C.E., 23 déc. 1993, *Desmet*, n° 45.459. Ceci étant, lorsque le nombre de propriétaires refusant la modification n'est pas suffisant pour emporter la décision, leur intérêt «d'éclairer

tion légale avec « un minimum de souplesse », en considérant par exemple que la modification demandée ne porte pas atteinte ni au bon aménagement des lieux ni aux propriétaires des lots contigus¹⁶⁹³. On est donc en l'occurrence – à titre tout à fait exceptionnel¹⁶⁹⁴ – en face d'une consultation du public dont les résultats emportent directement la décision d'une autorité administrative. Cet effet décisoire est d'autant plus étonnant qu'il découle directement de simples manifestations de volonté des particuliers qui n'ont pas à être justifiées et qui ne doivent donc même pas être « techniques », au sens qui sera donné à ce qualificatif ci-dessous¹⁶⁹⁵.

§ 4. Les conseils consultatifs

A. Les effets liés aux avis de tous les conseils consultatifs

Les effets des avis des conseils consultatifs sont fort semblables à ceux des résultats d'une enquête publique.

Avant tout chose, on ne relève aucun cas d'avis conforme¹⁶⁹⁶. Quelle que soit la composition du conseil consultatif dont ils émanent,

l'administration» subsiste néanmoins (C.E., 18 avril 1986, *Gentile et Rubini*, n° 26.375). Quelle que soit l'hypothèse, il ne fait pas de doute que la décision à prendre par l'autorité doit être motivée formellement (voy. E. ORBAN DE XIVRY, « La procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet », in *Le permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, p. 114).

1693. C.E., 31 juill. 1995, *Van der Meer et crts*, n° 54.768.

1694. E. ORBAN DE XIVRY mentionne que « en Région de Bruxelles-Capitale, les textes ne diffèrent pas fondamentalement » (E. ORBAN DE XIVRY, « La procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet », in *Le permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, p. 117). Par contre, en Région flamande, « les textes comportent une différence majeure, en ce que l'autorité n'est plus désormais tenue de refuser la demande de permis de lotir modificatif lorsque le ou les propriétaires (...) ».

1695. C'est ainsi que le Conseil d'État a considéré que « celui qui s'oppose à la modification ne doit pas justifier des motifs de son opposition et s'il se justifie, ses motifs ne doivent pas nécessairement se fonder sur des raisons d'urbanisme ou de bon aménagement des lieux » (O. JAMAR, « Les permis de lotir », in *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 529). Plus encore, dans son arrêt n° 44.629 du 21 octobre 1993, *Vandamme*, le Conseil d'État a considéré que « si les propriétaires qui représentent plus d'un quart des lots ont régulièrement fait connaître leur opposition au changement projeté, l'autorité est tenue de refuser la modification “ même si l'attitude des propriétaires concernés se fonde sur des motifs qui, d'un point de vue urbanistique, ne sont pas fondés ” » (E. ORBAN DE XIVRY, « La procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet », in *Le permis de lotir*, Sprimont, Mardaga, 2001, p. 116).

1696. Sur la notion d'avis conforme, voy. not., à propos de ce caractère attribué à l'avis du fonctionnaire délégué, F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 665 ; sur sa suppression par le décret dit « d'optimisation du C.W.A.T.U.P. », voy. E. ORBAN DE XIVRY, « Permis d'urbanisme et procédures », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 173.

les avis des conseils consultatifs n'ont en principe pas de portée contraignante: il s'agit de simples avis¹⁶⁹⁷, qui ne lient pas l'autorité¹⁶⁹⁸ autrement que, le cas échéant, moralement¹⁶⁹⁹. Cela permet *a priori* d'échapper, en partie à tout le moins, à la question de la responsabilité ou du partage de la responsabilité de la décision, liée à celle, plus délicate encore, du statut juridique exact des conseils consultatifs¹⁷⁰⁰.

Comme les résultats de l'enquête publique, ces avis ne sont pas pour autant dénués d'effet, bien au contraire¹⁷⁰¹, et nous n'hésitons d'ailleurs pas à parler d'effet juridique¹⁷⁰². Le principal est le suivant: même si elle fait sien le contenu d'un avis d'expert qu'elle a recueilli à la suite de l'avis en question¹⁷⁰³, l'autorité compétente pour prendre la décision finale doit, ne fût-ce que de manière succincte¹⁷⁰⁴, motiver cette dernière lors-

1697. C.E., 18 juin 1982, *Solvay*, n° 22.360; C.E., 14 mai 1982, *Wille*, n° 22.262. Voy. ég. l'exposé du ministre des Travaux publics du 7 juin 1960, *Annales*, Sénat, 1959-1960, p. 1579, dans le cadre de l'adoption de la loi organique de 1962: «On ne se diminue pas en demandant un avis. Au contraire, ceux qui désirent bien administrer veulent s'entourer d'avis, afin de pouvoir mieux remplir leur mission. J'insiste sur le fait qu'il s'agit uniquement pour ces commissions de donner un avis, que le collègue échevinal ne sera nullement obligé de suivre».

1698. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 304; J. SAMBON, «La procédure d'élaboration du zonage écologique», in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 140; J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 429; C.E., 8 févr. 2000, *Ville de Beauraing*, n° 85.175.

1699. Il est en effet souvent question de l'autorité morale de certains avis, en fonction de leurs auteurs ou de la qualité de leur travail (voy. par ex. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 1991, p. 195). Nous y reviendrons en examinant le droit constitutionnel institutionnel.

1700. Voy. ci-dessus.

1701. Comp. *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, p. 6: «on sait que l'avis, même simple, demeure un instrument extrêmement puissant».

1702. La Cour d'arbitrage utilise ces termes dans son arrêt n° 90/2000 du 13 juillet 2000, pt B.2.4., à propos de l'avis de la C.C.A.T. dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme.

1703. C.E., 29 janv. 2004, *Bailleux-Henrotin et Fraipont*, n° 127.588. Le Conseil d'État indique qu'il appartenait à l'auteur de l'acte de motiver «très sérieusement» les raisons pour lesquelles il préférerait cet avis à tous les autres avis légalement sollicités et scientifiquement étayés. On ne perçoit pas la raison d'être de l'adverbe mis en exergue: est-il utilisé parce que l'avis litigieux avait été recueilli *in extremis* et en dehors de la procédure légalement imposée, parce que les autres avis légalement recueillis étaient scientifiquement étayés ou parce que ces derniers étaient plus nombreux? On l'ignore.

1704. C.E., 2 déc. 2003, *s.a. Parteck et Van Hecke*, n° 125.937. Le Conseil d'État estime que c'est le cas en l'espèce «eu égard à l'absence de toute réclamation durant l'enquête publique». L'importance de l'exigence de motivation en réponse aux avis des conseils consultatifs dépendrait-elle des résultats de l'enquête publique? Nous ne le pensons pas: le Conseil d'État a sans doute voulu tout simplement dire que l'autorité n'était tenue à aucune autre obligation de réponse compte tenu de l'absence de réaction au cours de l'enquête publique.

qu'elle s'en écarte¹⁷⁰⁵. Si l'avis en question vise deux solutions, l'autorité doit choisir l'une des deux et motiver son choix¹⁷⁰⁶. D'un point de vue pratique, cette obligation, qui autorise à accorder à l'avis concerné une portée interprétative de la décision adoptée¹⁷⁰⁷, restreint réellement le pouvoir d'appréciation de l'autorité¹⁷⁰⁸.

Dans bon nombre d'hypothèses, les textes applicables imposent eux-mêmes cette obligation de motivation. C'est très clairement le cas en ce qui concerne l'adoption du plan de secteur¹⁷⁰⁹, à l'égard de l'avis de la C.R.A.T.¹⁷¹⁰. C'est également le cas, par référence à la déclaration environnementale dont il a déjà été question ci-dessus, dans le cadre de

1705. Voy. par ex., à propos de l'avis de la C.C.A.T.: C.E., 29 août 2001, *Piotrowski*, n° 98.604; à propos de l'avis de la commission de recours en matière d'urbanisme: C.E., 8 mars 2002, *Henroteaux*, n° 104.528; C.E., 3 avril 2000, *Dupont*, n° 86.479; à propos de l'avis de la C.R.A.T. et du C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du plan des C.E.T.: C.E., 2 déc. 2003, *Ville de Ciney*, n° 125.932; C.E., 2 avril 1987, *Van den Bossche*, n° 27.777. La jurisprudence sur la question est pléthorique en ce qui concerne l'avis de la C.R.A.T. dans le cadre de l'élaboration des plans de secteur: voy. F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 297, spéc. n° 2; notamment, lorsque la destination définitive donnée à une parcelle par le plan de secteur peut être considérée comme une formulation et une concrétisation urbanistiques exactes de l'avis de la C.R.A.T., le plan ne s'écarte pas de cet avis (C.E., 22 nov. 1985, *Commune de Linkebeek*, n° 25.893).

1706. C.E., 8 mai 2003, *S.p.r.l. Schmit*, n° 119.121; C.E., 27 juin 1989, *Dhanis*, n° 32.828.

1707. Si l'on ne comprend pas bien le contenu d'un plan de secteur, que l'avis de la C.R.A.T. s'exprime à cet égard et permet de dissiper l'imprécision, on doit s'y référer dès lors qu'on constate que le gouvernement n'a exprimé aucun motif à ce sujet. En effet, il faut alors présumer qu'il était d'accord avec cet avis (C.E., 20 févr. 2001, *Mortier*, n° 93.407).

1708. La Cour d'arbitrage a très clairement exprimé la même opinion dans son arrêt n° 90/2000 du 13 juillet 2000, pt B.2.4. Nous avons déjà dit la même chose à propos des effets des résultats de l'enquête publique et nous en reparlerons quand nous évoquerons, dans la seconde partie, les dispositions constitutionnelles d'organisation institutionnelle.

1709. On remarque donc que les autres instruments normatifs de l'urbanisme ne sont pas ici visés, notamment les règlements d'urbanisme.

1710. Article 44, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. Avant le décret R.E.S.A., on pouvait dire la même chose à propos du P.C.A. (article 51, § 5, alinéa 2, ancien) mais seulement depuis le décret d'optimalisation. On en est donc revenu à la situation antérieure au 1^{er} octobre 2002. Pour P. THIEL, cette différence de traitement s'explique «au vu des différences qui existent dans la proximité du pouvoir» (P. THIEL, «Les moyens juridiques de l'aménagement du territoire communal après le décret de décentralisation et de participation», in *Droit et gestion communale*, n° 1, Bruges, La Chartre, 1992, p. 24: «L'impact de l'avis de la C.C.A.T. est relativement grand au vu du rapprochement qu'il y a entre l'électeur et l'organe de décision. Cet impact est atténué, nous semble-t-il, au niveau régional»). Convaincu ou non par cette explication, on peut s'interroger sur l'utilité du maintien de cette exigence de motivation alors que, comme dans le cadre de l'adoption des autres instruments, le gouvernement est tenu d'établir la déclaration environnementale dont il va être question.

l'adoption du S.D.E.R., du S.S.C., du plan de secteur et du P.C.A., du R.U.E. et du S.A.E.R.¹⁷¹¹, à l'égard de tous les avis généralement quelconques¹⁷¹². Dans les autres cas, l'obligation de motiver découle de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui découle elle-même d'anciennes dispositions légales éparses¹⁷¹³.

A nouveau comme en ce qui concerne l'enquête publique, l'obligation de motiver en réponse n'existe cependant qu'au regard des avis qui présentent un certain contenu technique et, plus ces avis sont techniques, plus il faut y répondre techniquement¹⁷¹⁴. *A fortiori* les avis doivent-ils évidemment avoir été rendus dans les formes légalement imposées¹⁷¹⁵, notamment en termes de délai et de composition.

En parallèle, l'autorité est autorisée à s'en écarter s'il existe des raisons légitimes de le faire, qui doivent évidemment être en rapport avec l'objet de la police concernée¹⁷¹⁶, et elle doit les exprimer de manière suffisamment précise¹⁷¹⁷. De manière plus générale, l'autorité doit fournir une justification adéquate¹⁷¹⁸.

1711. L'énumération est limitée. Notamment, les règlements d'urbanisme et les conditions générales environnementales ne sont pas visés et on ne s'explique pas pourquoi.

1712. Voy. ci-dessus les dispositions qui imposent cette déclaration. L'obligation de justification qui y est visée vise tous les avis généralement quelconque et englobe par conséquent également ceux de la C.R.A.T. et de la C.C.A.T.

1713. On remarque qu'ici, cette obligation existait déjà dans la loi organique de 1962, dans certains cas (voy. les articles 9 et 21) et préexistait donc à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ce dernier a donc étendu le champ d'application de l'obligation à tout avis généralement quelconque, en débordant des seuls cas visés par des textes. Ce n'est donc pas à proprement parler la jurisprudence qui l'a instaurée (voy. les arrêts cités à la note 347 de B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 145).

1714. Comp., caricatural et à propos de l'avis de l'ISSeP qui ne relève pas de la participation, C.E., 14 juin 2005, *s.a. Mobistar*, n° 145.930: le Conseil d'Etat y impose à l'autorité qui se prononce sur une demande de permis portant sur des installations de mobilophonie de constater, si elle veut s'écarter d'un avis favorable de l'ISSeP basé sur les connaissances scientifiques en matière d'ondes électromagnétiques, l'existence d'un risque de nocivité «scientifiquement reconnu». Ce faisant, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques en la matière, il rend en réalité l'avis de l'ISSeP réellement obligatoire. Cela montre toute la portée juridique qu'un avis peut avoir en pratique.

1715. Voy. ci-dessus les sanctions en ce qui concerne les bénéficiaires et la procédure.

1716. C.E., 27 juin 1989, *Cornet d'Elzius de Peissaut*, n° 32.822; C.E., 26 avril 1989, *Dubuisson*, n° 32.462; C.E., 19 janv. 1989, *s.a. des Villas de Forest*, n° 31.825; C.E., 11 sept. 1986, *Declercq*, n° 26.888; C.E., 19 déc. 1985, *Van Hoeymissen*, n° 25.994; C.E., 3 juill. 1986, *Pazogri*, n° 26.831 (des engagements contractés par le gouvernement ou une autre autorité au sujet de l'exploitation de la zone – donc des droits subjectifs – ne constituent pas une motivation qui répond à cette condition).

1717. C.E., 3 juill. 1986, *s.a. Pazogri et crts*, n° 26.831.

1718. Dans l'arrêt *Commune de Linkebeek* suscitée, le Conseil d'Etat procède à un contrôle point par point, qui se rapproche parfois subtilement du contrôle de l'exercice du pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Dans l'arrêt n° 25.691 du 3 octobre 1985, *Van Parys*, il va également fort loin dans le contrôle de l'adéquation. Dans l'arrêt n° 26.554 du 20 mai

Où ces motifs doivent-ils apparaître? En ce qui concerne le plan de secteur, au vu de la disposition décréte dont il a été question ci-dessus, le Conseil d'Etat considère qu'il faut que les motifs qui justifient une différence par rapport à l'avis de la C.R.A.T. soient repris dans l'arrêté qui fixe définitivement le plan de secteur¹⁷¹⁹ ou dans l'une de ses annexes¹⁷²⁰. En ce qui concerne les instruments qui doivent être accompagnés d'une déclaration environnementale, la motivation doit apparaître dans cette dernière¹⁷²¹. Pour le reste, les motifs de la prise en compte doivent apparaître dans la motivation formelle des décisions qui relèvent du champ d'application de la loi du 29 juillet 1991¹⁷²².

Enfin, il semble ici unanimement admis que l'autorité ne peut pas suivre aveuglément un avis¹⁷²³. De manière générale, le faire impliquerait dans le chef de l'autorité compétente une renonciation, au profit de

1986, *Gillet*, il constate que la justification donnée répond à quelque chose qui n'a pas été dit par la C.R.A.T. Voy. encore C.E., 27 juin 1985, *Van Schoote*, n° 25.532: le Conseil d'Etat y rappelle que la motivation doit être «à suffisance de droit» et constate que le simple rappel de l'intérêt social considérable d'un parc ne constitue pas une réponse adéquate au point de vue clairement exprimé par la C.R.A.T. ni davantage un motif concret et fondé au point de vue de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire pour rejeter le point de vue de la C.R.A.T.; le Conseil d'Etat évoque la nécessité d'une bonne balance des différents intérêts (ceux des habitants et les exigences du bon aménagement du territoire).

1719. Voy. F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 297 et jurisprudence citée. C.E., 19 déc. 1985, *Van Hoeymissen*, n° 25.994; C.E., 6 févr. 1986, *Boucqueau*, n° 26.152; C.E., 11 sept. 1986, *Declercq et crts*, n° 26.888.

1720. C.E., 11 sept. 1986, *Declercq*, n° 26.888; C.E., 3 juill. 1986, *Pazogri*, n° 26.831; C.E., 19 déc. 1985, *Van Hoeymissen*, n° 25.994.

1721. Il en résulte que, vis-à-vis des avis des conseils consultatifs, la décision d'adoption du plan de secteur doit faire l'objet d'une motivation formelle dans deux documents distincts: l'arrêté lui-même et la déclaration environnementale. Au cours des travaux préparatoires du décret et optimalisation du C.W.A.T.U.P., la section de législation du Conseil d'Etat avait attiré l'attention du législateur sur cette redondance, en suggérant – en vain – la reprise de la déclaration environnementale dans l'arrêté d'adoption lui-même (Avis n° 31.683/4 du 3 décembre 2001, *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 302/1, p. 92).

1722. Voy. C., 2 déc. 2003, *Ville de Ciney*, n° 125.932, rendu à propos de l'avis du C.W.E.D.D. et de la C.R.A.T. sur le projet de plan des C.E.T., où le Conseil d'Etat indique: la requérante n'invoquant pas la violation de la loi du 29 juillet 1991, la motivation exigée doit à tout le moins apparaître des actes préparatoires ou du dossier administratif, si elle n'est pas incluse dans l'acte lui-même. Voy. ég., à propos d'une décision de classement qui n'était pas soumise à la loi du 29 juillet 1991 (parce qu'elle n'était pas encore entrée en vigueur), C.E., 14 oct. 1998, *d'Oultremont*, n° 76.434, où le Conseil d'Etat indique qu'il n'y avait pas d'obligation de citer les avis dans la décision dès lors qu'il ressort du dossier administratif qu'ils ont été sollicités et obtenus et qu'il en a été tenu compte.

1723. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 145. Notamment, «l'avis de la commission consultative peut être lui-même critiquable et le plan d'aménagement sera atteint par le vice qui affectait ledit avis si son auteur ne rectifie pas le tir et ne modifie pas adéquatement la solution retenue erronément par la commission» (p. 146).

l'auteur de l'avis, de l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui a été confié par le législateur¹⁷²⁴. L'autorité qui souhaite s'appuyer sur un avis doit donc l'indiquer expressément¹⁷²⁵ et en apprécier le bien-fondé¹⁷²⁶, de même que sa régularité: objet du contenu, date de réception, composition du conseil consultatif, respect de la procédure, précision suffisante¹⁷²⁷. Par ailleurs, à nos yeux, la possibilité de s'appuyer sur un avis n'existe pas lorsqu'il s'agit d'une intervention qui n'est pas prévue par ou en vertu des textes applicables¹⁷²⁸.

B. Les effets propres à l'avis de certains conseils consultatifs

Il arrive qu'un texte prévoie expressément un effet supplémentaire par rapport à celui qui vient d'être décrit.

C'est ainsi que l'intervention de la C.C.A.T. a un certain nombre d'effets juridiques autres que celui qui vient d'être évoqué. On sait que l'existence d'une C.C.A.T. peut modifier, si d'autres conditions sont remplies, la procédure d'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, en écartant l'intervention du fonctionnaire délégué¹⁷²⁹. Dans

1724. Voy., exactement dans ce sens, C.E., 8 mai 2003, *S.p.r.l. Schmit*, n° 119.121. F. TULKENS et C. WIJNANTS parlent de « transfert des responsabilités de l'autorité qui doit prendre la décision vers les organes d'avis » (F. TULKENS et C. WIJNANTS, « La motivation en matière d'urbanisme et d'environnement », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 88).

1725. F. TULKENS et C. WIJNANTS, « La motivation en matière d'urbanisme et d'environnement », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 81; C.E., 18 juill. 2003, *A.s.b.l. Brusselse raad voor het leefmilieu et crts*, n° 121.788.; C.E., 18 juin 2003, *Delmulle*, n° 120.686; C.E., 11 mars 2003, *Verheyde*, n° 116.898; C.E., 6 févr. 2003, *Vanrusselt et crts*, n° 115.464. La simple mention dans l'acte de l'existence d'un avis par ailleurs obligatoire ne peut correspondre à un renvoi par l'autorité au contenu de cet avis (C.E., 8 mai 2003, *s.p.r.l. Schmit*, n° 119.121).

1726. Comp. not. C.E., 26 juin 2000, *s.a. Galex*, n° 88.229. Pour J.-F. NEURAY, la décision doit même indiquer les raisons pour lesquelles l'autorité a estimé devoir s'approprier l'avis (J.-F. NEURAY, note sous C.E., 10 mai 1995, n° 53.221, *Am.-Env.*, 1995, p. 261). Dans l'arrêt *Galex* qui vient d'être cité, le Conseil d'État indique clairement que le simple visa d'un avis peut constituer une motivation formelle suffisante si la décision se conforme en tous points à l'avis. Voy. ég., dans ce sens, C.E., 6 févr. 2003, n° 115.464. Voy. toutefois en sens contraire C.E., 11 févr. 1999, *Dupret*, n° 78.709, et note B. PÂQUES, « La motivation des permis d'urbanisme: un art ou une science? », *Am.-Env.*, 2003, p. 159.

1727. Le Conseil d'État a déjà jugé qu'un plan de secteur peut être annulé dans la mesure où il se fonde sur un avis de la C.R.A.T. dont l'imprécision est telle qu'elle ne permet pas au Conseil d'État de vérifier si les motifs invoqués sont propres à le justifier (C.E., 26 juin 1985, *Gilot*, n° 25.508).

1728. Voy. à ce sujet ce que nous avons dit du caractère ouvert ou fermé du champ d'application de la participation. Voy. ég. les conclusions de l'avocat général Ruiz Jaraño Colomer, du 10 juin 2004, dans l'affaire C-87/02, § 38, mais sans certitude.

1729. Article 107, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

le cadre de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, l'avis éventuel de la C.C.A.T., quand il doit obligatoirement être sollicité¹⁷³⁰, a également pour effet procédural d'allonger le délai d'instruction¹⁷³¹. L'allongement est d'ailleurs le même qu'il y ait ou non enquête publique. De même, quand il est rendu, et à nouveau quand il doit obligatoirement être sollicité¹⁷³², l'avis de la C.C.A.T. ouvre au fonctionnaire délégué le droit d'introduire un recours contre une décision communale relative à une demande de permis d'urbanisme ou de lotir, si cette décision est divergente de l'avis en question¹⁷³³. L'ensemble de ces effets – et tout spécialement celui dont il vient d'être question¹⁷³⁴ – laissait entendre que le législateur accordait à l'intervention de la C.C.A.T. une importance plus grande qu'à celle d'autres instances consultatives. Toujours est-il que l'importance de ces hypothèses a été drastiquement réduite par le décret R.E.S.A.¹⁷³⁵ puisqu'on l'a vu, le seul cas dans lequel l'intervention de la C.C.A.T. est encore obligatoire est celui de la demande de permis soumise à étude d'incidences sur l'environnement¹⁷³⁶. Il semble en réalité qu'en adoptant le décret R.E.S.A., le législateur ait « oublié » les effets dont il vient d'être fait mention.

En cas de demande d'autorisation soumise à étude d'incidences sur l'environnement, l'avis du C.W.E.D.D. et de la C.C.A.T. ou de la C.R.A.T. sur les informations à fournir dans le cadre de l'étude, à propos desquelles le demandeur peut interroger l'autorité compétente¹⁷³⁷, peut avoir en quelque sorte un effet décisoire. En effet, si l'autorité ne fait pas valoir son opinion dans le délai dont elle dispose pour répondre à l'interrogation du demandeur, ce dernier peut réaliser l'étude d'incidences « sur base des avis

1730. Le terme « requiert » de l'article 117 ne laisse à nos yeux pas de doute sur le caractère obligatoire de l'intervention de la C.C.A.T. qui est ici visée.

1731. Voy. l'article 117, alinéa 3, 2° et 4°, du C.W.A.T.U.P.

1732. L'article 108, § 2, 1°, du Code le précise expressément. Voy. *Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, p. 247; *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/170, p. 260: « on peut craindre que certaines communes, pour éviter le recours du fonctionnaire délégué (...) décident d'éviter la C.C.A.T. ».

1733. Article 108, § 2, 1°, du C.W.A.T.U.P. Dans son arrêt n° 90/2000 du 13 juillet 2000, pt B.2.4, la Cour d'arbitrage fait référence à cette possibilité de recours pour parler d'effets juridiques à propos de l'avis de la C.C.A.T.

1734. Certes, l'introduction d'un recours devant le gouvernement n'implique pas en soi que la décision de ce dernier sera différente de celle adoptée par le collège échevinal. Il reste que le recours est ouvert en cas de divergence entre l'avis et la décision de première instance, même si l'obligation de justification a été entièrement respectée.

1735. Qui, comme on l'a vu ci-dessus, a supprimé dans le C.W.A.T.U.P. les cas dans lesquels la C.C.A.T. est obligatoirement consultée.

1736. Voy. ci-dessus les articles R.81 et R.82 du livre I^{er} du C.W.E.

1737. Articles D.67, § 3, et R.57 du livre I^{er} du C.W.E.

transmis par les instances consultées»¹⁷³⁸. Il est curieux qu'un tel effet soit prévu pour des avis qui ne sont en principe que subsidiaires par rapport à ce qui, dans le chef de l'autorité, n'est également qu'un avis¹⁷³⁹. En d'autres termes, l'absence d'avis de l'autorité confère à celui des instances consultées une portée plus grande que celle de l'avis de l'autorité.

Dans les hypothèses où la procédure d'élaboration d'une décision à portée collective impose l'intervention d'un conseil consultatif et l'établissement d'une déclaration environnementale¹⁷⁴⁰, l'autorité a l'obligation de faire apparaître dans cette dernière la manière dont l'avis de ce conseil a été pris en considération.

Il peut également arriver – mais c'est en réalité extrêmement rare – qu'un texte prévoie clairement un effet moindre par rapport à ce qui a été décrit ci-dessus.

Tel est le cas, implicitement du moins, de l'article D.35 du Livre I^{er} du C.W.E., en ce qui concerne la consultation et la « discussion en table ronde » à laquelle sont conviés le C.E.S.R.W. et le C.W.E.D.D. dans le cadre de l'élaboration du rapport sur l'état de l'environnement wallon. Le texte stipule en effet que les « résultats de cette consultation » doivent être présentés par le C.W.E.D.D. dans une « note de synthèse » mais il n'organise en rien la prise en compte de cette note par l'auteur du rapport, dont l'article D.36 semble d'ailleurs laisser entendre qu'il reste inchangé après la consultation et la « discussion en table ronde ». L'effet malgré tout attribué à ces résultats est double : d'une part, une certaine publicité leur est accordée et, d'autre part, ils peuvent déboucher sur la « note de prospective » que nous avons évoquée dans le cadre du droit d'initiative.

C'est également le cas de l'article D.86, § 3, du Livre I^{er} du C.W.E., à propos de l'effet des avis des « instances » que le gouvernement décide de consulter dans le cadre de la conclusion d'une convention environnementale. Cet effet est identique à celui évoqué ci-dessus à propos des résultats de l'enquête publique liée à la conclusion d'une telle convention.

1738. Article R.57 du livre I^{er} du C.W.E. Naturellement, le texte réglementaire ne permet en aucune manière d'éviter par ce biais le contenu minimal d'une étude d'incidences.

1739. J. SAMBON, « Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en droit wallon », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 54. L'auteur rappelle également que, suivant l'article 5, § 2, de la directive E.I.E., le fait que l'autorité ait rendu un avis ne l'empêche pas de demander ultérieurement au maître de l'ouvrage de présenter des informations complémentaires. Cela confirme que la réponse de l'autorité au demandeur ne constitue qu'un avis.

1740. Voy. ce qui en a été dit ci-dessus dans le cadre de l'examen des effets de résultats de l'enquête publique.

§ 5. La concertation

Au vu de ce que nous avons dit ci-dessus du déroulement idéal d'une réunion de concertation, les résultats de celle-ci peuvent consister soit en une absence totale d'accord sur quoi que ce soit, soit en un accord portant sur tout ou partie du projet soumis à la décision de l'autorité.

Malheureusement, à une seule exception près¹⁷⁴¹, aucun des textes applicables n'évoque clairement les effets de ces résultats. Les indications jurisprudentielles et doctrinales sont tout aussi inexistantes. Or, comme on va le voir, il est malaisé de proposer une réponse certaine à cette question. Compte tenu de l'importance de cette question, il serait donc largement préférable que le législateur s'exprime à ce sujet.

Avant toute chose, il nous semble que l'absence totale d'accord ne lie en rien l'autorité, qui n'est donc pas tenue de renoncer à son projet ou de refuser celui qui lui est soumis. Les textes n'attribuent aucun effet décisoire à l'absence d'accord¹⁷⁴².

Qu'en est-il des effets d'un accord? Il y va de l'effet utile de la concertation de lui conférer un effet, mais lequel?

En ce qui concerne les particuliers qui participent – directement ou par voie de représentation – à une réunion de concertation, l'effet essentiel du consensus correspond sans doute à son impact sur la possibilité d'introduire un recours contre la décision adoptée sur le projet qui en a fait l'objet. Nous renvoyons donc à ce sujet à l'examen ci-dessous des rapports entre la participation et le contentieux.

En ce qui concerne les autorités publiques, les résultats de la concertation pourraient avoir un effet tant vis-à-vis de celle qui est appelée à prendre la décision administrative finale que vis-à-vis de celle qui doit, le cas échéant, rendre un simple avis préalable à l'adoption de cette décision. À cet égard, tout dépend avant tout de savoir si elles interviennent à la réunion de concertation et, dans l'affirmative, si elles doivent y prendre une part active à la recherche d'un consensus ou si, au contraire, elles ne sont présentes qu'en tant qu'organisatrices, intermédiaires ou «modératrices».

Dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur, le texte ne précise pas que le gouvernement wallon doit être présent à la réunion. On ne voit cependant pas comment il pourrait en aller autrement, puisque c'est

1741. Voy. ci-après le régime des sites Natura 2000.

1742. Contrairement, par exemple, à ce qui est prévu dans le cadre d'une modification de permis de lotir.

lui qui est appelé à prendre la décision¹⁷⁴³. Les résultats de la réunion de concertation doivent donc avoir un effet à son égard. Le collègue échevinal, appelé à rendre un avis, doit lui aussi clairement être présent à la réunion¹⁷⁴⁴ mais rien ne dit qu'il doive y jouer un autre rôle que d'organisateur. Dans cette mesure, il est loin d'être certain que les résultats de la réunion de concertation s'imposent à lui dans le cadre de l'avis qu'il doit rendre postérieurement à la concertation.

Dans la procédure d'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, le collègue échevinal est toujours présent à la réunion puisqu'il en est toujours l'organisateur, même quand c'est le gouvernement qui est compétent pour prendre la décision¹⁷⁴⁵. Même si le texte de l'article 341 du C.W.A.T.U.P. n'est pas parfaitement clair à ce sujet, il nous semble que, quelle que soit l'hypothèse, le collègue échevinal prend également une part active à la recherche du consensus. En effet, quelle que soit l'hypothèse, l'article 341 le reprend parmi les «groupes» dont il précise le nombre de représentants¹⁷⁴⁶. Il nous semble donc que les résultats de la réunion de concertation s'imposent à lui, qu'il soit compétent pour adopter la décision finale ou seulement pour rendre un avis préalable¹⁷⁴⁷. La présence de la Région wallonne¹⁷⁴⁸ n'est pas imposée par le texte, même quand elle est l'autorité compétente pour prendre la décision finale. Ceci dit, il n'est pas exclu qu'elle soit présente: l'article 341 lui permet de l'être, à l'invitation de la commune. Dans ce cas, elle participe activement à la recherche d'un consensus, au même titre que la commune¹⁷⁴⁹.

Pour déterminer les effets juridiques des résultats de la concertation vis-à-vis de ces autorités, pourrait-on se tourner, par comparaison, vers la médiation administrative¹⁷⁵⁰? Nous ne le pensons pas. En effet, l'objet de la médiation est de tenter de supprimer un désaccord portant sur une décision administrative déjà adoptée et, chronologiquement, elle se situe entre la décision et le recours, tandis que l'objet de la concertation est de tenter de dégager une solution avant l'adoption de la décision, à un moment où il n'y a pas encore eu de «*maladministration*»¹⁷⁵¹.

1743. À défaut, en effet, il ne pourrait pas être question de concertation puisqu'une seule des deux «parties» à concilier serait présente à la réunion.

1744. L'article 43, § 2, du C.W.A.T.U.P. le désigne en effet pour l'organiser.

1745. Sur la base de l'article 127 du Code.

1746. À nos yeux, donc, le collègue échevinal ne doit pas se borner à «compter les coups» entre le demandeur de permis et le public.

1747. Article 127, § 2, du C.W.A.T.U.P.

1748. Fonctionnaire délégué et gouvernement wallon.

1749. Elle est également désignée au titre des «groupes» dont le nombre de représentants est limité.

1750. Voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 201 et s.

1751. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 209.

Certes, à la différence de ce que le législateur a expressément prévu dans le régime des sites Natura 2000, il n'est pas ici expressément question de contrat. Il reste qu'on l'a vu, pour distinguer une réunion de consultation d'une réunion de concertation, il faut considérer que la seconde consiste à tenter de dégager, par la voie du consensus, un accord. Cela fait d'ailleurs dire à certains que la concertation est « *d'inspiration contractuelle* »¹⁷⁵². Dans cette mesure, nous osons suggérer de considérer que, dans l'état actuel des textes, les résultats du consensus éventuel ont un certain effet obligatoire vis-à-vis des autorités qui y ont pris part.

On sait que « *l'action de police administrative est en principe unilatérale (et que) l'action contractuelle (...) requiert l'habilitation spéciale du législateur compétent* »¹⁷⁵³. Cette exclusion du mode d'action contractuelle ne nous semble pourtant pas s'opposer à l'effet que nous venons de proposer, car il ne s'agit pas ici véritablement d'un contrat.

L'éventuel consensus dégagé à l'issue d'une concertation ne constitue pas l'unique élément sur la base duquel l'autorité doit statuer. On ne voit donc pas ce qui pourrait permettre à cette dernière de se lier quant à la décision à prendre sans encore disposer, au moment de la concertation, de l'ensemble de ces éléments d'appréciation. Ce serait écarter les autres dispositions légales et réglementaires que de considérer que l'autorité pourrait, sur la base de la concertation, renoncer à exercer une partie de son pouvoir d'appréciation et mettre de côté certains des éléments que les textes lui imposent de prendre en compte. Les résultats de la concertation ne peuvent donc tout au plus s'imposer que sous l'importante réserve de ces autres éléments, qui pourraient remettre en cause l'une ou l'autre des parties de l'accord dégagé et rendent ce dernier parti-

1752. P. THIEL, « Les moyens juridiques de l'aménagement du territoire communal après le décret de décentralisation et de participation », in *Droit et gestion communale*, n° 1, Bruges, La Charte, 1992, p. 17. Comp. ég., à propos du comité de concertation des articles 31 et suivants de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, S. DEPRÉ, « La Coopération », in *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 98, qui parle de « coopération institutionnalisée contractuelle ».

1753. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, premier fascicule, ch. 3, p. 6; M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, p. 365; voy. ég. R. ANDERSEN, « Les conventions sectorielles en droit de l'environnement », *Am.-Env.*, 1997, n° spéc., p. 33; M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, p. 423; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1104.

culièrement aléatoire. L'accord ou consensus qui découle d'une concertation ne constitue donc pas un contrat^{1754, 1755}.

On aboutit donc à ce que les résultats de la concertation soient obligatoires pour l'autorité, sauf pour elle à s'en écarter sur la base d'un motif dont elle ne disposait pas au moment de la tenue de la réunion de concertation. Cette conclusion n'est pas si éloignée qu'il n'y paraît de la position adoptée par B. JADOT. L'auteur estime en effet qu'un accord en fin de concertation ne lie pas en tant que tel l'autorité, qui doit *a priori* le prendre en compte comme tout autre élément d'instruction de sa décision¹⁷⁵⁶. Dans ce sens, la concertation est donc plus qu'une simple consultation, mais moins qu'une convention portant sur l'exercice par l'autorité de ses compétences décisionnelles¹⁷⁵⁷.

Enfin, il va de soi que les effets qui viennent d'être évoqués ne peuvent en tout état de cause valoir qu'en ce qui concerne les éléments sur lesquels la concertation a affectivement débouché sur un consensus.

Le régime de la concertation relative à la définition des moyens d'atteindre les objectifs fixés par l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000 s'écarte quelque peu de ce qui vient d'être dit. En effet, dans le cadre de l'article 26, § 3, de la L.C.N., la concertation semble bel et bien entièrement décisive en ce sens que, si elle aboutit à un accord complet et unanime, c'est cet accord qui tient lieu de décision¹⁷⁵⁸. Ce n'est que si la concertation n'aboutit pas à un tel accord¹⁷⁵⁹ qu'il revient à l'autorité de fixer les moyens en question sans tenir compte de la concertation. Le

1754. Au sens de l'article 1101 du Code civil. Voy. M. COIPEL, *Éléments de théorie générale des contrats*, Diegem, Kluwer, 1999, p. 3. Rapp. M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, p. 366.

1755. Et la nature juridique de la décision finale, adoptée après concertation, n'est pas modifiée par cette dernière : cette décision reste un acte unilatéral (comp. M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, p. 83). Il ne pourrait donc pas être ici question, en quelque sorte, d'un acte contractuel (le consensus ou l'accord) qui serait « détachable » d'un acte unilatéral (la décision administrative finale).

1756. B. JADOT, « La réglementation de l'évaluation des incidences sur l'environnement, spécialement au regard du décret de la Région wallonne du 11 septembre 1985 », in *Droit de l'environnement – Développements récents*, vol. 2, E. Story-Scientia, 1989, n° 61.

1757. Comp., en France, D. HOEFFEL, rapport devant le Sénat français, commission des lois, n° 156, 2001-2002, p. 113, cité par J.-C. HELIN et R. HOSTIOU, « Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en matière de grands projets », *Act. jur. D.A.*, 2002, p. 292. Le concept de « bilan de la concertation » que, en vertu de l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme français, le maire doit présenter au conseil municipal avant que ce dernier adopte sa décision, nous semble également participer de cette idée.

1758. C'est tellement le cas qu'il s'agira en principe d'un « contrat » de gestion active.

1759. Cette absence d'accord doit par ailleurs faire l'objet d'une « constatation », suivant le § 4 de l'article 26.

contenu de l'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 relatif aux modalités de la concertation préalable à l'élaboration des contrats de gestion active et à la constatation de l'inexécution des mesures de gestion active le confirme¹⁷⁶⁰. En réalité, l'accord qui découle le cas échéant de cette concertation est donc bel et bien un contrat qui lie effectivement les parties¹⁷⁶¹.

§ 6. Les comités d'accompagnement

On l'a vu ci-dessus, les comités d'accompagnement institutionnalisés dans des textes ne sont pas légion dans les matières que nous examinons. Cela explique que ni la doctrine, ni la jurisprudence n'ont eu à examiner les effets de ce mécanisme de participation.

Pour B. JADOT, «*on hésitera fortement à reconnaître (au comité d'accompagnement) le droit (...) de voir son avis imposé ou même proposé à l'autorité compétente pour prendre la décision définitive*»¹⁷⁶². Cette opinion concernait l'hypothèse d'un comité d'accompagnement non institué par le législateur. Compte tenu de ce que nous avons écrit ci-dessus à propos du caractère ouvert ou fermé du champ d'application de la participation, nous ne pouvons que souscrire à cette prise de position. A supposer que l'on doive admettre au contraire la liberté absolue de l'autorité de mettre en œuvre des modes de participation ou à supposer qu'un comité d'accompagnement ait été valablement institué sur la base d'une habilitation législative, nous souscrivons également à l'absence d'effet décisoire évoqué par l'auteur: comme nous l'avons déjà vu, un tel comité ne peut se voir attribuer des pouvoirs de sanction en sus des ceux des autorités administratives expressément désignées par les textes. Dans ce cas, l'intervention du comité ne devrait pas avoir plus de poids que celui d'un conseil consultatif ou d'une réclamation au cours d'une enquête publique.

Dans le cas le plus clair – ou, plutôt, le moins discutable – de comité d'accompagnement institutionnalisé, à savoir celui de la commission de conservation d'un site Natura 2000, l'alinéa 2 de l'article 30, § 2, de la L.C.N. laisse *a priori* entendre que la mission de surveillance confiée à cette commission ne s'exerce que lorsqu'un avis lui est demandé¹⁷⁶³. On ne doit cependant pas perdre de vue qu'en vertu de l'alinéa 3 de cette

1760. Il y est bien question, à l'article 2, § 2, d'un accord, par ailleurs unanime.

1761. P.-Y. ERNEUX, «La gestion active des sites», in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 249 et 250.

1762. B. JADOT, obs. sous C.E., 23 juin 1994, *De Bus et Duchatelet*, n° 48.186, *Am.-Env.*, 1994, p. 195.

1763. Cet alinéa renvoie en effet à tous les cas dans lesquels la L.C.N. prévoit un avis de cette commission avant l'adoption d'une décision administrative.

disposition, ladite commission est habilitée à émettre un avis, d'une part, sur « toute question » relative à la conservation du site et, d'autre part, de sa propre initiative. Quoi qu'il en soit, l'intervention de la commission a bel et bien la valeur d'un avis et, quant à ses effets, on peut donc se reporter à ce qui a été dit ci-dessus à propos des avis des commissions consultatives.

Section III. Les effets communs aux différents modes de participation

§ 1^{er}. L'incidence du contenu des résultats de la participation

Dans le cadre de l'analyse des bénéficiaires, nous avons évoqué les éventuelles conditions de recevabilité des interventions des particuliers au regard de leur personne. Dans le cadre de l'analyse des modalités procédurales, nous avons évoqué les conditions de recevabilité de ces interventions au regard de leur forme et des délais auxquels elles sont soumises. Reste alors la question du contenu de ces interventions: exerce-t-il une influence sur l'obligation de prise en compte qui pèse sur l'autorité? La réponse à cette question¹⁷⁶⁴ est, comme on va le voir, affirmative.

Avant tout, il va de soi que l'intervention qui porte sur des éléments qui n'étaient pas et ne devaient pas être soumis à participation ne doit pas être prise en compte par l'autorité¹⁷⁶⁵.

On l'a vu, la jurisprudence du Conseil d'Etat enseigne également que, dans le cadre d'une enquête, l'autorité administrative ne doit pas répondre à toutes les objections émises¹⁷⁶⁶ mais seulement à celles qui sont d'ordre technique¹⁷⁶⁷. Nous ne percevons pas pourquoi cet ensei-

1764. Dans la mesure où la définition même de la recevabilité est délicate, il est malaisé de déterminer clairement si cette question relève de la recevabilité ou du fond mais, en suivant l'enseignement du doyen FETTWEIS (*Manuel de procédure civile*, Liège, éd. Faculté de droit de Liège, 1987, p. 36), il nous semble que cela ne présente aucun intérêt pratique dès lors qu'il suffit en réalité de parler, de manière plus générale, comme le Conseil d'Etat le fait (bien qu'il ait déjà à de nombreuses reprises parlé de conditions de « régularité » des interventions: voy. M. PÂQUES, « Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions », in *Het Milieu – L'environnement*, Turnhout, Fédération royale des notaires belges, 1993, p. 175), de l'obligation de répondre ou non.

1765. C.E., 4 nov. 1992, *Théate*, n° 40.938.

1766. C.E., 2 mai 2002, *Debruyne et Balancourt*, n° 106.296.

1767. F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 289; M. PÂQUES, « Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions », in *Het Milieu – L'environnement*, Turnhout, Fédération royale des notaires

gnement ne serait pas transposable aux résultats des autres modes de participation¹⁷⁶⁸.

Le qualificatif de « technique » doit évidemment s'entendre ici de ce « *qui a trait à la pratique d'un art* » et non, dans un sens plus restreint, de ce « *qui a rapport à la technique, aux techniques* »¹⁷⁶⁹. Dans ce sens, l'intervention technique n'est donc pas celle qui est étayée par des données quasi-scientifiques mais, plus largement, celle dont le contenu est en rapport direct avec l'objet de la police administrative dont relève la décision à prendre¹⁷⁷⁰ ou, plus généralement encore, avec l'un des éléments du pouvoir d'appréciation discrétionnaire que la disposition légale applicable octroie à l'autorité compétente pour prendre cette décision¹⁷⁷¹. La Cour d'arbitrage l'a récemment rappelé¹⁷⁷². De même, en fixant l'objet de l'enquête publique par référence aux incidences potentielles du projet qui y est soumis sur les « intérêts et aspects » fixés à l'article 2 du D.P.E., l'article 24 de ce décret nous semble constituer une expression de cette exigence¹⁷⁷³. En effet, cet article 2 définit le but du décret et, donc, celui de l'action administrative.

belges, 1993, p. 175 ; F. HAUMONT, « De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement », note sous C.E., 24 juin 1980, *Decoster*, n° 20.450, *A.T.D.F.*, 1981, p. 19. Voy. ég. R. ANDERSEN et F. HAUMONT, « Rapport belge », in *Citoyen et administration*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 54.

1768. En ce qui concerne les conseils consultatifs, voy. C.E., 20 mai 1986, *Raes*, n° 26.552.

1769. *Dictionnaire usuel du français*, Hachette, 1989. Comp. la définition du *Petit Robert*, 2004, qui oppose ce « qui appartient à un domaine particulier, spécialisé, de l'activité ou de la connaissance » à ce « qui concerne les applications de la connaissance théorique, dans le domaine de la production et de l'économie ».

1770. Dans le même sens, voy. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, Éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 180 ; B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 125 ; B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 329 ; M. BOES, obs. sous C.E., 19 déc. 1985, *Van Hoeymissen*, n° 25.994, *Am.-Env.*, 1986, p. 37. 1771. C.E., 19 oct. 2000, *Jacques*, n° 90.328 ; C.E., 21 sept. 1984, *Kumps*, n° 24.666. Cela peut par exemple être le cas si la réclamation a pour objet de contester l'exactitude des affirmations contenues dans une étude d'incidences dont l'autorité doit tenir compte en prenant sa décision (C.E., 11 juill. 2005, *De Bont et crts*, n° 147.564). Il va par ailleurs de soi que la pertinence d'une réclamation est grande si elle est directement liée à l'un des critères contenu dans une norme qui est d'application au projet concerné, ou si elle a trait à l'un des objectifs poursuivis par la délivrance d'un permis (comp. C.E., 23 déc. 2005, *Le Cabellec et Oste*, n° 153.176).

1772. C.A., 19 nov. 2003, pt B.8.1, n° 147/2003.

1773. Les travaux préparatoires du D.P.E. le confirment. En effet, les termes de l'article 2 dont il est ici question proviennent d'un amendement justifié de la manière suivante : « Si le type d'enquête publique n'est pas précisé, l'enquête pourra porter sur des considérations diverses » (*Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 392/169, p. 131).

La première conséquence de cette exigence est qu'une intervention qui porte sur une autre portion de l'intérêt général que celui auquel correspond la police concernée ne doit pas être prise en compte par l'autorité¹⁷⁷⁴. Reste évidemment à déterminer clairement l'objet de la portion d'intérêt général visée dans cette police¹⁷⁷⁵. On tombe alors sur la délicate question de la séparation ou de l'indépendance des polices, sur laquelle nous ne nous attardons pas ici¹⁷⁷⁶.

Une autre conséquence, potentiellement beaucoup plus délicate encore¹⁷⁷⁷, pourrait être que, pour imposer à l'autorité une obligation complète de prise en compte, les interventions des particuliers devraient avant tout être en rapport avec l'intérêt général et que les considérations d'intérêt purement privé ou spéculatif seraient donc exclues, de même que, sauf exception, les considérations liées à des droits privés. C'est à tout le moins la position qui semble avoir été adoptée en jurisprudence¹⁷⁷⁸.

1774. Comp., *a contrario*, C.E., 15 avril 1975, *Bonnevie*, n° 16.971, R.W., 1975-1976, col. 1504 et note L.-P. SUTENS. Le fait que, comme nous l'avons vu ci-dessus, lorsqu'un projet est soumis à plusieurs procédures décisionnelles, une enquête doit en principe, sauf exceptionnel cas de dispense, être organisée dans le cadre de chacune d'entre elles, confirme que l'obligation de prise en compte par l'autorité est limitée à l'objet de la police administrative. Voy. ég. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 316; S. CASSESE, « Les conditions de participation du citoyen à la vie administrative », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 277; J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 234.

1775. À titre d'exemple, une réclamation qui relève du domaine socio-économique est-elle « technique » dans le cadre de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme? Au vu de l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P., la réponse est, selon nous, affirmative (voy. notre résumé de C.E., 10 juill. 2001, *s.a. ITM Belgium*, n° 97.612, in *Am.-Env.*, 2002, p. 87).

1776. Voy. not. M. PÂQUES, « Pouvoir de classer, effet direct et Natura 2000 – Sources, formes et cohérence de contraintes administratives actuelles », in *Droit des biens*, Bruges, La Charte, 2005, pp. 445 et s.; M. PÂQUES, « Antennes GSM, urbanisme, préjudice et précaution dans la jurisprudence du Conseil d'État », in *Formation permanente CUP*, vol. 42, ULg, nov. 2000, pp. 426 et s.; M. PÂQUES, « Combinaison des polices administratives », *Am.-Env.*, 2000, n° spéc., pp. 60 et s.; B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 205 et s.

1777. Dans ce sens, comp. J. RIVERO, « Introduction », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 17.

1778. À propos du lien avec l'intérêt général, voy. l'arrêt n° 27.250 du 12 décembre 1986, *Favart*, le Conseil d'État parle de « conception de l'intérêt général ». Le Conseil d'État estime qu'en l'espèce, la plupart des réclamations n'appelaient pas de réponse en raison de leur défaut de pertinence ou de précision. Au vu du contenu de ces réclamations – qui étaient en grande partie basées sur la préservation par le réclamant de la teneur de son patrimoine – il semble que la pertinence dont il est là question est bien liée à l'intérêt général. Dans l'arrêt du Conseil d'État n° 32.953 du 11 août

En tout état de cause, la distinction entre une intervention technique et une intervention qui ne l'est pas peut s'avérer délicate à opérer. Il existe évidemment des hypothèses qui paraissent très claires¹⁷⁷⁹. Il y en a par contre d'autres qui peuvent l'être nettement moins¹⁷⁸⁰. Il est d'ailleurs révélateur de constater que la doctrine conseille aux pétition-

1989, *Wellens (J.L.M.B., 1989, p. 1006 et obs. J. SALMON)*, le moyen, jugé sérieux par le Conseil d'État, fait état du rapport que l'institution de l'enquête publique entretient avec l'intérêt général. À propos du rejet des considérations d'intérêt purement privé, voy. B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 689. À propos du rejet de considérations spéculatives, voy. C. E., 23 mai 1972, *Commune de Rhodes-Saint-Genèse*, n° 15.318: le risque de se heurter à un refus des propriétaires voisins de vendre une bande de leur terrain ou de se voir y réclamer un prix trop élevé ne saurait être tenu pour un motif pris du bon aménagement du territoire; C.E., 21 sept. 1984, *Kumps*, n° 24.666, cité ci-dessus; C.E., 24 juin 1980, *Duhen*, n° 20.467: la réclamation suivante, formulée à l'encontre du classement d'un terrain en zone *non aedificandi* n'est pas pertinente: «en tant que propriétaire (d'une villa) sise dans cette zone naturelle, il aimerait ménager pour ses enfants la possibilité, s'ils le désirent, de reconstruire cette villa ou d'en ériger une autre sur le terrain restant». À propos du rejet de considérations liées à des droits privés, voy. not. R. VEKEMAN, «Overzicht van rechtspraak 1991-1998 – Deel III – Bouw – en verkavelingsvergunningen – formele regeling», *T.R.O.S.*, 1999, p. 20. Nous avons dit que la jurisprudence va dans ce sens «en apparence» car, en réalité, la plupart des remarques qui viennent d'être évoquées auraient pu ne pas être rejetées si elles avaient été formulées ou présentées autrement et, à l'inverse, l'expérience liée aux colloques particuliers avec des administrés qui réclament vertement contre des projets publics ou privés enseigne que les motifs qui soutiennent leur action sont souvent – nous disons «souvent» et non «toujours» – avant tout exclusivement liés à des intérêts ou droits individuels, tout en étant présentés, parfois subtilement, sous la couleur de l'intérêt général. Comme bon nombre d'autres choses, tout est ici avant tout question de présentation extérieure, d'apparence.

1779. Notamment, une réclamation ne peut se limiter à la menace qu'en cas de maintien de la destination prévue par le projet de plan des dommages et intérêts seront réclamés (C.E., 21 sept. 1984, *Kumps*, n° 24.666). Pour d'autres exemples de ce type, voy. B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 689. De même, une réclamation est dépourvue de pertinence quand elle «ne contient que des considérations générales qui pourraient en réalité être dirigées contre toute mesure individuelle de classement (et qui) reviennent en réalité à contester l'opportunité des normes législatives que l'acte attaqué applique et dont il n'appartient pas au gouvernement d'apprécier la valeur» (C.E., 6 nov. 2003, *s.a. Société agricole et forestière de Tavier*, n° 125.111).

1780. Par exemple, lutter contre une mesure en disant que le terrain concerné est entouré de constructions et de rues est jugé valable (C.E., 24 juin 1980, *Florizoone*, n° 20.456, et C.E., 24 juin 1980, *Hiernaux*, n° 20.457: le Conseil d'État estime que les réclamations «se plaça(ient) à un point de vue purement planologique et se basa(ient) sur des motifs spécifiques de cet ordre»), comme invoquer le fait que le projet est en «rupture notoire avec l'environnement bâti existant» (Ph. BOUILLARD, résumant C.E., 19 mars 1997, *Bertrand*, n° 65.346, *Am.-Env.*, 1997, p. 219), alors que lutter contre une même mesure en indiquant que le terrain concerné a été acquis comme terrain à bâtir ne l'est pas (C.E., 24 sept. 1980, *Pilaete*, n° 20.579).

naires d'être à tout le moins « *vigilants dans leur formulation* »¹⁷⁸¹ : si la distinction repose sur la formulation, c'est qu'elle n'est pas si nette qu'on pourrait le penser ... En d'autres termes, s'il ne fait aucun doute que l'on doit effectivement conseiller aux pétitionnaires de rester vigilants dans la formulation de leurs interventions, on doit également conseiller aux autorités la prudence dans le rejet éventuel des réclamations sur la base du critère dont il est ici question.

Enfin, la réclamation doit également entretenir un rapport avec l'objet précis de la décision à prendre : il ne suffit pas qu'elle entretienne un lien avec l'objectif de la police concernée¹⁷⁸². Qu'en est-il à ce sujet des solutions de remplacement proposées par les particuliers à un projet spécifique qui fait l'objet d'une demande d'autorisation ? A juste titre, à nos yeux¹⁷⁸³, le Conseil d'Etat a indiqué que, puisque, dans un tel cadre, il n'appartient à l'autorité que de se prononcer sur l'admissibilité du projet qui lui est présenté, elle ne doit pas se prononcer sur une « alternative » à ce projet et ce, en dépit des suggestions avancées dans ce sens au cours de l'enquête publique¹⁷⁸⁴. Il faut cependant réserver l'hypothèse de la demande de permis soumise à étude d'incidences : dans ce cas, en effet, dans le cadre de la consultation préalable, les particuliers sont clairement invités à soumettre des alternatives à l'auteur d'étude d'incidences et donc, indirectement, au demandeur de permis et à l'autorité compétente. Il nous semble donc que, dans cette hypothèse, l'autorité est tenue d'avoir égard aux alternatives proposées par le public.

Les réclamations qui portent sur des questions de légalité doivent-elles recevoir une réponse ou l'autorité peut-elle s'en désintéresser ? A l'instar de B. JADOT, nous estimons qu'il n'existe aucun motif permettant

1781. F. HAUMONT, « De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement », note sous C.E., 24 juin 1980, *De Coster*, n° 20.450, *A.T.D.F.*, 1981, p. 19 ; B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 689.

1782. C.E., 11 juin 1981, *Vanden Bulcke*, n°s 21.236 à 21.239.

1783. Voy., *contra*, C. LARSEN, « Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 201.

1784. C.E., 16 févr. 2000, *Grevisse*, n° 85.379. Cet arrêt nous semble écarter sur ce point l'arrêt n° 22.237 du 7 mai 1982, *A.s.b.l. Comité de défense de Saint-Gilles*. À propos de l'interdiction faite à l'autorité de substituer d'office un autre lieu au choix de l'implantement du projet effectué par le demandeur, voy. ég., dans le domaine de l'urbanisme : C.E., 19 nov. 2002, *Debacker et crts*, n° 112.680 ; dans le domaine des implantations commerciales : C.E., 16 oct. 2003, *Vantomme et crts*, n° 124.251. Voy. cependant ég. C.E., 7 août 2006, *Defrenne et crts*, n° 161.715, où le Conseil d'État adopte la position contraire, dans une affaire où il était question de dérogation au zonage du plan de secteur.

de justifier que le public ne puisse pas s'exprimer sur les questions de légalité liées au projet soumis à enquête¹⁷⁸⁵, pour autant, cela va de soi, qu'elles relèvent de celles qui encadrent l'action administrative dans la police concernée. La légalité est évidemment l'un des premiers éléments qui doivent être pris en compte par toute autorité qui adopte une décision dans le cadre d'une police administrative et on ne perçoit pas pourquoi les particuliers ne pourraient pas, quelle que soit la finalité de la participation, attirer l'attention de l'autorité à ce sujet.

En revanche, l'obligation de réponse ne s'applique clairement pas à la réclamation qui est fondée sur un fait inexact¹⁷⁸⁶, sur une mauvaise lecture de la prescription en cause ou sur un simple souhait non autrement argumenté¹⁷⁸⁷. Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'Etat a précisé qu'il ne peut être exigé d'une autorité qu'elle énonce des évidences¹⁷⁸⁸.

Le Conseil d'Etat impose également à la réclamation, pour qu'elle impose une réponse de la part de l'autorité, un minimum de précision¹⁷⁸⁹ et de clarté¹⁷⁹⁰, ce qui nous paraît parfaitement justifié¹⁷⁹¹. Par contre, il n'existe aucune indication jurisprudentielle¹⁷⁹² qui permette de penser que l'obligation de réponse ne porterait que sur les objections fondamen-

1785. B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 330. Dans le même sens, voy. B. PÂQUES, «La motivation des permis d'urbanisme: un art ou une science», *Am.-Env.*, 2003, p. 157. Le Conseil d'État a également déjà jugé que la réaction peut porter tant sur l'opportunité que sur la conformité du projet aux lois et règlements (C.E., 7 mars 2001, *Apers et Van Buel*, n° 93.767). Comment formuler une réponse à une réclamation de légalité? Avec B. JADOT («Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 689), on peut dire:

«- soit en corrigeant l'affirmation du réclamant si celle-ci est manifestement erronée;
- soit en développant son interprétation de la disposition légale en cause, s'il y a matière à controverse;
- soit encore en manifestant son souhait de déroger à la disposition légale invoquée, si celle-ci est assurément applicable à la situation litigieuse».

1786. C.E., 5 mai 1992, *Neuville et crts*, n° 39.300.

1787. C.E., 23 oct. 2003, *Fauconnier et Dedoyard*, n° 124.571, *Am.-Env.*, 2004, p. 103.

1788. C.E., 16 févr. 2000, *Grevisse*, n° 85.379. L'autorité sera évidemment extrêmement circonspecte dans le recours à cette exception à l'obligation de réponse, dès lors qu'il est difficile de déterminer à l'avance ce qui sera considéré comme évident par le juge.

1789. C.E., 4 mars 2004, *Lebrun*, n° 128.790; C.E., 12 déc. 1986, *Favart*, n° 27.250. En ce qui concerne les conseils consultatifs, voy. C.E., 8 févr. 2002, *Van Den Borre*, n° 103.474; C.E., 26 juin 1985, *Gilot*, n° 25.508.

1790. C.E., 23 oct. 2003, *Fauconnier et Dedoyard*, n° 124.571, *Am.-Env.*, 2004, p. 103.

1791. Dans le même sens, voy. B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 691.

1792. Il est vrai, cependant, que dans l'arrêt n° 53.454 du 30 mai 1995, *Fonk et Reuter*, le Conseil d'État indique que, pour que le permis soit adéquatement motivé, il suffit qu'il réponde aux principales objections des réclamants.

tales¹⁷⁹³. On peut donc penser qu'il n'y a pas de principe *de minimis*¹⁷⁹⁴ et que l'obligation de prise en compte s'applique à toute réclamation¹⁷⁹⁵, pour autant qu'elle réponde aux caractéristiques qui viennent d'être évoquées. Les réclamations relatives à l'affectation d'un bien déterminé et spécifiques à ce bien justifient, elles, une réponse¹⁷⁹⁶.

On peut donc résumer ce qui précède en disant que, suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat et en tenant compte de la réserve que nous avons formulée, l'obligation de réponse ne porte que sur les réclamations techniques, pertinentes, exactes, claires et précises¹⁷⁹⁷. Après avoir vérifié que les réclamations et avis qui lui ont été adressés remplissent les éventuelles exigences de forme qui s'imposent, l'autorité doit donc procéder immédiatement à un premier tri, sur la base de ces cinq qualités. Dans le cadre de ce tri, elle peut classer les réclamations en catégories, pour éventuellement faciliter une réponse globale ou générale.

§ 2. La persistance des résultats de la participation

A. *L'incidence de la modification des circonstances de fait ou de droit*

De la jurisprudence du Conseil d'Etat, il découle que, lorsqu'un certain délai s'est écoulé entre la tenue d'une enquête et la prise de décision et¹⁷⁹⁸ que les circonstances qui entourent le projet se sont modi-

1793. Dans l'arrêt n° 18.307 du 8 juin 1977, *Bal*), le Conseil d'État constate que, en sus d'avoir répondu par l'indication des motifs touchant le bon aménagement du territoire sur lesquels sa décision est basée, l'autorité a par ailleurs répondu à des « objections fondamentales » de la réclamation. Il y a donc bien – on s'en doutait – des différences dans l'importance qualitative des réclamations.

1794. Bruxelles, 11 févr. 1987, *Am.*, 1987, p. 79.

1795. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 329.

1796. C.E., 13 mars 1984, *Ets viticoles Robert Schimp*, n° 24.068.

1797. Comp., dans ce sens, not. C.E., 19 mars 1997, *Bertrand*, n° 65.346; C.E., 28 juin 2002, *Van Weyenbergh*, n° 108.631.

1798. Les deux conditions sont cumulatives: le Conseil d'État ne sanctionne pas l'écoulement du délai en lui-même (M. PÂQUES, « Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions », in *Het Milieu – L'environnement*, Turnhout, Fédération royale des notaires belges, 1993, p. 180). Le Conseil d'État l'a clairement dit à propos du plan de secteur de Liège: C.E., 20 févr. 1991, *Leurquin*, n° 36.465, *Am.-Env.*, 1991, p. 99 et avis de l'auditeur Gilliaux. Dans cette affaire, le plan de secteur avait été adopté près de onze ans après le projet et la C.R.A.T. avait rendu son avis sept ans après l'enquête: le Conseil d'État indique que « ces détails (*sic*) ne sont pas par eux-mêmes déterminants, ainsi qu'en convient d'ailleurs le requérant ». Il s'agissait du passage d'un bien de la zone d'habitat à la zone de loisirs avec séjour.

fiées¹⁷⁹⁹ de manière significative¹⁸⁰⁰, l'enquête doit être recommencée avant que l'autorité ne prenne sa décision¹⁸⁰¹. La même règle vaut pour l'intervention des conseils consultatifs¹⁸⁰² et, plus généralement sans doute, pour tout mode de participation.

Cette obligation de réitération est justifiée de la manière suivante: puisque la réalité des éléments de fait sur lesquels se fonde un acte administratif doit être appréciée au moment de son adoption, il convient que l'autorité se prononce en fonction d'une information qui n'est pas obsolète¹⁸⁰³.

B. L'incidence de la modification du projet

On sait¹⁸⁰⁴ que, si une modification du projet qui a été soumis à enquête publique¹⁸⁰⁵ débouche sur le dépôt d'une nouvelle demande de

1799. Il peut s'agir soit de changements dans le contenu du plan, soit de changements des circonstances de droit ou de fait (C.E., 7 mai 1996, *Florizoone*, n° 59.514).

1800. Sur le critère du caractère essentiel de la modification, voy. C.E., 7 mars 2001, *Apers et Van Buel*, n° 93.767. Il doit s'agir d'une modification des circonstances dans des proportions telles que la consultation serait privée de portée et d'utilité, ce qui est le cas en matière de protection du patrimoine si, depuis l'enquête, le bien s'est considérablement dégradé, de telle manière que, si l'enquête avait été tenue à une époque rapprochée de la décision, ses résultats auraient pu être très différents (C.E., 13 mars 1992, *Ville de Philippeville*, n° 38.984). Voy. ég. C.E., 23 nov. 1993, *Bruneau et Baccus*, n° 44.964, à propos de l'obligation de soumettre à une nouvelle enquête un complément apporté à une étude d'incidences insuffisante.

1801. C.E., 28 sept. 2005, *Dethier et Collard*, n° 149.576; C.E., 27 nov. 1992, *crts Duray*, n° 41.209. Voy. ég. C.E., 21 juin 1989, *Delforge*, n° 32.778, à propos de nouvelles limites de zones et de l'inscription d'un zonage différent à certains endroits; C.E., 26 avril 1989, *Dubuisson*, n° 32.462, à propos d'un nouveau tracé d'une autoroute au plan de secteur. Voy. ég. l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur le projet d'ordonnance devenu celle du 13 mars 2003: cette ordonnance, traduite dans l'article 207, § 4, de l'O.P.U. (article 329, § 4, du C.O.B.A.T.), autorise l'adoption d'un R.R.U. identique à celui de 1999 sans nouvelle enquête publique, alors que le Conseil d'État estimait que la situation urbanistique avait évolué, du fait de l'entrée en vigueur du P.R.A.S. et du P.R.D. depuis l'adoption du R.R.U. de 1999 (*Doc.*, C.R.B.C., 2002-2003, n° 396/1, p. 5; p. 6: «En tout état de cause, l'ampleur des prescriptions régionales n'est pas, dans le cas présent, d'une ampleur telle qu'elle interdirait au législateur de dispenser le gouvernement de procéder à une telle enquête au regard de l'impérieuse nécessité qui sous-tend le projet d'ordonnance»).

1802. C.E., 8 févr. 2002, *Van Den Borre*, n° 103.474; C.E., 26 sept. 1997, n° 68.653, *J.L.M.B.*, 1998, p. 900. Voy. ég. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 430.

1803. C.E., 18 mars 1997, *de Massol de Rebetz et crts*, n° 65.324.

1804. Voy. ci-dessus l'examen des sanctions de la violation de la nomenclature des décisions soumises à participation.

1805. Nous ne percevons pas de raison de ne pas considérer que ce qui est dit ici vaut non seulement pour l'enquête publique mais également pour tout autre mode de participation, telle l'intervention d'une commission consultative (voy. par ex., à propos de l'in-

permis, une nouvelle enquête doit en principe être organisée: le fait que la nouvelle demande tienne compte des réclamations formulées au cours de la précédente enquête ne permet pas de se dispenser d'enquête, car il n'est pas exclu que la réponse aux inconvénients invoqués dans ces réclamations entraîne d'autres d'une autre nature¹⁸⁰⁶.

En allant plus loin, le Conseil d'Etat considère que, «*nonobstant le silence (des textes)*»¹⁸⁰⁷, lorsque le projet qui a été soumis à enquête est modifié de manière substantielle avant que la décision ne soit prise, une nouvelle enquête publique doit être organisée. Plus curieusement au regard de l'arrêt Naessens qui vient d'être cité, il indique également que cette obligation de réitération trouve une exception dans l'hypothèse où la modification découle des résultats de l'enquête initiale. Si, donc, l'autorité ne veut pas recommencer l'enquête, elle ne peut modifier le projet de manière substantielle, sauf sur la base des résultats de l'enquête¹⁸⁰⁸. On en revient donc à l'«obligation de ne pas faire» dont il a été question ci-dessus, telle qu'elle est liée à l'enquête publique¹⁸⁰⁹.

tervention de la C.R.A.T. dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur, C.E., 10 juin 1982, *Caillau*, n° 22.234; C.E., 29 juin 1982, *Semega*, n° 22.390).

1806. C.E., 25 mars 1993, *Naessens*, n° 42.401. De même, si une demande est modifiée à la suite d'une étude d'incidences et que le projet tel que modifié est soumis à une nouvelle enquête publique, le Conseil d'État vérifie également si les modifications sont constitutives d'une nouvelle demande ou s'il s'agit de pièces destinées à améliorer le dossier initial qui ont fait l'objet d'une publicité suffisante au travers d'une nouvelle enquête publique menée au sein de la même procédure (C.E., 22 nov. 1996, *du Monceau de Bergendael et crts*, n° 63.272).

1807. C.E., 8 févr. 2002, *Bataille et Eymans*, n° 103.468, in *Am.-Env.*, 2002, p. 270 (résumé); *J.L.M.B.*, 1999, p. 1280, et obs. N. VAN LAER; C.E., 11 févr. 1999, *Delstanche*, n° 78.708, *Am.-Env.*, 1999, p. 205; C.E., 17 déc. 1991, *Creppe*, n° 38.349.

1808. L'arrêt n° 26.195 du 20 février 1986, *S.p.r.l. Lorent et enfants*, le dit clairement. Voy. ég. not. C.E., 31 mai 2000, *Dujardin et crts*, n° 87.737, où le Conseil d'État ne juge à l'évidence pas utile de vérifier si les modifications ont ou non été substantielles, se limitant à constater qu'elles avaient toutes pour objet de répondre aux remarques formulées au cours des procédures d'enquête et de concertation.

1809. Dans ce sens, comp. J. SAMBON, «Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets», in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 236; M. PÂQUES, «Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions», in *Het Milieu - L'environnement*, Turnhout, Fédération royale des notaires belges, 1993, p. 176, et références citées; voy. encore M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement - Notes de cours provisoires*, Liège, Éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 184; B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 690.

Cette obligation de réitération de l'enquête publique en cas de modification de projet est donc liée à deux qualités que la modification est susceptible de revêtir et qui sont cumulatives¹⁸¹⁰.

La première est le caractère substantiel de la modification¹⁸¹¹. Le Conseil d'Etat n'a jamais donné de définition à cet égard, préférant se réserver la possibilité de statuer *a posteriori*, en fonction des particularités de chaque dossier. Il découle cependant de sa jurisprudence¹⁸¹² que sont à tout le moins considérés comme substantiels les changements qui impliquent une expropriation¹⁸¹³ ou une modification – positive ou négative¹⁸¹⁴ – des restrictions imposées à l'usage d'un bien, que ce soit en termes d'affectation du sol dans les plans d'aménagement¹⁸¹⁵ ou de

1810. C.E., 5 nov. 1998, *Commune de Ramilies*, n° 76.804 : l'enquête publique, formalité substantielle, doit revêtir un caractère effectif ; elle doit être renouvelée lorsque l'autorité se propose d'apporter au projet des modifications fondamentales qui ne sont pas destinées à répondre à des observations émises au cours de cette enquête. Voy. ég. C.E., 19 nov. 1999, *Pierson*, n° 83.531, *Am.-Env.*, 2000, p. 131 ; C.E., 25 mai 1989, *s.a. Forges de Clabecq*, n° 32.645 ; C.E., 19 janv. 1989, *s.a. des villas de Forest*, n° 31.825.

1811. On remarquera cependant que, dans son avis susmentionné portant sur le projet de R.R.U. en Région de Bruxelles-Capitale, la section de législation du Conseil d'État a indiqué qu'il appartient au gouvernement bruxellois « d'apprécier les suggestions faites par les conseils communaux et autres instances consultées (...) et au terme de cette appréciation, de procéder comme suit : 1°) ou bien il ne se rallie pas aux suggestions faites et il en donne les motifs ; 2°) ou bien il se rallie auxdites suggestions et il organise une nouvelle enquête publique » (*Doc.*, C.R.B.C., 2002-2003, n° 396/1, p. 2). Ce disant, le Conseil d'État, en sa section de législation, semble avoir le critère de l'importance de la modification, de telle sorte que toute modification serait soumise à une nouvelle enquête publique. Il semble en aller de même dans l'arrêt n° 130.866 de la section d'administration, du 29 avril 2004, *Commune de Woluwe-Saint-Lambert et Leunen*, où, face à l'article 152 de l'O.P.U. (article 191 du C.O.B.A.T.), où elle a considéré que, dès lors que les modifications avaient été apportées au projet par le demandeur lui-même, elles « emportaient dès lors nécessairement une modification de la demande » et il s'agissait d'un nouveau projet qui aurait dû être soumis à toutes les phases prescrites de la procédure. Cet arrêt semble cependant isolé.

1812. Étant entendu que le sentiment – que nous partageons – de F. HAUMONT est que « le Conseil d'État prend en compte, au fil du temps, des modifications de moins en moins importantes » (F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics », in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, p. 107).

1813. C.E., 30 sept. 1999, *Kogoj*, n° 82.605, *Am.-Env.*, 2000, p. 158 (résumé) : une modification qui porte sur l'inscription d'une route dont la réalisation implique des expropriations est une modification fondamentale. Dans ce même arrêt, le Conseil d'État semble assimiler la « modification fondamentale » et la « modification substantielle ».

1814. Voy. C.E., 14 sept. 1984, *Ronsmans et Gillis*, n° 24.633 : ce qui est positif pour l'un est peut-être négatif pour son voisin.

1815. C.E., 28 sept. 2005, *Dethier et Collard*, n° 149.576 ; C.E., 8 févr. 2002, *Bataille et Eymans*, n° 103.468, *Am.-Env.*, 2002, p. 270 (résumé) ; C.E., 11 févr. 1999, *Delstanche*, n° 78.708, *Am.-Env.*, 1999, p. 205 ; *J.L.M.B.*, 1999, p. 1280, et obs. N. VAN LAER ; C.E.,

conditions de classement dans le cadre du patrimoine protégé¹⁸¹⁶. On voit donc réapparaître ici les préoccupations liées à la protection du patrimoine des particuliers¹⁸¹⁷. L'enquête doit également être recommencée en cas d'extension de l'objet d'une demande de permis¹⁸¹⁸ ou de ses nuisances pour l'environnement¹⁸¹⁹ ou pour les habitants proches¹⁸²⁰, en cas de modification de la localisation de l'un des éléments du projet¹⁸²¹ ou en cas de modification planologique «*lourde de conséquences*»¹⁸²². A notre avis, lorsque la modification a pour effet le dépassement d'un seuil, spécialement en termes d'évaluation des incidences sur l'environnement, elle devrait également être considérée comme fondamentale. En revanche, il n'y a pas d'obligation de recommencer l'enquête quand la modification est mineure¹⁸²³, quand le projet initial et le projet modifié

8 mai 1996, *Golfinger*, n° 59.575; C.E., 27 nov. 1992, *crts Duray*, n° 41.209. Dans l'arrêt n° 36.465, du 20 février 1991, *Leurquin (Am.-Env., 1991, p. 99 et avis auditeur Gilliaux)*, le Conseil d'État parle cependant d'une modification pas à ce point importante pour justifier une nouvelle consultation alors qu'il s'agissait du remplacement d'une zone de récréation et de séjour à la place d'une zone d'habitat.

1816. C.E., 5 nov. 1998, *Commune de Ramillies*, n° 76.804.

1817. On peut d'ailleurs souligner que, dans l'arrêt n° 59.575, du 8 mai 1996, *Golfinger*, le Conseil d'État justifie le renforcement de l'importance accordée à l'enquête (voy. ci-après, la seconde condition) par le fait que l'enquête publique a pour but de permettre à la population en général et aux propriétaires intéressés en particulier de se prononcer sur l'opportunité des affectations envisagées.

1818. C.E., 6 nov. 1991, *Ville de La Louvière*, n° 38.044. Voy. ég. C.E., 8 mai 2003, *Lerincx et Vanderkelen*, n° 119.123 (la modification consistait en un la création d'une voirie d'accès).

1819. C.E. 2 déc. 2003, *s.a. Pardeck et Van Hecke*, n° 125.937.

1820. C.E., 28 sept. 2005, *Dethier et Collard*, n° 149.576.

1821. C.E., 22 janv. 2004, *Commune de Montigny-le-Tilleul*, n° 127.346; C.E., 19 nov. 2002, *Debacker*, n° 112.680, *Am.-Env.*, 2003, p. 189 (résumé de M. BOES).

1822. C.E., 28 sept. 2005, *Dethier et Collard*, n° 149.576.

1823. Voy. par ex. C.E., 17 sept. 1986, *Lermusiaux*, n° 26.898: le Conseil d'État indique qu'aucune disposition légale ne prescrit de recommencer l'enquête publique chaque fois qu'une modification des lieux a été opérée après l'établissement du projet de plan de secteur; en l'espèce, il s'agissait d'une modification de l'exposé de la situation existante de fait et du zonage concernant une partie de la parcelle du requérant, dans le sens que celui-ci avait sollicité au cours de l'enquête publique. Dans son arrêt n° 106.541 du 14 mai 2002, *Lebichot et Renard*, le Conseil d'État qualifie de non substantielles les modifications suivantes: glissement de l'implantation du bâtiment, modification du parement des façades, rehaussement du volume et suppression d'un accès et d'une partie des emplacements de parcage. Comp. encore C.E., 9 sept. 2004, *Ville de Bruxelles et crts*, n° 134.772 (à propos de la possibilité de modifier un projet en degré de recours) et C.E., 23 déc. 1999, *Commune de Mont-Saint-Guibert*, n° 84.389, *Am.-Env.*, 2000, p. 207 et obs. Ph. LEVERT (à propos de la possibilité d'imposer une modification au projet par voie de condition).

ne sont pas incompatibles¹⁸²⁴, ou quand le plan déposé à la suite de l'enquête ne diffère de celui qui avait été déposé à l'appui de la demande de bâtir que par une plus grande précision¹⁸²⁵. On le voit, déterminer si une modification est substantielle ou non présente une sérieuse difficulté pour l'autorité, alors qu'elle n'a pas nécessairement une tendance « naturelle » à recommencer l'enquête puisque cela représente pour elle un surcoût en argent, en temps et en énergie.

La seconde qualité de la modification de projet liée à l'obligation de réitération est que cette modification ne découle pas des résultats de l'enquête publique¹⁸²⁶. Il n'y a donc pas d'obligation de recommencer l'enquête si la modification est décidée à la suite de l'enquête publique et répond à des observations formulées au cours de cette enquête¹⁸²⁷. Ainsi, aujourd'hui¹⁸²⁸, il est clair que l'enquête publique doit être réitérée

1824. C.E., 2 juin 1993, *Eppe*, n° 43.137, à propos d'un permis d'urbanisme; C.E., 20 févr. 1991, *Leurquin*, n° 36.465, *Am.*, 1991, p. 99 et avis auditeur Gilliaux, à propos d'un plan d'aménagement.

1825. C.E., 16 nov. 1999, *Detienne et Dantinne*, n° 83.497, *Am.-Env.*, 2000, p. 160 (résumé); dans ce sens, comp. ég. C.E., 25 nov. 2003, *Taburiaux*, n° 125.679, même si le Conseil d'État prend également en compte le fait que la précision a été en grande partie apportée en raison des réclamations déposées lors de la première enquête publique, de telle sorte qu'on ne sait pas vraiment si la modification/précision est considérée comme substantielle à ses yeux.

1826. C.E., 5 nov. 1998, *Commune de Ramillies*, n° 76.804; N. VAN DAMME, « Actualités du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Région wallonne », in *Formation permanente CUP*, vol. 42, nov. 2000, ULg, p. 356 (pour cet auteur, « l'équilibre semble ainsi garanti »).

1827. C.E., 19 nov. 1999, *Pierson et crts*, n° 83.531, *Am.-Env.*, 2000, p. 131; C.E., 8 juin 1977, *Bal*, n° 18.307.

1828. Auparavant, la modification pouvait avoir lieu sans nouvelle enquête publique si elle découlait des résultats de l'enquête administrative (C.E., 2 avril 1987, *crts Buys*, n° 27.778; C.E., 27 févr. 1987, *Meunier*, n° 27.602; C.E., 14 déc. 1982, *Hubrecht*, n° 22.740; C.E., 29 juin 1982, *Semega*, n° 22.390; C.E., 10 juin 1982, *Caillau*, n° 22.234; C.E., 24 juin 1980, *De Coster*, n° 20.450, *A.T.D.F.*, 1981, p. 16 et obs. F. HAUMONT; voy. ég. F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, pp. 294 et 295, et références citées). Dans l'arrêt n° 24.192 du 2 avril 1984, *Alen* (voy. ég. l'arrêt n° 24.167 du 23 mars 1984, *Masurel*), le Conseil d'État avait déjà considéré que, « dans la logique du système légal », le projet de plan de secteur ne pourrait être modifié qu'à la suite d'une réclamation formulée au cours de l'enquête publique. Il voyait cependant également cette exigence comme étant « excessive » et estimait donc raisonnable d'admettre une modification du projet sur la seule base de l'avis de la C.R.A.T., en tant qu'elle est composée de spécialistes et qu'elle rend un avis « en dernière instance ». Pourtant, immédiatement, il avait restreint la portée de cette possibilité en indiquant qu'il convenait que la modification en question « ne soit pas apportée dans des conditions telles que les garanties que la procédure légale apporte à l'administré soient entièrement méconnues », ce qui n'était pas, à ses yeux, le cas en l'espèce parce que la commission n'avait pas fait valoir les raisons de la modification proposée, pas plus que l'auteur de la décision. Dans l'arrêt n° 38.349 du 17 décembre 1991, *Creppe* (*Am.*, 1992, p. 107 et rapport P. Gilliaux), le Conseil d'État avait accepté une modifica-

même quand la modification substantielle découle des résultats de l'enquête administrative ou d'un mode de participation représentative¹⁸²⁹. Par rapport à ces derniers, l'enquête publique reçoit par conséquent plus d'importance encore qu'elle n'en avait auparavant¹⁸³⁰, étant entendu que l'admissibilité de cette prééminence de la participation directe sur la participation représentative ou sur l'intervention d'experts n'est pas évidente¹⁸³¹.

Les chambres flamandes du Conseil d'État semblent être revenues sur cette jurisprudence, en imposant la réitération d'une enquête publique après toute modification substantielle d'un projet, même si elle a clairement eu pour objet de répondre à des observations jugées pertinentes, formulées au cours de l'enquête publique¹⁸³². La treizième chambre,

tion fondamentale sans nouvelle enquête en considérant que l'innovation était fondée à la fois sur les résultats de l'enquête publique et sur ceux de l'enquête administrative. Cet arrêt, précédé du rapport circonstancié de P. Gilliaux, semble avoir clairement marqué la fin de la jurisprudence dont il vient d'être question.

1829. C.E., 28 sept. 2005, *Dethier et Collard*, n° 149.576; C.E., 8 févr. 2002, *Bataille et Eymans*, n° 103.468, *Am.-Env.*, 2002, p. 270 (résumé); C.E., 11 févr. 1999, *Delstanche*, n° 78.708, *Am.-Env.*, 1999, p. 205; *J.L.M.B.*, 1999, p. 1280, et obs. N. VAN LAER; C.E., 8 mai 1996, *Golfinger*, n° 59.575. En ce qui concerne l'avis de la C.R.A.T., il est très intéressant de remarquer que, dans son arrêt n° 22.072 du 23 février 1982, *Vermer et crts*, le Conseil d'État avait justifié la non-réitération de l'enquête à la suite d'une modification proposée spontanément par la C.R.A.T. en considérant que cela découlait de la loi organique qui l'avait (implicitement) prévu « manifestement dans le but de ne pas rendre matériellement impossible l'élaboration de ces plans de secteur dans le délai de trois ans ». On le voit, le Conseil d'État est parfois sensible à l'argument de l'efficacité de l'action de l'administration, sur lequel nous reviendrons dans la seconde partie de notre travail.

1830. Auparavant, le Conseil d'État mettait « en parallèle les réclamations de la population et les avis des autorités administratives consultatives » (B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 690). Aujourd'hui, pour J.-F. NEURAY, le changement « équivaut à accorder égale importance à l'avis des citoyens et à celui de leurs élus » (J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 181). Pour J. SAMBON, le renforcement de la jurisprudence du Conseil d'État quant aux rapports entre l'enquête et une modification du projet implique que le rôle de la population est plus important que celui des services administratifs consultés (J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 237).

1831. Voy. M. PÂQUES, « Aspects juridiques de l'enquête publique », in *Aménagement et participation – Les cahiers de l'urbanisme*, Liège, Mardaga, avril 2003, p. 23, qui critique cette jurisprudence. Comp. ég., en ce qui concerne l'intervention de la C.R.A.T. dans le cadre de l'élaboration du plan de secteur, F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 292.

1832. C.E., 28 mars 2003, *A.s.b.l. Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen et Van Gijsegem-De Meulder*, n° 117.681; C.E., 12 août 2002, *Vierin*, n° 109.730, où le Conseil d'État avait indiqué que la circonstance que le plan modifié était conforme aux réclamations formulées au cours de l'enquête publique ne semblait pas pouvoir être invoqué de manière

francophone, a également rendu deux arrêts relativement récents dans ce sens¹⁸³³. On aurait pu en déduire qu'il y avait là un abandon du seconde critère de l'obligation de réitération de l'enquête publique. Depuis lors, la treizième chambre semble pourtant de nouveau y faire référence¹⁸³⁴.

Récemment, la Haute juridiction administrative a sanctionné l'absence de réitération d'une enquête publique après modification du projet, en considérant non seulement que la modification était substantielle et mais également qu'elle avait « *pu être de nature à surprendre les prévisions des intéressés lors de la tenue de l'enquête publique* »¹⁸³⁵. La « surprise » ne semble cependant pas être érigée dans cet arrêt, en critère supplémentaire de l'obligation de réitération de l'enquête. En effet, à lire les considérants qui suivent cette référence, on peut penser que cette dernière ne constituait qu'une considération superfétatoire¹⁸³⁶. Au regard de l'idée d'effet utile de l'enquête, il serait pourtant tout à fait envisageable que la « surprise » soit effectivement érigée en critère supplémentaire ou vienne en remplacement de celui de l'absence de réponse aux résultats de l'enquête. Ce qui ne simplifierait cependant pas nécessairement la mise en œuvre concrète de l'obligation de réitération.

utile dès lors que le nouveau plan était susceptible de donner lieu à de nouvelles réclamations, d'une autre nature; C.E., 22 juin 2001, *G.*, n° 96.913, *R.W.*, 2001-2002, p. 448, où le Conseil d'État évoque la possibilité que les adaptations effectuées soient être insuffisantes en fait pour satisfaire celui-là même qui a émis des objections.

1833. C.E., 22 janv. 2004, *Commune de Montigny-le-Tilleul*, n° 127.346, confirmé dans C.E., 12 août 2004, *Dartois*, n° 134.287. Le caractère large des termes utilisés dans l'arrêt n° 125.937 du 2 décembre 2003, *s.a. Parteck et Van Hecke*, pouvait laisser entendre que le Conseil d'État y avait déjà adopté cette solution mais c'est loin d'être sûr dans la mesure où il est évident que la modification jugée substantielle par la Haute juridiction administrative n'avait pas pour objet de répondre aux objections formulées au cours de l'enquête. Il ne fait pas de doute que la solution retenue dans l'arrêt n° 127.346 n'est pas celle qui avait été retenue dans l'arrêt n° 119.123 du 8 mai 2003, *Lerincx et Vanderkelen*.

1834. Voy. C.E., 28 sept. 2005, *Dethier et Collard*, n° 149.576, dans lequel le Conseil d'État fait référence aux deux critères évoqués ci-dessus.

1835. C.E., 28 sept. 2005, *Dethier et Collard*, n° 149.576.

1836. Trois considérants plus loin, le Conseil d'État se limite cette fois à renvoyer aux deux critères évoqués ci-dessus.

§ 3. Les liens entre les résultats des différents modes de participation

Les liens entre les différents modes de participation sont nombreux¹⁸³⁷ mais, dans la mesure où ils sont chaotiques, il ne semble pas utile de les recenser systématiquement.

En revanche, il y en a un dont l'importance est indéniable et qui a plus précisément trait aux résultats de la participation. On le sait, dans bien des cas, l'enquête publique est doublée d'une procédure de participation représentative, par la voie d'une commission consultative : dans quelle mesure cette commission doit-elle examiner les résultats de l'enquête publique et quels sont les effets de cet éventuel travail ?

Dans certains cas, le législateur prévoit précisément la transmission des résultats de l'enquête publique à la commission consultée¹⁸³⁸. Dans cette hypothèse, il nous semble que la commission peut certainement examiner ces résultats et en tirer des conclusions pour son avis¹⁸³⁹. Par contre, pour B. JADOT, à défaut d'indication textuelle expresse, la trans-

1837. Exemples :

- enquête publique et conseils consultatifs : suivant l'article 108, § 2, du C.W.A.T.U.P., il n'y a pas de recours du fonctionnaire délégué pour absence de prise en compte des résultats de l'enquête si une C.C.A.T. est intervenue. On remarque que, dans ce cas, le fonctionnaire délégué peut par contre introduire un recours pour défaut de prise en compte de l'avis de la C.C.A.T. En d'autres termes, quand une C.C.A.T. intervient, le Code accorde à la réaction de cette dernière une plus grande valeur qu'à celle des particuliers au cours de l'enquête publique. De même, comme on va le rappeler, dans bien des cas, les résultats de l'enquête sont transmis à l'un ou l'autre conseil consultatif. Dans le cadre de l'examen des modalités procédurales, nous avons par ailleurs recensé les rapports chronologiques qui existent entre les deux. On peut encore remarquer l'invitation de différents conseils consultatifs à la réunion de consultation préalable à l'étude d'incidences ;
- concertation et enquête publique : dans le cadre de l'article 343 du C.W.A.T.U.P., la concertation n'a lieu que si un nombre minimum de particuliers se sont manifestés au cours de l'enquête publique ;
- conseils consultatifs et initiative : dans le cadre de la procédure de classement (articles 193 et 197 du C.W.A.T.U.P.), un droit d'initiative est ouvert à la C.R.M.S.F. De même, les commissions de conservation des sites Natura 2000 ont un droit d'initiative dans le sens de la révision d'un contrat de gestion active (article 27, § 4, de la L.C.N.). Elles ont également un droit d'initiative en termes de modification des plans d'aménagement existants (article 29n § 1^{er}, de la L.C.N.) ;
- conseils consultatifs et enquête ciblée : on a vu que certains conseils consultatifs ont la possibilité de consulter certaines personnes de leur choix ;
- l'initiative s'accompagne souvent d'une enquête publique et/ou de l'intervention d'un conseil consultatif ;
- un lien existe également entre l'enquête publique et les commissions consultatives du fait de l'obligation de réitération dont il a été question ci-dessus.

1838. Voy. ci-dessus.

1839. Le législateur souhaite qu'elle le fasse : pourquoi, sinon, les lui transmettre ?

mission dont il vient d'être question ne semble pas constituer un élément suffisant permettant de justifier que la commission consultée « soit tenu(e) de porter une appréciation sur les réclamations dont (elle) a connaissance »¹⁸⁴⁰.

Dans le cadre de la procédure d'élaboration du plan de secteur, le Conseil d'Etat considère, au contraire, que l'examen des résultats de l'enquête publique par la C.R.A.T. constitue une obligation dans le chef de cette dernière¹⁸⁴¹ et son avis apporte la garantie que les réclamations ont fait l'objet d'un examen technique par un organe spécialisé¹⁸⁴². Si la C.R.A.T. n'a pas examiné les réclamations ou qu'elle ne l'a pas fait adéquatement ou entièrement, le gouvernement peut cependant corriger le défaut d'examen au moment d'adopter le plan de secteur¹⁸⁴³. Il est même tenu de le faire, ce qui implique en réalité qu'il doit lui-même, en tout état de cause, procéder à un examen des résultats de l'enquête¹⁸⁴⁴.

1840. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 328; voy. ég. p. 329. Voy. ég., à propos de l'avis de la C.C.A.T. dans le cadre de l'élaboration du P.C.A., F. HAUMONT, « L'urbanisme », in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 341: « Il s'agit d'une mission dévolue au conseil communal. Ceci n'exclut évidemment pas que la commission examine et réponde aux réclamations ».

1841. Pour un exemple où le Conseil d'Etat a considéré que la C.R.A.T. avait correctement rempli sa mission à cet égard, voy. C.E., 3 févr. 1986, *Tanghe*, n° 26.127.

1842. La jurisprudence est pléthorique. Voy. not. C.E., 27 nov. 1992, *crts Duray*, n° 41.209; C.E., 12 janv. 1989, *Beuckelaers*, n° 31.740; C.E., 24 mars 1988, *Van der Linden*, n° 29.680; C.E., 26 sept. 1985, *Immobilière Van Rymenant*, n° 25.661; C.E., 29 juin 1982, *Hauseux*, n° 22.391; C.E., 10 juin 1982, *Van den Bossche*, n° 22.326; C.E., 10 juin 1982, *Caillau*, n° 22.324; C.E., 24 juin 1980, *Hiernaux*, n° 20.457. Le professeur F. HAUMONT admet la solution, en considérant même que « cet avis constitue l'aboutissement de la phase consultative de l'élaboration des plans, et, à ce titre, tient lieu en quelque sorte de synthèse des opinions exprimées et de leur arbitrage » (F. HAUMONT, « De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement », note sous C.E., 24 juin 1980, *De Coster*, n° 20.450, *A.T.D.F.*, 1981, p. 20). L'auteur donne donc à l'avis de cette commission une importance prépondérante par rapport à ceux des autres organes et par rapport aux réclamations du public. Au contraire, B. JADOT estime qu'il ne faut pas attribuer de valeur prépondérante à l'avis de la C.R.A.T. et qu'il n'« annule » pas les autres: il ne détermine pas plus que les autres les limites matérielles de l'appréciation de l'autorité (B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, note 76). En ce qui concerne la qualification par le Conseil d'Etat de la C.R.A.T. en tant qu'organe spécialisé, nous renvoyons à ce que nous en avons dit ci-dessus.

1843. C.E., 19 déc. 1985, *Van Hoeymissen*, n° 25.994, *Am.*, 1986, p. 35 et obs. M. BOES, qui lit également l'arrêt dans ce sens; voy. ég., par ex., C.E., 27 juin 1989, *de Burbeke de Wezembeek et crts*, n° 32.825.

1844. C.E., 10 mars 1987, *Lambert*, n° 27.627; C.E., 9 janv. 1986, *Laureyssens*, n° 26.043; C.E., 26 sept. 1985, *Immobilière Van Rymenant*, n° 25.661; C.E., 26 janv. 1982, *Liedekerke*, n° 21.935; M. PÂQUES, « Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions », in *Het Milieu – L'environnement*, Turnhout, Fédération royale des notaires belges, 1993, p. 176.

La jurisprudence a également mis à charge du fonctionnaire délégué, dans le cadre de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme, une obligation d'examen des réclamations¹⁸⁴⁵. Elle a fait de même à propos de l'intervention de la C.R.M.S.F. dans le cadre de la procédure de classement¹⁸⁴⁶. Or on constate que le législateur a clairement octroyé une portée plus importante tant à l'avis de la C.R.A.T. qu'à celui du fonctionnaire délégué¹⁸⁴⁷ ou de la C.R.M.S.F., en y associant une obligation de motivation formelle¹⁸⁴⁸. L'enseignement relatif à l'intervention de la C.R.A.T. pourrait donc devoir être transposé aux interventions des autres commissions auxquelles le législateur reconnaît une portée particulière, par exemple par le renvoi à une obligation de motivation formelle. Il s'imposerait alors que le Conseil d'Etat adapte, par exemple¹⁸⁴⁹, en ce sens sa jurisprudence¹⁸⁵⁰ relative à l'intervention de la C.C.A.T. dans le cadre de l'élaboration du P.C.A.¹⁸⁵¹. En effet, par l'instauration de la déclaration environnementale, qui doit comporter une réponse à l'avis de la C.C.A.T., le législateur doit être considéré comme ayant conféré une certaine importance à cet avis¹⁸⁵².

Ceci dit, en mettant à charge du fonctionnaire délégué l'examen des réclamations, le Conseil d'Etat semble également prendre argument de la transmission du dossier qui doit obligatoirement lui être faite, en

1845. C.E., 17 sept. 1982, *Crts Bournonville*, n° 22.487.

1846. C.E., 10 juill. 1981, *Lacourt et Staes*, n° 21.357.

1847. F. HAUMONT, « De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement », note sous C.E., 24 juin 1980, *De Coster*, n° 20.450, *A.T.D.F.*, 1981, p. 20.

1848. En ce qui concerne l'avis de la C.R.A.T., cette obligation est associée à la décision du gouvernement, s'il s'en écarte (voy. ci-dessus). En ce qui concerne l'avis du fonctionnaire délégué et celui de la C.R.M.S.F., elle s'applique à l'avis lui-même (articles 107, § 2, et 201 du C.W.A.T.U.P.). Dans son arrêt n° 20.455 du 24 juin 1980, *De Gregorio*, le Conseil d'Etat a également fait reposer sur l'exigence de motivation formelle l'obligation d'examen des réclamations par la commission royale des monuments et des sites, en droit de la protection du patrimoine.

1849. Car cela vaudrait notamment dans le cadre de l'élaboration de tous les instruments dont l'adoption doit être accompagnée d'une déclaration environnementale.

1850. Adoptée éventuellement contre la volonté du législateur (voy. l'indication suivante dans les travaux préparatoires de la loi organique de 1962, *Annales*, Sénat, 1959-1960, p. 1294: « la commission consultative donnera son avis sur les observations présentées à l'enquête et finalement le pouvoir communal prendra sa décision: approuver ou improver le projet »; on n'est cependant pas certain que le législateur entendait viser par là, plutôt qu'une simple possibilité, une obligation dans le chef de la commission consultative).

1851. C.E., 20 mars 1992, *s.a. Gesim*, n° 39.039: la C.C.A.T. ne doit pas examiner les résultats de l'enquête publique relative au projet de P.C.A.

1852. On rappelle d'ailleurs que, depuis le décret du 27 novembre 1997, la décision du conseil communal devait déjà expressément être motivée si elle s'écartait de l'avis de la C.C.A.T. (voy. l'article 51, § 5, alinéa 2, ancien du C.W.A.T.U.P.).

ce compris avec les réactions du public¹⁸⁵³. Or ce dossier doit également être transmis, dans le cadre de la procédure d'adoption du plan de secteur, à la C.R.A.T.¹⁸⁵⁴ et, dans le cadre de la procédure de classement, à la C.R.M.S.F.¹⁸⁵⁵. Il ne serait donc pas exclu que la jurisprudence du Conseil d'Etat doive également s'étendre aux conseils consultatifs dont le législateur a clairement prévu l'intervention après l'enquête publique, quand les résultats de cette dernière doivent leur être transmis^{1856, 1857}.

Dans cette hypothèse, il faudrait déterminer si le critère de l'intervention postérieure à l'enquête publique et celui de la transmission des résultats de cette dernière sont ou non cumulatifs. Nous pensons qu'ils le sont : rien ne permet de dire qu'en organisant la procédure de manière telle qu'un conseil consultatif puisse prendre connaissance des résultats de l'enquête publique avant de remettre son avis, le législateur ait en réalité voulu, ni plus ni moins, accorder plus d'importance à la participation représentative qu'à la participation directe. Si c'était le cas, la situation pourrait être considérée comme étant contraire à la Convention d'Aarhus, sauf en ce qui concerne son article 8¹⁸⁵⁸. En revanche, l'obligation de transmission des résultats permettrait éventuellement de considérer qu'il y a dans le chef du conseil consultatif une obligation d'examen des résultats de l'enquête publique.

A supposer que les résultats de l'enquête publique doivent être examinés par les conseils consultatifs qui en reçoivent communication avant de rendre leur avis, cela aurait-il pour effet de limiter en quoi que ce soit la marge de manœuvre dont ces conseils disposent pour rendre cet avis, comme ce qui découle des effets des résultats de la participation à l'égard de l'autorité? En d'autres termes, les résultats d'un mode de participation sont-ils susceptibles d'influencer ceux d'un autre mode de participation? La réponse à cette question est négative : les commissions consultatives ici concernées ne peuvent s'être vu attribuer par le législateur qu'un rôle de compilation et d'analyse des réactions formulées au

1853. Voy. l'arrêt *Bournonville* qui vient d'être cité.

1854. Article 43, § 4, du C.W.A.T.U.P.

1855. Article 201 du C.W.A.T.U.P.

1856. Ce qui n'est pas le cas, à notre sens, lorsqu'un délai insuffisant est prévu entre la fin de l'enquête publique et la fin du délai dont l'organe de participation représentative dispose pour rendre son avis.

1857. Telle semble du reste être la position qu'il a adoptée à propos de l'intervention de la commission de concertation telle qu'elle est prévue dans le C.O.B.A.T. Dans l'arrêt n° 134.772 du 9 septembre 2004, *Ville de Bruxelles et crts*, il vise la réponse par la commission aux réclamations introduites, alors qu'elle n'est nullement prévue par le Code, qui ne vise que la postériorité de l'intervention de la commission par rapport à l'enquête et l'obligation de lui transmettre les réclamations déposées.

1858. Voy. l'examen de cette disposition dans la seconde partie de notre travail.

cours d'une enquête publique et elles sont évidemment appelées à faire valoir une opinion personnelle sur le projet qui leur est soumis¹⁸⁵⁹. Il y va de l'effet utile de la mise en place de ces commissions et de leur composition, savamment calculée comme indiqué ci-dessus. Le Conseil d'État donne également une réponse négative à cette question¹⁸⁶⁰. En d'autres termes, les résultats de l'enquête publique ne limitent que le pouvoir d'appréciation de l'autorité et non celui des commissions consultatives.

Quoi qu'il en soit, s'il y a eu un examen des résultats de l'enquête publique par une commission consultative, l'autorité peut-elle se reposer sur lui pour remplir son obligation de prise en compte? Dans le cadre de l'élaboration des plans de secteur en droit wallon, le gouvernement a l'obligation de motiver sa décision s'il s'écarte de l'avis de la C.R.A.T.¹⁸⁶¹. On en déduit généralement que, si la C.R.A.T. a procédé à un examen des réclamations et y a correctement donné suite dans son avis, le gouvernement n'a pas l'obligation de donner lui-même une réponse à ces réclamations, s'il suit l'avis de la C.R.A.T.¹⁸⁶². Le Conseil d'État juge, en effet, qu'il suffit que les auteurs d'une réclamation puissent découvrir dans l'arrêt adopté le plan ou dans les avis auxquels celui-ci se réfère la raison pour laquelle elle a été rejetée¹⁸⁶³.

Cette solution est-elle applicable aux avis de toutes les commissions ou seulement à ceux vis-à-vis desquels le texte concerné fait une obligation de motivation à l'autorité? Sur la base de la jurisprudence du Conseil d'État en matière de motivation formelle des actes administratifs, on peut dire que, quand l'autorité est tenue à une obligation générale de moti-

1859. Dans le même sens, voy. B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 134.

1860. Pour le Conseil d'État, la mission de la C.R.A.T. ne se limite pas à l'examen des observations formulées au cours de l'enquête publique: alors qu'on peut attendre d'elle qu'elle ne se «retranche» pas derrière les réclamations ou leur absence (C.E., 12 janv. 1989, *Beuckelaers*, n° 31.740), elle est appelée à donner au gouvernement un avis sur les mesures générales d'aménagement requises pour les besoins économiques et sociaux de la région et à lui servir de fil conducteur (C.E., 12 janv. 1989, *Beuckelaers*, n° 31.740; C.E., 5 avril 1990, n° 34.596; C.E., 19 déc. 1995, *Van Hoeymissen*, n° 25.994) et elle peut également formuler des propositions de sa propre initiative (C.E., 23 févr. 1982, *Vermer*, n° 22.072; C.E., 10 juin 1982, *Caillau*, n° 22.234; C.E., 29 juin 1982, *Semega*, n° 22.390; C.E., 12 janv. 1989, *Beuckelaers*, n° 31.740; F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 292). On peut sans doute dire de même en ce qui concerne la C.C.A.T. (C.E., 23 mai 1985, *Commune de Wemmel*, n° 25.352; C.E., 23 mars 1984, *Masurel*, n° 24.167; C.E., 23 févr. 1982, *Vermer*, n° 22.072) et, plus globalement, de tout conseil consultatif.

1861. Article 44, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.

1862. C.E., 17 juin 1998, *Bormans-Colson et Gerrits-Bormans*, n° 74.309, *T.R.O.S.*, 1998, p. 687.

1863. C.E., 29 oct. 2002, *Dombier*, n° 112.020.

vation formelle¹⁸⁶⁴, sa décision peut renvoyer à un avis rendu au cours de la procédure pour autant que cet avis soit lui-même suffisamment motivé¹⁸⁶⁵ et que l'autorité montre qu'elle a fait sienne l'avis auquel elle entend renvoyer¹⁸⁶⁶, un simple visa ne pouvant suffire à cet égard¹⁸⁶⁷. Autrement dit, si une commission a réalisé une analyse des résultats de l'enquête publique, rien ne s'oppose à ce que, pour assurer sa réponse, « l'autorité compétente (...) (s'appuie) sur les avis des services (...) consultés sans néanmoins pouvoir motiver régulièrement sa décision en effectuant un renvoi strictement formel auxdits avis »¹⁸⁶⁸. Cela étant, si le dossier comprend des avis divergents, l'autorité doit alors indiquer pourquoi elle a suivi telle opinion plutôt qu'une autre¹⁸⁶⁹. Or, en l'absence de texte explicite comparable à celui qui vaut pour les plans de secteur, rien ne permet de soutenir qu'il faudrait s'écarter de cette jurisprudence.

§ 4. Les risques de la participation dans le chef des particuliers

L'exercice par les particuliers de leur droit de participer pourrait-il donner lieu à des sanctions à leur encontre? La question mérite d'être posée, car à tout droit correspond des obligations et, au fur et à mesure du développement de la participation et de la « dilution des responsabilités »

1864. C'est-à-dire pas seulement dans le cas où elle s'écarter de l'avis d'une commission.

1865. C.E., 27 mars 2003, *Clantin*, n° 117.644; C.E., 25 oct. 2000, *Dupont et crts*, n° 90.447. L'avis doit par ailleurs être reproduit dans la décision ou y être joint.

1866. Comp. C.E., 26 juin 2000, *s.a. Gralex*, n° 88.229; C.E., 27 janv. 1999, *Hourmandoyen*, n° 78.274; C.E., 14 oct. 1998, *État belge*, n° 76.391; C.E., 14 mars 1997, *Coppiepers*, n° 65.228; C.E., 25 févr. 1997, *Talmas*, n° 64.753; C.E., 19 juin 1995, *Peuskens*, n° 53.813.

1867. C.E., 10 mars 1997, *Rohr-Dartevelle*, n° 65.055.

1868. J. SAMBON, « Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets », in *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 235, citant D. LAGASSE, « Les autorisations d'exploitation des établissements dangereux, insalubres et incommodes : vers un contrôle plus rigoureux de la motivation », *Rev. dr. commun.*, 1980, p. 190 et J.-F. NEVEN, « La motivation du permis d'exploiter », *Am.*, 1987, p. 106. Dans son arrêt n° 124.571 du 23 octobre 2003, *Fauconnier et Dedoyard (Am.-Env.)*, 2004, p. 103, en rappelant que les réclamants et, à leur suite, le juge de l'excès de pouvoir doivent être à même de comprendre les motifs pour lesquels les réclamations n'ont pas été suivies, le Conseil d'État renvoie à l'avis de la C.C.A.T. ainsi qu'à la note rédigée à l'attention du collège échevinal par l'architecte-urbaniste, qui exposait en quoi le projet avait été amélioré pour satisfaire aux demandes antérieures des riverains et dont les précisions avaient été entièrement reproduites dans l'avis de la C.C.A.T., pour considérer que ces précisions confortaient adéquatement les motifs retenus par l'autorité administrative.

1869. C.E., 20 déc. 2001, *Callewaert*, n° 102.158; C.E., 23 déc. 1999, *Olivier et crts*, n° 84.387.

qu'elle peut entraîner¹⁸⁷⁰, il pourrait bien, par exemple, être de plus en plus question des devoirs des citoyens vis-à-vis de l'administration¹⁸⁷¹.

A. *Les sanctions liées à la participation*

1. *Les sanctions pénales*

Aucun des textes que nous examinons ne prévoit de sanction pénale spécifique pour quelque intervention que ce soit d'un particulier dans le cadre de la mise en œuvre d'un mode de participation : en elle-même, la participation n'est pas pénalement répréhensible.

Ceci étant, il n'est pas exclu qu'en participant, un particulier se rende responsable d'une infraction de droit commun. Cela pourrait par exemple être le cas, s'il venait à déposer une pétition reprenant de fausses coordonnées de tiers, l'imitation de la signature de tiers, voire l'altération du texte de la pétition après sa soumission à la signature par des tiers, se rendant par là éventuellement coupable d'un faux en écriture et/ou d'un port public de faux nom¹⁸⁷². Bien que bénéficiant de la protection de principe de l'article 19 de la Constitution, une intervention au cours d'une enquête publique pourrait également être diffamatoire ou calomnieuse au sens des articles 443 et suivants du Code pénal¹⁸⁷³. La reproduction obligatoire de l'article 196 du Code pénal dans le formulaire de demande de mise en œuvre d'une consultation populaire communale¹⁸⁷⁴ n'est

1870. Voy. not. A. BUTTGENBACH, *Principes généraux – Organisation et moyens d'action des administrations publiques*, Bruxelles, Larcier, 1954, p. 392; J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1998, p. 338. Nous reviendrons sur cette question dans la seconde partie.

1871. Voy. J. DE STAERCKE, «Le principe de bonne citoyenneté et le principe de chercher bon droit – Partie I», *C.D.P.K.*, 2004, p. 75, qui parle des «principes de bonne citoyenneté» comme constituant le pendant des principes de bonne administration.

1872. Sur ces diverses hypothèses, voy. les articles 196 et 231 du Code pénal et, pour un commentaire de ces dispositions, voy. A. DE NAUW, *Initiation au droit pénal spécial*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1987, pp. 25 et s. et pp. 68 et 69. Sur la mise en œuvre potentielle de l'article 196 du Code pénal dans l'hypothèse ici visée, comp. dans le même sens, à propos de la consultation populaire communale, L.T.V., «Volksinitiatief en gemeentelijk referendum», note sous Civ. Anvers (réf.), 10 juin 1997, *C.D.P.K.*, 1997, p. 638.

1873. Sur ces textes, voy. not. A. DE NAUW, *Initiation au droit pénal spécial*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1987, pp. 226 et s. En jurisprudence, il a déjà été jugé qu'un écrit adressé au Conseil d'État doit être considéré comme adressé ou communiqué à plusieurs personnes au sens de l'article 444, alinéa 6, du Code pénal (Corr. Gand, 21 mai 1951, *R.W.*, 1951-1952, col. 611) et la même qualification devrait sans doute être *a fortiori* accordée à une réclamation déposée au cours de l'enquête publique.

1874. Voy. l'article L1141-3 du C.D.L.D.

d'ailleurs qu'une expression de ce risque¹⁸⁷⁵. Si, donc, il n'existe aucune disposition qui pénalise spécifiquement celui qui met en œuvre son droit de participer, il n'existe pas d'avantage de disposition qui écarte l'application du droit pénal général dans le cadre de cette mise en œuvre.

2. *Les sanctions civiles*

Jusqu'à présent, il n'a jamais été question de désigner l'auteur d'une réclamation qui est à l'origine d'une modification du projet sur lequel l'autorité a statué, comme partie adverse dans le cadre d'un recours devant le Conseil d'Etat. Cela peut paraître évident, en considérant que les particuliers qui s'expriment dans le cadre de la mise en œuvre du droit de la participation n'ont pas les caractéristiques de l'autorité administrative. Nous avons cependant vu que la question n'est peut-être pas aussi simple à tout le moins en ce qui concerne les commissions consultatives.

Ceci dit, dès lors que, comme on l'a vu, les résultats de la participation produisent de véritables effets de droit¹⁸⁷⁶, l'intervention dans le cadre d'une enquête publique ou d'un autre mode de participation¹⁸⁷⁷ ne pourrait-elle pas engager la responsabilité civile de son auteur quand elle a influencé la décision finalement adoptée par l'autorité, si cette décision cause à autrui un grief et, évidemment, si l'intervention en question est, pour une raison ou pour une autre, fautive?¹⁸⁷⁸ Dès lors que, dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, le fonctionnaire délégué qui

1875. D'autant que, dans ce cadre, les particuliers sont susceptibles d'utiliser le mécanisme à des fins détournées de l'objectif poursuivi par le législateur (comp., mais en dehors de notre matière, Civ. Anvers (réf.), 10 juin 1997, et note L.T.V., *C.D.P.K.*, 1997, p. 636).

1876. Ils limitent le pouvoir d'appréciation dont l'autorité dispose, l'obligent éventuellement à modifier le sens de sa décision ou, au contraire, l'empêchent d'en changer.

1877. Comp., à propos du comité d'accompagnement: lorsqu'il est valablement institué, le comité d'accompagnement exerce à tout le moins une « certaine forme de surveillance » d'une exploitation. Il encourt donc sans conteste une responsabilité dans le contrôle (C.E., 23 juin 1994, *De Bus et Duchatelet*, n° 48.186, *Am.-Env.*, 1994, p. 195 et obs. B. JADOT).

1878. En évoquant cette question à propos de l'enquête administrative, J. DEMBOUR estime que « l'affirmative est certaine » (J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1955, p. 95). Dans un sens comparable, voy. J. DE STAERCKE, « Le principe de bonne citoyenneté et le principe de chercher bon droit – Partie I », *C.D.P.K.*, 2004, p. 84. Comp. ég., à propos de « l'association » qui porte sur l'élaboration de la règle (que l'auteur oppose à la « co-décision »); M. LEJEUNE, « Les mécanismes de prévention et de conflits d'intérêts », in *Les conflits d'intérêts*, Bruges, La Chartre, 1990, p. 56, citant le rapport Herman-Michielsens et Lallemand sur le projet de loi portant l'organisation, la composition et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, *Doc.*, Sénat, 1981-1982, n° 246/2, p. 97: « on peut sans doute dire que "l'association établit une coresponsabilité dans l'élaboration de la norme", du plan ou de la décision ».

rend un avis, même implicite, sur une demande de permis d'urbanisme est considéré comme «prenant part à la procédure administrative» et est, de ce fait, maintenu à la cause en tant que partie adverse, en sus de la commune¹⁸⁷⁹, ne doit-on pas en déduire que tous ceux qui rendent un avis prennent part à cette procédure, avec nécessairement une conséquence juridique?

Pour répondre à cette question, on peut prendre les trois exemples suivants de réactions de réclamants au cours d'une enquête publique: la réclamation négative formulée dans le but de retarder autant que faire se peut la réalisation du projet et qui relève clairement du phénomène N.I.M.B.Y. (premier exemple), l'information erronée (deuxième exemple) et la pétition falsifiée, soit en ce qui concerne le nombre de signataires, soit en ce qui concerne le contenu du message (troisième exemple).

Avant tout, il faut déterminer si la réaction est fautive ou non. Dans le premier exemple, dès lors que, dans l'état actuel du droit, aucun texte n'interdit expressément les réclamations de type N.I.M.B.Y.¹⁸⁸⁰, il nous semble peu probable qu'un juge considère la réaction comme étant fautive¹⁸⁸¹. Dans le deuxième exemple, tout dépendrait sans doute de l'intention de celui qui fournit l'information puisqu'à nos yeux, celui qui fournit une information erronée en toute connaissance de cause peut être considéré comme commettant une faute. Dans le troisième exemple, au regard du critère de l'homme honnête, diligent et prudent, la faute nous paraît évidente, qu'il y ait ou non infraction pénale.

Pour que la responsabilité extra-contractuelle de l'auteur de la réaction puisse être mise en cause, encore faudrait-il qu'il y ait un lien causal entre la réaction fautive et le dommage. Dans chacun des trois exemples ci-dessus, le critère de la «condition nécessaire»¹⁸⁸² pourrait-il être rempli, en ce sens que, sans la faute, le dommage ne se serait pas produit? A notre sens, tout dépend ici du contenu de la réclamation et, dans les cas où il correspondrait en réalité à des considérations que l'autorité aurait elle-même pu émettre spontanément au regard de l'objet de la police concernée, il est loin d'être certain que le critère du lien causal puisse être

1879. C.E., 23 févr. 2006, *A.s.b.l. Grez-Doiceau, urbanisme et environnement*, n° 155.519; C.E., 16 déc. 2005, *Bellet et Rosier*, n° 152.846.

1880. Dans notre examen des finalités de la participation, nous verrons qu'il est même possible d'aller plus loin que ce constat.

1881. Et ce, sans parler de la difficulté concrète de déterminer quand une réaction relève ou non du phénomène N.I.M.B.Y.

1882. M. VANWIJCK-ALEXANDRE, *Théorie générale des obligations – Livre I (partim): Les faits juridiques, source des obligations*, éd. ULg, 2003-2004, p. 25. Voy. ég. M. DEKETELAERE, «Milieu en burgerlik aansprakelijkheidsrecht», in *Handboek milieurecht*, Bruges, La Chartre, 2001, p. 1157.

établi avec certitude¹⁸⁸³. La discussion pourrait donc porter sur le caractère manifestement fondé ou non de la réclamation.

Dans la mesure où, précisément, entre la réaction du particulier et le dommage, s'interpose nécessairement la décision de l'autorité, il convient également de prendre en considération, en sus du critère de la «condition nécessaire», la théorie de l'équivalence des conditions, celle de la *causa proxima*, celle de la causalité adéquate ou celle de la causalité efficiente¹⁸⁸⁴. Car il se peut, en effet, que l'autorité commette elle-même une faute en adoptant sa décision¹⁸⁸⁵, voire, plus précisément, dans la mise en œuvre de son obligation de prise en compte¹⁸⁸⁶.

Dans le premier exemple – celui du phénomène N.I.M.B.Y. –, la réponse à la question du lien causal est intimement liée à la finalité que l'on attribue à la participation. A titre d'exemple, si l'enquête publique avait essentiellement pour objet de fournir à l'autorité des informations dans un but d'intérêt général, il appartient à l'autorité de se démarquer des réactions qui relèvent du phénomène N.I.M.B.Y.. Dans cette mesure, s'il ressort du dossier administratif ou de la motivation formelle de la décision que l'autorité s'est laissé influencer par ces réactions¹⁸⁸⁷, cette autorité pourrait être considérée comme ayant commis une faute. En revanche, dans la même hypothèse, la faute de l'autorité pourrait ne pas être établie si la finalité de l'enquête était de fournir aux particuliers une garantie de protection de leurs droits et intérêts et, encore moins, si elle était de permettre à l'autorité de jouer un rôle d'arbitre entre des intérêts divergents. A supposer qu'il y ait également faute dans le chef de l'auto-

1883. Sur cette difficulté, comp. D. DÉOM et B. PÂQUES, «Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers», *Am.-Env.*, 1995, n° spéc., p. 60.

1884. On sait que la première est celle qui est généralement retenue en jurisprudence mais que les autres n'en sont pas absentes (M. VANWIJCK-ALEXANDRE, *Théorie générale des obligations – Livre I (partim): Les faits juridiques, source des obligations*, Éd. ULg, 2003-2004, pp. 26 et s.). Pour R.O. DALCQ et G. SCHAMPS, la théorie de l'équivalence des conditions domine toujours mais il y a un fléchissement vers celle de la causalité adéquate (R.O. DALCQ et G. SCHAMPS, «Examen de jurisprudence 1987 à 1993 – La responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle», *R.C.J.B.*, 1995, nos 126 à 148).

1885. Sur la faute de l'autorité dans le cadre de la délivrance des autorisations administratives, voy. D. DÉOM et B. PÂQUES, «Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers», *Am.-Env.*, 1995, n° spéc., pp. 52 et s. Plus précisément en lien avec la question ici examinée, voy. p. 60, où les auteurs examinent le partage de responsabilité entre les autorités «qui participent par l'émission d'avis à la délivrance d'actes administratifs» et celles qui délivrent effectivement ces actes.

1886. Par exemple parce qu'elle tiendrait compte d'une réclamation manifestement déraisonnable ou parce qu'elle interpréterait mal une réclamation.

1887. Cela peut être le cas quand – ce qui arrive fréquemment en pratique – l'unique motif de refus d'une autorisation tel qu'il y est exprimé se réfère au fait que le projet a fait l'objet de réactions négatives des riverains.

rité, la responsabilité de l'auteur de la réclamation fautive pourrait donc être mise en cause, en appliquant la théorie de l'équivalence des conditions ou celle de la causalité efficiente. Par contre, elle ne pourrait pas l'être si on appliquait la théorie de la *causa proxima*.

Dans le second exemple – celui de l'information erronée –, il convient avant tout de déterminer l'ampleur de l'obligation de vérification des informations qui lui sont fournies, dans le chef de l'autorité. Dans la mesure où toute décision administrative doit être basée sur des motifs exacts et sur un examen particulier et complet des circonstances de l'affaire¹⁸⁸⁸, il nous semble que cette obligation ne fait pas de doute. Reste évidemment à déterminer jusqu'où l'autorité doit aller dans ses investigations de vérification, suivant le critère de l'administration honnête, diligente et prudente et tout dépendra manifestement des circonstances de chaque affaire¹⁸⁸⁹. A supposer que l'absence de vérification suffisante soit jugée fautive, l'application de la théorie de la *causa proxima* ou celle de la causalité efficiente empêcherait de mettre en œuvre la responsabilité du particulier fautif. Par contre, elle pourrait l'être en appliquant la théorie de l'équivalence des conditions.

Dans le troisième exemple – celui de la pétition falsifiée –, une faute ne pourrait être mise à charge de l'autorité que si la falsification de la pétition était évidente et aurait nécessairement dû être repérée par l'autorité. Dans la majorité des cas, donc, la responsabilité du particulier auteur de la falsification pourra être directement mise en cause.

Enfin, pour que la responsabilité extra-contractuelle de l'auteur d'une réclamation soit mise en cause, il faudrait évidemment, d'une part, qu'une personne s'estime lésée par la réaction fautive du réclamant¹⁸⁹⁰ et, d'autre part, qu'il soit possible d'isoler la faute de ce réclamant parmi les autres éléments qui ont fondé la décision administrative¹⁸⁹¹.

On le voit, si rien ne s'oppose théoriquement à la mise en cause de la responsabilité civile de l'auteur d'une réclamation au cours d'une enquête publique, le faire ne serait pas nécessairement chose aisée.

1888. Voy. ci-dessus.

1889. Comp. le critère de l'investigation nécessaire exposé par F. HAUMONT, «L'information environnementale: la responsabilité des pouvoirs publics», in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, p. 136.

1890. Cela pourrait par exemple être le cas si l'autorité venait à imposer dans sa décision certaines conditions défavorables au demandeur, sur la base d'une information erronée fournie au cours de l'enquête publique.

1891. C'est la difficulté «d'isoler un élément d'une procédure complexe» dont fait état J. DEMBOUR (J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1955, p. 96).

B. Les sanctions liées à l'absence de participation

1. Les sanctions pénales

Quelles que soient les questions conceptuelles que l'on pourrait se poser à ce sujet¹⁸⁹², on doit constater que le législateur n'a jamais prévu aucune sanction pénale pour l'hypothèse de l'absence de mise en œuvre par un particulier de son droit de participer.

2. Les sanctions civiles

Si un particulier introduit un recours juridictionnel contre une décision administrative alors qu'il aurait éventuellement pu, en intervenant dans le cadre d'un mode de participation, éviter qu'elle soit adoptée, sa responsabilité pourrait-elle être mise en cause? Pour répondre à cette question, l'on dira évidemment, avant tout, que ne pas exercer un droit n'est en principe pas fautif. Il ne pourrait cependant pas être exclu que la réponse à la question ici posée puisse être positive, par exemple si, derrière l'absence de participation d'un particulier, il était possible de déceler une volonté de retarder la réalisation d'un projet en profitant de l'arriéré judiciaire: dans une telle hypothèse, essentiellement théorique, l'on pourrait considérer que les limites à l'exercice normal du droit de ne pas participer seraient dépassées¹⁸⁹³. Le contrôle de l'intention serait certes marginal, mais il ne serait pas pour autant exclu. Ceci étant, sans doute la sanction se traduirait-elle avant tout, dans l'exemple choisi, dans l'irrecevabilité du recours¹⁸⁹⁴.

En ce qui concerne les commissions consultatives, on a vu ci-dessus que, le plus souvent, le texte applicable assigne un effet à leur carence: soit l'autorité peut «passer outre», soit leur avis est réputé favorable. Il faudrait donc beaucoup pour que leur responsabilité puisse être engagée.

Enfin, on l'a déjà dit, on peut s'interroger sur les conséquences de l'absence d'intervention des particuliers qui rendrait impossible la mise en œuvre d'un mode de participation¹⁸⁹⁵. Nous renvoyons ici à la réponse que nous avons donnée ci-dessus à cette question¹⁸⁹⁶.

1892. Nous y reviendrons dans nos conclusions générales.

1893. Sur ce critère, voy. L. CORNELIS, *Principes du droit belge de la responsabilité extra-contractuelle*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 88.

1894. Sur cette question, voy. ci-après les liens entre la participation et le contentieux.

1895. Constitution d'un conseil consultatif, d'un comité d'accompagnement, d'une réunion de concertation.

1896. Voy. ci-dessus l'examen des sanctions du champ d'application *ratione materiae* de la participation ainsi que l'hypothèse de l'abstention délibérée de réaction d'une commission consultative.

§ 5. Les liens entre la participation et le contentieux

A. La participation et les délais du contentieux

En ce qui concerne l'enquête publique, l'on sait¹⁸⁹⁷ que, pour autant qu'il mentionne la possibilité du recours et ses formes et délais et qu'il comporte une copie de la décision adoptée, l'avertissement individuel qui doit, le cas échéant, être adressé aux participants pour leur faire connaître cette décision, fait courir à leur égard le délai de recours au Conseil d'Etat contre cette décision¹⁸⁹⁸. On sait également que, quand il est obligatoire, cet avertissement est d'ailleurs le seul à faire courir ce délai, quelle que soit la connaissance que les participants auraient eue de la décision auparavant¹⁸⁹⁹ ou celle qu'ils auraient dû en avoir. Tel est le premier lien entre la participation et le contentieux.

Toujours en termes de délai de recours, il y en a d'autres. Ainsi, la qualité de membre d'un conseil consultatif qui a été appelé à se prononcer sur un projet ne constitue pas une présomption de prise de connaissance de l'acte attaqué plus de soixante jours avant le recours¹⁹⁰⁰. Dans le même ordre d'idée, la participation à une enquête publique et la connaissance de l'existence d'une demande de permis d'urbanisme n'impose pas de se rendre régulièrement à la maison communale pour vérifier si le permis a été accordé ou non¹⁹⁰¹. De même, le respect de la condition de l'extrême urgence dans le cadre d'une demande de suspension ne s'apprécie pas en fonction de la participation ou non à une enquête publique¹⁹⁰². Par contre, le défaut de notification d'un permis aux participants à l'enquête publique qui a précédé son octroi peut être pris en compte pour apprécier le maintien de l'intérêt d'un requérant à une demande de suspension introduite contre ce permis selon la procédure d'extrême urgence, malgré que l'exécution des travaux soit déjà bien avancée¹⁹⁰³.

1897. Voy. ci-dessus l'information postérieure dans le cadre de l'enquête publique et les sanctions de la violation des modalités procédurales de la participation.

1898. Cela constitue, on l'a vu, un désavantage paradoxal au détriment de ceux qui se manifestent au cours de l'enquête publique.

1899. Voy. C.E., 13 mai 2004, *Subay*, n° 131.427.

1900. C.E., 24 mai 2000, *Renard et crts*, n° 87.558: dans le cas d'espèce, le Conseil d'État avait considéré que, s'il existait des indices permettant de penser que les requérants auraient été informés de l'existence des actes attaqués plus de soixante jours avant l'introduction du recours, la preuve certaine n'en était cependant pas rapportée.

1901. C.E., 12 août 2002, *Vierin*, n° 109.730.

1902. Voy. par ex. C.E., 17 mars 2004, *Commune de Woluwe-Saint-Pierre et crts*, n° 129.411, *Am.-Env.*, 2004, p. 251 (résumé).

1903. C.E., 12 juin 2006, *Parisse*, n° 159.984.

B. La participation et l'intérêt au recours: principe

En principe, la jurisprudence refuse, en revanche, d'établir le moindre lien entre l'intervention d'un particulier dans le cadre d'une enquête publique et son intérêt à agir devant le juge.

Cela va d'ailleurs dans les deux sens: d'une part, le seul fait d'avoir participé à l'enquête ne suffit pas à établir l'intérêt à former un recours en annulation¹⁹⁰⁴ ou à invoquer un moyen déterminé dans le cadre de pareil recours¹⁹⁰⁵ et, d'autre part, l'absence de participation n'empêche pas d'introduire un recours devant l'administrateur actif¹⁹⁰⁶, devant le Conseil d'Etat¹⁹⁰⁷ ou devant le juge judiciaire¹⁹⁰⁸. On considère même que l'accord marqué par un particulier sur un projet au cours d'une procédure de participation ou, plus généralement, d'une procédure d'instruction administrative, ne l'empêche pas d'introduire un recours contre la décision qui consacre ce projet¹⁹⁰⁹.

1904. C.E., 16 déc. 2003, *Cappelen et crts*, n° 126.484; C.E., 19 déc. 1997, *Renard*, n° 70.437; C.E., 11 août 1989, *Wellens*, n° 32.953, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1086 et obs. J. SALMON. À ce sujet, la formule du doyen PÂQUES est particulièrement claire, en termes de justification: «un requérant ne se construit pas un intérêt à agir au Conseil d'État contre un permis d'urbanisme en introduisant une réclamation au cours de l'enquête» (M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 185).

1905. C.E., 28 mars 1991, *Van Halewijn*, n° 36.770; C.E., 11 août 1989, *Wellens*, n° 32.953, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1006 et obs. J. SALMON.

1906. C.E., 17 oct. 1980, *s.a. Siepa*, n° 20.648.

1907. F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 289; J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 303, note 5; B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 120; J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 214; C.E., 16 nov. 2000, *Van Den Bergh et De Vil*, n° 86.072; C.E., 29 juin 2000, *s.a. Gralex*, n° 88.460; C.E., 10 mai 1995, *Cetrano et crts*, n° 53.221, *Am.-Env.*, 1995, p. 259 et obs. J.-F. NEURAY; *J.L.M.B.*, 1996, p. 376 et obs. O. DAURMONT; C.E., 18 juin 1992, *s.a. Solvay et crts*, n° 22.360; C.E., 11 août 1989, *Wellens*, n° 32.953, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1006 et obs. J. SALMON; C.E., 24 avril 1986, *Bodard*, n° 26.398; C.E., 13 mars 1970, *A.s.b.l. L'éducation féminine*, n° 14.018.

1908. Par exemple, face à un plan d'aménagement, l'intervention à l'enquête n'est «pas un préalable à l'exercice d'une action en indemnisation pour dommage de plan» (M. PÂQUES, «Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions», in *Het Milieu – L'environnement*, Turnhout, Fédération royale des notaires belges, 1993, p. 175, citant Gand, 12 sept. 1989, *R.W.*, 1989-1990, p. 368). Cela vaut également pour les autorisations en cas d'action en dommages et intérêts ou en troubles du voisinage (comp. F. LAURENT, *Principes de droit civil*, Bruxelles, Bruylant, 1871, p. 201), d'autant que les autorisations sont en principe délivrées sous réserve des droits des tiers.

1909. Ainsi, pour la Cour d'arbitrage, le fait qu'une commune a participé à l'élaboration d'un permis de bâtir et qu'elle a même émis à son sujet un avis favorable dans le cadre de sa procédure d'instruction n'affecte pas son intérêt à agir contre un décret qui confirme ce permis (C.A., 26 nov. 2003, n° 151/2003, à propos d'une commune agissant sur la base de l'article L1242-2 du C.D.L.D., à l'époque article 271 de la Nouvelle loi communale). De même, il a été jugé par le Conseil d'État que l'apposition par un parti-

C. *La réaction participative : malgré tout génératrice d'un intérêt au recours ?*

La justification de ce que la participation à l'enquête ne suffit pas à établir l'intérêt à agir devant le juge repose sur le constat que la consultation est ouverte à tous : l'intérêt de tout réclamant n'est pas différent de tous ceux à qui l'enquête est ouverte puisque, précisément, l'enquête est ouverte à tous. En d'autres termes, puisqu'il n'y a pas de condition d'intérêt à la participation, comment cette dernière pourrait-elle conférer un intérêt au contentieux ? La circonstance d'avoir déposé une réclamation lors de l'enquête publique n'a donc pas pour conséquence d'individualiser l'intérêt à agir¹⁹¹⁰.

Dans l'arrêt *Rastelli*¹⁹¹¹, le Conseil d'Etat semble cependant avoir jugé dans le sens inverse. Statuant à propos de l'exercice du droit d'initiative, il a indiqué¹⁹¹² qu'un texte qui peut être interprété – peut-être fort largement¹⁹¹³ – comme offrant de manière indirecte un droit d'initiative à tous les habitants d'une région, leur reconnaît un intérêt suffisant à agir en recours¹⁹¹⁴. Il a cependant immédiatement ajouté la condition que le

culier sur une demande d'urbanisme déposée par un autre, de la mention « visa accordé à la condition que (...) » ne peut établir son acquiescement à une décision future ni sa renonciation au droit de former un recours contre la décision (C.E., 17 mai 2004, *Genicot et A.s.b.l. Communauté de défense des résidences de week-end*, n° 131.498).

1910. C.E., 19 décembre 1997, *Renard*, nos 70.437 et 70.438 (le requérant n'était, lors de l'introduction du recours, ni propriétaire ni habitant ni voisin de parcelles situées dans le quartier visé par le plan particulier d'aménagement concerné).

1911. C.E., 18 déc. 2001, *Rastelli*, n° 101.950.

1912. Dans un premier considérant, le Conseil d'État indique qu'un « voisin direct qui a pris une part active à la protection d'un bien, justifie d'un intérêt certain à agir en annulation à l'encontre d'un arrêté qui clôt une procédure de classement en cours ». Cette affirmation du Conseil d'État renvoie cependant également à la proximité de l'habitation du requérant et il n'est donc pas possible d'exclure que ce soit cet élément qui justifie essentiellement, aux yeux du Conseil d'État, l'intérêt à agir. La suite de l'arrêt, où il n'est plus question de « voisin direct » laisse entendre qu'il n'en est rien mais sur la base d'une disposition précise de l'O.P.I. (aujourd'hui intégrée dans le C.O.B.A.T.).

1913. En effet, le texte concerné n'ouvre formellement le droit d'initiative qu'à des a.s.b.l. mais, il est vrai, si elles ont recueilli des signatures auprès des habitants. Le Conseil d'État justifie comme suit sa prise de position : « réserver en ce domaine l'action en justice aux seules associations dont l'objet social consiste à assurer la défense du patrimoine immobilier (auxquelles la disposition légale applicable réserve le droit d'initiative), aboutirait à une violation de la liberté d'association, en donnant à ceux qui s'associent un privilège qu'ils n'auraient pas en agissant seuls ».

1914. « Que l'article (222, § 2, 2°, du C.O.B.A.T.) prévoit que la procédure de classement peut être entamée notamment à la demande d'une association sans but lucratif qui a recueilli la signature de cent cinquante personnes âgées de dix-huit ans au moins et domiciliées dans la Région ; que cette disposition reconnaît ainsi l'intérêt que présentent les mesures de conservation du patrimoine immobilier pour tous les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale ».

particulier prenne une part active à la procédure concernée: pour bénéficier de la présomption d'intérêt à agir, le particulier à qui est censé avoir été attribué le droit d'initiative doit avoir pris une «part active», en l'espèce, à la protection du monument. Autrement dit, il lui faut non seulement être titulaire – même indirectement – d'un droit d'initiative, mais également avoir fait concrètement preuve de son intérêt à la mesure à prendre. Dans son arrêt *Guiot et Detienne*¹⁹¹⁵, le Conseil d'Etat a indiqué, dans le même sens, que les personnes auxquelles une disposition attribue spécialement le droit, agissant collectivement, d'inviter voire de contraindre le gouvernement à entamer une procédure, doivent nécessairement se voir reconnaître un intérêt suffisant à poursuivre en justice, même individuellement, l'annulation de la décision administrative qui refuse d'engager la procédure administrative, de faire accomplir les formalités que celle-ci comporte et qui les prive ainsi d'une chance de voir adopter une décision qui leur est favorable¹⁹¹⁶. La condition de prise de part active à la procédure semble à nouveau être présente dans cet arrêt mais, cette fois, plus précisément par référence à l'exercice du droit de participation.

Peut-on déduire de ces deux arrêts qu'ils constituent un revirement de jurisprudence dans le sens où tout bénéficiaire de tout mode de participation serait présumé avoir un intérêt suffisant à agir devant le Conseil d'Etat, du moins s'il a fait concrètement montre de cet intérêt pour la décision à adopter en prenant une part active dans son élaboration, en exerçant son droit de participation? Ou bien ces deux arrêts ne concernent-ils que le droit d'initiative et ne visent-ils que ceux qui l'ont exercé? Nous ne pouvons nous départir de l'idée que, ce faisant, le Conseil d'Etat a voulu rendre deux arrêts de principe¹⁹¹⁷, susceptibles d'être transposés aux autres modes de participation et aux autres bénéficiaires de ceux-ci¹⁹¹⁸. On remarque d'ailleurs que, dans l'arrêt *Rastelli*, le Conseil d'Etat indique également que ce n'est pas parce qu'une disposition limite à

1915. Approuvé par J. SAMBON, conseil des requérants dans l'affaire *Rastelli* (J. SAMBON, «Le droit de pétition et le déclenchement de procédures par le public: de la participation réactive à la participation proactive», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 72).

1916. C.E., 17 oct. 2002, *Guiot et Detienne*, n° 111.666, *Am.-Env.*, 2003, p. 109.

1917. En effet, le seul élément de prise de part active du requérant que l'on retrouvait dans l'arrêt *Rastelli* était que le requérant exposait lui-même être intervenu en même temps que la commune pour faire cesser des travaux qui risquaient d'endommager le bien dont le classement était envisagé. En tout état de cause, on remarque que la «part active» n'était pas liée à l'intervention dans une procédure de participation.

1918. Dans un sens comparable, à tout le moins en ce qui concerne le caractère de principe de ces arrêts, voy. J. SAMBON, «Le droit de pétition et le déclenchement de procédures par le public: de la participation réactive à la participation proactive», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 76.

certaines personnes un droit d'initiative que l'intérêt à agir devant le Conseil d'Etat serait limité à ces personnes¹⁹¹⁹.

Il existe une autre manière, plus radicale encore, de voir les liens entre la participation et l'intérêt à un recours. En droit de la publicité de l'administration, le Conseil d'Etat considère que, de l'absence de condition d'intérêt pour accéder à l'information, il résulte que le recours porté devant lui contre une décision administrative relative à la mise en œuvre de ce droit d'accès ne doit pas non plus, par dérogation à l'article 19 des L.C.C.E.¹⁹²⁰, répondre à une condition d'intérêt, sous peine de rendre l'exercice de ce droit illusoire¹⁹²¹. Cette jurisprudence pourrait-elle être transposée comme telle en droit de la participation ? Nous ne le pensons pas. En effet, on l'a vu, dans ce domaine, l'éventuelle présomption d'intérêt ne découle tout au plus que de la jurisprudence : contrairement aux textes relatifs à la publicité de l'administration¹⁹²², aucun de ceux qui sont relatifs à la participation ne va expressément dans le sens de l'ab-

1919. La Haute juridiction administrative estime en effet qu'il serait en l'espèce paradoxal de considérer que la disposition concernée (l'actuel article 222 du C.O.B.A.T.) fait du recours au Conseil d'Etat une action attitrée puisque son objectif est, au contraire, d'associer les habitants de la Région à la protection d'œuvres remarquables qui intéressent l'ensemble de cette Région.

1920. Qui est subordonné à l'article 32 de la Constitution, qui n'impose pas la condition de l'intérêt à l'accès à l'information (C.E., 16 mars 2001, *Louis*, n° 94.082 ; C.E., 16 nov. 1999, *Antoun*, n° 83.494).

1921. C.E., 16 nov. 1999, *Antoun*, n° 83.494 ; dans cette affaire, le requérant invoquait expressément que sa requête, dirigée contre une décision de refus de publicité de l'administration, « ne poursui(vait) aucun intérêt direct et personnel (...) et consist(ait) à porter (devant le Conseil d'Etat) une question de fond sur un des principes fondamentaux qui devraient gérer nos scrutins : la transparence de leur déroulement » ; C.E., 2 oct. 1997, *Delwart*, n° 68.610 et C.E., 2 oct. 1997, *S.p.r.l. Ba-Wa*, n° 68.609 : chacun a intérêt à agir en vue du respect de ce droit, et à faire annuler les refus de consultation qui lui sont opposés ; C.E., 14 oct. 1996, *s.a. Électrification du rail et Duchêne*, n° 62.547 : les requérants ont intérêt à contester des décisions qui portent atteinte à l'exercice de ce droit, sans qu'une plus ample justification soit requise. Voy. ég., plus récemment, des arrêts dans lesquels le Conseil d'Etat rappelle certes que le droit d'accès aux documents administratifs – qui est consacrée par l'article 32 de la Constitution a pour conséquence que chacun a le droit, sans devoir justifier d'un intérêt, de consulter les documents et d'en recevoir une copie, mais juge malgré tout utile de constater l'existence, en l'espèce, d'un intérêt particulier dans le chef du requérant : C.E., 12 nov. 2002, *de Liedekerke de Pailhe*, n° 112.495 ; C.E., 9 juill. 1999, *Schepers de Bergstein*, n° 81.740.

1922. L'article 32 de la Constitution offre à « chacun » le droit d'accéder à « chaque » document. L'article 3, § 1^{er}, de la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, remplacé par l'article du même numéro, de 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, interdit aux États membres de subordonner l'exercice du droit d'accès aux documents à un intérêt. Enfin, « tous les textes (légaux) écartent le critère de l'intérêt comme condition d'accès à l'in-

sence de condition d'intérêt¹⁹²³. On ne voit donc pas, à première vue, quel texte il serait possible faire ici prévaloir sur l'article 19 des L.C.C.E.. La jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'intérêt dont il faut faire preuve pour soulever certains moyens liés à la violation des dispositions relatives au droit de la participation¹⁹²⁴ s'opposerait également à une telle transposition.

Quoi qu'il en soit, nous reviendrons sur cette question des liens entre le droit de participer et le droit d'agir en recours, dans nos conclusions générales.

En ce qui concerne les conseils consultatifs, le lien entre la participation et l'intérêt au recours est plus clair. Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, il ne fait pas de doute que la qualité de membre d'un conseil consultatif établit à elle seule l'intérêt à agir contre la décision finale, devant le Conseil d'Etat ou devant le juge judiciaire, à tout le moins via la notion d'intérêt fonctionnel¹⁹²⁵ et, donc, dans les limites de celui-ci¹⁹²⁶. Cette solution est sans doute transposable à l'intervention des particuliers dans un comité d'accompagnement, voire dans le cadre d'une réunion de concertation.

Peut-on en déduire une possibilité pour les conseils consultatifs eux-mêmes d'introduire une action? En principe, il n'y a «*pas d'action en justice sans personnalité*»¹⁹²⁷, mais il est admis que cette règle souffre quelques exceptions. La première est liée à une intervention expresse du législateur mais, en l'espèce, une telle intervention fait *a priori* défaut¹⁹²⁸.

formation» (P.-Y. ERNEUX, «L'accès du notaire aux informations qu'il est légalement tenu de procurer aux parties sur le statut juridique des immeubles», in *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 353).

1923. Notamment pas, à supposer même qu'il constitue une base juridique du droit de la participation, l'article 23 de la Constitution (voy. C.E., 13 juill. 2004, *A.s.b.l. Réserves naturelles et crts*, n° 133.834).

1924. Voy. ci-dessus.

1925. Voy., *a contrario*, C.E., 19 déc. 1997, *Renard*, n° 70.437; C.E., 19 déc. 1997, *Renard*, n° 70.438; C.E., 14 mai 1998, *Renard*, n° 73.687: un requérant ne peut plus se prévaloir d'un intérêt fonctionnel s'il n'est plus membre de la C.C.A.T. au moment où il introduit son recours.

1926. Voy. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 317: il ne peut s'agir que de défendre les prérogatives attachées à la fonction ou celles de l'organe auquel on appartient. Il peut s'agir de la violation des règles de composition, de convocation, de vote. Il peut également s'agir du défaut de demande d'avis. Voy. ég. F. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, «Le décret Natura 2000», in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 348, note 116.

1927. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 303; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 642

1928. À moins qu'il s'agisse de la loi du 23 décembre 1946 elle-même. À ce sujet, voy. J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van State, afdeling administratie – 2. Ontvankelijkheid*, Bruges, La Chartre, 1996, p. 144. Voy. ég. les propos de J. FALYS reproduits par

La seconde découle de la jurisprudence du Conseil d'Etat: on sait notamment qu'il considère recevable le recours de l'organe collégial d'une personne de droit public dont une prérogative a été méconnue. De même, le Conseil d'Etat accueille les entités de fait «*dans la mesure où la loi les associe à l'action des pouvoirs publics, mais uniquement pour la défense de leurs intérêts propres. Il admet qu'une association de fait est recevable à attaquer un acte lorsque, en exécution de la loi, elle doit être associée par l'autorité elle-même à cet acte ou lorsqu'elle doit, en relation avec celui-ci, participer à l'élaboration d'une réglementation ou à une procédure prévue par la loi ou établie en exécution de celle-ci. Encore faut-il que l'association se plaigne de n'avoir pas été associée à l'élaboration de l'acte attaqué. Mais à l'inverse des personnes morales, les groupements de fait ne sont pas recevables à poursuivre l'annulation d'actes qui porteraient atteinte à leurs intérêts collectifs*»¹⁹²⁹. Il ne semble pas exister de jurisprudence dans ce sens à propos des conseils consultatifs¹⁹³⁰, mais on ne voit pas pourquoi celle dont il vient d'être fait mention ne pourrait pas – à supposer qu'elle soit admissible – leur être transposée. Il reste que, «*si l'on va au fond des choses, l'entité collégiale agit au nom de la personne juridique dont elle est l'organe*»¹⁹³¹. Dans notre matière, si l'on opérait cette transposition, on pourrait alors, par exemple, voir surgir un contentieux entre la Région wallonne en tant qu'elle aurait violé l'une des prérogatives d'une commission et ... la Région wallonne agissant par cette commission, ce qui serait pour le moins paradoxal.

D. L'absence de réaction participative: malgré tout exclusive d'un intérêt au recours?

On sait que, si celui qui acquiesce à une décision perd son intérêt à en poursuivre l'annulation¹⁹³², il reste que nul ne peut renoncer par avance au droit de former un recours pour excès de pouvoir¹⁹³³ et que l'acquiescement suppose l'existence d'une décision¹⁹³⁴. Or, au stade de la

P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 643, mais où la capacité et l'intérêt sont fortement mêlés.

1929. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 304. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, coll. sc. de la Fac. de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 644.

1930. Les exemples fournis en doctrine concernent pour l'essentiel les organisations syndicales, les partis politiques, les groupes d'intérêts et les associations culturelles.

1931. J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 304.

1932. C.E., 17 mai 2004, *Genicot et a.s.b.l. Communauté de défense des résidences de week-end*, n° 131.498; C.E., 9 oct. 1997, *Mercier*, n° 68.772.

1933. C.E., 17 mai 2004, *Genicot et a.s.b.l. Communauté de défense des résidences de week-end*, n° 131.498; C.E., 9 oct. 1997, *Mercier*, n° 68.772.

1934. C.E., 17 mai 2004, *Genicot et a.s.b.l. Communauté de défense des résidences de week-end*; C.E., 9 oct. 1997, *Mercier*, n° 68.772.

participation, la décision administrative concernée n'existe la plupart du temps pas encore. En principe, donc, le comportement qu'un particulier adopte au cours d'une procédure de participation ne peut constituer un acquiescement à la décision à venir et une renonciation au recours contre cette décision, même s'il peut éventuellement s'interpréter comme un accord – total ou partiel – sur le projet de décision présenté

En tout état de cause, le fait que le requérant n'ait pas pris part à la procédure de consultation ne permet pas de conclure qu'il aurait approuvé implicitement mais certainement le projet¹⁹³⁵. Le défaut d'intervention au cours d'une procédure de participation est donc *a priori* sans incidence sur la condition de l'intérêt à agir devant le juge: «*la réclamation ne peut être considérée comme une voie de recours préalable qui doit être suivie avant l'introduction du recours auprès du Conseil d'Etat*»¹⁹³⁶. Ceci vaut d'autant plus qu'une renonciation ne se présume pas¹⁹³⁷ et qu'en l'espèce, on doit rappeler que la participation n'est jamais obligatoire.

Dans la mesure où le législateur multiplie les possibilités de participation, ne pourrait-on pas malgré tout considérer que celui qui n'a pas participé alors qu'il avait la possibilité de le faire s'est, implicitement mais certainement, désintéressé du projet considéré?¹⁹³⁸ Certains voudraient effectivement «*que le citoyen veille à faire valoir à temps ses droits dans la procédure administrative et qu'il n'attende pas jusqu'au Conseil d'Etat pour dénoncer leur violation*»¹⁹³⁹. Dans l'arrêt *Asbl L'éducation féminine*¹⁹⁴⁰, le Conseil d'Etat n'a-t-il d'ailleurs pas estimé que l'absence de réclamation au cours de l'enquête publique témoignait d'un défaut de vigilance du requérant? De même, dans l'arrêt *Gralex*¹⁹⁴¹, s'il rappelle que la participation à une enquête publique n'est pas une condition de recevabilité du recours en annulation, le Conseil d'Etat n'a-t-il pas néanmoins recherché la raison d'être de l'absence de réaction de la requérante au cours de l'enquête? Enfin, dans les arrêts *Thys*¹⁹⁴² et *Van Bergen*¹⁹⁴³, le Conseil d'Etat n'a-t-il pas considéré – certes en dehors de notre matière – que le fait de

1935. C.E., 24 avril 1986, *Bodart*, n° 26.398.

1936. F. HAUMONT, «L'urbanisme», in *Rép. not.*, t. XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 626.

1937. M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 500.

1938. Comp. P. LE LOUARN, «Le principe de participation et le droit de l'environnement», *Droit de l'environnement*, 2001, p. 128: pour que la participation ait une réelle utilité, il faut «obliger chaque partenaire à se découvrir».

1939. J. DE STAERCKE, «Le principe de bonne citoyenneté et le principe de chercher bon droit – Partie I», *C.D.P.K.*, 2004, p. 81.

1940. C.E., 13 mars 1970, *A.s.b.l. L'éducation féminine*, n° 14.018.

1941. C.E., 29 juin 2000, *s.a. Gralex*, n° 88.460.

1942. C.E., 28 janv. 1986, *Thys*, n° 26.116.

1943. C.E., 14 juin 1988, *Van Bergen*, n° 30.300.

s'abstenir sciemment, ou avec un degré excessif de légèreté, de faire valoir ses droits dans une procédure administrative pour se plaindre ensuite, une fois que l'administration a pris sa décision, auprès du Conseil d'État de la méconnaissance de ses droits, peut être considéré comme une forme de fraude qui rend son auteur indigne d'avoir recours au juge? Sans doute une réponse plus assurée dans ce sens pourrait-elle être donnée si la ou l'une des finalités de la participation était d'éviter les conflits, ce qui, comme nous le verrons ¹⁹⁴⁴, n'est pas exclu.

E. La réaction participative favorable: malgré tout exclusive d'un intérêt au recours?

Si l'on devait éventuellement établir un lien entre l'absence d'intervention dans le cadre de la participation et le défaut d'intérêt au recours, ne devrait-on pas *a fortiori* en établir un entre ce défaut d'intérêt et une réaction participative favorable au projet soumis à participation? Sur la base, *mutatis mutandis*, des mêmes considérations que celles formulées ci-dessus, ne devrait-on pas admettre que celui qui marque son accord sur un projet au cours de la procédure de participation perd, dans les limites de cet accord, son droit de le contester ensuite en justice? M. LEROY semble effectivement aller dans ce sens quand il indique: «*la situation n'est pas fondamentalement différente si, avant qu'un acte ne soit pris, l'administré se déclare d'accord, ou invite même l'autorité à statuer dans le sens qu'il indique, pourvu que l'acte effectivement pris corresponde en tout point à ce qu'il envisageait*» ¹⁹⁴⁵. Certes, dans l'arrêt Genicot évoqué ci-dessus, le Conseil d'État ne semble pas aller dans ce sens, mais la solution pourrait avoir été retenue tout simplement parce que la mention que le requérant avait apposée sur la demande de permis ne pouvait pas être suffisamment clairement interprétée comme constitutive d'un accord dans son chef.

La jurisprudence qui vient d'être rappelée est-elle par ailleurs applicable à la concertation? Puisqu'à notre sens, les résultats de la concertation obligent dans une certaine mesure l'autorité qui y a participé, n'en va-t-il pas de même vis-à-vis des particuliers qui, en fonction du contenu de ces résultats, pourraient être empêchés d'introduire un recours contre la décision finale?

Le Conseil d'État a eu à connaître d'une situation fort comparable. Au cours d'une réunion informelle préalable à la délivrance d'un permis d'urbanisme, un procès-verbal établi par la commune avait constaté le dégagement d'un accord entre le demandeur et les plaignants qui

1944. Voy. la seconde partie de notre travail.

1945. M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 500.

s'étaient manifestés au cours de l'enquête. Malgré cet « accord », le Conseil d'Etat a rejeté l'exception d'irrecevabilité du recours dirigé par l'un des plaignants contre le permis, en estimant qu'au moment de la réunion, il n'y avait pas encore de décision administrative à laquelle les plaignants auraient pu acquiescer. *A priori* donc, la concertation devrait être traitée comme les autres modes de participation. On remarquera cependant que, juste après avoir adopté cette position, le Conseil d'Etat s'est senti obligé de constater en sus qu'en réalité, il résultait du procès-verbal et d'autres éléments du dossier qu'aucun accord définitif n'était intervenu¹⁹⁴⁶. Dans une autre affaire, une exception d'irrecevabilité du recours était soulevée en raison de ce que la révision de plan d'aménagement attaquée avait fait l'objet d'un consensus en réunion de concertation, auquel avait pris part la requérante. Or, si le Conseil d'Etat a à nouveau rejeter l'exception, c'est en constatant que le contenu précis du futur plan d'aménagement n'avait nullement été précisé lors de cette réunion et que la partie requérante avait pu penser que l'affectation serait autre que celle finalement retenue¹⁹⁴⁷.

Dans la mesure où l'accord qui résulte d'une concertation lie l'autorité dans les limites évoquées ci-dessus, ne peut-on pas, malgré tout, considérer qu'en réalité, la décision administrative existe – dans ces mêmes limites, évidemment – au moment de la conclusion de l'accord de concertation et que, donc, le particulier peut à ce moment valablement renoncer à son recours? Par ailleurs, à nouveau, il y va de l'effet utile de la concertation: quelle serait l'utilité de pousser les divers intervenants à tenter de parvenir à un consensus à propos d'un projet, s'ils pouvaient, immédiatement après, revenir sur leurs dires en attaquant la décision qui le consacre?

Evidemment, on objectera que, si la concertation devait avoir cet effet, cela ne manquerait pas d'inciter les particuliers à ne plus marquer leur accord sur rien en réunion de concertation, voire à ne plus jamais prendre part à une telle réunion. Ce serait effectivement un risque, mais cet inconvénient de « tactique juridique d'évitement des effets de la loi » existe de toute manière vis-à-vis de tout texte légal et réglementaire. Par ailleurs, il faudrait rappeler aux particuliers que la concertation ne les lierait, comme on vient de le dire, que sur les points sur lesquels un accord serait intervenu et aurait été respecté par l'autorité dans sa décision. Dans le même ordre d'idée, les particuliers devraient être conscients de ce que leur intervention, au stade de la concertation, pourrait éventuellement leur épargner les soucis que le contentieux ne manque pas d'engendrer.

1946. C.E., 9 oct. 1997, *Mercier*, n° 68.772.

1947. C.E., 15 janv. 2001, *A.s.b.l. Cliniques de l'Europe*, n° 92.210.

L'effet que nous venons de suggérer devrait-il valoir seulement pour les représentants des particuliers présents à la réunion de concertation : ne devrait-il pas également valoir pour ceux qui les ont désignés pour y assister ? Le principe de la relativité des conventions de l'article 1165 du Code civil ne devrait pas s'opposer à ce que tel soit le cas, dès lors que, comme nous l'avons vu, la relation entre les premiers et les seconds peuvent s'interpréter comme constitutive d'un mandat¹⁹⁴⁸.

Cette réponse, si elle devait être adoptée, entraînerait évidemment le risque que certains des particuliers qui se seraient exprimés au cours d'une enquête publique, refusent d'accorder à certains d'entre eux un mandat pour les représenter en réunion de concertation. Ce faisant, ils s'interdiraient de tenter d'influer davantage sur le contenu de la décision à venir et devraient se préparer à subir les inconvénients matériels et psychologiques du contentieux¹⁹⁴⁹. Dans le même ordre d'idée, ladite réponse pourrait éventuellement susciter de nouveaux recours, qui seraient dirigés, devant le juge civil, contre les représentants qui pourraient être accusés de ne pas avoir correctement exécuté leur mandat.

F. Les résultats de la participation comme éléments de preuve

Il n'est pas exclu que les résultats de la participation entretiennent avec le contentieux un lien supplémentaire : l'avis d'une commission pourrait être invoqué à l'appui de l'exposé d'un risque de préjudice grave difficilement réparable¹⁹⁵⁰, pour étayer un moyen tiré de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ou pour contester une preuve fournie par

1948. Comp. l'avis de la section de législation n° L24.240/9, du 20 mars 1995, *Doc.*, Parl. w., 1995, n° 49/1, p. 59. Voy. ég. l'avis de la section de législation n° L31.079/4, du 6 juin 2001, rendu à propos de l'avant-projet de décret relatif aux conventions environnementales, *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 264/1, p. 10 : « une personne qui est régulièrement représentée à un acte en vertu d'un mandat acquiert la qualité de partie à cet acte, et ce, en dépit du fait qu'elle n'y a pas comparu elle-même ».

1949. Il ne fait par ailleurs pas de doute qu'il sera souvent conseillé aux réclamants d'envoyer certains d'entre eux à la concertation tout en précisant qu'ils ne les représentent pas tous, pour assurer au groupe la possibilité d'introduire le contentieux. C'est un risque lié à l'interprétation qui vient d'être évoquée mais qui l'est en réalité, comme on l'a dit ci-dessus, à tout texte légal ou réglementaire. Par ailleurs, son impact concret devrait être limité si on attribuait également un effet sur le contentieux non seulement à l'intervention au cours d'une procédure de participation mais également à une absence d'intervention...

1950. C'est ce que les requérantes faisaient dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 52.279 du 17 mars 1995, *A.s.b.l. L.R.P.B.O. et a.s.b.l. Aves* (en l'espèce, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension).

la partie adverse¹⁹⁵¹. Il va de soi que, plus cette commission comportera de scientifiques, plus les chances de succès sur la base de son avis seront grandes¹⁹⁵².

Il est déjà arrivé au Conseil d'Etat d'aller plus loin encore¹⁹⁵³, en prenant en considération la dénonciation par les requérants eux-mêmes de l'inconvénient d'un projet au cours d'une enquête publique, pour apprécier l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable dans leur chef¹⁹⁵⁴.

Section IV. Les sanctions de la violation de la nomenclature des effets de la participation

L'absence de prise en compte des résultats d'une enquête publique dans la décision administrative finale entraîne l'illégalité de cette décision¹⁹⁵⁵.

Suivant la jurisprudence traditionnelle, cette sanction ne vaut cependant qu'au bénéfice de l'auteur de la réclamation à laquelle il n'a pas été donné suite¹⁹⁵⁶. Plus récemment, le Conseil d'Etat semble cependant être revenu partiellement sur cette jurisprudence traditionnelle, en

1951. Voy. C.E., 14 oct. 1994, *A.s.b.l. L.R.P.B.O. eta.s.b.l. Aves*, n° 49.675. La directive oiseaux impose aux États notamment de mettre en œuvre une interdiction de capture, avec dérogation possible s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. L'arrêté attaqué autorisait la capture. La partie adverse estimait apporter la preuve qu'il n'existait pas, à ce moment, d'autre solution satisfaisante que la capture en petites quantités des oiseaux. Le Conseil d'Etat remarque que, pourtant, le C.S.W.C.N. avait indiqué que l'élevage était possible et il en déduit qu'il suit nécessairement de ces constatations qu'il existe une autre solution satisfaisante que les captures envisagées par l'arrêté critiqué.

1952. Comp., à propos de l'avis de la commission de recours en matière d'urbanisme, C.E., 21 déc. 2001, *Botton*, n° 102.360; C.E., 17 sept. 1999, *Sauveur*, n° 82.292.

1953. Mais pas aller aussi loin que le droit français qui, à certaines conditions, prévoit la suspension automatique du permis attaqué si les résultats de la participation étaient défavorables (voy. P. ZAVOLI, «La démocratie administrative existe-t-elle?», *Rev. dr. publ.*, 2000, p. 1520). Le lien entre l'absence de mise en œuvre d'un mode de participation pourtant obligatoire et une présomption éventuelle de risque de préjudice grave difficilement réparable à été vu ci-dessus (examen des sanctions de la violation du champ d'application *ratione materiae* de la participation).

1954. C.E., 1^{er} sept. 2003, *Gauthier et crts*, n° 122.359.

1955. C.E., 8 févr. 1983, *'t Sas*, n° 22.915; C.E., 12 janv. 1989, *Beuckelaers*, n° 31.740.

1956. M. PÂQUES, «Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions», in *Het Milieu – L'environnement*, Turnhout, Fédération royale des notaires belges, 1993, p. 175, citant Bruxelles, 11 févr. 1987, *Am.*, 1987, p. 79 et C.E., 24 juin 1980, *Florizoone*, n° 20.456. Tous les arrêts du Conseil d'Etat vont dans le sens de l'annulation partielle.

considérant qu'un requérant qui a participé à l'enquête publique et qui a, au cours de celle-ci déposé une réclamation recevable, justifie de l'intérêt requis pour soutenir, à l'appui de son recours en annulation, que le permis d'urbanisme qu'il critique n'a pas tenu compte des réclamations, ni de la sienne ni de celle des autres réclamants¹⁹⁵⁷.

Dans le cadre de la procédure de délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir, une autre sanction de l'absence de prise en compte peut-elle être trouvée dans le recours obligatoire du fonctionnaire délégué visé à l'article 108, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.? Avec E. ORBAN DE XIVRY¹⁹⁵⁸, nous pensons que l'obligation de prise en compte et de motivation formelle qui l'accompagne ne constitue pas une question de procédure et que la réponse à la question qui vient d'être posée est donc négative. En revanche, une simple possibilité de sanction peut être trouvée au § 2 du même article. Cette disposition offre, en effet, un recours au fonctionnaire délégué dans l'hypothèse où les observations formulées par les particuliers n'ont pas été « rencontrées par la décision du collègue ». Ces termes correspondent à une condition dont le respect est manifestement malaisé à examiner, dans la mesure où elle requiert une appréciation¹⁹⁵⁹.

Un autre effet de la violation de l'obligation de prise en compte pourrait-il consister en l'existence *ipso facto* d'un risque de préjudice grave difficilement réparable dans le cadre du contentieux de la suspension devant le Conseil d'Etat¹⁹⁶⁰? On pourrait, en effet, éventuellement établir une comparaison avec la jurisprudence suivant laquelle un tel risque est présumé en cas d'absence d'étude d'incidences¹⁹⁶¹, de lacunes de cette étude¹⁹⁶², voire d'absence de notice d'évaluation préalable¹⁹⁶³. Nous ne

1957. C.E., 25 nov. 2004, *Pal et Couvreur*, n° 137.667.

1958. E. ORBAN DE XIVRY, « Permis d'urbanisme et procédures », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 181.

1959. Sur les autres conditions de mise en œuvre de cette hypothèse de recours, voy. ci-dessus.

1960. Certains y semblent favorables: comp. M. PRIEUR, « Information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit international et communautaire », in *La protection de l'environnement au cœur du système international et du droit interne – Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 316.

1961. C.E., 26 janv. 1994, *Maniquet et Lecomte*, n° 45.755, *J.L.M.B.*, 1994, p. 578 et obs. B. OJADOT; C.E., 21 janv. 1998, *A.s.b.l. Inter-environnement wallonie et crts*, n° 71.000; C.E., 23 mars 1999, *Borchard et Fazbender*, n° 79.428.

1962. C.E., 12 juin 2002, *Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et crts*, n° 107.792; C.E., 30 avril 1998, *Gregoire et crts*, n° 73.382; N. DE SADELEER approuve cette solution (N. DE SADELEER, « La spécificité de l'appréciation de l'urgence et du risque de préjudice dans les actions en référé en matière d'environnement et d'urbanisme », *Am.-Env.*, 1993, n° spéc., p. 43).

1963. C.E., 14 mars 2000, *Commune de Lontzen*, n° 85.961, *Am.-Env.*, 2000, p. 298 et obs. B. JADOT.

cachons pas que nous estimons cette jurisprudence critiquable, car elle revient, en réalité, à consacrer la possibilité de faire valoir, sur la base d'un moyen d'illégalité de la décision attaquée, un risque de préjudice grave présumé et potentiellement exclusivement théorique ou impersonnel¹⁹⁶⁴, alors que les deux conditions légales de la suspension sont distinctes et cumulatives. Au demeurant, cette jurisprudence s'oppose à celle qui exige un exposé concret du risque de préjudice grave dans toute demande de suspension¹⁹⁶⁵. Elle a d'ailleurs été expressément rejetée par le Conseil d'Etat dans d'autres arrêts portant soit sur l'étude d'incidences¹⁹⁶⁶, soit sur la notice¹⁹⁶⁷,¹⁹⁶⁸. Dans cette mesure, nous répondons par la négative à la question qui vient d'être posée: dans notre esprit, l'existence d'un risque de préjudice difficilement réparable ne peut pas se déduire automatiquement de l'absence de réponse à une réclamation au cours de l'enquête publique, même si les éléments de ce préjudice correspondent au contenu de cette réclamation. Le Conseil d'Etat, lui, s'est déjà prononcé en sens contraire¹⁹⁶⁹. Nous marquons par contre notre accord sur la prise en compte de la création d'un comité d'accompagnement dans l'évalua-

1964. C'est-à-dire qui n'est pas propre à la situation du requérant.

1965. Voy. par ex. C.E., 29 sept. 2000, *Onssels*, n° 89.942; C.E., 4 févr. 2000, *Gerardy*, n° 85.109; C.E., 27 janv. 1999, *Foubert*, n° 78.368; C.E., 14 janv. 1997, *A.s.b.l. Institut Marie-José et crts*, n° 63.978; C.E., 17 mars 1997, n° 65.260.

1966. C.E., 29 sept. 2000, *Hulster*, n° 89.941. Voy. ég., mais implicite, C.E., 18 janv. 1995, *Tossings*, n° 51.182, *Am.-Env.*, 1995, p. 35. Voy. encore, plus récemment, C.E., 27 janv. 2005, *A.s.b.l. Grez-Doiceau urbanisme et environnement et crts*, n° 139.888. Voy. cependant *contra*, dans le sens de la présomption de risque de préjudice, C.E., 15 juin 2006, *Avries et crts*, n° 160.172. La fusion entre ces deux jurisprudences contradictoires s'est sans doute faite dans le judiciaire arrêt n° 163.545 du 12 octobre 2006, *Collard et crts Dethier*, où le Conseil d'Etat indique, d'une part, que les deux conditions de fond de la suspension sont distinctes et que l'une ne peut se déduire de l'autre, d'autre part, que ce principe connaît une exception, suivant laquelle l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable peut être présumée s'il est établi qu'une étude d'incidences n'a pas été réalisée alors qu'elle était obligatoire et, enfin, que cette présomption n'est pas irréfragable et qu'elle peut donc être renversée s'il appert *in concreto* qu'il n'existe pas, au moment de l'introduction du recours, de risque de préjudice grave difficilement réparable.

1967. C.E., 18 juin 2001, *Van den Berge*, n° 96.578; C.E., 25 oct. 2000, *Dupont*, n° 90.447. L'application de la présomption à la seule notice est encore plus contestable dès lors que toutes les demandes de permis doivent en être assorties.

1968. Comp. ég. la jurisprudence relative à l'article 23 de la Constitution. Certains requérants tentent de faire admettre au Conseil d'Etat que, dès lors que cette disposition est en jeu (nous devrions dire: est invoquée), le risque de préjudice grave difficilement réparable est automatiquement établi. Nous verrons dans la seconde partie que le Conseil d'Etat a déjà accepté d'aller dans ce sens dans certaines décisions mais qu'il semble depuis lors être revenu sur cette jurisprudence. Comp. ég. la jurisprudence relative à l'existence de normes de protection paysagère: voy. C.E., 11 févr. 2000, *Schmit*, n° 85.293; C.E., 23 juin 1999, *Villers*, n° 81.222.

1969. C.E., 9 nov. 2001, *Demeulenaere*, n° 100.703.

tion de l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable lié à l'autorisation qui l'institue¹⁹⁷⁰.

Il va de soi que l'absence de prise en compte est également susceptible d'engager la responsabilité civile de l'autorité, pour peu qu'un particulier arrive à établir les deux autres éléments constitutifs de cette responsabilité.

Conclusions

Les résultats de la participation n'ont pas d'effet décisive, à une exception près, qui est liée à l'enquête ciblée relative à la demande de modification de permis de lotir.

De la jurisprudence du Conseil d'Etat, il découle traditionnellement que, face à des interventions techniques, pertinentes, exactes, claires et précises des particuliers, l'autorité compétente a une «*triple obligation de prendre connaissance, d'apprécier et de répondre*»¹⁹⁷¹. Cette triple obligation, qui doit se traduire dans bon nombre de cas dans la motivation formelle de la décision, impose un important travail à l'autorité et, d'un point de vue concret, restreint en grande partie l'ampleur de son pouvoir d'appréciation¹⁹⁷². Il ne serait cependant pas exclu que l'on perçoive ces derniers temps un adoucissement des exigences jurisprudentielles liées à l'obligation de répondre. En l'absence de réaction des particuliers, l'autorité n'a, curieusement, pas de possibilité de modifier son projet de décision. Quand elle suit les résultats de la participation, elle ne doit, curieusement également, pas se justifier s'il s'agit de réclamations formulées au cours d'une enquête publique alors qu'elle doit apparemment le faire s'il s'agit d'un avis de commission consultative. L'importance plus grande accordée, en jurisprudence, aux résultats de l'enquête publique par rapport à ceux d'un mode de participation représentative se marque encore quand le projet de décision fait l'objet d'une modification après participation: si cette modification est substantielle, la réitération de la procédure de participation est obligatoire si la modification ne découle pas des résultats de

1970. C.E., 10 mai 2000, *Tillieut et a.s.b.l. Association des habitants de Louvain-la-Neuve*, n° 87.164.

1971. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, Éd. ULg, 2004, ch. 7, p. 178.

1972. Dans ce sens, comp. C.E., 15 juin 2006, *crts De Braekeleer*, n° 160.169: «les réclamations introduites au cours de l'enquête publique sur un projet de plan d'affectation contribuent à déterminer les limites matérielles du pouvoir d'appréciation de l'autorité».

l'enquête et ce, même si elle découle, par contre, des résultats d'un mode de participation représentative.

L'exercice du droit d'initiative a un effet particulier, qui est d'obliger l'autorité à entamer la procédure décisionnelle. Cette effet ne se rencontre cependant pas en droit de la protection du patrimoine.

Ces effets découlent en grande partie de la jurisprudence, mais les textes les plus récents prévoient de plus en plus souvent eux-mêmes les effets des résultats de la participation. La plupart du temps, ces effets correspondent à ceux dont il vient d'être question. Parfois, cependant, le législateur va plus loin, en imposant une obligation de réponse directe aux réclamations déposées par les particuliers. Tel est le cas des textes qui imposent l'établissement d'une déclaration environnementale au moment de l'adoption de certains – pourquoi pas tous? – instruments à portée collective. D'autres textes vont moins loin que la jurisprudence, en se bornant à exiger de l'autorité une simple «prise de connaissance» des résultats de la participation. D'autres textes, encore, prévoient d'autres types d'effets, comme par exemple, l'obligation pour une autre autorité que celle qui a pris la décision finale, d'introduire un recours contre cette décision, si les résultats de la participation n'ont pas été pris en compte. Il peut également s'agir de prévoir davantage de participation, comme une réunion de concertation dans la prolongation d'une enquête publique. Dans tous les cas, l'obligation de réaliser une étude d'incidences sur l'environnement implique un renforcement des effets des résultats de la participation.

Aucun texte ne s'exprime, par contre, à propos des effets des résultats de la concertation, qu'il s'agisse d'un accord ou d'un défaut d'accord. Nous proposons de considérer que l'absence d'accord ne lie pas l'autorité, mais qu'elle doit malgré tout en tenir compte. S'il s'agit d'un accord, nous suggérons de considérer que l'autorité est tenue par son contenu, sous la réserve toutefois de tout élément d'instruction postérieur.

En jurisprudence, la participation entretient peu de liens avec le contentieux. Notamment, avoir participé n'ouvre pas nécessairement le droit au recours: l'intérêt à agir au contentieux ne dépend en principe pas de l'exercice du droit de participer. Il n'est cependant pas exclu que l'on connaisse aujourd'hui une évolution jurisprudentielle à ce sujet, suivant laquelle celui qui a exercé le droit de participer dont il disposait doit être présumé avoir un intérêt à introduire un recours. De même, l'on pourrait considérer qu'une intervention participative favorable à une décision empêche son auteur d'agir ensuite en justice contre cette décision, voire qu'une absence de participation doive s'interpréter comme un défaut d'intérêt au recours.

Théoriquement, les particuliers qui participent peuvent voir leur responsabilité civile mise en cause. Ils peuvent également se rendre coupable d'infractions pénales de droit commun. Il est beaucoup plus difficile d'imaginer qu'une absence de participation puisse avoir des conséquences en termes de responsabilité civile. Elle ne pourrait en tout cas en avoir aucune en droit pénal, puisque la participation n'est jamais obligatoire.

La violation par l'autorité des obligations qui sont les siennes face aux résultats de la participation entraîne en principe l'illégalité de la décision finale. Jusqu'à présent, un tel moyen ne peut être soulevé devant le Conseil d'Etat que par l'auteur de la réclamation à laquelle il n'a pas été donné suite, mais un élargissement à tout requérant généralement quelconque pourrait parfaitement se concevoir. Enfin, une telle violation ne peut, à nos yeux, impliquer l'existence *ipso facto* d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, au contentieux de la suspension.

Conclusions de la première partie

Il est extrêmement difficile d'établir une synthèse du droit positif de la participation : s'il existe bien certaines constantes, elles sont plutôt rares. Nous essayerons malgré tout de les rassembler, en identifiant, en quelque sorte, le « plus petit commun dénominateur » des normes de droit positif de la participation, ou ce que l'on pourrait qualifier de « droit commun » de la participation (section I).

L'exposé qui précède révèle bien davantage l'impressionnante liste d'incohérences¹⁹⁷³ que comporte le droit positif wallon de la participation¹⁹⁷⁴. On y trouve également un grand nombre de lacunes, spécialement en ce qui concerne les trois modes de participation dont il est le moins souvent fait usage : l'initiative, la concertation et le comité d'accompagnement. On l'a dit, le droit de la participation s'est construit empiriquement, par strates successives et sans qu'une méthode particulière ne soit suivie. Au fur et à mesure qu'il élargissait le champ de la participation, le législateur s'est fort peu préoccupé de lui donner un cadre cohérent. L'absence de définition largement admise du concept, en ce compris en doctrine, ne l'a évidemment pas incité à le faire. Il aurait cependant été bien inspiré d'en choisir une et, par-dessus tout, d'assigner au concept une finalité claire et unique. A de très multiples reprises, en effet, nous avons buté sur cette question quand nous devons prendre position sur des lacunes ou incohérences du droit de la participation. Après avoir identifié les quelques rares constantes du droit de la participa-

1973. Même si ce chiffre ne correspond évidemment pas à un véritable enseignement scientifique, nous en avons relevé en moyenne presque une et demi par page d'analyse.

1974. Dans le même sens, comp. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 336. Le même constat s'impose en droit français : S. GUÉRARD, « La démocratie locale en questions », *Rev. dr. publ.*, 2004, p. 1317, citant P. ZEMOR, « Le débat public, indépendance surveillée ? », *Act. jur. D.A.*, 2003, p. 465.

tion, nous reviendrons donc sur les nombreuses incohérences et lacunes que notre analyse a révélées (section II).

Section I. La synthèse de l'état du droit de la participation

Pour établir notre synthèse du droit de la participation, nous commencerons par présenter les quelques règles communes existantes, sous l'angle des quatre questions topiques que nous avons traitées systématiquement jusqu'à présent, en y ajoutant celle, dérivée, des sanctions (§ 1^{er}). Nous tenterons ensuite d'établir une typologie des différents modes de participation et d'en donner une définition (§ 2).

§ 1^{er}. Les (rares) constantes générales du droit positif de la participation

Le champ d'application *ratione materiae* de la participation ne repose pas sur un principe général de participation¹⁹⁷⁵. C'est le législateur qui définit la nomenclature des décisions soumises à participation. Il entend d'ailleurs bien se réserver la maîtrise de ce champ d'application, même s'il lui arrive de conférer certaines habilitations au gouvernement ou à l'autorité compétente. Il en découle qu'il n'y a pas de participation sans texte: la participation n'est jamais organisée que par ou en vertu de la «loi». A l'inverse, rien n'autorise de s'écarter d'un texte qui impose la participation. En tout état de cause, la mise en œuvre de la participation ne dépend jamais – ou presque – des particuliers eux-mêmes.

Au vu de la nomenclature des décisions soumises à participation, cette dernière semble généralement réservée aux décisions qui – à tort ou à raison – sont jugées comme étant les plus importantes au regard

1975. J.-F. NEURAY, «Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement», in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, E. Story-Scientia, 1998, p. 150: «il n'existe toujours pas, en droit belge, d'obligation générale de consulter les citoyens avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter l'environnement». Voy. ég., dans le même sens, M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement – Notes de cours provisoires*, Liège, éd. ULg, 2003, ch. 7, p. 6: «il n'y a (...) pas, en droit interne, de principe actuel selon lequel les actes administratifs touchant au cadre de vie seraient soumis à enquête publique»; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 410, qui parle de «défaut d'une utilisation généralisée»; J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 176.

du droit de propriété ou du « cadre de vie », le plus souvent en fonction soit, par le fait d'un lien géographiquement identifié, d'un impact direct sur les droits et intérêts des particuliers, soit, au contraire, de leur large portée¹⁹⁷⁶. Il s'agit donc généralement de décisions qui entretiennent un lien plus ou moins étroit avec l'utilisation de portions de territoire identifiées¹⁹⁷⁷ ou qui constituent en quelque sorte des « chartes » communes du cadre de vie¹⁹⁷⁸. La mise en œuvre d'une étude d'incidences va d'ailleurs le plus souvent de pair avec un renforcement de la participation.

Le public appelé à participer est en principe désigné par le législateur ou par le gouvernement. Il est extrêmement rare qu'il le soit librement et au cas par cas par l'autorité compétente, sauf dans le cadre de l'enquête ciblée. De même, il est extrêmement rare que le public lui-même intervienne dans cette désignation et ce, même dans les nombreuses hypothèses de participation représentative que l'on connaît en droit interne.

La définition des bénéficiaires de la participation est en réalité moins large qu'il n'y paraît. En réalité, c'est uniquement dans le cadre de l'enquête publique qu'elle est quasiment indéterminée et que tous les particuliers sont mis sur pied d'égalité. Le législateur veut manifestement limiter l'accès du public aux autres modes de participation. De même, jusqu'à présent, il n'a pas accordé de statut privilégié aux associations par rapport aux individus. Corrélativement, aucune condition particulière de représentativité n'est exigée d'elles quand elles interviennent.

C'est dans le domaine des modalités procédurales de la participation que l'autorité compétente dispose de la plus grande marge de manœuvre. En effet, malgré le très grand nombre de dispositions applicables, les précisions sont souvent manquantes et le seul critère applicable est alors celui de l'effet utile. C'est en tout état de cause l'autorité administrative – très souvent communale – qui maîtrise en principe l'intégralité de la procédure de participation. Le rôle des particuliers est à nouveau extrêmement réduit, en ce compris dans le cadre des modes de participation

1976. Voy. l'arrêt n° 147/2003 de la Cour d'arbitrage, susmentionné. Comp. ég. P.-J. BARALLE, « Participation wallonne et droit de l'urbanisme », *Droit de l'environnement*, 2001, p. 124 : les décisions individuelles « concernent moins l'ensemble du public » et c'est ce qui semble expliquer qu'elles ne sont pas toujours soumises à participation et qu'elles le sont sur la base d'un critère « d'ordre quantitatif ».

1977. Ou qui reposent sur une « assise territoriale » déterminée, pour reprendre le critère de M. PÂQUES qui vise également celui de l'« utilisation du sol » (M. PÂQUES, « Cadre de vie, révision et identité du droit de l'aménagement du territoire », *in Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 9 et 10).

1978. Comp. à propos du R.C.U., *Doc.*, C.R.B.C., 1990-1991, n° 108/1, p. 13 : « En effet, les règlements d'urbanisme peuvent fixer des prescriptions importantes pour les habitants puisqu'elles déterminent le cadre de vie, telles que la limitation des gabarits, ou l'aspect des constructions. L'information préalable des citoyens s'impose donc ».

représentative. Quelle que soit l'hypothèse, l'organisation d'une étude d'incidences entraîne obligatoirement un renforcement des garanties procédurales offertes aux particuliers.

On peut en principe toujours identifier cinq phases de participation: l'information préalable, l'information préparatoire, la réaction, la prise en compte et l'information postérieure. L'intervention du public a le plus souvent lieu sur la base d'un projet de décision. Par ailleurs, la participation précède en principe l'instruction du dossier par l'administration ou l'autorité compétente ainsi que l'enquête administrative. L'information préalable et préparatoire est donc souvent limitée. Même si les délais accordés au public pour réagir sont extrêmement variables, on peut malgré tout en dire qu'ils sont relativement courts, ce qui n'est pas nécessairement une critique. La suspension des procédures pendant les vacances scolaires est cependant en passe de devenir une règle générale. Quant aux différents modes d'intervention de l'autorité, on ne peut constater qu'une seule constante: l'absence de toute référence à l'électronique.

Le mode de participation le plus généralisé est l'enquête publique. Quantitativement, elle est suivie par le recours aux commissions consultatives. A l'opposé, l'initiative est extrêmement rare et il en va de même que la concertation, ce qui a pour effet qu'il n'y a en principe pas de confrontation directe entre les différentes personnes et organes intéressés à une décision.

Le plus souvent et même si la tendance est peut-être en train de s'inverser, le législateur ne se préoccupe pas de définir les effets de la participation. C'est la jurisprudence du Conseil d'Etat qui le fait. En tout état de cause, les particuliers n'ont à nouveau pas voix au chapitre.

En théorie (et sauf exception), les résultats de la participation n'ont pas d'effet décisif, mais, en réalité, du fait de la jurisprudence du Conseil d'Etat, ils ont, à certaines conditions, un véritable effet obligatoire. Pour l'essentiel, les effets liés à l'ensemble des modes de participation se traduisent par une obligation de prise en compte de leurs résultats, qui oblige l'autorité non seulement à les examiner, mais également à les suivre, s'ils sont fondés, ou à les réfuter. En principe, la participation n'entretient pas de lien direct avec le contentieux mais il ne serait pas exclu que ça évolue, spécialement en jurisprudence. Enfin, la participation est susceptible d'avoir des effets en termes de responsabilité civile et pénale, tant dans le chef de l'autorité compétente que dans le chef des particuliers.

§ 2. La (faible) typologie et la définition des différents modes de participation

Pour tenter de définir chacun des modes de participation que nous avons retenus, on peut avoir égard aux divers angles de vue suivants :

- la participation d'initiative¹⁹⁷⁹ ou de réaction¹⁹⁸⁰, selon que l'intervention des particuliers a lieu ou non sur invitation de l'autorité;
- antérieure¹⁹⁸¹ ou postérieure¹⁹⁸² à la décision, selon le moment auquel elle est mise en œuvre par rapport à l'adoption de la décision par l'autorité;
- directe¹⁹⁸³ ou représentative¹⁹⁸⁴, selon que les particuliers peuvent s'exprimer de manière individuelle ou par l'intervention de représentants;
- ouverte¹⁹⁸⁵ ou restreinte¹⁹⁸⁶, selon qu'elle permet à l'ensemble des particuliers de s'exprimer ou qu'elle ne s'adresse qu'à un nombre limité d'entre eux;
- permanente¹⁹⁸⁷ ou ponctuelle¹⁹⁸⁸, selon qu'elle implique ou non une structure qui persiste après l'adoption d'une décision administrative;
- réitérée¹⁹⁸⁹ ou non¹⁹⁹⁰, selon qu'elle est mise en œuvre à une seule ou à plusieurs reprises au cours d'une même procédure décisionnelle;
- consensuelle¹⁹⁹¹ ou non¹⁹⁹², selon qu'elle est ou non fondée sur la recherche d'un consensus;
- décisoire¹⁹⁹³ ou non¹⁹⁹⁴, selon que ses résultats emportent ou non la décision de l'autorité.

1979. Initiative, comités d'accompagnement et, très souvent, conseils consultatifs.

1980. Enquête ciblée, enquête publique, concertation.

1981. Pour tous les modes de participation à l'exception des comités d'accompagnement.

1982. Comités d'accompagnement.

1983. Initiative, enquête ciblée et enquête publique.

1984. Conseils consultatifs, concertation, comités d'accompagnement.

1985. Enquête publique.

1986. Toutes les autres modes de participation.

1987. Conseils consultatifs et comités de concertation.

1988. Toutes les autres modes de participation.

1989. Enquête publique et conseils consultatifs, en cas d'évaluation des incidences sur l'environnement.

1990. Toutes les autres modes de participation.

1991. Concertation.

1992. Toutes les autres modes de participation.

1993. Enquête ciblée, mais dans un cas seulement.

1994. Toutes les autres modes de participation.

On peut également rechercher ce qui distingue ces différents modes les uns des autres, en suivant les quatre questions topiques auxquelles nous avons répondu ci-dessus.

En ce qui concerne leur champ d'application *ratione materiae*, on constate que :

- l'initiative est extrêmement rare. Par nature, elle concerne surtout les autorisations. Ses cas d'application les plus fréquents se trouvent en droit de la protection du patrimoine ou des sites Natura 2000 ;
- l'enquête ciblée est extrêmement rare dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation. Elle est surtout utilisée dans le cadre de l'élaboration des décisions à portée collective, spécialement les plans et programmes et certaines normes de conduite ;
- l'enquête publique est extrêmement répandue, à tel point qu'elle pourrait être considérée comme étant de principe, malgré un certain nombre d'exceptions, dont certaines plus importantes que d'autres en ce qui concerne par exemple la plupart des décisions inclassables ;
- les commissions consultatives n'interviennent pas systématiquement dans le cadre du traitement des demandes d'autorisation : elles le font généralement en lien avec une enquête publique et/ou une étude d'incidences sur l'environnement. Elles sont le plus souvent utilisées pour les plans et programmes, politiques et documents normatifs. Elles n'interviennent en principe pas dans le cadre de l'élaboration des décisions inclassables ;
- la concertation est extrêmement rare et son usage ne semble répondre à aucune règle définie, même si elle constitue souvent le prolongement d'une enquête publique ;
- les comités d'accompagnement sont très rares, sauf en droit de la protection du patrimoine et des sites naturels d'importance communautaire.

En examinant les bénéficiaires de la participation, on peut dégager des caractéristiques propres à certains modes de participation. En schématisant, on constate en effet que :

- les bénéficiaires de l'initiative ne sont que ceux qui répondent à la condition d'entretenir un rapport particulier – souvent lié à la titularité d'un droit réel – avec le bien concerné ou l'activité autorisée par la décision administrative à prendre ;
- les bénéficiaires de l'enquête ciblée sont soit précisément désignés à l'avance par référence à la titularité d'un droit réel, soit librement désignés au cas par cas par l'autorité compétente ;

- de manière caractéristique¹⁹⁹⁵, la définition du champ d'application *ratione personae* de l'enquête publique est généralement très large;
- en termes de participation, la composition des conseils consultatifs se caractérise par l'idée de représentation d'intérêts et il en va de même de celle des comités d'accompagnement;
- ceux qui veulent prendre part à une concertation doivent le plus souvent également remplir certains critères relativement exigeants, comme celui d'avoir déjà participé à un autre mode de participation relatif à la décision à adopter ou celui de posséder un titre sur le terrain concerné. Dans tous les cas, il doit s'agir de représentants d'autres particuliers.

Quand on entre dans les détails, il est impossible de tirer des enseignements généraux des modalités procédurales des différents modes de participation. C'est par contre possible si l'on se borne à remarquer que :

- l'initiative est, par nature, mise en œuvre avant même le début d'une procédure décisionnelle. Elle peut par ailleurs être mise en œuvre à n'importe quel moment alors qu'en principe, l'intervention des particuliers dans le cadre des autres modes de participation a lieu sur invitation de l'autorité, sous réserve du droit d'initiative dont disposent certains conseils consultatifs ainsi que, vraisemblablement par nature, de l'intervention des comités d'accompagnement;
- l'enquête publique donne généralement lieu à une information postérieure portant sur la décision adoptée, alors que ce n'est pas la règle en ce qui concerne les autres modes de participation;
- une fois constitués, les conseils consultatifs et les comités d'accompagnement ont un certain caractère de permanence et de stabilité;
- la réaction des conseils consultatifs et leur fonctionnement sont soumis à des règles relativement contraignantes, qui les lient de manière relativement étroite avec les autorités;
- les conseils consultatifs se voient attribuer des possibilités d'information préparatoire plus développées que celles qui sont offertes aux particuliers dans le cadre des autres modes de participation;
- la concertation implique la recherche d'un consensus par une discussion préalable.

1995. Pour M.-A. FLAMME, l'enquête publique présente «la particularité notable de s'adresser à l'ensemble du public» (M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 410; voy. ég. K. MEERSCHAUT et J. VAN EX, «Informatie, inspraak en rechtsbescherming in het ruimtelijk ordeningsrecht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest», *T.M.R.*, 1998, p. 221: «De notie "openbaar" suggereert dat de cirkel van deelnemers van een openbaar onderzoek zeer breed is»).

Enfin, en ce qui concerne les effets des résultats de la participation, deux modes se distinguent des autres¹⁹⁹⁶ :

- l'initiative, parce qu'elle a un effet obligatoire, en ce sens qu'elle force l'autorité à lancer une procédure décisionnelle. Dans ce sens, l'initiative constitue clairement une exception remarquable dans le droit de la participation¹⁹⁹⁷, où « *both the initiative of participation and the choice of the consulted groups remain firmly in the hands of the institutions* »¹⁹⁹⁸;
- si elle débouche sur un consensus, la concertation pourrait avoir un certain effet obligatoire.

Compte tenu de ces considérations, nous proposons les définitions suivantes pour les différents modes de participation que nous avons analysés :

- 1) l'initiative est un mode de participation directe et ponctuelle par lequel certains particuliers – ceux qui entretiennent un rapport spécial avec le bien ou l'activité concerné – peuvent, d'eux-mêmes et généralement à tout moment, imposer à l'autorité de mettre en mouvement une procédure décisionnelle;
- 2) l'enquête ciblée est un mode de participation ponctuelle par lequel, sur invitation de l'autorité, certains particuliers désignés à l'avance ou par cette autorité, peuvent lui faire part de manière directe de leur avis sur un projet de décision, de manière telle qu'il soit pris en compte par elle et qu'elle les informe de sa décision;
- 3) l'enquête publique est un mode de participation ponctuelle par lequel, sur invitation de l'autorité, tout particulier peut lui faire part lui-même, de manière directe, de son avis sur un projet de décision, de manière telle qu'il soit pris en compte par elle et qu'elle l'informe de sa décision;
- 4) le conseil consultatif est un mode de participation représentative et permanente par lequel, sur demande de l'autorité ou d'initiative, des particuliers peuvent, par l'intermédiaire de présumés représentants agissant au sein d'un collège constitué et organisé par le

1996. Il existe certes un cas de d'enquête ciblée décisoire mais ce n'est pas la règle.

1997. Voy. par ex. Conseil de l'Europe, « La participation des citoyens à la vie publique locale – Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale », *Communes et régions d'Europe*, n° 72, 7-9 juin 2000, p. 30.

1998. P. MAGNETTE, « European governance and civic participation: can the European Union be politicised? », <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010901.html>, 2001, I. Voy. ég. P. LE LOUARN, « Démocratie de proximité et protection de l'environnement: la participation du citoyen local », *Rev. jur. environ.*, 2002, p. 597: « On peut regretter (...) que l'initiative de la participation en urbanisme soit encore trop dans les prérogatives exclusives des élus ».

- décret ou l'autorité et dont font éventuellement également partie des représentants de celle-ci ou d'autres autorités, lui faire part, par vote, de leur avis sur un projet de décision de manière telle qu'il soit pris en compte par elle;
- 5) la concertation est un mode de participation ponctuelle qui, sur invitation de l'autorité, permet à un nombre limité de représentants de certains particuliers, de prendre part à un débat destiné à favoriser un consensus entre eux et l'initiateur d'un projet, et d'imposer à l'autorité de le respecter;
 - 6) le comité d'accompagnement est un mode de participation permanente par lequel, sur demande de l'autorité ou d'initiative, des particuliers peuvent, par l'intermédiaire de représentants présumés au sein d'un collège constitué et organisé par le décret ou l'autorité et dont font également partie des représentants de celle-ci et du responsable du projet, lui faire part de leur avis sur la mise en œuvre d'une décision relative à ce projet, de manière telle que l'autorité adopte le cas échéant des mesures correctrices.

Section II. Les incohérences et lacunes du droit de la participation

Les incohérences et lacunes du droit positif de la participation ont été identifiées au fur et à mesure de notre analyse et il serait donc redondant d'en établir ici une liste exhaustive. Il nous a cependant paru utile de rappeler ci-après les principales d'entre elles. A cet effet, nous les regrouperons suivant les quatre chapitres de notre exposé ci-dessus.

§ 1^{er}. Les incohérences et lacunes relatives aux décisions soumises à participation

On l'a vu, le champ d'application *ratione materiae* des différents modes de participation n'est clairement pas homogène et cohérent et sa délimitation nécessite un important travail d'investigation : il est souvent difficile de s'y retrouver dans les « *dispositions éparses et ponctuelles* »¹⁹⁹⁹ qui les prescrivent, ce qui dénote d'une évidente absence de réflexion globale du législateur. Cette carence se traduit par de très nombreuses discordances, que l'on s'explique difficilement.

1999. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 176.

C'est ainsi par exemple qu'en comparant les différents domaines d'action qui constituent notre champ d'investigation, on peut se demander pourquoi :

- toutes les demandes de permis d'environnement sont soumises à enquête publique alors que seules certaines demandes de permis d'urbanisme le sont ?
- certaines demandes de permis d'urbanisme et de lotir sont soumises à concertation alors que les demandes de permis d'environnement ne le sont jamais ?
- les plans et programmes « purs »²⁰⁰⁰ d'urbanisme ne sont pas soumis à enquête publique alors que ceux d'environnement le sont ?
- les seuls plans et programmes à être soumis à concertation préalable et à comité d'accompagnement sont les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés dans les arrêtés de désignation des sites Natura 2000 ?
- ceci étant, l'enquête publique est totalement absente du régime applicable aux sites Natura 2000 et, de manière plus générale, la désignation des sites Natura 2000 ne fait l'objet d'aucun mode de participation, malgré les importantes contraintes qu'elle implique notamment en termes d'affectation du sol²⁰⁰¹ ?
- la plupart des normes de conduite d'urbanisme sont soumises à enquête publique alors que les conditions générales, sectorielles et intégrales du droit de l'environnement ne le sont pas ?
- les politiques d'urbanisme ne sont jamais soumises à enquête publique alors qu'elles le sont parfois en droit de l'environnement ?
- les décisions dites « inclassables » sont soumises à tous les modes de participation en droit de la protection du patrimoine alors que, dans les autres domaines, elles échappent pratiquement toujours à toute forme de participation ?

2000. Qui ne constituent que des plans et programmes et ne revêtent pas de caractère hybride.

2001. Sur cette question, voy. not. Fr. LAMBOTTE et J.-F. NEURAY, « Le décret Natura 2000 », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 321 et s.; M. DELNOY, « Indemnisation des atteintes au droit de propriété: description et appréciation des régimes de compensation du C.W.A.T.U.P. et du décret "Natura 2000" », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 122. L'absence de garantie procédurale et le manque de dialogue avec les propriétaires et occupants en amont de la désignation ont été soulignés à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires du décret Natura 2000 (voy. not. *Doc.*, Parl. w., 2000-2001, n° 250/49, p. 12; *idem*, p. 16).

- l'initiative semble être devenue « naturelle » en droit de la protection du patrimoine alors que ce n'est pas du tout le cas dans les trois autres matières examinées ?

De manière beaucoup plus générale, qu'est-ce qui justifie des différences si importantes entre le droit de l'urbanisme et de l'environnement²⁰⁰² ?²⁰⁰³ Serait-ce parce que le premier correspond davantage à l'idée d'appropriation privée (le sol) ? Il n'existe pas d'indication claire dans ce sens, ni dans les textes ni dans leurs travaux préparatoires. La « patrimonialisation » de l'environnement, sur laquelle nous reviendrons dans la seconde partie de notre travail, impose également de rejeter cette idée. Dès lors, l'explication ne doit-elle pas plus simplement – et beaucoup plus prosaïquement – être trouvée dans la séparation traditionnelle, en Région wallonne, entre les deux matières, tant du point de vue de l'organisation administrative²⁰⁰⁴ que de celui de la répartition des portefeuilles ministériels²⁰⁰⁵ ? Les mêmes questions et les mêmes réponses valent sans doute pour les différences très nettes que l'on rencontre, en termes de participation, entre la protection du patrimoine²⁰⁰⁶ et le droit

2002. On constate même des différences entre ces matières au sein d'une même police. À titre d'exemple, qu'est-ce qui explique qu'un droit d'initiative existe dans la procédure de désignation des S.A.E.R. et pas dans la procédure de désignation des S.R.P.E. ? La même distinction existe entre les deux procédures en termes d'enquête publique et de commissions consultatives. On notera encore – en dehors, il est vrai, de la participation au sens où nous l'entendons – la très caractéristique distinction entre le permis d'environnement et le permis d'urbanisme en ce que seul le premier peut faire l'objet d'un recours administratif organisé de la part des tiers (voy. l'article 40, § 1^{er}, du D.P.E.), étant entendu qu'il est encore plus remarquable, à ce sujet, que, là où le permis d'urbanisme ne peut faire l'objet d'un tel recours, le permis unique le peut (article 95, § 1^{er}, du D.P.E.), alors qu'il constitue une autorisation hybride, à la fois d'environnement et d'urbanisme.

2003. Cette question se pose également en ce qui concerne les modalités procédurales.

2004. Lors de la création du M.R.W., deux directions générales séparées ont été créées pour gérer les deux matières.

2005. Les deux matières ont presque toujours été gérées par deux ministres différents. Après l'exception de la période 1999-2004, on en est vite revenu à la répartition habituelle à ce sujet.

2006. On remarquera d'ailleurs que les textes prévoient expressément que les conditions d'un arrêté de classement peuvent « impliquer des restrictions au droit de propriété » (article 207 du C.W.A.T.U.P.), tout comme les « prescriptions des plans » d'aménagement (article 20). Cela ne peut cependant constituer une différence entre les deux polices « urbanistiques » et les deux polices « environnementales ». En effet, il ne fait pas de doute que tant le D.P.E. que la L.C.N. implique d'importantes restrictions au droit de propriété (à propos du régime applicable aux sites Natura 2000, voy. not. M. DELNOY, « Indemnisation des atteintes au droit de propriété : description et appréciation des régimes de compensation du C.W.A.T.U.P. et du décret "Natura 2000" », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 94).

de la protection des sites naturels d'importance communautaire. Il suffit à cet égard de remarquer que, là où l'une recourt abondamment à la participation, l'autre la rejette presque entièrement.

En se focalisant sur le type de décision concernée, on aura notamment remarqué que :

- alors que certaines décisions ne sont soumises à aucun mode de participation, d'autres font l'objet d'une véritable surenchère de participation²⁰⁰⁷, sans aucune logique « *de ne pas superposer inutilement les procédures de participation* »²⁰⁰⁸ ;
- si bon nombre de décisions prises en droit de l'urbanisme sont préalablement soumises à enquête publique, elles ne le sont pas toutes. C'est ainsi par exemple que les plans et programmes dits « opérationnels » et le rapport périodique du collège échevinal n'y sont généralement pas soumis ;
- alors que toutes les demandes de permis d'environnement sont soumises à enquête publique, les conditions générales, sectorielles et intégrales du droit de l'environnement, elles, ne le sont jamais, en ce compris quand elles ont pour effet de modifier des permis existants ;
- toute demande de permis d'urbanisme ou de lotir portant sur une modification à la voirie communale est soumise à enquête publique, quelle que soit l'importance de cette modification, parfois extrêmement réduite ;
- là où toutes les demandes de permis d'environnement sont soumises à enquête publique, leurs modifications peuvent en être dispensées²⁰⁰⁹ ;
- alors que les mesures de protection du patrimoine culturel entraînent généralement l'organisation d'une enquête publique, l'autorisation qui y est immédiatement liée²⁰¹⁰ n'y est, elle, pas soumise ;

2007. À titre d'exemple, le permis de lotir peut être soumis à enquête ciblée, enquête publique, avis de la C.C.A.T. et avis du C.W.E.D.D., concertation et comité d'accompagnement.

2008. J.-C. HELIN et R. HOSTIOU, « Participation, décentralisation et déconcentration : une nouvelle donne en matière de grands projets », *Act. jur. D.A.*, 2002, p. 297.

2009. V. l'article 42, alinéa 2, du D.P.E. et le critère de l'aggravation des dangers, nuisances ou inconvénients qu'il comporte. Cette dispense potentielle est d'autant plus curieuse que les modifications d'établissement peuvent être dispensés de permis sur la base du même critère : si la modification est soumise à permis, pourquoi la dispenser d'enquête publique ?

2010. Le certificat de patrimoine.

- les programmes sectoriels du droit de l'environnement sont soumis à enquête publique alors que le rapport sur l'état de l'environnement ne l'est pas²⁰¹¹;
- les normes de conduite d'urbanisme sont généralement soumises à enquête publique et à avis des conseils consultatifs mais qu'elles ne le sont pas toutes. On ne s'explique notamment pas pourquoi le R.R.U. n'est pas soumis à enquête publique comme d'ailleurs à aucun autre mode de participation;
- presque tous les plans et programmes d'urbanisme sont soumis à l'avis de conseils consultatifs mais le rapport annuel du collège échevinal ne l'est pas;
- en ce qui concerne l'intervention des conseils consultatifs, le droit de l'urbanisme ne fait en principe pas de distinction entre les plans et programmes selon qu'ils sont organiques ou opérationnels²⁰¹², alors qu'il en fait une en ce qui concerne l'enquête publique;
- les demandes de permis d'urbanisme qui sont soumises à enquête publique peuvent également être soumises à concertation mais dans deux cas seulement;
- la fixation du champ d'application de la concertation – un cas de norme de conduite d'urbanisme, deux cas de permis d'urbanisme, un cas en droit de la protection des sites naturels d'importance communautaire – ne semble d'ailleurs suivre aucune logique particulière;
- aucune autorisation n'est soumise par les textes applicables à un comité d'accompagnement;
- dans la mesure où les directives administratives et les circulaires ministérielles constituent des normes de conduite, il est curieux qu'elles ne soient soumises à aucun mode de participation, fut-il représentatif²⁰¹³, au contraire de la plupart des autres normes de conduite;
- alors que toutes les demandes de permis d'environnement y sont en principe soumises, la plupart des autres décisions administra-

2011. L'explication résiderait-elle dans le lien qui est établi par le texte applicable avec la démocratie représentative (article D.32 du livre I^{er} du C.W.E.) : l'absence de procédure de « démocratie participative » se justifierait-elle ici par l'intervention d'un contrôle relevant de la « démocratie représentative » ? Ou, plus simplement, l'explication résiderait-elle dans l'absence de perception par le législateur des implications concrètes du rapport dont il est ici question ?

2012. Ils y sont généralement, tous sont soumis, sauf les rapports.

2013. Dans le même sens, comp. C. LARSEN et B. JADOT, « L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la Convention d'Aarhus », in *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 238.

tives relatives aux établissements classés ne sont pas soumises à participation;

- de manière plus générale, les décisions que nous avons qualifiées d'« inclassables » ne sont la plupart du temps pas soumises à participation malgré l'importance qu'elles peuvent parfois avoir en pratique. Ceci dit, certaines d'entre elles le sont, comme le classement et certaines mesures de police en droit de l'environnement, dans le cadre de l'adoption desquelles les particuliers bénéficient même d'un droit d'initiative.

Si l'on veut avoir égard à la portée, individuelle ou collective, des décisions, il faut admettre qu'il est curieux que :

- les conditions générales, sectorielles et intégrales du D.P.E., le R.R.U. en droit de l'urbanisme et les directives administratives dans les deux domaines ne sont pas soumis à enquête publique alors que la plupart des autres normes de conduite (plans d'aménagement, schémas, règlements d'urbanisme, plans d'environnement, etc.) le sont;
- l'enquête ciblée soit relativement répandue dans le cadre de l'élaboration des instruments à portée collective alors qu'elle ne concerne qu'un seul cas d'autorisation.

Au regard des effets juridiques que les décisions peuvent avoir, on peut se demander pourquoi, en ce qui concerne l'enquête publique et l'enquête ciblée à tout le moins, le permis de lotir et le permis d'environnement, d'une part, et le permis d'urbanisme, d'autre part, sont *grosso modo* traités de la même manière alors que seuls les deux premiers peuvent remettre en cause les droits civils de tiers.

On le sait, une étude d'incidences sur l'environnement s'impose généralement préalablement à l'adoption des décisions dont l'impact potentiel sur l'environnement est le plus important. Il est sans doute normal que, dans cette hypothèse, la participation soit en quelque sorte renforcée²⁰¹⁴. Dans ce contexte, on s'explique malgré tout mal pourquoi :

2014. À titre d'exemple, ce n'est plus que dans l'hypothèse d'une étude d'incidences que la C.R.A.T. joue encore un rôle de substitution de la C.C.A.T. inexistante (voy. les articles 107, § 3, et 114, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., qui visent l'avis de la C.C.A.T. « si elle existe », sans prévoir de recours subsidiaire à la C.R.A.T. si tel n'est pas le cas) dans le cadre de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme, alors que ce rôle a été maintenu dans le cadre de la procédure d'élaboration des plans, programmes, politiques et normes de conduite.

- les demandes de permis d'environnement soumises à étude d'incidences sont soumises à l'avis de la C.C.A.T. ou de la C.R.A.T. même quand elles ne sont pas supposées revêtir un aspect urbanistique;
- au contraire, les demandes de permis soumises à simple notice mais considérées comme susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement sont soumises à l'avis du C.W.E.D.D. et non à celui de la C.C.A.T. ou de la C.R.A.T.²⁰¹⁵;
- alors que certains modes de participation sont, dans certains cas, organisés à deux reprises²⁰¹⁶, ce n'est pas systématiquement le cas.

Dans la plupart des cas, la participation qui est prévue par un texte doit obligatoirement être organisée par l'autorité mais il y a également une série d'hypothèses dans lesquelles le texte applicable donne à la participation un caractère simplement facultatif, en permettant à l'autorité de décider au cas par cas de la mettre en œuvre ou non. C'est par exemple plus souvent le cas de certaines enquêtes ciblées. Il arrive d'ailleurs même que l'autorité compétente pour prendre cette décision ne soit pas celle qui est appelée à adopter la décision finale²⁰¹⁷.

§ 2. Les incohérences et lacunes relatives aux bénéficiaires de la participation

Le champ d'application *ratione personae* de la participation comporte moins d'incohérences que son champ d'application *ratione materiae*. L'explication de cette différence est simple. Elle réside dans la définition généralement extrêmement large des bénéficiaires du mode de participation le plus courant, à savoir l'enquête publique: quand pratiquement aucun critère n'est imposé, les différences de traitement sont évidemment rares.

Cela ne signifie pas pour autant que le champ d'application *ratione personae* de la participation soit parfaitement cohérent, loin s'en faut. Avant tout, il n'est pas certain que le caractère large de la définition dont il vient d'être question s'impose dans tous les cas. Le législateur en semble parfaitement conscient, lui qui accorde régulièrement divers avantages

2015. Pour J. SAMBON, invoquant l'article 6, § 1^{er}, de la directive E.I.E., «l'on s'explique mal pourquoi, dans la procédure de l'article 9bis du décret, la C.C.A.T. ou la C.R.A.T. ne constitue plus l'une de ces autorités à l'égard d'une demande de (...) permis d'urbanisme ou de lotir, (...)» (J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Am.-Env.*, 2004, p. 82).

2016. Certains plans et programmes (S.D.E.R., S.S.C. et S.A.E.R.) sont soumis à une double intervention des conseils consultatifs. Il en va de même de l'enquête publique relative aux demandes de permis.

2017. Voy. l'article D.57, § 3, du livre I^{er} du C.W.E., en ce qui concerne l'enquête ciblée liée à l'évaluation des incidences sur l'environnement du projet de P.C.E.D.N.

procéduraux à certains bénéficiaires et pas à d'autres. Toujours est-il qu'on peut se demander si, au vu du poids du travail de prise en compte des résultats de la participation mis à charge de l'autorité, il ne conviendrait pas aujourd'hui de considérer que les motifs pratiques sur lesquels le caractère large de la définition est fondé n'imposeraient pas, en réalité, de restreindre cette définition en imposant par exemple la condition de l'intérêt à participer. Nous verrons dans notre seconde partie si certains des éléments que nous y examinerons pourraient être susceptibles de s'y opposer.

La définition des bénéficiaires de la participation engendre d'autres importantes difficultés. C'est par exemple le cas dans ses rapports avec la nationalité, cette difficulté se marquant également en termes de modalités procédurales, spécialement d'emploi des langues. C'est également le cas, toujours à titre d'exemple, en ce qui concerne la formation et les qualités des personnes à désigner, le législateur hésitant manifestement souvent entre l'idée d'expertise et celle de représentation d'intérêts. Cette hésitation se marque non seulement dans la désignation elle-même mais également dans ses conséquences. En effet, il arrive certes qu'une cessation des fonctions soit organisée en cas de perte de la qualité qui a justifié la désignation ou qu'une interdiction soit faite à un bénéficiaire de participer à une décision dans laquelle il a des intérêts personnels trop directs, mais il n'y a pas là de règle générale, loin s'en faut. A propos de représentation, on peut encore rappeler l'importance des questions que ne manquera pas de soulever un éventuel accroissement juridique du rôle attribué aux associations non gouvernementales de particuliers, dotées ou non de la personnalité juridique. On notera encore la délicate question du statut juridique des commissions consultatives et comités d'accompagnement et le risque qu'elles puissent être qualifiées d'autorités administratives, éventuellement indépendantes.

Au titre des incohérences et lacunes du champ d'application *ratione personae* de la participation, on peut encore citer les exemples suivants :

- le champ d'application du droit d'initiative est (parfois trop²⁰¹⁸) restreint et, à l'opposé, celui de l'enquête publique est générale-

2018. Ainsi, en droit de la protection du patrimoine, J. SAMBON s'interroge sur le maintien de « l'échelle communale », qu'il juge non appropriée parce que « l'intérêt historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager qui justifie la protection patrimoniale déborde largement la sphère des intérêts strictement locaux » (J. SAMBON, « Le droit de pétition et le déclenchement de procédures par le public : de la participation réactive à la participation proactive », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 66).

- ment extrêmement large, sans que l'on perçoive la justification de cette différence;
- le vocable utilisé pour définir largement les bénéficiaires de l'enquête publique est souvent celui de «personnes», sans autre précision. Il est cependant notamment question de «population» dans le cadre de la législation relative à la planification environnementale, alors que les deux concepts ne sont pas identiques. Dans certains cas, il est également question de groupements dépourvus de la personnalité juridique;
 - les critères de constitution des conseils consultatifs sont très complexes. Ne fût-ce que le nombre de leurs membres varie considérablement. Il arrive même qu'il ne soit pas fixé à l'avance, que la décision de désignation dépende d'une démarche des particuliers, voire que cette décision soit prise par eux;
 - en termes de durée du mandat, un lien est par ailleurs parfois établi avec la démocratie représentative mais ce n'est pas toujours le cas;
 - la définition des bénéficiaires de la concertation ne se fait pas de la même manière dans tous les cas. Dans le cadre de la concertation relative aux normes de conduite, c'est l'autorité qui désigne les particuliers appelés à participer alors que, dans le cadre de celle relative aux permis d'urbanisme et de lotir, ce sont les particuliers eux-mêmes qui le font. Dans la seconde hypothèse, un lien est par ailleurs établi avec les participants à l'enquête publique. Ce lien n'est pas établi dans la première hypothèse;
 - de manière plus générale, il est rare que le nombre de particuliers qui participent ait une incidence quelconque mais il arrive que ce soit le cas.

§ 3. Les incohérences et lacunes relatives aux modalités procédurales de la participation

En ce qui concerne les modalités procédurales, les incohérences du droit de la participation sont innombrables et il est difficile de faire le choix des plus importantes d'entre elles.

L'idée d'ancienneté mise à part, on ne s'explique avant tout pas pourquoi certains modes de participation sont presque de principe alors que d'autres sont au contraire d'une utilisation quasi confidentielle. A cet égard, la différence entre l'enquête publique et les conseils consultatifs, d'une part, et l'initiative, la concertation et le comité d'accompagnement, d'autre part, est criante.

Quoi qu'il en soit, de manière plus globale, il est difficile de trouver une logique dans le choix par le législateur de tel ou tel mode de participa-

tion, tant le champ d'application *ratione materiae* de ces modes ne répond à aucun critère particulier reconnaissable. Ainsi :

- peu utilisée, l'initiative est certes « naturellement » liée aux autorisations dans toutes les matières mais on en trouve également certaines manifestations – à caractère exceptionnel, il faut le dire – dans la procédure d'adoption de certains plans et programmes, de certaines normes de conduite ainsi que – il s'agit là de l'exception la plus remarquable – dans le cadre de la procédure de classement;
- l'enquête publique constitue le mode de participation le plus répandu, toutes matières et décisions confondues. Dans ce sens, elle est bel et bien l'« *instrument privilégié d'information et de participation du citoyen en matière d'urbanisme et d'environnement* »²⁰¹⁹. Ceci dit, elle n'est pas pour autant systématique;
- l'enquête ciblée est rarement utilisée mais il n'y a pas de lien particulier entre les décisions dans le cadre de l'adoption desquelles elle l'est. En effet, si la caractéristique commune à la modification du permis de lotir et aux normes de conduite du droit de l'urbanisme est de constituer des normes de conduite du droit de l'urbanisme, il reste que toutes les décisions qui présentent cette caractéristique n'y sont pas soumises et que, par ailleurs, de nombreux plans et programmes y sont également soumis et pas seulement en droit de l'urbanisme;
- les conseils consultatifs sont très fréquemment appelés à rendre un avis, mais sans qu'une logique particulière puisse se déduire;
- les cas dans lesquels la concertation est utilisée sont exceptionnels mais il n'existe pas de lien particulier entre eux (plan de secteur, permis d'urbanisme et de lotir, Natura 2000) et nous n'identifions pas de décision dans le cadre de l'adoption de laquelle elle devrait évidemment être exclue;
- les comités d'accompagnement n'apparaissent certes qu'en droit de la protection du patrimoine et des sites naturels d'importance communautaire, mais cela ne constitue à nos yeux en aucun cas une caractéristique intrinsèque de ce mode de participation.

De manière très caractéristique, on constate que, parallèlement, alors que le droit applicable aux modes de participation plus récents et moins usités manque de précision par défaut de dispositions suffisantes, c'est exactement le contraire en ce qui concerne les modes les plus connus et

2019. B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 312; K. MEERSCHAUT et J. VAN EX, « Informatie, inspraak en rechtsbescherming in het ruimtelijk ordeningsrecht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest », *T.M.R.*, 1998, p. 219.

les plus répandus: si le droit applicable y manque tout autant de clarté, c'est en raison d'une profusion de textes. C'est ainsi qu'alors que l'on ne sait même pas comment une concertation doit se dérouler en droit de l'urbanisme²⁰²⁰, la diversité relative aux conseils consultatifs, qui ne date pas d'hier²⁰²¹ et qui n'est pas limitée au cadre de vie²⁰²², est excessivement²⁰²³ grande²⁰²⁴. A nos yeux, compte tenu du développement progressif que l'on peut attendre du contentieux relatif à la participation, il serait plus qu'utile que le législateur mette de l'ordre dans les modes de participation qui se développent aujourd'hui en dehors de tout cadre légal.

Plus généralement, confronté à un certain nombre de questions procédurales transversales, qui valent pour chacune des différentes phases de la participation, le législateur adopte rarement une position parfaitement cohérente. Il en va notamment ainsi en ce qui concerne la prise en charge du coût de la participation: généralement mis à charge de la commune même en cas de décision régionale, il arrive également qu'il doive être supporté par le demandeur de permis. Une plus grande confusion encore règne à propos des délais qui sont mis à disposition des particuliers aux différents stades de la participation. La question du moment précis de l'intervention des particuliers ne reçoit pas davantage une réponse uniforme, spécialement dans les rapports entre l'enquête publique, d'une part, et l'enquête administrative ou l'intervention des

2020. Car, au contraire, les modalités de la concertation du régime des sites Natura 2000 sont relativement bien précisées.

2021. Voy. A. BUTTGEBACH, *Principes généraux – Organisation et moyens d'action des administrations publiques*, Bruxelles, Larcier, 1954, p. 392: «le nombre de ces conseils s'est considérablement accru (...)».

2022. Pour quelques exemples, voy. E. JORION, «De l'administration des affaires du peuple par le peuple», *A.P.T.*, 1977, p. 258. En 1954, A. BUTTGEBACH indiquait que, «en 1935, M. V. Genot en relevait 96» (A. BUTTGEBACH, *Principes généraux – Organisation et moyens d'action des administrations publiques*, Bruxelles, Larcier, 1954, p. 392). Voy. ég. R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. I, Paris, Montchrestien, 1988, p. 293, qui tire de ce très grand nombre la conclusion sarcastique que l'administration a sans doute plus encore besoin d'être éclairée et aidée que contrôlée.

2023. Le mot est choisi.

2024. Dans le même sens, voy. not. J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1998, p. 337; F. DE BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Paris, Librairie Armand Colin, 1973, p. 324. Même dans les matières que nous avons examinées, nous n'avons cité que certains des conseils consultatifs en fonctionnement mais il y en a bien d'autres. Voy. par exemple, en sus, le Conseil supérieur wallon de la chasse, le Conseil supérieur wallon de la pêche, le Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois, le Conseil supérieur wallon de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de l'alimentation, la Commission consultative en matière de terroirs, la Commission régionale d'avis pour l'exploitation des carrières, la Commission régionale des déchets, la Commission consultative pour la protection des eaux de surface contre la pollution qui deviendra la Commission consultative de l'eau dans le Code de l'eau, les commissions de gestion des parcs naturels, etc.

conseils consultatifs, d'autre part²⁰²⁵. La question du caractère continu ou évolutif de l'information prodiguée aux particuliers est également délicate, de même que celle du caractère obligatoire ou facultatif de l'intervention des particuliers, à laquelle le choix de la finalité à attribuer à la participation pourrait imposer une réponse différente de celle qui est traditionnellement donnée. Même les formes d'expression ne sont pas toujours clairement définies et l'introduction progressive de l'électronique n'arrangera sans doute rien à cet égard.

En ce qui concerne plus particulièrement la phase d'information préalable de la participation, on aura sans doute remarqué, entre autres, les incohérences et lacunes suivantes :

- le public est prévenu de la mise en branle d'une procédure de participation tantôt via la presse écrite, tantôt par voie d'affichage, tantôt par avis individuels, tantôt par deux ou plusieurs de ces modalités, sans que le choix de ces dernières ne réponde à une logique évidente²⁰²⁶. Dans un cas seulement, il est également fait appel à la presse audiovisuelle ;
- en ce qui concerne plus particulièrement l'enquête publique, il est rare que les textes fournissent des précisions concernant les formes et le contenu de l'affichage et, quand ils le font, ils ne suivent en tout état de cause que peu de règles communes, en ce compris au sein d'une même catégorie de décisions ;
- il n'est jamais fait appel au Moniteur belge pour annoncer la tenue d'une enquête publique alors même qu'il s'agit parfois d'un mode d'information postérieure à la décision.

Les constats suivants sont autant d'exemples d'incohérences qui relèvent de la seconde phase de la participation, relative à l'information préparatoire :

- alors que, dans le cadre d'une enquête publique, la préparation à la réaction correspond le plus souvent à la consultation d'un dossier, tel n'est pas le cas dans le cadre de l'enquête préalable à étude d'incidences ;

2025. En ce qui concerne le moment de l'organisation de l'enquête publique, on peut également se demander pourquoi la consultation préalable à étude d'incidences n'est prévue que dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisations et non dans le cadre des plans, programmes et normes de conduite qui sont également soumis à étude d'incidences.

2026. À titre d'exemple, la presse écrite est utilisée pour toutes les décisions à portée générale mais également pour les permis soumis à étude d'incidences sur l'environnement. Un autre exemple est que l'enquête relative aux plans d'aménagement ne fait jamais l'objet d'un avertissement individuel.

- les données et documents mis à la disposition du public pour lui permettre de préparer sa réaction ne sont pas uniformes. Notamment, la possibilité d'obtenir des explications techniques de la part d'un fonctionnaire n'est pas toujours prévue;
- pour l'essentiel, l'information préparatoire des particuliers requiert une démarche de leur part mais l'importance de cette démarche peut varier;
- de plus en plus de textes ouvrent un droit de consultation au bénéfice du public en dehors des heures normales de bureau mais ce n'est pas encore systématique;
- alors que les informations préparatoires sont le plus souvent fournies directement par l'autorité au conseil consultatif interrogé, tel n'est pas le cas dans le cadre de la demande d'avis adressée au C.W.E.D.D. en application de l'article D.68 du Livre I^{er} du C.W.E. : c'est au C.W.E.D.D. à demander lui-même une copie du dossier;
- le plus souvent, c'est l'autorité qui doit fournir l'information mais il arrive également que le demandeur de permis soit mis à contribution;
- les modalités concrètes de cette consultation sont loin d'être homogènes;
- l'ampleur de l'information préparatoire à laquelle les particuliers ont accès varie considérablement selon qu'ils interviennent individuellement ou au sein de conseils consultatifs, ces derniers se voyant souvent octroyer des possibilités d'instruction supplémentaire même si le droit pour les conseils consultatifs d'obtenir de l'autorité toute autre information qu'ils jugeraient utiles n'est nullement généralisé.

En ce qui concerne la réaction des particuliers, on peut par exemple se demander pourquoi :

- dans la plupart des cas, le public n'est appelé à réagir qu'une fois qu'un projet de décision a été élaboré, mais qu'il existe à tout le moins une exception à cette norme, qui ne vaut cependant qu'en ce qui concerne les autorisations soumises à étude d'incidences?
- les délais dont le public dispose pour réagir varient considérablement d'une procédure décisionnelle à l'autre et d'un mode de participation à l'autre?
- si elle devient la règle, la suspension des délais de participation pendant les vacances scolaires n'est pas pour autant organisée dans toutes les procédures décisionnelles?
- certains conseils consultatifs disposent du droit d'intervenir spontanément à tout moment dans la procédure décisionnelle sans que cela ne soit la règle?

- les textes n'imposent qu'à certains conseils consultatifs l'adoption de règles de fonctionnement sous forme de règlement d'ordre intérieur?
- l'effet du dépassement du délai qui est accordé aux particuliers pour réagir est rarement précisé sauf en ce qui concerne l'intervention des conseils consultatifs?

A propos de la quatrième phase de la participation, on aura notamment remarqué le développement récent de l'obligation de motivation formelle liée à la prise en compte des résultats de la participation. Ce développement se traduit dans la déclaration environnementale qui s'insère dans la procédure d'élaboration de plus en plus de plans, programmes et normes de conduite, sans pour autant que tous les instruments de ce type que nous avons recensés soient concernés.

Les modalités d'information postérieure recèlent également bon nombre d'incohérences, dont les suivantes, à titre d'exemples :

- il n'y a pas, dans le C.W.A.T.U.P. à tout le moins, d'affichage post-décisionnel d'un refus de permis d'urbanisme alors qu'un tel affichage est prévu pour un refus de permis d'environnement;
- alors que l'enquête publique s'accompagne le plus souvent d'une information postérieure à tout le moins au bénéfice de ceux qui se sont manifestés, il n'y a au contraire généralement pas d'information postérieure au bénéfice des conseils consultatifs ou des particuliers qui ont exercé un droit d'initiative;
- le contenu de l'information postérieure varie d'une décision à l'autre, incluant parfois des éléments de motivation formelle, l'indication des recours potentiels, etc., ou ne visant que la décision elle-même.

Enfin, on peut encore remarquer que :

- dans la plupart des cas, c'est l'autorité et, plus particulièrement, la commune qui est chargée de la mise en place concrète des modalités de participation et qui en supporte les coûts. Dans de rares cas cependant, cette responsabilité et ces coûts sont mis à charge d'un particulier, à savoir le demandeur de permis, et il arrive également que la Région soit appelée à intervenir;
- dans certains cas mais pas dans tous, l'autorité compétente est habilitée à prévoir des modalités procédurales de participation supplémentaires par rapport à celles qui sont prévues par les textes;
- les modalités procédurales de la participation sont rarement explicitement prescrites à peine de nullité, malgré l'importance de la participation.

§ 4. Les incohérences et lacunes relatives aux effets de la participation

Les incohérences du droit positif sont nettement moins nombreuses en ce qui concerne les effets des résultats de la participation qu'en ce qui concerne les trois autres questions topiques. Paradoxalement, la raison en est tout simplement que les textes qui y sont consacrés sont rares. On peut malgré tout noter, à titre d'exemples, les importantes différences suivantes :

- à côté de l'obligation de « prise en considération » des résultats de la participation, certains textes prévoient d'autres effets, notamment liés au nombre de participants²⁰²⁷ ;
- certains textes limitent l'obligation de l'autorité à un simple examen ou une simple prise de connaissance des résultats de la participation, ce qui est moins contraignant que la « prise en compte » ;
- au contraire, les résultats de certains modes de participation, comme ceux de l'enquête ciblée relative à une demande de modification de permis de lotir, ou, dans une moindre mesure, ceux du consensus sur lequel peut déboucher une réunion de concertation, ont un effet décisive ;
- il arrive parfois que les résultats d'un mode de participation soient examinés dans le cadre de la mise en œuvre d'un autre mode de participation. De manière plus générale d'ailleurs, les liens qui sont parfois établis par les textes entre les différents modes de participation sont tout à fait disparates ;
- l'obligation de réitération de l'enquête en cas de modification substantielle du projet en cours de procédure s'applique même quand cette modification découle des résultats d'un mode de participation représentative, alors qu'elle ne s'impose pas si ladite modification résulte des réclamations formulées au cours de l'enquête publique ;
- dans certain cas, l'effet des résultats de la participation est d'imposer davantage de participation.

Certaines questions liées aux effets des résultats de la participation restent par ailleurs en suspens et il serait préférable que le législateur s'en préoccupe. Il devrait par exemple vérifier s'il se justifie bien de dispenser l'autorité de prendre en considération les interventions de particuliers qui sont essentiellement liées à la défense de leurs droits patrimoniaux individuels. Il serait également opportun que le législateur se prononce

2027. Il s'agit du recours du fonctionnaire délégué dans le cadre de la procédure de délivrance d'un permis en droit de l'urbanisme et de la mise en œuvre de la concertation, également en droit de l'urbanisme.

rapidement sur l'effet juridique à accorder aux résultats d'une concertation en droit de l'urbanisme ainsi qu'aux propositions formulées par les comités d'accompagnement. La question des liens qui devraient le cas échéant être établis entre l'intervention ou l'absence d'intervention d'un particulier dans une procédure de participation et la possibilité pour lui d'introduire un recours contre la décision administrative adoptée après cette procédure de participation pourrait également être utilement réglée par le législateur ou, à défaut, par le juge.

De manière bien plus fondamentale encore, le législateur devrait, à nos yeux, se pencher sur le principal effet traditionnellement attribué en jurisprudence aux résultats de la participation, à savoir, sur la base de «l'effet utile» de la participation, l'obligation faite à l'autorité d'en «tenir compte». Il n'est en effet pas certain que le critère de l'effet utile impose nécessairement l'obligation faite à l'autorité de suivre ces résultats ou d'indiquer pourquoi elle s'en écarte: il pourrait fort bien s'agir, par exemple, d'une obligation faite à l'autorité de montrer qu'elle les a bien examinés. A défaut d'intervention législative, on observera avec attention l'évolution de la jurisprudence, qui semble actuellement avoir amorcé un certain retour en arrière en réduisant quelque peu ses exigences de prise en compte mises à charge de l'autorité, de telle sorte qu'elles se rapprochent de l'effet alternatif qui vient d'être évoqué.

§ 5. Les incohérences et lacunes relatives aux sanctions de la violation du droit de la participation

Le régime des sanctions applicables aux violations du droit de la participation comporte, lui aussi, des incohérences et lacunes relativement importantes.

Alors que les textes n'organisent aucun recours spécifique, directement dirigé contre de telles violations, la jurisprudence en admet néanmoins un quand la décision intermédiaire litigieuse porte sur la composition d'un organe qui dispose d'une certaine stabilité ou permanence. On a vu que cette exception peut se comprendre au regard de la condition d'intérêt à agir et qu'il ne serait théoriquement pas exclu qu'elle soit étendue aux autres hypothèses.

La violation des dispositions qui relèvent du droit de la participation entraîne l'illégalité de la décision administrative finale. Cette sanction découle de la jurisprudence. Il est rare, en effet, que le législateur prévoie expressément la nullité de la décision. On peut d'ailleurs se demander pourquoi les modalités procédurales de la participation sont si rarement expressément prescrites à peine de nullité, compte tenu de l'importance qu'elles représentent dans la procédure de participation. Il arrive

cependant que le législateur prévoie expressément une autre sanction. Le régime qu'il prévoit peut être plus sévère, comme c'est le cas dans le cadre de l'article D.63 du Livre I^{er} du C.W.E. ou de l'article 108 du C.W.A.T.U.P.. Il peut également être plus léger, comme c'est le cas dans le cadre de l'article 199 du C.W.A.T.U.P..

Dès lors que la violation du champ d'application *ratione materiae* de la participation est susceptible d'être contestée par toute personne généralement quelconque ou presque, on ne s'explique pas pourquoi la violation du champ d'application *ratione personae* des règles de procédure et des effets de la participation ne peut l'être que par celui qui en a été personnellement lésé, alors que cette violation a peut-être empêché d'autres personnes de participer adéquatement.