

Les innovations et prolongements du décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement

Michel Delnoy

INTRODUCTION

On connaît les différences fondamentales qui opposent, d'un point de vue conceptuel à tout le moins, la théorie de la souveraineté populaire et celle de la souveraineté nationale⁽¹⁾. Entre autres, la première implique un contrôle nettement plus étroit du peuple sur ses représentants et gouvernants que la seconde, qui n'en prévoit un que, périodiquement, dans le cadre des élections; la première impose le maintien, malgré le système représentatif, de mécanismes de démocratie directe, tandis que la seconde les exclut en principe. Dans ce contexte, si l'on est convaincu des vertus de la recherche du *μηδεν αλλαν*, le juste milieu, et si l'on ne rejette pas catégoriquement l'idée que la volonté de la généralité des citoyens, malgré ses dérives, doit rester le moteur de l'action politique, la participation du public aux décisions adoptées par la puissance publique peut être vue comme un moyen de rapprocher la théorie de la souveraineté nationale de celle de la souveraineté populaire et de réduire les inconvénients de l'une sans nécessairement tomber dans les excès de l'autre. En cela, déjà, la participation présente un intérêt majeur.

Toujours d'un point de vue conceptuel, elle constitue, dans une certaine mesure à tout le moins, une traduction du principe de séparation des pouvoirs, si l'on donne à ce dernier un sens large.

Ceci étant, et sans pour autant en inférer la nécessité de la généraliser⁽²⁾, la participation présente également, dans le fonctionnement démocratique de l'État⁽³⁾, un grand intérêt d'ordre pragmatique. Au niveau des actes administratifs, elle permet de soumettre à l'autorité des éléments d'information qui doivent susciter une réflexion dans son chef et réduisent donc le risque qu'elle adopte une décision prédéterminée ou dogmatique. D'un point de vue institutionnel, elle autorise un certain contrôle, par les particuliers, des actions de l'autorité, spécialement utile en cas de déficit d'alternance politique⁽⁴⁾. Plus largement encore, au même titre que l'action des associations⁽⁵⁾, elle favorise le pluralisme des idées, la tolérance et l'esprit d'ouverture, qui constituent, dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, des éléments déterminants de toute société démocratique⁽⁶⁾.

L'intérêt de la participation est donc difficilement discutable. Pourtant, le droit positif wallon qui y est consacré comporte moult lacunes et incohérences. Elles ont été identifiées et soulignées⁽⁷⁾.

Si l'on joint ces deux considérations, l'on ne peut que saluer l'adoption, par le Parlement wallon, du décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement⁽⁸⁾. Sans «révolutionner la matière» dans quelque sens que ce soit⁽⁹⁾, ce décret comporte en effet des innovations qui revêtent une certaine importance et procède par ailleurs à une harmonisation des textes de droit positif interne.

Sans ambition plus étendue, nous nous limiterons ici

à une analyse des principales de ces innovations⁽¹⁰⁾ et de l'impact de cette harmonisation, avant de tenter d'en déterminer les prolongements potentiels.

(1) E. ZOLLER, *Introduction au droit public*, Paris, Dalloz, 2006, pp. 123 et 173; M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 25; J. VAN DE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiekrecht*, Bruges, La Charte, 2003, p. 214; R. ERGEC, *Introduction au droit public*, Diegem, Kluwer, 1994, p. 45.

(2) Ce qui, à nos yeux, ne serait d'ailleurs pas envisageable d'un point de vue juridique. V. à ce sujet, notre ouvrage *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 677. Le lecteur excusera, nous l'espérons, les références qui sont faites, dans les lignes qui suivent, à cet ouvrage, qui repose sur les écrits des auteurs spécialisés dans ce domaine: F. HAUMONT, B. JADOT, M. P. PÂQUES, etc.

(3) Nous n'évoquons pas ici les avantages attribués à la participation du point de vue du mode de travail de l'administration, comme l'amélioration des décisions de l'autorité ou l'accroissement de leur efficacité.

(4) Qui rend malaisée, ou factice, la confrontation des idées.

(5) Sur l'importance du rôle des organisations non gouvernementales dans une société démocratique, v. not. C.E.D.H., 27 mai 2004, *Vides Aizsardzības Klubs c/Lettonie*; 17 févr. 2004, *Gorzeli et c/s Pologne*; 28 mars 2006, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox et Collectif stop Melox et Mox c/France*; 3 mai 2007, *Bazekowski et c/s Pologne*. V. ég. R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. II, Diegem, Kluwer, 1995, p. 132.

(6) C.E.D.H., 3 mai 2007, *Bazekowski et c/s Pologne*. Dans cet arrêt, la Cour vise certes avant tout la liberté d'association, mais elle nous semble également indiquer, implicitement, ce que nous venons de dire. V. ég., au § 63 de cet arrêt: «*In that context, it has held that although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of the majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position*».

(7) V. notre ouvrage susmentionné, p. 482; v. ég. les conclusions de la sous-commission Nimby du Parlement wallon, citées dans ce sens dans les travaux préparatoires du décret ici commenté (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 6).

(8) *M.B.*, 10 juill. 2007.

(9) Avis de l'Union des villes et communes de Wallonie, *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 108.

(10) Faute de place et d'envie, nous n'examinerons donc pas le détail des nouvelles modalités procédurales mises en place par ce décret. Nous demandons d'ailleurs souvent pourquoi, dans cette matière, le législateur a pris l'habitude de prévoir lui-même autant de détails procéduraux, plutôt que de renvoyer au gouvernement pour les fixer. Dans le même ordre d'idées, le décret du 31 mai 2007 modifie et abroge un grand nombre de dispositions existantes, notamment dans le Code wallon de l'environnement et dans le décret relatif au permis d'environnement et nous ne vérifierons pas ici la cohérence législative de ce qui en découle.

I. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE LÉGISLATEUR

Sagement sans doute⁽¹¹⁾, le législateur wallon a décidé de mettre en œuvre, en droit de la participation, une politique de perfectionnement progressif, dont le décret du 31 mai 2007 ne constitue en quelque sorte qu'un élément parmi d'autres, même s'il a toute son importance.

L'objectif poursuivi en adoptant ce décret était double:

- d'une part, finaliser l'implémentation en droit wallon des exigences internationales⁽¹²⁾;
- d'autre part, au vu de la multiplicité des formes de participation, de la dispersion des normes qui les organisent et des nombreuses différences entre les régimes applicables⁽¹³⁾, procéder à une réorganisation, une harmonisation, une rationalisation des textes wallons applicables⁽¹⁴⁾ pour leur assurer une plus grande lisibilité et accessibilité⁽¹⁵⁾.

II. LES INNOVATIONS FORMELLES DU DÉCRET

Avant toute chose, il s'impose de remarquer, globalement, la grande qualité légistique du texte décrétal et de ses travaux préparatoires. En ces temps incertains que nous vivons actuellement dans d'autres domaines du droit du cadre de vie, cela doit être souligné.

Les innovations formelles qui découlent du décret du 31 mai 2007 consistent en l'harmonisation déjà évoquée ci-dessus, d'une part, et en un classement, en quatre catégories, des différentes décisions soumises aux nouveaux textes, d'autre part.

II.1. L'HARMONISATION DES TEXTES RELATIFS À LA PARTICIPATION, LE PRINCIPE DE SUBSTITUTION ET LA RÉSERVE DE SUBSIDIARITÉ

Pour l'harmonisation qu'il met en place, déjà, l'initiative du législateur wallon doit indubitablement être saluée. Il ne fait pas de doute, en effet, que le droit de la participation sera effectivement plus lisible et accessible après l'entrée en vigueur du décret.

Pour harmoniser et rationaliser les textes du droit interne de la participation, trois solutions étaient envisageables, chacune avec des avantages et inconvénients⁽¹⁶⁾. Le législateur a opté pour la voie médiane: le regroupement, dans un corps de textes unique, de certaines normes jugées minimales, auxquelles il est renvoyé chaque fois que possible dans les textes épars existants, ces derniers étant par ailleurs soit abrogés soit modifiés pour assurer leur conformité au «tronc commun»⁽¹⁷⁾ ainsi créé⁽¹⁸⁾. Cette technique correspond sans doute à la meilleure à mettre en œuvre pour réaliser l'indispensable harmonisation dont il est ici question⁽¹⁹⁾.

Fort logiquement, le décret comporte donc pour l'essentiel – en sus évidemment des traditionnelles dispositions de droit transitoire et d'entrée en vigueur – deux chapitres: l'un consacré au tronc commun et l'autre aux abrogations et modifications qui viennent

d'être évoquées.

Le tronc commun en question sera⁽²⁰⁾ inséré dans le Code wallon de l'environnement (ci-après: «C.W.E.»), là où il est déjà question d'accès à l'information et de sensibilisation du public, dans des articles numérotés D.29-1 et suivants. Répondant à cet égard, globalement, fort bien à l'objectif de lisibilité que le législateur s'était fixé⁽²¹⁾, il est divisé en quatre chapitres, respectivement consacrés à des dispositions générales, à la réunion d'information préalable, à l'enquête publique et au comité d'accompagnement⁽²²⁾.

(11) C'est cette modestie d'intention du législateur qui a vraisemblablement permis à ce décret, faisant suite à plusieurs propositions analogues écartées (v. not. *Doc.*, Parl. w., sess. 2004-2005, n° 48; *Doc.*, Parl. w., sess. 2005-2006, n° 309; *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 6), de recevoir l'adhésion d'un grand nombre de commissaires à l'issue des travaux en commission (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 11), ouvrant ainsi la voie à l'adoption par le parlement.

(12) Le législateur entendait tout spécialement terminer le travail de mise en conformité du droit wallon à la Convention de la CEE-ONU 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 le 25 juin 1998 (ci-après: «la Convention d'Aarhus» – <http://www.uncece.org/env/pp/>), mais également aux directives communautaires qui en découlent (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, pp. 4, 7 et 9).

(13) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 5.

(14) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 3.

(15) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 7. Ce second objectif correspond d'ailleurs en réalité également au premier, dès lors que, comme on le rappellera ci-après, l'art. 3 de la Convention d'Aarhus, plus clairement encore que d'autres éléments (v. M. DELNOY, «Faut-il codifier les règles relatives aux enquêtes publiques en matière d'urbanisme et d'environnement?», *Amén.*, 2005, n° spécial, p. 45), impose une telle harmonisation. À ce sujet, l'art. 1^{er} du décret du 31 mai 2007 précise curieusement que le texte transpose partiellement la directive 2003/35 «en ce qui concerne la détermination de règles communes de participation du public à l'élaboration de plans et programmes relatifs à l'environnement et au processus décisionnel d'activités particulières», alors que la directive 2003/35 ne comporte aucune exigence d'uniformisation des régimes applicables aux plans et programmes et aux projets.

(16) V. notre texte «Faut-il codifier les règles relatives aux enquêtes publiques en matière d'urbanisme et d'environnement?», *op. cit.*, p. 49.

(17) V. l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret relatif à la participation du public en matière d'environnement, adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 7 juill. 2006.

(18) «Ce procédé conjugue l'avantage d'une présentation unique des principes communs à l'ensemble des procédures de participation, quelles que soient les matières concernées, et l'avantage d'une lisibilité liée à un texte d'une longueur et d'une complexité mesurées» (*Doc.*, Parl. W., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 6).

(19) Dans son avis, la section de législation est allée dans le même sens (*Doc.*, Parl. W., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 35).

(20) Une fois que le décret sera entré en vigueur (v. ci-après). La suite de notre texte est rédigée comme s'il l'était déjà.

(21) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 6.

(22) La structure des divisions du décret n'est cependant pas toujours parfaitement perceptible. On se demande par exemple pourquoi les dispositions relatives aux réactions du public au cours de l'enquête publique se trouvent dans une section consacrée à «l'accès à l'information dans le cadre de l'enquête publique». Toujours à titre d'exemple, on constate également que, dans le titre III nouveau du C.W.E., le chapitre III consacré à l'enquête publique comporte une section 2 consacrée à ... l'enquête publique. C'est ainsi encore que l'art. D.29-12 comporte une disposition qui concerne non seulement les «formes supplémentaires de publicité», mais aussi celles «de consultation» (v. ci-après), alors qu'il est repris sous un titre qui ne vise, lui, que la «publicité supplémentaire».

Pour le reste, nous examinerons la portée – en réalité limitée – de cette harmonisation, dans notre section consacrée au champ d'application *ratione materiae* du décret.

L'adoption de ce corps de règles communes s'accompagne d'un principe de substitution, qui apparaît à l'article D.29-2, alinéa 2, nouveau du C.W.E. Selon ce principe, les modalités de participation fixées dans ces nouvelles règles communes se substituent à celles des textes particuliers relatifs aux décisions visées par le décret. Ce principe assure donc le caractère commun de ces nouvelles règles, mais on n'en aperçoit pas la conformité à l'objectif de clarté et d'accessibilité évoqué ci-dessus, qui imposait nécessairement au législateur d'opérer lui-même, dans le décret, le tri législatif qui aurait rendu ce principe inutile.

L'incompréhension est encore plus grande quand on constate qu'à l'article D.29-2, alinéa 2, nouveau, ce principe est assorti d'une réserve de subsidiarité, qui implique tout au contraire de rejeter les règles du tronc commun si les textes particuliers prévoient des «*modalités plus étendues d'information et de consultation du public*». Il en découle que, dans le cadre de chaque procédure décisionnelle, il conviendra, pour déterminer les modalités de participation à mettre en œuvre, de décider des dispositions qui sont applicables et de celles qui ne le sont pas. S'il s'agit là d'un exercice déjà complexe pour les autorités administratives, il l'est évidemment *a fortiori* pour les particuliers. Le résultat de cet exercice est par ailleurs aléatoire, puisqu'il dépend *in fine* de l'évaluation d'un juge. Dans son principe, le mécanisme est donc éminemment contestable⁽²³⁾ au regard des exigences juridiques de clarté et d'accessibilité déjà évoquées ci-dessus et qui découlent notamment de l'article 3, § 1^{er}, de la Convention d'Aarhus.

Critiqué dans ce sens au cours des travaux préparatoires⁽²⁴⁾, le législateur a justifié le maintien de la réserve de subsidiarité en indiquant que, du fait des abrogations et modifications décrétales auxquelles il est par ailleurs procédé aux articles 6 et suivants du décret, le problème qui vient d'être soulevé ne devrait avoir qu'une portée limitée en pratique: cette réserve ne viserait «*essentiellement*» que «*les modalités particulières de consultation du public prévues dans le Livre II du Code de l'environnement en ce qui concerne l'élaboration du plan de gestion du bassin hydrographique (cf. les art. D.26 à D.28 du Livre II du Code de l'environnement)*»⁽²⁵⁾. Cette explication ne convainc pas, car la portée du texte n'est pas limitée aux modalités particulières qui viennent d'être citées et le recours, dans le texte, à l'adverbe «*essentiellement*» ne fait évidemment que le confirmer: la réserve de subsidiarité impose indubitablement une vérification systématique qui pourrait bien, dans d'autres cas que ceux du Livre II du C.W.E., obliger à la délicate comparaison évoquée ci-dessus. Pourquoi le législateur impose-t-il aux autorités et particuliers le travail qu'il n'a pas voulu ou pu réaliser lui-même? La réserve de subsidiarité ici critiquée laisse entendre que, dans le cadre du décret, le législateur lui-même ne s'est pas senti capable d'élaborer un ensemble de règles, communes et

spécifiques, suffisamment cohérent pour qu'elles ne s'opposent pas l'une à l'autre.

Quoi qu'il en soit, la réserve de subsidiarité ne vaut qu'en ce qui concerne les modalités d'information et de consultation du public. Au regard de la distinction claire que le législateur établit à l'article D.6, 18^o, nouveau, du C.W.E. entre l'information, la consultation et la prise en compte des résultats de la consultation, la réserve ne concerne pas ce dernier élément. Autrement dit, en ce qui concerne l'obligation de prise en compte, c'est le principe de substitution qui est seul appelé à jouer, impliquant dans tous les cas l'application de l'article D.29-2, alinéa 3, nouveau et l'obligation de «*prendre dûment en considération*» les résultats de la procédure de participation, et ce, même dans l'hypothèse où le texte particulier applicable conférerait un effet plus important aux résultats de la participation⁽²⁶⁾.

II.2. LA CATÉGORISATION DES DÉCISIONS SOUMISES À PARTICIPATION

Le décret du 31 mai 2007 range les décisions qu'il vise en quatre catégories: A.1, A.2, B et C.

Ce faisant, le législateur avait à nouveau en vue la simplification et l'harmonisation des dispositions relatives à la participation.

En elle-même, l'idée de classer les décisions administratives soumises à participation en catégories est effectivement de nature à répondre à cet objectif: une catégorisation permet d'éviter les répétitions et de réduire le nombre de régimes juridiques distincts.

La traduction concrète de cette idée dans le décret est cependant moins immédiatement enthousiasmante. À sa lecture, nous avouons ne pas être en mesure, entre autres, d'attribuer à chacune des quatre catégories qui viennent d'être évoquées un régime spécifique de modalités procédurales de participation. Nombre de ces modalités sont applicables à au moins deux catégories de décisions et aucune de ces dernières ne reçoit de traitement uniformément distinct de celui des autres⁽²⁷⁾. En d'autres termes, il n'y a pas, dans le décret, d'uniformité procédurale, catégorie par catégorie.

De même, la détermination du contenu des différentes catégories de décisions ne nous paraît malheureusement pas plus limpide: nous ne percevons pas immédiatement de critère de distinction des décisions que chaque catégorie regroupe par rapport à celles qui relèvent des autres.

La première raison de cette difficulté est qu'au lieu de se limiter à des définitions abstraites pour chaque

(23) Comp. l'avis de la section de législation du Conseil d'État, qui y a vu une «*source de confusion et d'insécurité juridique*» (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 38).

(24) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 5.

(25) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 9.

(26) Nous renvoyons à ce sujet au point IV.7. ci-dessous.

(27) Ainsi, à titre d'exemple, les plans et programmes de la catégorie A.2 sont-ils traités de la même manière que ceux de la catégorie A.1 en ce qui concerne la durée de l'enquête publique, alors qu'ils sont traités de la même manière que ceux de la catégorie B en ce qui concerne les modalités de l'annonce de cette enquête.

catégorie ou d'utiliser le procédé – à nos yeux plus dangereux – de l'énumération limitative de décisions, le législateur a choisi non seulement de combiner ces deux méthodes, mais aussi de ne pas le faire systématiquement pour chaque catégorie de décisions⁽²⁸⁾ et d'y ajouter un critère résiduel, en faisant référence, dans la définition de certaines catégories, au critère des décisions non visées dans d'autres.

La seconde explication de cette difficulté est qu'à la lecture de l'énumération limitative des décisions visées dans les différentes catégories, il est malaisé de deviner les critères sur la base desquels leur classement a été opéré⁽²⁹⁾.

Enfin, on ne perçoit pas la raison d'être de l'usage simultané de lettres et de chiffres pour identifier les différentes catégories de décisions: A à C, 1 et 2. Alors qu'il est question, dans les travaux préparatoires du décret, de trois catégories procédurales⁽³⁰⁾, ce mode de désignation aboutit en réalité à quatre catégories.

Ceci étant, fort schématiquement, on peut sans doute dire que:

- la catégorie A regroupe les plans/programmes les plus importants, notamment parce qu'ils sont soumis à évaluation des incidences sur l'environnement, divisés en deux sous-catégories (1 et 2), selon qu'ils s'appliquent ou non à l'ensemble du territoire de la Région wallonne;

- la catégorie B regroupe les plans/programmes qui n'ont pas de portée régionale et ne sont pas soumis à évaluation des incidences sur l'environnement, ainsi que les projets les plus importants, notamment parce qu'ils sont soumis à étude d'incidences sur l'environnement;

- la catégorie C vise les projets non soumis à étude d'incidences sur l'environnement⁽³¹⁾ et les modifications apportées aux autorisations existantes.

De ce qui précède, il résulte qu'il sera difficile, pour les particuliers comme pour certaines autorités, de déterminer à quel régime de participation une décision devrait en principe être soumise.

Plus fondamentalement, la catégorisation telle qu'établie par le décret fait question au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Répartis dans pas moins de trois catégories sur quatre, les plans et programmes ne sont pas traités à l'identique et, à l'inverse, certains plans/programmes reçoivent le même traitement que certains projets⁽³²⁾. De même, les modifications des conditions d'autorisations existantes⁽³³⁾ se voient attribuer le régime de participation le plus faible, alors que, dans certains cas, elles peuvent amener à une modification en profondeur desdites autorisations.

Les travaux préparatoires n'indiquent pas pourquoi il n'aurait pas été envisageable de définir trois catégories de décisions de la manière suivante:

- les plans/programmes destinés à s'appliquer sur l'ensemble du territoire régional;
- les autres plans/programmes, ainsi que les projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement;
- les autres projets, en prévoyant que les modifications de ces différentes décisions soient soumises au même régime de participation que la décision qu'elles

modifient.

En effet, le critère abstrait évoqué ci-dessus, à savoir celui de la réalisation d'une évaluation – pour les plans/programmes – ou d'une étude – pour les projets – d'incidences sur l'environnement, nous paraît tout à fait adéquat, d'autant qu'il fait nécessairement dépendre la définition des catégories, de décisions prises au cas par cas, au début du processus décisionnel, à propos de l'évaluation des incidences sur l'environnement⁽³⁴⁾.

On signalera enfin que, suivant l'article D.29-12 nouveau du C.W.E., l'autorité compétente pour adopter un plan/programme ou délivrer une autorisation, ainsi que le collège communal des communes qui organisent l'enquête publique, peuvent procéder à toute forme supplémentaire de publicité et de consultation, dans le respect des délais d'instruction qui leur sont impartis⁽³⁵⁾ et sans pouvoir en mettre le coût à charge du responsable du projet⁽³⁶⁾.

Nous estimons que ce type de disposition n'accorde pas aux autorités concernées le droit de soumettre à participation des décisions qui n'y sont pas soumises par les textes applicables⁽³⁷⁾: elle ne l'autorise qu'à ajouter des modalités de participation dans la procédure de participation relative aux décisions qui y sont

(28) C'est ainsi, à titre d'exemple, que la catégorie A.1. est identifiée par renvoi à une liste de décisions identifiées, tandis que la catégorie A.2. fait appel, en sus, au critère abstrait de l'obligation d'une évaluation des incidences sur l'environnement.

(29) Ainsi la catégorie A.1 englobe-t-elle non seulement les plans et programmes à «*portée régionale*» (dans un sens géographique: à la suite d'une observation de la section de législation du Conseil d'État (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 37), le texte a été modifié pour le dire expressément), mais aussi le plan des C.E.T., qui peut être considéré comme 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., sess. 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 déc. 2003, *ville de Ciney*, qui qualifie même le plan des C.E.T. d'acte individuel; v. ég. C.E., n° 144.598, 19 mai 2005, *S.A. Biffa Waste Services*). La catégorie A.2, elle, vise essentiellement des plans et programmes considérés comme «*majeurs sur le plan régional*» (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 9), mais dont la portée, tout en n'étant pas locale, n'est pas régionale. La différence entre ces plans/programmes et ceux de la catégorie B, dont la portée est certes davantage proche du local, est par ailleurs difficile à établir.

(30) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 7.

(31) La catégorie B.b.1°, qui vise tous les projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement, exclut ces projets de la catégorie C.

(32) V. dans ce sens, l'avis du CWEDD, *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 90.

(33) Ne sont visées que celles qui, dans le système de l'art. 65 du D.P.E., sont soumises à enquête publique. À ce sujet, l'art. D.29-1, § 5, 3°, le précise à nos yeux de manière redondante, puisque ce critère apparaît déjà à l'al. 1^{er}, du § 1^{er}, du même art.

(34) V. notre ouvrage susmentionné, p. 842.

(35) Si elle peut sembler aller de soi, cette précision est malgré tout clairement la bienvenue.

(36) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 11. La justification de cette interdiction est liée au caractère superfétatoire de ces formalités supplémentaires. Doit-on en déduire que les formalités obligatoires peuvent, elles, être mises à charge du responsable du projet?

(37) V. notre ouvrage susmentionné, p. 165.

soumises⁽³⁸⁾. Le texte de l'article D.29-12 vise d'ailleurs expressément une «*forme de publicité*» et les travaux préparatoires visent encore plus clairement des «*formalités*»⁽³⁹⁾. La référence qui est faite dans le texte aux «*communes organisant l'enquête publique*» laisse de même clairement entendre qu'il n'est d'application que si une telle enquête doit être organisée et nous conforte dans l'idée qu'il n'y a «*pas de participation sans texte*»⁽⁴⁰⁾ et que 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.

III. LE CHAMP D'APPLICATION RATIONE MATERIAE DU DÉCRET

III.1. L'EXCLUSION APPARENTE DES DÉCISIONS D'URBANISME ET DE MOBILITÉ

Les nouvelles règles générales de participation du public telles qu'elles découlent du décret s'appliquent à bon nombre de décisions administratives déjà soumises à participation et, notamment, à celles qui relèvent du régime de la planification environnementale et de gestion des déchets, du permis d'environnement et du permis unique, des carrières, mines et terrils, du réseau Natura 2000, des conventions environnementales, etc.

A priori, le caractère fédérateur du décret du 31 mai 2007, évoqué ci-dessus, ne dépasse cependant pas les frontières du droit de l'environnement au sens strict: il n'englobe pas l'ensemble des régimes qui forment le droit du cadre de vie⁽⁴¹⁾.

Avant tout, on regrette nécessairement, à cet égard, l'absence, dans le mouvement de rassemblement, des décisions administratives qui relèvent du C.W.A.T.U.P.⁽⁴²⁾. Le législateur en était parfaitement conscient, dès lors que quasiment tous les intervenants au cours du processus d'élaboration du décret se sont exprimés dans ce sens, qu'il s'agisse des parlementaires eux-mêmes⁽⁴³⁾ ou des organes consultatifs⁽⁴⁴⁾. En proportion de l'importance des questions qui lui étaient adressées à ce sujet⁽⁴⁵⁾, le législateur s'en est finalement très peu expliqué. La véritable raison de cette dissociation est donc vraisemblablement aussi simple que ses conséquences sont importantes. Derrière l'idée exprimée de ne pas porter atteinte au travail d'uniformisation réalisé dans l'article 4 du C.W.A.T.U.P. par le décret RESA⁽⁴⁶⁾, elle doit sans doute être trouvée, prosaïquement, dans la répartition des compétences entre ministres distincts⁽⁴⁷⁾.

Dans le texte, il n'est cependant pas aussi clair que toutes les décisions administratives relevant du C.W.A.T.U.P. soient exclues du champ d'application du décret.

C'est l'article D.29-1 nouveau qui définit ce champ d'application, en établissant une liste des plans/programmes et projets «*pour l'application du présent titre*».

Il ne vise que des plans/programmes environnementaux et exclut expressément les «*plans, schémas et rapports visés au C.W.A.T.U.P.*», ainsi que les plans urbains ou communaux de mobilité. Les plans et

programmes qui relèvent du C.W.A.T.U.P. et du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales sont donc effectivement exclus du champ d'application du décret.

Il en résulte une certaine fragilité du nouveau dispositif juridique⁽⁴⁸⁾. En réalité, cependant, au regard des exigences juridiques d'harmonisation évoquées ci-dessus, sauf à supposer qu'un recours à la Cour constitutionnelle soit dirigé à l'encontre du décret, cette fragilité se répercutera sans doute avant tout, via l'exception d'inconstitutionnalité ou de non-conformité au droit international, sur les plans/programmes qui relèvent du C.W.A.T.U.P.

En ce qui concerne les projets, par contre, l'article D.29-1 vise, entre autres, tous les projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement, sans exclure expressément ceux qui relèveraient éventuellement du C.W.A.T.U.P.

Dans le C.W.E., le «*projet*» est défini par référence à une opération qui modifie l'environnement. L'environnement n'y est pas défini, mais, compte tenu de la définition que l'on y trouve de l'«*information environnementale*»⁽⁴⁹⁾, qui renvoie notamment au «*cadre de vie*», au «*patrimoine*» ou au «*paysage*», on peut

(38) V. *contra*, l'avis du CWEDD, *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 92.

(39) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 11.

(40) 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*».

(41) Sur ce concept, v. M. PÂQUES, «*Cadre de vie, révision et identité du droit de l'aménagement du territoire*», *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*», *Communes et Région: quel partenariat pour le XXI^e siècle?*, Namur, Union des villes et communes de Wallonie, 1999, p. 187 et s.; M. LEJEUNE, «*Avant-propos*», *Le cadre de vie en Région wallonne*, Bruges, La Chartre, 1990, p. 5 et s.

(42) D'autres absents peuvent être remarqués, comme le régime de la mobilité et celui de la transposition de la directive-cadre de l'eau.

(43) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 4 et 7, entre autres.

(44) Pour le Conseil d'État, v. *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 34; pour le CWEDD, v. *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 89.

(45) C'est ainsi, entre autres, que la section de législation du Conseil d'État a insisté sur le caractère artificiel de la dissociation, au vu des nombreux liens qui existent entre l'environnement et l'aménagement du territoire, comme par exemple celui qui existe – d'un point de vue tout à fait juridique – entre le plan des CET et le plan de secteur en cas de modification du premier (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 35).

(46) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 7.

(47) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 8.

(48) La section de législation du Conseil d'État a invoqué l'obligation de cadre précis, transparent et cohérent de l'art. 3, § 1^{er}, de la Convention d'Aarhus et le caractère «*insuffisant*» du décret à ce sujet (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 34).

(49) Au 11^o de l'art. D.6.

considérer qu'il inclut l'urbanisme⁽⁵⁰⁾. Dans cette mesure, il semble donc possible de considérer que les demandes de permis d'urbanisme et de lotir qui sont soumises à étude d'incidences sur l'environnement relèvent du champ d'application du décret.

Quoi qu'il en soit de l'ampleur exacte de cette exclusion des décisions d'urbanisme, il serait largement souhaitable d'aller plus loin dans la simplification législative⁽⁵¹⁾, en étendant clairement à l'ensemble des décisions relevant du C.W.A.T.U.P. l'harmonisation des règles de participation. D'un point de vue technique, cela ne devrait pas poser de problème majeur, d'autant que le nouveau décret a été conçu comme un modèle à appliquer dans la suite, notamment, précisément, en matière d'aménagement du territoire⁽⁵²⁾.

III.2. L'EXCLUSION DE CERTAINES DÉCISIONS ENVIRONNEMENTALES

Pour définir le champ d'application *ratione materiae* des nouvelles dispositions, le législateur a, comme nous l'avons vu, procédé, dans une large mesure, à une énumération de décisions⁽⁵³⁾.

Cette méthode présente l'inconvénient majeur de favoriser les oublis, que ce soit au stade de l'élaboration de la liste ou à celui de la création de tout nouvel instrument susceptible d'y être repris. La section de législation du Conseil d'État a identifié quatre exemples de plans/programmes non visés, alors qu'au regard du principe d'égalité, ils devraient l'être: l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000, le contrat de gestion active d'un site Natura 2000 et deux documents qui découlent du Code de l'eau⁽⁵⁴⁾. Faute de place et d'envie, nous n'irons pas plus avant dans le fastidieux travail de recherche des plans/programmes environnementaux qui ont éventuellement été oubliés par le législateur⁽⁵⁵⁾.

En adoptant le décret du 31 mai 2007, le législateur n'a pas voulu modifier le champ d'application de la participation⁽⁵⁶⁾: le décret n'entend soumettre à ses nouvelles dispositions que les instruments qui y sont en réalité déjà soumis (v. l'art. D.29-1, § 1^{er}). Il s'agit une nouvelle fois de la traduction du caractère limité des objectifs poursuivis par le législateur.

Or il faut rappeler qu'un certain nombre de décisions «*environnementales*» ne sont pas soumises à participation, alors qu'elles devraient sans doute l'être au regard de la Convention d'Aarhus, qui a d'ailleurs un champ d'application plus large que celui de la directive SEA⁽⁵⁷⁾. Nous visons ici notamment:

- les politiques⁽⁵⁸⁾;
- les règlements⁽⁵⁹⁾;
- les décisions administratives visées aux articles 71 et suivants du D.P.E.⁽⁶⁰⁾.

Enfin, on peut sans doute regretter que, malgré leur proximité chronologique de promulgation, le décret ici commenté non seulement ne couvre pas les décisions administratives qui relèvent du décret du 22 novembre 2007 modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux⁽⁶¹⁾, mais n'englobe pas non plus la forme de participation, aussi intéres-

sante que peu répandue, que ce nouveau décret met en place: le droit d'initiative⁽⁶²⁾.

IV. LES INNOVATIONS MATÉRIELLES DU DÉCRET

IV.1. INVENTAIRE DES PRINCIPALES INNOVATIONS MATÉRIELLES

Les plus pressés retiendront que, du décret, découlent, fort schématiquement et pour l'essentiel, les innovations suivantes:

- une harmonisation des textes relatifs à la participation;
- une définition de la participation;

(50) La définition en question s'inspire directement de celle que l'on trouve dans la Convention d'Aarhus, sous réserve de ce que le législateur wallon a évidemment veillé à en écarter les domaines trop directement susceptibles d'être considérés comme relevant de la compétence fédérale. À propos de la définition que l'on trouve dans la Convention, le Guide d'application de la Convention vise notamment, au titre des «*conditions de vie*», «*housing and workplace conditions (...) and various social conditions*».

(51) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 6.

(52) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 9.

(53) Qui rend d'ailleurs inutile – si ce n'est en termes didactiques – l'exclusion expresse du C.W.A.T.U.P. et de la mobilité. Dans le même sens, comp. l'avis du CWEDD, *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 97.

(54) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 35.

(55) Le renvoi à l'art. D.53 dans l'art. D.29-1 ne suffit pas à combler ces éventuelles lacunes (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 36), notamment parce que le champ d'application de cet art. D.53 se définit par référence à ... des listes de décisions. Nous ne partageons par contre pas le sentiment de la section de législation du Conseil d'État qui estime qu'il faudrait une énumération exhaustive dans le décret pour être conforme à l'exigence de sécurité juridique, à la Convention d'Aarhus et à l'art. 23 de la Constitution (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 39): il nous semble qu'une définition globale serait préférable.

(56) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 8.

(57) V. B. JADOT, «La participation du public à l'examen des demandes d'autorisation en matière d'environnement», *J.T.D.E.*, 2007, p. 203; notre ouvrage susmentionné, p. 539 et s. En laissant entendre que la définition des plans et programmes n'est pas nécessairement la même dans l'une et dans l'autre, la section de législation du Conseil d'État va dans le même sens (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 37).

(58) À titre d'exemple, le rapport sur l'état de l'environnement wallon de l'art. D.33 du C.W.E. semble exclu du champ d'application du décret, alors qu'au vu de la définition de son contenu, et malgré l'incertitude relative à ce que constitue exactement un «constat critique, évolutif et prospectif», ce document pourrait éventuellement être qualifié de politique au sens de la Convention (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). Il en va de même de la déclaration de politique régionale.

(59) Nous visons évidemment ici, avant tout, les conditions générales, sectorielles et intégrales visées dans le D.P.E.

(60) En ce qui concerne les modifications, mises à jour et réexamen des autorisations ou, plus généralement, du régime qui est applicable aux projets déjà mis en œuvre, le décret ne vise – à la suite d'un ajout d'ailleurs (v. *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 42) – que celles qui sont prévues par l'art. 65, § 1^{er}, al. 1^{er}, du D.P.E., à supposer qu'elles soient soumises à enquête publique, par décision prise au cas par cas (v. le régime de cette disposition).

(61) *M.B.*, 19 déc. 2007.

(62) V. les D.131 et s. nouveaux du Livre I^{er} du C.W.E., tels qu'insérés par ce décret du 22 nov. 2007. Comp. notre ouvrage susmentionné, pp. 653 et 867.

- une catégorisation des décisions soumises à participation;
- la généralisation de la réunion d'information préalable;
- l'instauration du principe d'unicité d'enquête publique;
- l'instauration de la variabilité de la portée géographique de l'enquête;
- le renforcement de l'information préalable à enquête;
- le renforcement de l'information préparatoire à la réaction du public;
- la modernisation des modes de réaction du public;
- l'uniformisation des durées d'enquête publique;
- un renforcement de la publicité des décisions soumises à enquête;
- la généralisation du pouvoir de substitution gouvernementale en cas de défaillance communale dans l'organisation de l'enquête;
- l'instauration du conseiller en environnement;
- l'institutionnalisation du comité d'accompagnement;
- l'inscription expresse de l'obligation de prise en compte des résultats de la participation.

IV.2. UNE DÉFINITION DE LA PARTICIPATION

Le nouvel article D.6 du C.W.E. tel que modifié par le décret du 31 mai 2007, donne désormais une définition de la participation. Il s'agit, suivant ce texte, de *«la possibilité pour le public d'intervenir lors d'une enquête publique et, le cas échéant, la réunion d'information ou de concertation, la prise en compte des résultats de cette consultation du public lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision d'adopter un plan ou un programme ou d'autoriser un projet»*.

On peut se réjouir de l'apparition, dans un texte décretaal, d'une définition de la participation. Elle consacre en effet à l'évidence une certaine élévation de cette dernière dans la hiérarchie des instruments auxquels le législateur entend accorder de l'attention.

La définition telle que retenue dans le texte décretaal est cependant moins ambitieuse que celle qui avait été évoquée au cours des travaux préparatoires. Dans l'exposé des motifs, en effet, il avait été proposé de définir la participation par référence à *«l'ensemble des mécanismes 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»*⁽⁶³⁾. On peut regretter cette régression, dès lors qu'au lieu d'évoquer les effets juridiques de l'intervention des particuliers et de viser largement les modalités de participation, la définition finalement retenue se limite à évoquer trois des cinq phases procédurales traditionnellement attachées à la participation et deux des modes de participation les plus usités⁽⁶⁴⁾. Il y a sans doute là un lien à établir avec la modestie d'intention évoquée ci-dessus quant à l'objet du décret: pour s'assurer de l'adoption rapide du texte, le gouvernement a peut-être préféré opter pour une définition plus neutre de la participation.

IV.3. LA GÉNÉRALISATION DE LA RÉUNION D'INFORMATION PRÉALABLE

Les articles D.29-5 et D.29-6 nouveaux du C.W.E. organisent un régime général de *«réunion d'information préalable»*, à organiser avant le dépôt d'une demande d'autorisation.

Comme on le sait, cette forme de participation n'était pas inconnue, puisqu'elle était prévue avant toute étude d'incidences sur l'environnement⁽⁶⁵⁾, mais le décret a pour effet d'en étendre considérablement le champ d'application. Il le fait de deux manières:

- d'une part, en la rendant obligatoire à tous les projets de la catégorie B, dont certains ne sont pas nécessairement soumis à étude d'incidences sur l'environnement;

- d'autre part, en rendant sa mise en œuvre possible à tous les projets de la catégorie C, dont notamment ceux qui sont soumis à permis d'environnement et unique sans étude d'incidences sur l'environnement.

On ne peut que saluer ce nouveau système⁽⁶⁶⁾, qui, tant par la généralisation qu'il comporte que par le caractère partiellement facultatif de son champ d'application, s'inscrit parfaitement dans le droit fil de l'article 6, § 5, de la Convention d'Aarhus⁽⁶⁷⁾. Accroître le champ d'application de cet instrument répond par ailleurs aux suggestions formulées par la sous-commission Nimby⁽⁶⁸⁾: *«l'expérience montre à suffisance qu'au moins il y a partage d'information au plus il y a de problèmes par la suite»* et que l'information préalable permet de *«faire tomber certains a priori ou certaines inquiétudes ou extrapolations»*⁽⁶⁹⁾.

Peut-être peut-on malgré tout regretter que la généralisation que nous venons d'évoquer, fut-elle facultative, n'ait pas été étendue aux plans/programmes. Le législateur a fourni une explication à ce sujet: la réunion d'information préalable est *«la plus utile»* vis-à-vis des projets qui, par nature, sont susceptibles de ne *«rencontrer que les intérêts de leur promoteur»* et non l'intérêt général⁽⁷⁰⁾. Cette explication *«ne (...) suffit pas»*. D'une part, si la formalité de la réunion préalable peut paraître lourde en proportion du reste de la procédure décisionnelle, c'est avant tout dans le cadre des projets, non des plans/programmes. D'autre part, son utilité serait tout aussi grande dans le cadre de l'adoption de ces derniers, compte tenu de l'importance de leur portée, dans le temps et dans l'espace. Enfin, l'explication en question pourrait impliquer une dispense de réunion préalable en ce qui concerne les projets publics.

(63) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 4.

(64) L'enquête publique et – curieusement d'ailleurs, nous y reviendrons – la concertation.

(65) V. l'art. D.71 du C.W.E. avant son abrogation par le décret ici commenté. On présume qu'un arrêté du gouvernement procèdera également à l'abrogation des art. R.76 et s. de ce Code.

(66) V. notre ouvrage susmentionné, p. 866.

(67) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 9.

(68) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 3.

(69) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 8.

(70) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 9.

Quand la réunion d'information est facultative, il appartient au demandeur d'autorisation de décider de l'organiser ou non. Il fera de préférence preuve à cet égard de circonspection, pour éviter toute contestation du permis sur la base du critère de l'erreur manifeste d'appréciation.

L'objet de cette réunion est défini par l'article D.29-5, § 1^{er}, alinéa 3, nouveau du C.W.E. Il s'agit de présenter le projet au public et de lui permettre d'y réagir, notamment, le cas échéant, sur les éléments à prendre en considération dans le cadre de l'étude d'incidences sur l'environnement. Cette réunion est donc loin d'être limitée à une simple information du public et elle constitue en réalité une enquête publique. On peut donc regretter son appellation de «réunion d'information préalable», plutôt que celle, par exemple, de «réunion de consultation préalable».

La procédure relative à cette réunion est pour partie calquée sur les dispositions décretales et législatives qui étaient relatives à la consultation du public avant étude d'incidences. La doctrine et la jurisprudence y relatives pourront donc, *mutatis mutandis*, être transposées aux nouveaux textes.

L'article D.29-6 nouveau va cependant clairement plus loin, en précisant que la présidence de la réunion est assurée par un «représentant de la commune»⁽⁷¹⁾. Cela répond à la problématique bien connue de la police de la réunion: désormais, elle doit clairement être assurée par la commune. Le texte prévoit que le conseiller en environnement communal⁽⁷²⁾ ne peut exercer cette fonction de direction, dont il assure par contre le secrétariat. Cette option doit être saluée, dès lors qu'elle rappelle clairement le rôle d'arbitre que l'autorité communale doit jouer face à une demande de permis.

Il est également heureux que le nouveau texte impose qu'un procès-verbal de la réunion soit dressé, particulièrement bienvenu pour assurer un minimum d'efficacité à la réunion et restreindre les revirements d'attitude. L'on suppose que, s'il n'est pas prévu qu'une copie soit adressée au public, c'est pour réduire les frais liés à cette réunion, susceptibles d'être très élevés en cas de grand succès. Le procès-verbal doit malgré tout être tenu à sa disposition, ce qui implique selon nous la délivrance d'une copie sur demande.

Le contenu du procès-verbal n'est pas fixé par le texte. Les travaux préparatoires indiquent qu'il devra être le «reflet fidèle» de la réunion⁽⁷³⁾. Pour le reste, alors que le CWEDD avait demandé qu'il le soit dans le décret⁽⁷⁴⁾, le contenu minimal devra être fixé par le gouvernement, qui devra s'inspirer de l'explication suivante fournie au cours des travaux préparatoires: «Ce procès-verbal doit en toute hypothèse permettre d'identifier le projet, ses composantes et les particularités éventuelles de celui-ci sur lesquelles l'étude d'incidences aura à se pencher, de même que les préoccupations du public par rapport aux projets et les alternatives éventuelles qui auront été présentées en séance»⁽⁷⁵⁾.

La question la plus délicate qui se posera au sujet de ce procès-verbal sera celle de sa portée juridique: son contenu aura-t-il un effet obligatoire vis-à-vis des participants, en ce sens qu'ils ne pourraient par la suite

valablement agir dans un sens différent de celui par eux suivi au cours de la réunion? D'un point de vue pragmatique, répondre par l'affirmative ne manquerait pas de réduire à néant l'utilité de la réunion, les particuliers n'osant plus s'y rendre ou y prendre la parole et le demandeur n'osant plus s'engager à quoi que ce soit en termes de modification de son projet. D'un point de vue strictement juridique, on doit remarquer que, d'une part, la réunion d'information ne correspond pas à une réunion de concertation⁽⁷⁶⁾ et, d'autre part, l'établissement du procès-verbal n'inclut pas de procédure d'approbation de son contenu par les participants⁽⁷⁷⁾. Cela nous incite à proposer une réponse négative à la question.

IV.4. LES MODIFICATIONS AU RÉGIME DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

IV.4.1. L'unicité pour un même projet

L'article D.29-3 nouveau du C.W.E. comporte l'intéressant⁽⁷⁸⁾ principe d'unicité d'enquête publique – et, le cas échéant, de réunion d'information préalable et de concertation – dans l'hypothèse où «lorsqu'en vertu de législations différentes, un même projet doit être soumis à enquête publique»⁽⁷⁹⁾.

Il ne fait pas de doute que le principe d'unicité est appelé à s'appliquer si un même projet requiert deux ou plusieurs autorisations administratives distinctes. Il peut évidemment, avant tout, s'agir des celles qui sont visées aux catégories B et C de l'article D.29-1, mais le texte de l'article D.29-3 a un champ d'application plus vaste, dès lors qu'il vise l'enquête imposée par «des législations différentes». Il ne serait donc pas exclu que, dans ce cadre, à titre d'exemple, le C.W.A.T.U.P. puisse être concerné.

Qu'en est-il si un projet soumis à enquête nécessite, pour sa réalisation, l'adoption préalable d'un plan/programme soumis à enquête? Les travaux préparatoires ne répondent pas à cette question, eux qui visent, de manière neutre, le projet qui doit faire l'objet de «plusieurs actes administratifs»⁽⁸⁰⁾. L'attention doit ici être attirée par la référence qui est faite dans le texte au «projet»: il ne peut, en toute logique juridique, s'agir que du concept défini à l'article D.6, 16^o, nouveau du C.W.E. et en aucun cas d'un plan/programme. Il en découle donc que, dans l'hypothèse ici examinée, le principe d'unicité n'empêchera pas que deux enquêtes au moins doivent être organisées.

(71) La place nous manque pour déterminer si cela suppose qu'il doit être en lien organique avec elle.

(72) V. ci-après.

(73) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 10.

(74) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 98.

(75) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 10.

(76) Qui, elle, devrait selon nous avoir des effets obligatoires.

(77) Le CWEDD l'a également remarqué: *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 98.

(78) Comp. notre ouvrage susmentionné, p. 844.

(79) On passera ici sur l'usage du singulier pour ces derniers mots: on suppose que le législateur a effectivement visé l'hypothèse où un même projet se voit imposer plusieurs enquêtes publiques.

(80) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 9.

Le principe d'unicité est tempéré par l'obligation de respecter les exigences procédurales de participation les plus contraignantes, parmi celles qui seraient susceptibles d'être appliquées. Cela vaut spécialement en ce qui concerne l'information préparatoire mise à disposition du public⁽⁸¹⁾.

IV.4.2. Le caractère variable de la portée géographique

Déterminer les communes sur le territoire desquelles l'enquête publique relative aux plans/programmes à portée régionale doit être organisée n'a jamais posé de problème particulier: toutes les communes wallonnes sont concernées.

En ce qui concerne les plans/programmes à portée infra-territoriale et les projets, le principe était toujours, jusqu'à présent, pour l'essentiel, de faire correspondre l'ampleur géographique de l'enquête publique au territoire des communes directement concernées, en fonction soit de la portée territoriale du plan/programme soit du lieu d'implantation du projet. En imposant désormais à ce sujet, à l'article D.29-4, l'adoption d'une décision au cas par cas, le décret du 31 mai 2007 innove donc grandement. Il prévoit qu'il revient au Gouvernement wallon de désigner les communes dans lesquelles un plan/programme de catégorie A.2 doit être soumis à enquête. Quant aux projets⁽⁸²⁾, la fixation de l'ampleur géographique de l'enquête revient à l'autorité qui statue sur le caractère recevable et complet de la demande d'autorisation.

Le nouveau mécanisme constitue à l'évidence une excellente innovation⁽⁸³⁾. Il impose cependant aux autorités un travail supplémentaire qui, à nos yeux, justifierait amplement que le délai d'examen de la recevabilité d'une demande d'autorisation soit allongé⁽⁸⁴⁾. On remarque par ailleurs que les plans/programmes de catégorie B sont les seuls à échapper à ce nouveau mécanisme et on ne s'explique pas cette différence de traitement, qui ressemble furieusement à une discrimination.

La décision au cas par cas dont il est ici question doit répondre au critère de la commune «susceptible d'être affectée» par le plan/programme ou le projet. Si ces derniers ont fait l'objet d'une évaluation en profondeur des incidences sur l'environnement, sous forme de rapport ou d'étude, cela devrait évidemment faciliter la tâche de l'autorité⁽⁸⁵⁾. Dans le cas contraire, elle sera souvent bien dépourvue, d'autant qu'à nos yeux, il ne fait pas de doute que sa décision devra être motivée en la forme⁽⁸⁶⁾.

La décision de désignation des communes concernées pourrait éventuellement avoir des répercussions sur l'intérêt à agir d'un requérant, même si nous pensons qu'elle ne devrait tout au plus pouvoir être utilisée à cet égard que comme présomption réfragable, dès lors que, d'une part, on peut espérer que l'intérêt devant le Conseil d'État évolue vers une notion où les rapports entre le requérant et l'acte qu'il attaque font l'objet d'un examen davantage concret⁽⁸⁷⁾ et, d'autre part, il ne revient pas à l'autorité administrative de définir cette notion. Quoi qu'il en soit et en tout état de

cause, la décision dont il est ici question ne pourrait avoir aucune conséquence sur l'appréciation du risque de préjudice grave difficilement réparable. En effet, ce n'est pas parce qu'une commune est susceptible, à un endroit de son territoire à tout le moins, d'être «affectée» par un projet que l'un de ses habitants, qui ne réside d'ailleurs peut-être pas à cet endroit, risque de subir un «préjudice grave» du fait de ce projet.

IV.4.3. Le renforcement de l'information préalable

Le décret du 31 mai 2007 accroît les chances que les particuliers soient informés du lancement d'une enquête publique, en ajoutant aux modalités déjà existantes les «mesures d'annonce» suivantes (v. les art. D.29-7 et s. du C.W.E.):

- un affichage communal⁽⁸⁸⁾ de l'enquête, et ce, pour toutes les décisions visées par le décret, quelle que soit leur nature et leur portée, pour autant évidemment que la commune soit concernée⁽⁸⁹⁾;

- un affichage sur le terrain concerné non seulement pour les projets, mais aussi pour les plans/programmes «localisables». Le texte de l'article D.29-7, § 1^{er}, alinéa 2, vise à cet égard les plans/programmes «visant des sites pouvant être localisés sur une parcelle cadastrale»⁽⁹⁰⁾;

- une annonce sur le portail environnement du site internet de la Région wallonne pour les plans/programmes les plus importants, à savoir ceux de la

(81) Curieusement, l'art. D.29-3, alinéa 2, 2^o, vise à cet égard les «documents requis par l'article D.29-17», alors que cette disposition concerne les explications qui peuvent être obtenues par les particuliers. La référence à cet article s'explique sans doute par une modification de la numérotation des articles, par exemple à la suite du retrait de la concertation.

(82) Quelle que soit leur catégorie. Les travaux préparatoires ne visaient que les projets soumis à évaluation des incidences sur l'environnement (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n^o 595/1, p. 9).

(83) Comp. notre ouvrage susmentionné, p. 860.

(84) D'autant que cette décision s'ajoute à celle que ces autorités doivent déjà prendre, à propos non seulement du caractère recevable et complet de la demande, mais aussi de la nécessité ou non d'une étude d'incidences sur l'environnement (art. D.68, § 2, du C.W.E.).

(85) Le texte l'indique expressément en ce qui concerne les plans/programmes, mais, curieusement, pas en ce qui concerne les projets. Ceci étant, les travaux préparatoires confirment qu'il s'agit bien, pour l'autorité, de prendre la décision «au regard du dossier à sa disposition et des documents d'évaluation des incidences» (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n^o 595/1, p. 9).

(86) Quant à savoir s'il s'agit d'une décision susceptible de recours, nous nous permettons de renvoyer aux pp. 166 et s. de notre ouvrage susmentionné.

(87) Dans le sens des arrêts n^o 169.678 du 2 avril 2007, *Hansart*; n^o 170.235 du 19 avril 2007, *Bellin et Molitor*, comp. la formule de l'arrêt n^o 170.445 du 24 avril 2007, *S.A. Cora*.

(88) Aux valves communales et endroits habituels d'affichage. On notera que le délai de préavis entre cet affichage et le début de la phase de réaction de l'enquête a été maintenu à cinq jours, malgré la critique formulée par la section de législation du Conseil d'État (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n^o 595/1, p. 40).

(89) Soit parce que son territoire relève directement de la portée de la décision soit parce qu'elle a été intégrée à l'enquête par décision prise au cas par cas (v. ci-dessus).

(90) On suppose que la référence à «une» parcelle cadastrale ne doit pas être prise au pied de la lettre et que le texte impose l'affichage également dans l'hypothèse où le site concerné s'étend sur plusieurs parcelles cadastrales.

catégorie A.1. Ceci n'est qu'une manifestation parmi d'autres du renforcement, par le décret, de l'usage de l'électronique, qui faisait jusqu'à présent clairement défaut en droit wallon⁽⁹¹⁾;

– mieux encore: une annonce sur le site de chaque commune, et ce, pour toutes les décisions soumises à enquête⁽⁹²⁾.

Le mécanisme de la notification individuelle, applicable aux projets, est également renforcé. Ce renforcement ne porte que sur ses modalités procédurales, non sur son champ d'application, qui reste limité aux projets⁽⁹³⁾. De 50 mètres, le rayon de mise en œuvre de ce mode d'avertissement passe à 200 mètres⁽⁹⁴⁾ pour les projets de catégorie B⁽⁹⁵⁾. L'article D.29-10, § 1^{er}, alinéa 2, nouveau précise que la détermination du propriétaire à qui la notification doit être adressée se fait par référence à la matrice cadastrale du moment du lancement de l'enquête⁽⁹⁶⁾. La notification peut se faire par voie électronique si le destinataire a communiqué à la commune une adresse électronique à cette fin. On est séduit par l'idée, mais elle comporte malgré tout un double danger: d'une part, il est loin d'être certain que la commune disposera d'une preuve suffisante de son envoi et, d'autre part, le destinataire potentiel ne devra pas oublier de mentionner à la commune tout éventuel changement d'adresse électronique.

Le contenu de l'information préalable sort également renforcé de la réforme, mais dans une mesure nettement moindre. Pour l'essentiel, en effet, il continue à ne porter que sur une brève description du projet⁽⁹⁷⁾ et sur les procédures décisionnelles et de participation. Ceci dit, l'article D.29-7, § 2, alinéa 2, 11^o, nouveau impose malgré tout désormais l'indication, dans le cadre de l'affichage communal cité ci-dessus, des «*autres informations sur l'environnement se rapportant au plan, programme ou projet qui sont disponibles*». Il y a là une légère avancée au bénéfice des particuliers. Ces «*autres informations environnementales*» seront notamment constituées de celles que la Région wallonne transmettra aux communes en application d'un arrêté qui sera le cas échéant adopté sur la base de l'article D.29-7, § 3, alinéa 2.

IV.4.4. Le renforcement de l'information préparatoire

On sait toute l'importance de l'information qui est mise à disposition du public pour assurer l'effet utile de l'enquête.

A ce sujet, sans se borner à prévoir que les principes de participation valent sans préjudice de ceux applicables en matière de publicité de l'administration⁽⁹⁸⁾, le décret renforce quelque peu les liens entre les deux en cas d'enquête publique, en interdisant désormais, à l'article D.19, § 2, nouveau du C.W.E., de refuser l'accès à l'information si la demande «*porte sur un dossier mis à enquête publique conformément aux articles D.29.14 et D.29.15*». L'explication fournie à ce sujet au cours des travaux préparatoires⁽⁹⁹⁾ établit clairement un lien direct avec l'article D.29-15 nouveau, qui autorise l'autorité chargée d'examiner le caractère recevable et complet d'une demande d'auto-

risation – ceci ne vaut donc que pour les projets – à soustraire au public, en le lui indiquant expressément, des informations qui font en principe partie du dossier, ce sur la base des mêmes motifs que ceux qui relèvent de la publicité de l'administration. Ce lien impose de considérer que l'interdiction de refus dont il vient d'être question ne porte en réalité que sur les éléments d'information préparatoire ci-après. En réalité, donc, la seule nouveauté à ce sujet est que la décision de refus

(91) Comp. notre ouvrage susmentionné, p. 864.

(92) La dernière phrase de l'art. D.29-8 nouveau du C.W.E. constitue clairement un second alinéa, dont le champ d'application ne dépend donc pas de celui du premier.

(93) Au cours des travaux préparatoires, le législateur wallon a indiqué qu'à ses yeux, les plans et programmes ne se prêtent pas à ce mode d'information (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 11). L'explication nous paraît difficilement admissible en ce qu'elle vise tous les plans/programmes indistinctement et ce, alors que le décret identifie par ailleurs une catégorie de plans/programmes «localisables». Une explication plus convaincante aurait été, à nos yeux, d'invoquer, dans le sens de l'accessibilité et de la clarté, la nécessité de traiter autant que faire se peut tous les plans/programmes de la même manière et la nécessité de se calquer sur ce point sur l'impossibilité de notification individuelle pour les plans/programmes non «localisables».

(94) Faisant à nouveau le choix d'un rayon abstraitement limité et fixe, le législateur a donc clairement renoncé, sans doute pour éviter des lourdeurs administratives, à conférer à l'autorité compétente le soin d'en déterminer l'ampleur au cas par cas. Un motif comparable explique sans doute également le choix de la limite de 200 mètres, en lieu et place, par exemple, de celle de 500 mètres: il s'agissait d'éviter un coût direct et indirect disproportionné. Ces motifs nous semblent adéquats. On rappelle d'ailleurs les formes supplémentaires de publicité et de consultation visées à l'art. D.29-12 (v. ci-dessus).

(95) Le calcul se fait clairement à partir des limites des parcelles concernées par le projet et non des installations de ce dernier. Le texte ne définit cependant malheureusement pas les parcelles «concernées» par un projet, quand le demandeur de permis est également propriétaire de celles qui entourent celle directement destinée à accueillir ses installations. Pour différentes raisons, nous estimons que cette absence de précision laisse à l'exploitant lui-même le droit de définir l'ampleur géographique de son projet, quitte à essuyer le cas échéant un refus d'autorisation dans le chef de l'autorité compétente. L'extrait suivant des travaux préparatoires du décret du 31 mai 2007 renforce d'ailleurs notre sentiment qu'il revient en réalité au demandeur lui-même d'identifier les parcelles concernées par le projet et ce, dans sa demande de permis: «*Cela implique que si l'initiateur du projet est propriétaire des parcelles entourant la parcelle concernée par la demande, il n'y aura pas nécessairement de notification individuelle*» (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 11). Cela implique, concrètement, que le demandeur dispose d'un certain pouvoir de fixer l'ampleur du public consulté.

(96) Le Conseil d'État (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 45) avait estimé qu'au regard des art. 144 du C. succ. et 236 du C. enreg., il était préférable de prévoir une consultation du receveur de l'enregistrement, la matrice cadastrale ne répondant pas au souci d'identifier avec certitude les propriétaires.

(97) Entendu ici dans le sens courant du terme.

(98) V. l'art. D.29-2, al. 1^{er}, nouveau du C.W.E.

(99) «*Conformément à l'article D.29-(15), l'autorité chargée de vérifier le caractère complet du dossier de demande est habilitée à vérifier si certaines données du dossier doivent être soustraites de l'enquête publique au regard des motifs et critères de limitation du droit d'accès à l'information de l'article D.19 et des articles 6 et 9 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. L'examen s'effectuant ainsi a priori, il n'y a plus lieu pour l'autorité compétente d'effectuer un deuxième examen lors d'une demande d'accès à l'information. Ce mécanisme participe aussi de la volonté de faciliter l'accès à l'information à l'égard de dossiers mis à enquête publique*» (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 12).

ne peut être prise qu'à l'avance, au moment du lancement de l'enquête.

Pour le reste, il faut bien constater que les liens entre la participation et la publicité de l'administration restent ténus. Notamment, si, avant d'adresser une réclamation au cours d'une enquête publique, un particulier souhaite obtenir des informations environnementales générales qui ne concernent pas, ni ne sont reprises dans le dossier d'information préparatoire soumis à enquête, rien n'est prévu pour lui permettre de les obtenir avant l'expiration du délai d'enquête et il risque bien de ne les obtenir qu'après celui-ci, sauf peut-être dans le cadre des plans/programmes de catégorie A. Le législateur s'est clairement abstenu, à ce sujet, de répondre à la suggestion qui lui était faite par la section de législation du Conseil d'État d'allonger les délais d'enquête⁽¹⁰⁰⁾ ou de prévoir l'obligation pour l'autorité de répondre sans délai à une demande de publicité de l'administration en cas d'enquête publique ou dans le délai à elle fixé par le particulier.

L'information préparatoire, c'est-à-dire celle qui est mise à disposition du public qui souhaite participer, porte toujours et avant tout sur un projet de décision et les éléments administratifs qui l'ont précédé, sous réserve de l'application de l'article D.29-15 nouveau évoqué ci-dessus.

S'y ajoutent cependant désormais les résultats de l'éventuelle réunion d'information préalable et les informations supplémentaires que le gouvernement pourrait imposer par arrêté réglementaire.

Plus concrètement encore, le décret met en place un système d'information continue en ce qui concerne les avis et observations adressés au fur et à mesure à l'autorité, auxquels les particuliers ont donc désormais accès, pour autant cependant qu'ils soient obligatoires⁽¹⁰¹⁾. Allant, peut-être involontairement, au-delà des exigences du droit international et européen, le texte n'exclut nullement de ce système les observations formulées par d'autres particuliers au cours de l'enquête publique, avec le 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 certaines limites, la consultation des informations disponibles peut également – le décret n'innove pas sur ce point – avoir lieu en dehors des heures normales de bureau, mais, dans ce cas, le particulier doit désormais prendre rendez-vous, vingt-quatre heures à l'avance, avec l'autorité compétente⁽¹⁰²⁾. Les travaux préparatoires précisent que cette dernière est tenue d'accepter la consultation sur rendez-vous⁽¹⁰³⁾. Nous ne pensons pas que cela implique qu'elle soit tenue d'accepter le moment retenu par le particulier, mais, quoi qu'il en soit, le degré d'utilité de cette question est faible, puisque ce rendez-vous ne peut en tout état de cause pas avoir lieu en dehors du jour après 16 heures ou du samedi matin fixé *a priori* par l'autorité. Le nouveau texte prévoit également qu'à défaut de rendez-vous, la permanence de consultation des informations préparatoires peut être supprimée. Il ne s'agit cependant que d'une possibilité de sorte que, si elle n'est pas mise en œuvre, tout particulier qui se

présenterait à la permanence devrait y être admis, et ce, même sans rendez-vous⁽¹⁰⁴⁾.

Plus classiquement, le décret offre le droit d'obtenir des explications de la part du conseiller en environnement ou d'un organe communal. Il n'est pas précisé qu'il s'agit d'explications « techniques »⁽¹⁰⁵⁾, mais les travaux préparatoires visent la possibilité pour les particuliers de comprendre, par ce biais, « toutes les composantes d'un plan, d'un programme ou d'un projet »⁽¹⁰⁶⁾. Lesdites explications ne peuvent donc se limiter à un contenu exclusivement juridique⁽¹⁰⁷⁾ et, ne s'agissant pas de simples informations⁽¹⁰⁸⁾, l'autorité est tenue de s'exprimer non seulement à propos du contenu des documents, mais également des implications du projet qu'ils visent.

IV.4.5. La modernisation des modes de réaction du public

Grâce au décret du 31 mai 2007, les particuliers peuvent désormais transmettre leurs réactions au cours de l'enquête publique par voie de télécopie. On re-

(100) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 41.

(101) V. l'art. D.29-14, § 1^{er}, al. 2, 6°, nouveau.

(102) Art. D.29-16, al. 3, du C.W.E.

(103) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 11.

(104) Cela nous semble certain, au vu de l'une des observations formulées par la section de législation du Conseil d'État (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 46).

(105) En droit du cadre de vie, le qualificatif « technique » s'entend généralement par référence à ce « qui a trait à la pratique d'un art » et non, dans un sens plus restreint, à ce « qui a rapport à la technique, aux techniques » (*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 »). 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 prendre (dans le même sens, v. M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement, Notes de cours provisoires*, Liège, Ed. jur. 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. comm.*, 1995, p. 329; M. BOES, obs. sous C.E., n° 25.994, 19 déc. 1985, *Van Hoeymissen, Amén.*, 1986, p. 37) 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 décision (v. p. ex. C.A., n° 147/2003, 19 nov. 2003, pt. B.8.1; C.E., n° 147.564, 11 juill. 2005, *De Bont et crts*; C.E., n° 90.328, 19 oct. 2000, *Jacques*; C.E., n° 24.666, 21 sept. 1984, *Kumps*).

(106) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 12.

(107) Comp. J.-F. NEURAY, « Les plans de secteur : nature juridique, procédures d'élaboration et de révision », *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 56.

(108) Dans la jurisprudence du Conseil d'État 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 aux citoyens qui ont demandé l'accès à un document administratif, sinon les informations révélées par ce document (C.E., n° 112.495, 12 nov. 2002, *Liedekerke de Pailhe*; C.E., n° 112.496, 12 nov. 2002, *Roberti de Winghe et de Liedekerke de Pailhe*).

marque qu'en ce qui concerne ce mode de transmission, le législateur n'impose pas de mode particulier d'identification ou de preuve de l'envoi.

Le courriel fait également son apparition au titre des modes de transmission des réactions du public au cours de l'enquête publique. Pour qu'il puisse être utilisé, il faut malgré tout, d'après l'article D.29-18 nouveau, que la commune ait prévu une adresse électronique à cet effet, ce qui implique à tout le moins qu'elle l'ait mentionnée dans l'avis d'enquête ou, spécialement, sur son site internet: il ne peut être question d'utiliser une adresse générale de la commune sauf si elle a été renseignée comme étant destinée à servir à toute enquête publique ou à telle enquête publique.

Une réaction écrite peut également être remise au conseiller en environnement, au collège communal ou à l'agent communal désigné à cet effet. Il est curieux, à cet égard, que le texte ne prévoie pas de récépissé. Quoi qu'il en soit, le réclamant sera bien avisé d'en réclamer un.

Une réaction écrite peut évidemment également être envoyée par courrier. Le texte décretaal n'impose à cet égard aucune forme d'envoi, puisqu'il vise le «*courrier ordinaire*»: le recours aux services de la Poste n'est pas imposé. S'il veut se réserver la preuve de son envoi et sa réception par l'autorité, le réclamant peut tout aussi bien recourir au recommandé postal avec accusé de réception qu'aux modes visés à l'article D.68, § 4, alinéa 1^{er}, 2^o, du C.W.E.

L'article D.29-18, alinéa 2, impose la date et la signature des réclamations envoyées par courrier ou télécopie. Compte tenu des abus déjà constatés en pratique dans certains dossiers⁽¹⁰⁹⁾, cette exigence est bienvenue: elle montre toute l'importance que le législateur accorde à la responsabilité, pénale et civile, liée aux réclamations⁽¹¹⁰⁾. On se demande donc pourquoi elle n'est pas également imposée dans le cadre des réclamations remises de la main à la main⁽¹¹¹⁾. La sanction de nullité associée, dans le texte décretaal, à l'exigence en question impose clairement à l'autorité d'écarter – physiquement? – les réclamations qui ne la respectent pas, ce qui implique à tout le moins l'absence d'obligation, dans le chef de l'autorité compétente, d'y avoir égard dans le cadre de la décision soumise à enquête⁽¹¹²⁾.

L'envoi par courriel, auquel l'exigence dont il vient d'être question n'est à nos yeux pas applicable⁽¹¹³⁾, doit cependant être «*clairement identifié*», avec la même sanction que celle qui vient d'être évoquée⁽¹¹⁴⁾. Pour donner un sens au texte⁽¹¹⁵⁾, il faut sans doute le comprendre comme imposant, dans le cadre d'un envoi par courriel, l'identification de son auteur, sans pour autant qu'il ne soit question de signature électronique. Cela signifie sans doute qu'il s'agit d'éviter par exemple⁽¹¹⁶⁾ l'envoi d'un courriel dont l'auteur serait identifié par un «*pseudo*». À défaut, le courriel peut à nos yeux être écarté par l'autorité, sans examen⁽¹¹⁷⁾.

L'expression orale des réclamations se maintient. Celui qui souhaite l'utiliser dispose de deux possibilités:

– soit solliciter un rendez-vous avant la clôture de

l'enquête⁽¹¹⁸⁾;

– soit se rendre à la séance de clôture, qui doit être organisée le dernier jour de l'enquête⁽¹¹⁹⁾.

Dans aucun des deux cas un récépissé n'est prévu. On constate par ailleurs que le procès-verbal de clôture de l'enquête est dressé après la réunion de clôture. L'expression orale n'est donc sans doute pas la forme la plus sécurisante pour formuler une observation.

IV.4.6. L'uniformisation des durées

Désormais, le droit de l'environnement connaît trois durées standardisées d'enquête publique⁽¹²⁰⁾:

– 45 jours pour les plans/programmes des deux catégories A;

– 30 jours pour les plans/programmes et les projets de catégorie B

– 15 jours pour les projets de catégorie C.

Même si elle empêche la prise en compte des spécificités de chaque projet⁽¹²¹⁾ soumis à décision, la standardisation est bienvenue: elle est source de simplicité et d'accessibilité, en ce qui concerne l'un des éléments procéduraux les plus importants de l'enquête.

(109) Réclamations déposées par des personnes décédées, habitant en réalité à plusieurs dizaines de kilomètres du lieu repris sur le courrier, voire n'existant tout simplement pas.

(110) Comp. notre ouvrage susmentionné, pp. 451 et s.

(111) Dans des dossiers simples et n'appelant que peu d'interventions, on peut éventuellement le comprendre: la personne chargée de recevoir les réclamations remises de la main à la main pourrait identifier l'auteur de la remise.

(112) Peut-on aller plus loin en estimant que l'autorité ne pourrait en aucun cas baser sa décision sur le contenu de la réclamation frappée de nullité? D'un point de vue théorique, il ne serait pas exclu d'en discuter, mais cette discussion ne présenterait aucun intérêt concret, dès lors que, dans la plupart des cas, il serait bien difficile de prouver que le motif invoqué par l'autorité ne lui serait venu à l'esprit qu'à la lecture de la réclamation nulle.

(113) Alors que l'alinéa 1^{er} distingue le courrier électronique du courrier ordinaire, l'alinéa 2 dont il est ici question vise les «*courriers*», au pluriel (tout en visant la télécopie au singulier). Cela n'englobe cependant pas le courriel, dès lors qu'il est visé de manière séparée dans la suite de ce même alinéa. L'exigence de signature ne nous semble donc (heureusement, à ce stade de la technique informatique) pas applicable au courriel.

(114) L'utilisation d'un point-virgule à la place d'un point à l'alinéa 2 dont il est ici question impose cette solution.

(115) On s'interroge sur la signification de ces termes, dès lors qu'ils visent l'envoi et non son auteur.

(116) La maigreur de nos connaissances en informatique ne nous permet pas d'identifier d'autres exemples.

(117) Comp. l'avis du CWEDD, *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 101.

(118) Même si la commune commettrait une faute en refusant d'organiser un rendez-vous sans motif lié aux nécessités du service (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 11), le réclamant prendra la précaution de demander le rendez-vous suffisamment tôt, pour être certain d'en obtenir un.

(119) V. l'art. D.29-19 nouveau.

(120) Avec prolongation en cas d'expiration pendant le week-end ou un jour férié et avec suspension pendant les vacances d'été (quinze jours) et de fin d'année (une semaine), avec effet de prorogation des délais d'instruction de la décision concernée. On rappelle à cet égard que cette prorogation ne vaut que si une enquête publique a lieu pendant ces vacances.

(121) Entendu ici au sens courant du terme.

Ceci étant, pour certains plans/programmes⁽¹²²⁾, elle implique une réduction d'une quinzaine de jours du délai de l'enquête, qui peut être considérée comme sensible⁽¹²³⁾. Dans cette mesure, compte tenu de la possibilité dont le législateur disposait de fixer à soixante jours le délai le plus long, de l'importance des plans/programmes concernés et de ce qui a été dit ci-dessus à propos de la publicité de l'administration, il est loin d'être certain que l'avantage de la standardisation qui vient d'être évoqué permette à lui seul de valider la réduction de délai au regard de l'effet de *standstill* de l'article 23.

IV.4.7. Le renforcement de la publicité des décisions

Par le décret du 31 mai 2007, la publicité donnée à la décision adoptée par l'autorité après l'enquête publique se voit renforcée par l'utilisation de l'électronique, via le portail environnement de la Région wallonne et le site de la ou des communes concernées⁽¹²⁴⁾.

Curieusement, la portée de cette innovation est nettement plus limitée que celle qui concerne l'information préalable⁽¹²⁵⁾:

- seuls les plans/programmes sont concernés: aucun projet, pas même ceux relevant de la catégorie B, n'est visé;

- seuls les plans/programmes de la catégorie A.2 sont concernés par l'utilisation du site internet communal: ni les plans plus importants (A.1) ni ceux qui le sont moins (B) ne sont visés.

Une différence de traitement que l'on s'explique tout aussi peu est également établie en ce qui concerne le contenu de la publication sur internet et au Moniteur belge: pour les plans/programmes de la catégorie A, l'annonce comporte l'intégralité du document, tandis que, pour les plans/programmes de la catégorie B, l'annonce se fait par simple mention.

L'article D.29-22, § 2, alinéa 3, nouveau du C.W.E. impose que l'avis qui doit être affiché à propos des plans/programmes de la catégorie B et des projets (catégories B et C) mentionne⁽¹²⁶⁾: «2° l'endroit où les conditions où peut être consultée la décision, les conditions dont la décision est éventuellement assortie, les motifs et considérations qui l'ont fondée, y compris l'information concernant le processus de participation du public et la description, le cas échéant, des principales mesures destinées à éviter, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs importants»⁽¹²⁷⁾. Lire le texte comme imposant que l'affiche mentionne les conditions et les motifs de la décision rendrait évidemment l'affichage impraticable. Le postulat de rationalité du législateur s'oppose donc à cette lecture. Du 5° de l'article D.29-22, § 2, alinéa 3, nouveau et de l'historique de cette disposition, qui découle de l'avis de la section de législation du Conseil d'État⁽¹²⁸⁾, il se confirme clairement que le texte doit être lu comme impliquant que les conditions et motifs de la décision doivent être mis à disposition du public.

Enfin, le décret du 31 mai 2007 n'a malheureusement pas accru les hypothèses dans lesquelles la décision adoptée après participation doit être notifiée indivi-

duellement aux réclamants au cours de l'enquête publique: dans le champ d'application du décret, il n'y en a toujours aucune⁽¹²⁹⁾.

IV.4.8. La généralisation du pouvoir de substitution en cas de défaillance communale

L'article D.29-20 nouveau généralise le mécanisme de substitution de la commune par l'autorité supérieure en cas de défaillance de la première dans la mise en œuvre de ses «obligations dans l'organisation de l'enquête publique», sans plus d'ailleurs faire dépendre sa mise en œuvre de l'adoption d'un arrêté réglementaire^{(130),(131)}.

Le champ d'application de ce mécanisme est très large, mais n'englobe malgré tout pas la publicité postérieure à la décision⁽¹³²⁾. Ce n'est pas nécessairement dommageable, puisqu'on sait que le délai de

(122) Ceux visés par l'art. D.57, § 1^{er}, du C.W.E.

(123) Dans le même sens, comp. l'avis du CWEDD, qui estimait que 60 jours, ce n'était pas trop pour les plans et programmes concernés et que l'avant-projet de décret manquait de justification sur ce point (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 100).

(124) V. les art. D.29-21, al. 1^{er}, et D.29-22, § 1^{er}, nouveaux.

(125) Par contre, le site internet communal est ici obligatoire et non simplement facultatif.

(126) Le 6° impose également la mention, dans cet avis, de l'adresse de l'instance ou de l'autorité auprès de laquelle les recours peuvent être introduits. Cette disposition prévoit que cette instance ou autorité est «désignée par le gouvernement». On présume que la désignation doit s'entendre ici dans le sens du signalement et non dans celui du choix ou de la nomination. Il n'appartient en effet pas au gouvernement de choisir un organe de recours au cas par cas.

(127) On voit que, dans cette disposition, la «décision» est distinguée de ses conditions et motifs. Or, curieusement, à l'art. D.29-24 nouveau, la mise à la disposition à la commune pendant la durée de l'affichage est limitée à la décision, ce qui semble en exclure ses conditions et ses motifs.

(128) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 46.

(129) En droit du cadre de vie, seules certaines décisions relatives aux demandes de permis en droit de l'urbanisme et certaines décisions de protection du patrimoine font l'objet d'une certaine notification individuelle.

(130) Même si le texte vise la possibilité qu'un tel arrêté soit adopté.

(131) Le décret du 31 mai 2007 abroge par ailleurs les deux textes de droit de l'environnement dans lesquels ledit mécanisme apparaissait déjà, à savoir l'art. D.74, *in fine*, du C.W.E. et l'art. 29 du D.P.E.

(132) Les modalités et obligations relatives à la publicité des décisions sont rangées par le décret, dans le C.W.E., dans un chapitre distinct de celles qui concernent l'enquête publique.

recours contre la décision ne prend pas cours tant qu'elle n'est pas publiée dans les formes imposées⁽¹³³⁾.

Le «*pouvoir de substitution*» ne peut s'exercer par l'autorité régionale sans avertissement préalable adressé à la commune défaillante, en lui fixant un délai pour réagir. Le retard que cela implique pourrait évidemment avoir une incidence sur le respect des délais procéduraux, dans les cas où le législateur a prévu des délais de rigueur dont le dépassement est sanctionné, ce qui est spécialement le cas dans le cadre de l'instruction des demandes de permis d'environnement ou unique. De manière générale, on se demande pourquoi le décret n'a pas fixé un délai déterminé ou imposé à l'autorité régionale d'en fixer un à la commune⁽¹³⁴⁾.

L'avertissement doit être motivé, vraisemblablement exclusivement par référence aux obligations communales décrétales ou réglementaires et non à l'éventuelle volonté gouvernementale d'aller au-delà⁽¹³⁵⁾.

En l'absence de réaction communale positive à cet avertissement, l'autorité régionale «*peut*» se substituer à la commune: s'agit-il en réalité d'une obligation? Les travaux préparatoires du décret du 31 mai 2007 ne comportent aucune explication à ce sujet. Ceci étant, la disposition ici commentée constitue une reprise, quasi mot pour mot, de l'ancien article 29 du D.P.E. Or, en cours d'élaboration du D.P.E., un commissaire avait clairement proposé que la référence à la possibilité soit remplacée par d'autres termes qui n'auraient pas laissé de pouvoir d'appréciation au fonctionnaire régional et, après une première réponse peu claire, le ministre avait expressément rejeté la suppression du pouvoir d'appréciation⁽¹³⁶⁾. Il semble donc *a priori* possible de considérer qu'à l'article D.29-20 nouveau, le «*peut*» ne constitue pas un «*doit*»⁽¹³⁷⁾.

Enfin, on remarque que le texte ne précise pas que les mesures prises par l'autorité régionale le sont aux frais de la commune. C'est malheureusement de nature à favoriser la défaillance communale.

IV.5. L'INSTAURATION DU CONSEILLER EN ENVIRONNEMENT

En vertu de l'article D.5 nouveau du C.W.E., chaque commune dispose du pouvoir d'engager un conseiller en environnement, en sus, le cas échéant, du conseiller en aménagement du territoire, qui a remplacé le conseiller en urbanisme et environnement⁽¹³⁸⁾. Il ne s'agit en aucun cas d'une obligation, mais d'une simple faculté: l'initiative appartient aux communes⁽¹³⁹⁾, auxquelles le conseiller n'est pas imposé⁽¹⁴⁰⁾ et qui disposent d'une «*grande autonomie*»⁽¹⁴¹⁾. Elles sont cependant incitées à procéder à cet engagement, par voie de subsides⁽¹⁴²⁾.

Seul peut être nommé à cette fonction celui qui est «*titulaire d'un diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur de type long, complété d'une formation en environnement, ou dispose d'une expérience professionnelle en environnement de cinq ans minimum*»⁽¹⁴³⁾. De ce texte, il résulte *a priori* que peut devenir conseiller en environnement celui qui:

– soit est titulaire d'un diplôme universitaire ou de

l'enseignement supérieur de type long, ainsi que d'une attestation distincte de formation en environnement: cette formation complémentaire s'impose, d'une part, à celui qui dispose d'un diplôme universitaire comme à celui qui dispose d'un diplôme de l'enseignement supérieur de type long et, d'autre part, quel que soit l'objet de la formation sanctionné par le diplôme en question;

– soit dispose d'une expérience professionnelle en environnement de cinq ans minimum, ce qui implique que l'on peut devenir conseiller en environnement sans nécessairement disposer d'un diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur de type long⁽¹⁴⁴⁾.

Le régime de nomination des conseillers (en urbanisme et environnement, puis en aménagement du territoire et urbanisme) n'a jusqu'à présent pas donné lieu à un contentieux fort développé. Au vu de ce

(133) V. not. Cass., 7 oct. 1983, *R.W.*, 1983-1984, col. 2129; C.E., n° 152.516, 9 déc. 2005, *Lecloux et crts*; *Subay*; C.E. n° 106.296, 2 mai 2002, *Debruyne et Balancourt*; C.E., n° 100.811, 13 nov. 2001, *Feron*; C.E., n° 96.198, 7 juin 2001, *Wellens et autres*; C.E., n° 92.147, du 11 janv. 2001, *Roberti de Winghe, Amén.*, 2001, p. 226; C.E., n° 90.271, 17 oct. 2000, *Honore*; C.E., n° 78.708, 11 févr. 1999, *crts Delstanche, J.L.M.B.*, 1999, p. 1280; *Amén.*, 1999, p. 205; C.E., n° 22.262, 14 mai 1982, *Wille*; C.E., n° 21.269, 16 juin 1981, *Bourgeois*; C.E., n° 20.437, 20 juin 1980, *Duchamps*; C.E., n° 20.173, 7 mars 1980, *Maus de Rolley*; C.E., n° 14.601, 12 mars 1971, *Thiry*; C.E., n° 9.883, 15 févr. 1963, *Keuleneer*; C.E., n° 7.362, 16 févr. 1960, *Pottiau et Willems*; C.E., n° 5.440, 31 déc. 1956, *Van Vooren*; C.E., n° 4.236, 6 mai 1955, *Derie et Colin*. 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., n° 112.395, 8 nov. 2002, *Roquigny*).

(134) Comp. la discussion qui avait eu lieu au sujet de l'art. 29 ancien du D.P.E.: un commissaire avait suggéré de supprimer la référence au «*délai raisonnable*» qui devait 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 avait demandé le rejet de cette proposition au motif que «*le décret relatif à la tutelle retient les mots 'délai raisonnable'*» (*Doc.*, Parl. w., sess. 1997-1998, n° 392/169, p. 140).

(135) V. l'art. D.29-12 examiné ci-dessus.

(136) *Doc.*, Parl. W., sess. 1997-1998, n° 392/169, p. 140.

(137) L'espace nous manque cependant pour approfondir la question. Le lecteur se fera donc sa propre opinion en examinant la possibilité de transposer à la disposition ici en cause les arguments avancés dans le sens du pouvoir qui est un devoir, par A. VAGMAN et B. JADOT, «*L'autorité administrative est-elle tenue d'ordonner les mesures coercitives en son pouvoir à l'égard d'une activité exercée en infraction à une législation environnementale?*», *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 647 et s.

(138) Souligné au cours des travaux préparatoires: *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 5. On espère que les personnes qui ont été nommées à ces différentes fonctions successives s'y retrouvent dans le régime juridique qui leur est applicable.

(139) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 7.

(140) Le texte décréte a très clairement été modifié dans ce sens, en suivant la suggestion de la section de législation du Conseil d'Etat (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 43).

(141) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 8.

(142) V. le § 3 de l'art. D.5-1 nouveau du C.W.E.

(143) Le décret prévoit également une mesure transitoire pour ceux qui sont déjà conseillers en environnement, mais qui ne remplissent pas les conditions de l'art. D.5 pour l'être.

(144) À l'art. D.5-1 nouveau, le second «*ou*» se rapporte aux termes «*titulaire d'un diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur de type long*» et non aux termes «*complété d'une formation en environnement*» (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 9).

nouveau texte, il n'est pas exclu que cela change et que naissent des litiges comparables à ceux relatifs à l'agrément des auteurs de plans, règlements et permis de lotir en matière d'urbanisme⁽¹⁴⁵⁾. En effet, les notions de «*formation en environnement*» et d'«*expérience professionnelle en environnement*» sont floues, et ce, malgré les appels à précision lancés par la section de législation du Conseil d'État⁽¹⁴⁶⁾ et par le CWEDD⁽¹⁴⁷⁾. De même, le texte faisant usage dans le même temps de deux notions qui ne sont pas comparables – le diplôme, d'un côté, et la formation, de l'autre –, il n'est pas certain que toute formation sanctionnée par l'un des diplômes visés doive être complétée d'une formation en environnement : certains des diplômes visés sanctionnent en effet, précisément, une formation en environnement, ce qui permet de considérer que leur titulaire dispose bel et bien de l'un des diplômes visés, complété d'une formation en environnement ... Enfin, la section de législation du Conseil d'État s'est également posé la question de la compatibilité avec le principe d'égalité, de l'équivalence entre l'expérience et les diplômes, sans que les conditions de la première ne soient davantage précisées⁽¹⁴⁸⁾.

Le rôle du conseiller en environnement est avant tout défini au nouvel article D.5-1, sans référence directe à la participation : il s'agit d'une «*personne de contact et d'information pour la population sur toutes les questions relatives à la protection de l'environnement*». Ceci étant, ses missions en matière de participation sont nombreuses, telles qu'elles découlent ponctuellement d'autres textes du décret : assurer les rendez-vous de consultation des dossiers soumis à enquête publique en dehors des heures de bureau normales (art. D.29-16, al. 3) et fournir des explications à leur égard (art. D.29-17), assurer le secrétariat des réunions d'information préalable et en établir les procès-verbaux (art. D.29-6), recevoir des réclamations au cours de l'enquête publique (art. D.29-18), présider la séance de clôture de l'enquête publique (art. D.29-19), assister au comité d'accompagnement (art. D.29-26), etc.

On le voit, ces missions ponctuelles en matière de participation semblent *a priori* bien neutres vis-à-vis de la population. Cela correspond à la première partie de la définition du rôle du conseiller, qui est d'être une personne de contact avec la population. Pour assurer une cohérence au texte décretaal, il faut cependant certainement lire ces missions ponctuelles à l'aune de la définition de l'article D.5-1, en ce sens qu'en les exerçant, le conseiller en environnement doit nécessairement jouer son rôle d'informateur. Le conseiller en environnement doit donc expliquer aux particuliers les arcanes de la procédure de participation et les tenants et aboutissants de la décision qui y est soumise. Dans cette mesure, on peut sans doute considérer que le conseiller en environnement répond à l'obligation d'aide à la participation au bénéfice des particuliers, faite aux États par l'article 3 de la Convention d'Aarhus.

Ceci étant, sa mission s'arrête là et n'est pas influencée par le titre qu'il porte : il ne lui appartient pas d'indiquer aux particuliers comment s'opposer au mieux au projet qui leur est soumis... Par ailleurs,

nous n'apercevons pas dans le texte décretaal l'idée de rôle de médiateur qui a été évoquée au cours des travaux préparatoires⁽¹⁴⁹⁾. Dans le même sens, on doit constater que le conseiller en environnement, qui est donc plus qu'un «*conseiller en participation*»⁽¹⁵⁰⁾, ne dispose d'aucun pouvoir d'initiative en matière de participation : il n'a ni le pouvoir de l'initier ni celui de la mener⁽¹⁵¹⁾. En un mot, de manière heureuse à nos yeux, le conseiller en environnement n'est pas le conseiller en participation dont l'instauration avait été souhaitée par certains⁽¹⁵²⁾.

IV.6. L'INSTITUTIONNALISATION DU COMITÉ D'ACCOMPAGNEMENT

Le comité d'accompagnement n'était pas inconnu des textes wallons applicables en droit du cadre de vie⁽¹⁵³⁾. Les articles D.29-25 à 27 nouveaux du C.W.E. procèdent cependant à son institutionnalisation, en ce sens qu'ils en constituent la base décretaale attendue, le généralisent et procèdent à son organisation.

La généralisation n'est malgré tout pas totale : l'instrument ne peut être utilisé que dans le cadre de la mise en œuvre des décisions relatives aux projets, qu'ils appartiennent à la catégorie B ou à la catégorie C. L'exclusion des décisions d'adoption des plans/programmes est justifiée par la considération qu'ils n'ont pas un «*impact direct et immédiat*» et que, par ailleurs, ils doivent comporter des modalités de suivi quand ils sont soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement⁽¹⁵⁴⁾. Cette explication ne nous convainc pas. En réalité, l'explication tient sans doute à la crainte de la contrainte administrative liée à l'instrument et à l'impact qu'elle pourrait avoir pour le développement économique de la Wallonie⁽¹⁵⁵⁾. Pourtant, cette crainte est sans doute infondée, compte tenu du caractère facultatif de l'instrument et de la possibilité de ne l'utiliser que dans certains cas, d'une part, et de son utilité en termes de neutralisation du phénomène Nimby vis-à-vis des décisions postérieures à l'adoption des plans/programmes, d'autre part. Il est vrai, par contre, qu'en instaurant l'instrument, le

(145) Le dernier arrêt en date de cette véritable saga est le suivant : C.E., n° 176.534, *A.S.B.L. A.N.G.E.*, 8 nov. 2007.

(146) *Doc.*, Parl. W., 2006-2007, n° 595/1, p. 43.

(147) *Doc.*, Parl. W., 2006-2007, n° 595/1, p. 95.

(148) *Doc.*, Parl. W., 2006-2007, n° 595/1, p. 43.

(149) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 8. Comp. ég. : il «*aura pour rôle d'apporter une aide, un accompagnement, une sensibilisation... et non de remettre un avis conforme ni d'agir sur la base d'un pouvoir d'inquisition. Au travers des missions renforcées qu'il aura, il s'agira bien d'un médiateur, d'informateur, de conseiller, d'expert, et qui devra répondre de la formation et des qualifications et requises*» (id.).

(150) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 8.

(151) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 7.

(152) V. notre ouvrage susmentionné, p. 865.

(153) V. not. le comité de patronage de l'I.P.W., à l'art. 227 du C.W.A.T.U.P.; les art. 6 et 7 de l'A. Gouv. w. du 8 nov. 2000 qui porte création et organisation de comités de concertation pour l'environnement à Bierset et l'arrêt du même jour et publié le même jour à propos de l'aéroport de Charleroi.

(154) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 12.

(155) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 5.

décret va au-delà des exigences internationales et européennes⁽¹⁵⁶⁾. La validité de la distinction qui vient d'être évoquée ne pourra donc en tout état de cause pas être jugée au regard de ces exigences.

Comme cela vient d'être dit, la généralisation ne va pas jusqu'à rendre le comité d'accompagnement obligatoire, dans le cadre des décisions d'autorisation. Il s'agit d'une simple possibilité et ici, le «*peut*» ne correspond clairement pas à un «*doit*»: les travaux préparatoires sont très clairs sur ce point⁽¹⁵⁷⁾. Cela n'exclut cependant pas toute contestation juridictionnelle de la décision de ne pas prévoir de comité d'accompagnement. La section de législation du Conseil d'État avait d'ailleurs fort judicieusement suggéré de préciser les critères du choix d'en instituer un ou pas, pour assurer le respect du principe d'égalité⁽¹⁵⁸⁾.

Ceci étant, la décision d'imposer un comité d'accompagnement prend en principe la forme d'une condition de l'autorisation délivrée. Elle devra donc être motivée en la forme et, notamment, répondre aux éventuelles réclamations ou avis formulés à ce sujet au cours des enquêtes publique et administrative. Elle sera attaquant devant le Conseil d'État en tant que partie intégrante de l'autorisation⁽¹⁵⁹⁾. De même, la décision, fût-elle implicite, de ne pas imposer de comité sera attaquant aux mêmes conditions.

La question a été utilement posée de savoir si l'article D.29-25 nouveau du C.W.E. pourrait permettre à l'autorité d'imposer un comité d'accompagnement dans le cadre du fonctionnement d'un établissement déjà existant. Sauf erreur, les travaux préparatoires ne répondent pas à cette question. L'article D.29-25 autorise l'instauration d'un comité d'accompagnement pour les «*projets*». Or le «*projet*» est défini, à l'article D.6, 16°, par référence à «*toute opération (...) dont la réalisation est envisagée (...) et est subordonnée à autorisation préalable*». Autrement dit, *a priori*, il n'est question que d'une opération projetée et non déjà mise en œuvre. On constate cependant également qu'à l'article D.29-1, § 5, 3°, le législateur a écarté cette interprétation stricte du concept de projet. Par ailleurs, l'on ne comprendrait pas pourquoi le législateur aurait exclu les autorisations existantes de l'opération d'institutionnalisation du comité d'accompagnement, alors qu'il impose par ailleurs à l'autorité compétente une surveillance permanente des établissements existants et, le cas échéant, la modification des autorisations sur la base desquelles ils fonctionnent. Il semble donc possible de considérer qu'une autorisation existante peut être modifiée par l'ajout d'un tel comité⁽¹⁶⁰⁾.

Le texte décretal indique les différents intérêts qui doivent être représentés au sein du comité: communes dans lesquelles une enquête publique a été organisée⁽¹⁶¹⁾, autorité compétente et administrations «*concernées*»⁽¹⁶²⁾, population locale et demandeur. Les représentants de ces différents groupes doivent être indépendants les uns vis-à-vis des autres (art. D.29-26, al. 4), ce qui implique non seulement la prudence dans leur désignation, mais aussi l'obligation de se déporter.

Les conseillers en environnement des communes qui

ont organisé une enquête publique sont membres de plein droit du comité. Il nous semble qu'au vu de leur rôle tel que défini ci-dessus, ils ne peuvent cependant être comptabilisés comme représentants desdites communes.

Ceci étant, c'est l'autorisation qui doit préciser le nombre des représentants de ces différents intérêts. Ils ne doivent d'ailleurs pas être en nombre équivalents, mais cela ne pose pas de problème à nos yeux, dès lors que la qualité des arguments et des idées ne dépend pas du nombre de leurs auteurs.

Pour le reste, l'article D.29-26 n'indique pas comment les représentants sont concrètement désignés. On se trouve ici confronté à la même difficulté que celle que l'on connaît déjà en urbanisme dans le cadre d'une réunion de concertation⁽¹⁶³⁾. Il nous semble que, si l'auteur de l'autorisation ne peut les désigner lui-même, il devrait par contre pouvoir organiser leur désignation par les «*intérêts*» représentés, en en prévoyant les modalités.

Le texte décretal ne précise pas non plus le mode de désignation du président du comité. Il peut s'agir d'un membre du comité ou d'un «*représentant du service qui en assure le secrétariat*». De ces termes, il ressort à notre avis qu'il ne doit pas nécessairement s'agir d'une personne neutre⁽¹⁶⁴⁾ et que le président ne dispose pas d'une quelconque autorité sur les autres membres du comité, sauf en ce qui concerne la tenue des séances et des débats.

Pour le reste, il semble que ce soit le règlement d'ordre intérieur qui doive prévoir les autres détails de fonctionnement du comité, spécialement en ce qui concerne le déroulement des réunions. Ce règlement est adopté par le comité lui-même, en suivant les exigences de contenu fixées à l'article D.29-27. On présume que la DGRNE proposera un modèle dans ce sens.

En ce qui concerne le rôle du comité d'accompagnement, l'article D.29-25 nouveau indique qu'il s'agit d'un «*organe de dialogue entre le demandeur, les autorités publiques et la population à l'égard d'un projet autorisé*» et qu'il «*peut remettre un avis, d'initiative ou sur demande, à l'autorité compétente*». Le dialogue peut avant tout déboucher sur une modification de l'exploitation du projet autorisé, sans que cela ne nécessite de modification de l'autorisation délivrée. Il peut également déboucher sur la nécessité d'une telle

(156) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 6.

(157) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 12.

(158) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 49.

(159) Sur le recours dirigé contre semblable décision relative à un mode de participation, v. ci-dessus.

(160) Si on lit l'art. D.29-25 dans ce sens, ce texte nous semble par ailleurs suffisant pour autoriser lui-même cette modification, sans qu'il soit requis qu'existe, dans la législation organique de l'autorisation concernée, un texte qui permet la modification de ses conditions.

(161) Étant entendu que les deux instruments de participation ne sont pas liés.

(162) Qui correspondent à un seul intérêt. V. *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 13: l'autorisation pourrait déterminer la ou les administrations qui seraient représentées.

(163) V. notre ouvrage susmentionné, p. 247.

(164) *Comp. Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 6.

modification. Dans cette hypothèse, on tombe nécessairement sur le concept d'avis, avec la force juridique bien connue qui lui est associée.

L'article D.29-27 impose l'établissement d'un procès-verbal à l'issue de chaque réunion. À nouveau, cette précision doit être saluée, dès lors qu'elle ressortit à notre avis de l'effet utile du comité d'accompagnement. Se pose alors la délicate question de la force juridique de ce document⁽¹⁶⁵⁾. Vis-à-vis de l'autorité compétente, il ne peut avoir plus de valeur que celle d'un avis. À supposer qu'il comporte un engagement de la part d'un autre groupe d'intérêt, a-t-il une valeur obligatoire à leur égard? De manière fort intuitive, il nous semble que l'effet utile de ce mode de participation impose une réponse positive. Cette réponse nous semble par ailleurs confortée par les deux éléments suivants: d'une part, au titre des destinataires des résultats du travail du comité, le texte décrétal vise non seulement l'autorité compétente, mais aussi le demandeur de permis et la population et, d'autre part, le «dialogue» entre parties qui apparaît dans ce même texte renvoie à l'idée de concertation, aux résultats de laquelle une certaine force obligatoire nous semble devoir être conférée⁽¹⁶⁶⁾. Précisons qu'à nos yeux, la force obligatoire dont il vient d'être question concerne non seulement les personnes actives au sein du comité, mais aussi, sur la base de la théorie du mandat⁽¹⁶⁷⁾, celles qui appartiennent aux groupes d'intérêt que les premières sont réputées représenter.

Enfin, le texte décrétal ne comporte malheureusement aucune indication relative au nerf de la guerre: qui va financer le fonctionnement du comité d'accompagnement? À supposer même qu'un arrêté réglementaire puisse être adopté pour apporter des précisions relatives au fonctionnement du comité⁽¹⁶⁸⁾ – ce qui n'est pas établi en l'absence d'habilitation expresse –, il nous semble qu'en vertu des articles 170 et suivants de la Constitution, il ne pourrait valablement comporter la réponse à cette question⁽¹⁶⁹⁾.

IV.7. L'INSCRIPTION EXPRESSE DE L'OBLIGATION DE PRISE EN COMPTE

On sait que, de longue date, la jurisprudence impose de «prendre en compte» les résultats d'une enquête publique⁽¹⁷⁰⁾. Plusieurs textes internationaux et communautaires visent expressément cette obligation, mais, jusqu'à présent, peu de textes de droit wallon le faisaient. Le décret du 31 mai 2007 inscrit désormais expressément cette obligation dans l'article D.29-2, alinéa 3, nouveau du C.W.E.

Malheureusement, le texte ne donne pas de définition du concept. Or, en ce qui concerne les obligations de l'autorité face aux résultats de la participation, le choix existe pour l'essentiel, d'un point de vue théorique, entre cinq degrés d'intensité différente, à savoir, par ordre croissant: l'absence totale d'obligation⁽¹⁷¹⁾, l'obligation de les examiner⁽¹⁷²⁾, l'obligation d'indiquer le sort qui leur a été réservé dans la décision finale⁽¹⁷³⁾, l'obligation de les suivre ou de les réfuter⁽¹⁷⁴⁾ et, enfin, l'obligation de les suivre sans pouvoir les réfuter⁽¹⁷⁵⁾.

On le sait, la jurisprudence du Conseil d'État est

fixée au quatrième des cinq degrés qui viennent d'être évoqué. L'obligation de «prise en compte» entendue dans ce sens a été instaurée sur la base de la doctrine de l'effet utile⁽¹⁷⁶⁾. Pourtant, l'obligation de suivre ou de réfuter n'est pas le seul effet utile qui est susceptible de s'attacher aux résultats de la participation: une simple information correspond déjà à un effet utile. L'intensité de l'effet obligatoire du quatrième degré pose également la question de la représentativité des résultats de la participation, à laquelle seuls certains participants et qui sont de plus en plus spécialisés dans ce type d'intervention, ce qui peut amener à penser qu'une partie – le cas échéant, infime – de la population «fait la loi»⁽¹⁷⁷⁾, par ailleurs en contradiction avec le choix qui a jusqu'à présent été fait, en droit belge, du caractère obligatoire du vote⁽¹⁷⁸⁾. Cet effet soulève également la question de la dilution de la responsabilité liée à l'adoption d'une décision administrative: dans la mesure de cet effet, l'autorité doit-elle réellement demeurer seule à assumer les conséquences éventuellement dommageables de ses décisions? Enfin, aux

(165) La question a été posée au cours des travaux préparatoires (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 6) et le législateur n'y a malheureusement pas répondu. La section de législation du Conseil d'État a également souligné le caractère incomplet du texte sur ce point (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 49).

(166) V. notre ouvrage susmentionné, pp. 426 et 465.

(167) V. notre ouvrage susmentionné, p. 213.

(168) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 5.

(169) *Comp. C.E.*, n° 112.495, 12 nov. 2002, de Liedekerke de Pailhe et C.E., n° 112.496, 12 nov. 2002, Roberti de Winghe et de Liedekerke de Pailhe.

(170) V. not. F. HAUMONT, «De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement», note sous C.E., n° 20.450, 24 juin 1980, *De Coster, A.T.D.F.*, 1981, p. 21; B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. comm.*, 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.

(171) Ayant reçu les résultats de la participation, l'autorité peut en disposer à sa guise et, notamment, ne pas les examiner.

(172) Ayant reçu les résultats de la participation, l'autorité doit montrer, dans sa décision, qu'elle en a pris connaissance, mais elle n'est ensuite tenue à aucune obligation au regard de leur contenu.

(173) Ayant reçu les résultats de la participation, l'autorité doit indiquer la suite qu'elle a décidée de leur réserver après les avoir examinés, mais cette obligation n'implique nullement celle de les suivre ou de les réfuter. L'autorité doit, en quelque sorte, montrer qu'elle a pris connaissance de ces résultats et dire ce qu'elle a décidé d'en faire, sans devoir aucunement s'en justifier.

(174) L'autorité doit, après avoir pris connaissance des résultats, les mettre en œuvre dans sa décision ou, si elle ne souhaite pas le faire, s'en justifier. Sur la différence entre cet effet (4) et celui de simple éclairage (2), v. not. C.E., n° 33.541, 7 déc. 1989, *De nieuwe Polder van Blankenberge et province de Flandre occidentale*.

(175) Face aux résultats, l'autorité ne dispose d'aucune marge de manœuvre: elle doit les mettre en œuvre dans sa décision.

(176) B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, p. 686. L'auteur estime la justification pertinente.

(177) F. DELPÉRÉE, «La consultation communale», *Rev. dr. comm.*, 1995, p. 298. Nous renvoyons ici aux nombreuses discussions relatives au référendum. On sait en effet que c'est quasi exclusivement sur la question des effets obligatoires des résultats de la participation qu'achoppe la discussion des constitutionnalistes sur l'admissibilité de la participation au regard des exigences de notre régime de démocratie représentative.

(178) V. les art. 62, al. 3, 68, § 2, de la Constitution; art. 26bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

obligations faites par le Conseil d'État à l'administration, correspondent des considérations pratiques liées à un surcroît de travail certain⁽¹⁷⁹⁾.

Quand, rarement, il ne se limite pas à l'obligation d'examen, en renvoyant pour le surplus la question aux États, le droit international et communautaire impose tout au plus l'obligation d'indiquer expressément le sort réservé aux réactions des particuliers dans la décision finale. Une telle obligation de motivation formelle ne correspond nullement au quatrième degré qui vient d'être évoqué⁽¹⁸⁰⁾, dont on peut donc dire qu'il ne s'impose pas en droit international et communautaire⁽¹⁸¹⁾.

En restant muet dans le décret du 31 mai 2007, le législateur a-t-il entendu se référer à la jurisprudence du Conseil d'État ou renvoyer au droit international? Au vu des considérations qui précèdent, nous ne cachons pas notre préférence, dans ce domaine, pour le droit international. On se rappelle par ailleurs que la définition décrétale de la participation ne parle plus que d'intervention et de consultation du public et n'englobe plus l'influence qu'il pourrait avoir sur la décision administrative, que la définition proposée dans les travaux préparatoires incluait. On pourrait donc considérer qu'en vue de s'aligner sur l'effet le plus contraignant prévu, fût-ce à titre exceptionnel, en droit international et communautaire, le législateur a entendu imposer à l'autorité, en sus de l'examen des résultats de la participation, l'indication de la manière dont ces résultats ont été pris en considération, sans qu'il s'agisse pour autant de les réfuter ou, à défaut, de les suivre.

V. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DÉCRET

L'entrée en vigueur du décret du 31 mai 2007 a été, suivant une méthode devenue traditionnelle en droit wallon, reportée à l'adoption d'un arrêté réglementaire, car «certaines dispositions d'exécution (du décret) sont indispensables à son application concrète»⁽¹⁸²⁾. Ce report dans le temps a été contesté par la section de législation du Conseil d'État, qui a invoqué que la Convention d'Aarhus et la directive 2003/35 sont en vigueur en Belgique depuis de nombreux mois⁽¹⁸³⁾.

En ce qui concerne les demandes d'autorisation, l'article 62 du décret comporte par ailleurs une disposition transitoire pour les procédures en cours. Remettant classiquement en cause le principe «*tempus regit actum*», ce texte prévoit l'application à ces demandes des textes qui étaient en vigueur au moment de leur introduction. On notera que la section de législation du Conseil d'État s'y est formellement opposée, sur la base de la même considération que celle relative au report de l'entrée en vigueur du décret⁽¹⁸⁴⁾.

Rien de semblable n'est prévu en ce qui concerne les plans/programmes: le principe de l'application immédiate des nouvelles dispositions aux procédures en cours leur est donc applicable.

Le décret comporte également une disposition transitoire⁽¹⁸⁵⁾ qui bénéficie aux personnes qui exercent déjà une fonction de conseiller en environnement

sans pour autant répondre aux conditions de nomination examinées ci-dessus. Pour eux et quelle que soit leur expérience dans le domaine – qui, par définition, du fait de ce texte, peut être inférieure à cinq ans –, une formation en environnement, à suivre une fois le décret entré en vigueur, suffit.

VI. LES PROLONGEMENTS DU DÉCRET

Le législateur en était conscient: le décret du 31 mai 2007 ne suffira pas à répondre, d'une part, aux exigences de droit international ou à celles de droit interne, spécialement le principe d'égalité et, d'autre part, aux attentes qui continueront sans doute à se développer vis-à-vis de la participation.

Nous ne reviendrons pas ici sur l'incomplétude de l'harmonisation législative réalisée par le décret, en ce compris au regard de l'intéressant droit d'initiative qui découle de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

Nous ne reviendrons pas non plus sur les questions liées à son champ d'application *ratione materiae*, en nous bornant à rappeler que nombreuses sont encore les décisions administratives qui échappent de manière injustifiée à la participation.

En ce qui concerne la définition des bénéficiaires de la participation, le décret est muet. Il ne dit rien, entre autres, de l'intervention des associations et groupements dépourvus de la personnalité juridique, pourtant visée par les principaux textes de droit international, ou de la participation représentative, qui soulève pourtant de très importantes questions pratiques et juridiques, relatives notamment à leur statut⁽¹⁸⁶⁾.

En ce qui concerne les modes de participation, le décret ne s'occupe en grande partie que de l'enquête

(179) Ainsi, en effet, les résultats de la participation sont susceptibles d'entraîner une modification du projet mais, d'une part, l'autorité ne peut modifier l'objet de la demande de permis (V. HAENEN et M. PÂQUES, *L'évaluation des incidences sur l'environnement: le point en droit wallon*, Diegem, Kluwer, 1996, p. 32 et références citées; é.g., p. ex., C.E., n° 92.586, 24 janv. 2001, *Debuquois et Van Der Smissen*) et est donc en réalité, dans bien des cas, tenue de rejeter purement et simplement la demande qui lui est soumise et, d'autre part, quand il n'existe pas de restriction de ce type, il reste que la modification peut entraîner le mécontentement d'autres particuliers et, donc, l'obligation de recommencer la consultation, ce la cas échéant de manière indéfinie.

(180) La motivation formelle est précisément exigée pour permettre de vérifier qu'un examen a eu lieu, sans plus: la motivation d'une décision doit permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce (C.E., n° 151.748, 25 nov. 2005, *Nothomb*).

(181) On serait même tenté de dire: au contraire, à la lecture de la communication de la Commission des Communautés européennes, du 11 déc. 2002, «Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», COM(2002) 704 final, p. 5.

(182) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 15.

(183) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 50.

(184) *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 50.

(185) L'art. 63.

(186) V. notre ouvrage susmentionné, pp. 193 et 210 et s.

publique, à l'exception du comité d'accompagnement. On regrette clairement la suppression⁽¹⁸⁷⁾ de ce qui était initialement prévu, dans le projet de décret, à propos de la concertation⁽¹⁸⁸⁾, qui est sans doute l'un des instruments les plus prometteurs en termes de tempérament aux inconvénients de la participation. L'intégration, dans le décret du 31 mai 2007, du droit d'initiative et de la concertation aurait permis la mise en place d'un système complet englobant tous les modes de participation déjà utilisés ça et là en droit wallon du cadre de vie.

En ce qui concerne les modalités procédurales de la participation, le législateur devra sans doute, un jour ou l'autre, développer les rapports entre l'information préparatoire à l'enquête publique et le régime de publicité de l'administration. L'occasion de le faire avait déjà été manquée dans le cadre du décret relatif à la publicité de l'administration.

Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons dit des effets des résultats de la participation et de l'obligation de prise en compte, mentionnée dans le décret sans y être définie. Il aurait également été utile que le législateur se penche sur l'obligation de réitération de l'enquête publique, dont le régime actuel manque de cohérence.

Enfin, le décret ne comporte aucune indication relative aux sanctions de la participation, au sens large, malgré l'incohérence qui règne dans ce domaine en droit positif⁽¹⁸⁹⁾.

Réaliser ce travail complémentaire de fond imposera sans doute au législateur de déterminer la finalité qu'il entend attribuer à la participation. On peut certes regretter que, pour l'essentiel⁽¹⁹⁰⁾, le législateur n'ait pas profité de l'adoption du décret du 31 mai 2007 pour procéder à l'examen approfondi qui lui aurait permis d'opérer ce choix⁽¹⁹¹⁾, mais il s'agit là d'une question difficile et l'on comprend qu'il ait préféré ne pas l'aborder, compte tenu des objectifs limités qu'il poursuivait.

Au-delà de ce qui vient d'être évoqué, tôt ou tard, le législateur sera confronté à la demande, voire à l'obligation, d'instaurer ou de développer la participation

(187) Il est par ailleurs curieux que la réunion de concertation apparaisse toujours dans la définition de la participation (v. l'art. D.6, 18°, nouveau du C.W.E.).

(188) Initialement prévue dans le décret dans le cadre de l'instruction des décisions relatives aux projets, la réunion de concertation en a finalement été retirée. À la lecture des travaux préparatoires, on ne parvient pas à déterminer avec certitude la raison d'être de cette marche arrière. On peut cependant penser que la suppression s'explique par le nombre important de critiques que le mécanisme a essuyées au cours des travaux préparatoires. Certaines d'entre elles, en effet, auraient impliqué un large alourdissement du système. Or, bon nombre d'entre elles paraissaient fondées et le législateur, vraisemblablement incapable de justifier le maintien du régime tel qu'il l'avait prévu, a sans doute préféré jeter l'éponge, estimant peut-être que la généralisation de la réunion d'information préalable pourrait compenser la suppression (comp. dans ce sens l'avis du CWEDD, *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 93). Ainsi :

– la section de législation du Conseil d'État avait suggéré qu'il en soit organisé une non seulement dans la commune d'implantation du projet, mais également dans toute commune dans laquelle le projet aurait donné lieu à une enquête publique (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 46; ceci étant, l'avant-projet de décret allait déjà dans ce sens);

– la Commission consultative de l'eau avait estimé que la concertation, qui implique davantage que recueillir des informations, est «rarement possible dans le cas de projets individuels» (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 53) et qu'elle devait au contraire s'appliquer à certains plans et programmes;

– le CWEDD avait remarqué que les travaux de la Commission «Nimby» avaient montré que la réunion de concertation arrivait trop tard dans la procédure et consistait le plus souvent en un affrontement stérile entre le demandeur et les participants («réclamants») à un moment où le dossier était trop avancé pour modifier le projet;

– le CWEDD avait suggéré qu'on donne véritablement à la réunion de concertation le sens d'une concertation, à savoir l'objectivation des arguments en présence et la recherche d'accords acceptables pour les différents intervenants (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 101; dans l'avant-projet de décret, l'art. D.29-20 limitait en effet l'objet de cette réunion à une discussion, entre le demandeur, les autorités et les réclamants, portant sur le bien fondé de leurs observations; nous partageons entièrement l'avis du CWEDD sur ce point).

(189) V. notre ouvrage susmentionné, p. 497.

(190) Les travaux préparatoires évoquent malgré tout un tri entre les différentes finalités, trois d'entre elles étant citées par préférence aux autres: la démocratie, la légitimité de l'autorité et l'efficacité de la décision (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/4, p. 3).

(191) Une fois de plus, il s'est borné à se montrer favorable à la participation – ou, plus prosaïquement, à constater la nécessité d'assurer la conformité du droit wallon aux exigences de droit international – sans se demander réellement pourquoi. Dans son avis, le CWEDD a également évoqué cette question (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 91). Certes, l'objectif de certains instruments est désormais fixé dans de nouvelles dispositions décretales. Il reste cependant que celui du principal d'entre eux, l'enquête publique, ne l'est pas (dans le même sens, comp. l'avis du CWEDD, *Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 99) et, surtout, que la définition de la participation n'identifie nullement ce à quoi, fondamentalement, elle est destinée à servir, se bornant à viser ce en quoi elle consiste.

préalablement à l'adoption de ses propres décisions⁽¹⁹²⁾ et/ou de celles du juge⁽¹⁹³⁾.

Déjà consacrée dans de nombreux textes internationaux⁽¹⁹⁴⁾ et internes, la participation a donc encore de beaux jours devant elle.

CONCLUSIONS

D'un point de vue théorique, la participation du public aux décisions administratives se justifie pleinement⁽¹⁹⁵⁾. Nous avons également indiqué, dans notre introduction, les avantages pratiques qu'elle recèle, que l'expérience pratique de processus participatifs menés par des professionnels nous a d'ailleurs confirmés. Seuls ceux qui croient encore pouvoir compter sur une organisation dépassée et sclérosée des institutions publiques dont ils dépendent estiment peut-être encore que la participation présente le risque de tétaniser les autorités quand elles sont confrontées à une pression populaire.

Dans cette mesure, en tant que pas supplémentaire, le décret du 31 mai 2007 doit être salué. De même, il ne fait pas de doute que, même s'il génère des questions comme tout autre texte décretaal, ce décret a, dans une large mesure, atteint le double objectif que le législateur s'était fixé: rendre conforme au droit international et harmoniser.

Essentiellement tourné vers les modalités procédurales de la participation, il comporte à cet égard une série d'innovations bienvenues, notamment en ce qui concerne les NTIC, l'information continue au cours de l'enquête publique, l'aide à la participation, le comité d'accompagnement ou la généralisation de la réunion d'information préalable. On peut donc clairement parler d'amélioration du droit de la participation.

Ceci étant, il n'apporte pas de changement radical en droit de la participation, dont les éléments fondamentaux restent inchangés: champ d'application *ratione materiae*, finalités, effets, sanctions, etc. Or certains de ces éléments nécessitent encore des modifications et améliorations. Par ailleurs, l'accessibilité du contenu du décret aurait sans doute gagné à être optimisée.

Bienheureux, donc, celui qui sera en mesure de fixer le moment où la doctrine pourra se désintéresser de la participation.

(192) 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. 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», *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 (v. p. ex. J. SAMBON, «Les intérêts et les droits de la population en matière de gestion des déchets», *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 219), à tout le moins dans l'état actuel de notre droit constitutionnel (comp. C.A., n° 93/2004, 26 mai 2004, pt. B.5.3.). 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. n° 94/2003, 2 juill. 2003, pt. B.20.2.). Cette situation pourrait cependant évoluer à l'avenir (v. p. ex. l'art. 13 du Protocole de Kiev des 21-23 mai 2003 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontier, 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, on peut reprendre ici l'exemple des modifications apportées aux plans de secteur par voie législative, soit de manière ponctuelle (v. l'exemple du décret du Conseil régional wallon du 25 juill. 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., sess. 1995-1996, n° 169/1, p. 2), soit de manière globale (v. l'exemple du Décr. Parl. w. du 27 nov. 1997 modifiant le C.W.A.T.U.P., dont l'art. 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, v. not., à propos du Décr. Rég. fl. du 29 mars 2002, portant confirmation des autorisations urbanistiques accordées par le Gouvernement flamand le 18 mars 2002 en application du décret du 14 déc. 2001 pour quelques permis de bâtir auxquels s'appliquent des raisons obligatoires de grand intérêt public, C.A., n° 151/2003, 26 nov. 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, v. C.A., n° 56/2006, 19 avril 2006, pt. B.6.2); l'exemple de la confirmation législative de mesures de protection de certains sites (v., à propos de la législation flamande de protection des dunes, C.A., n° 24/96, 27 mars 1996, 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 art. 10 et 11 de la Constitution, elle ne l'est pas pour contrôler les formalités préalables à l'adoption de cette disposition). On relèvera encore que, de manière révélatrice de l'évolution des idées dans ce domaine.

– dans son arrêt n° 135/2006, la Cour constitutionnelle a visé le respect, par législateur wallon qui avait modifié la définition d'une zone des plans de secteur par voie décretaal, des exigences de la directive S.E.A. et de l'art. 7 de la Convention d'Aarhus;

– dans son avis relatif au décret du 31 mai 2007, le CWEDD a regretté que «*l'avant-projet de décret n'ait pas été évalué sous l'angle du développement durable, contrairement à l'engagement pris dans la Déclaration de politique régionale*» (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 90). V. ég. l'avis de la section de législation du Conseil d'État: «*conformément à l'art. D.3., § 1^{er}, alinéa 2, du Livre II du Code de l'environnement, l'avant-projet à l'examen doit être soumis à l'avis préalable de la Commission consultative de l'eau visée par cette disposition*» (*Doc.*, Parl. w., sess. 2006-2007, n° 595/1, p. 33).

(193) A 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», *Formation permanente CUP*, vol. 42, nov. 2000, p. 435 et s.; v. 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., n° 135.408, 24 sept. 2004, *A.S.B.L. Grez-Doiceau*, «Urbanisme et environnement», *J.T.*, 2005, p. 122). 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 (v. not. C.E., n° 151.748, 25 nov. 2005, *Nothomb*; C.E., n° 78.918, 23 févr. 1999, *De Cree*, et les obs. critiques de M. PÂQUES, «L'administration doit-elle encore justifier l'extrême urgence de l'expropriation?», *Amén.*, 1999, p. 217; comp. cette jurispr. à C.E., n° 151.172, 10 nov. 2005, *Caiarelli*). Il serait, en effet, intéressant d'examiner pourquoi ces véritables normes ne sont soumises à aucun processus de démocratie, ni représentative ni participative et pourquoi le juge devrait nécessairement être la seule autorité étatique qui puisse adopter des normes sans aucun contrôle, direct ou indirect, du public (comp. J.-F. NEURAY, «Le 'Code wallon de l'eau' est-il un code?», *Amén.*, 2005, n° spécial, p. 42)? Car les éléments qui correspondent à ceux souvent mis en avant pour justifier la participation en droit administratif sont également présents face à la mission exercée par le juge (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, v. P. MARTENS, «Mais où s'arrêteront les juges?», *Liber Amicorum Paul DELNOY*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 975 et s.). L'organisation, en 2005, d'un colloque sur le thème de «la participation du citoyen à l'administration de la justice» (dont les actes ont été publiés chez Bruylant en 2007) est sans doute également révélatrice d'une certaine évolution des idées dans ce domaine. 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, v. 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, version française, p. 42.

(194) Ce qui ne veut pas dire qu'elle devrait nécessairement se généraliser.

(195) Ce qui ne veut pas dire qu'elle devrait nécessairement se généraliser.