

INTRODUCTION

A l'heure de l'élaboration progressive du Code wallon de l'environnement, il n'existe pas de corps unique de règles relatives aux enquêtes publiques en matière d'urbanisme et d'environnement: comme nous allons le voir, la dispersion de ces règles dans les différents textes applicables dans ces domaines est grande. Se pose donc la question, à laquelle nous tenterons de répondre ici, de l'opportunité, voire de la nécessité, de codifier ces règles.

Après avoir fait le bilan de la situation (A), nous en examinerons les causes (B) et les effets (C) et nous vérifierons dans quelle mesure le droit la condamne (D), avant de proposer, en guise de conclusion, quelques éléments de réponse à cette question.

A. LA SITUATION DES RÈGLES RELATIVES AUX ENQUÊTES PUBLIQUES

Il ne faut pas étudier longuement les règles de droit positif relatives aux enquêtes publiques en droit de l'urbanisme et de l'environnement⁽¹⁾ pour constater combien leurs bases textuelles sont extrêmement nombreuses et éparpillées⁽²⁾. Elles sont en effet dispersées dans de très nombreux textes, non seulement en fonction des matières (urbanisme, eau, déchets, permis d'environnement, protection du patrimoine, planification environnementale, etc.) mais également des instruments qui en relèvent (plans, règlements, autorisations, schémas, etc.). Au surplus, ces textes ne répondent pas, loin s'en faut, à l'ensemble des questions – de plus en plus nombreuses⁽³⁾ – que la mise en œuvre des enquêtes publiques soulève et la jurisprudence a dû – et devra encore – pallier ces carences⁽⁴⁾, ce qui ajoute naturellement à l'éparpillement dont il vient d'être question.

Le caractère préjudiciable de cet éparpillement pour les particuliers pourrait encore être acceptable si les solutions juridiques retenues dans les différents textes étaient *grosso modo* identiques. Un examen poussé des règles applicables aux enquêtes publiques laisse cependant apparaître combien, à tous les niveaux, elles sont variées voire même, souvent, catégoriquement divergentes⁽⁵⁾. Il est à cet égard flagrant de constater, à titre d'exemples en droit wallon, que:

– toutes les demandes de permis d'environnement sont soumises à enquête publique alors que seules certaines demandes de permis d'urbanisme le sont ou que, au contraire pourrait-on dire, la plupart des instruments normatifs d'urbanisme y sont soumis alors que les conditions générales, sectorielles et intégrales applicables aux établissements classés ne le sont pas⁽⁶⁾;

– si, dans la plupart des autres cas, il est question des «personnes» sans autre précision, c'est par contre la «population» qui est renseignée comme bénéficiaire de l'enquête publique dans la législation relative à la

planification environnementale, alors que les deux

* Avocat au Barreau de Liège et collaborateur de l'Université de Liège, M. DELNOY mène actuellement une recherche doctorale sur le thème de la participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement.

(1) La matière a notamment été exposée dans les contributions doctrinales suivantes: M. DELNOY, R. HOSTIOU, B. JADOT, Ch. LARSEN, D. REYNERS, J. SAMBON, D. SARLET, Fr. TULKENS, La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme (dir. B. JADOT), Bruxelles, Bruylant, 2005, à paraître; M. PAQUES, «Aspects juridiques de l'enquête publique», in *Aménagement et participation*, Les cahiers de l'urbanisme, Liège, Mardaga, avril 2003, pp. 12 et s.; J.-F. NEURAY, «Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement», in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, Story-Scientia, 1998, pp. 143 et s.; B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. comm.*, 1995, pp. 311 et s.; R. ANDERSEN et F. HAUMONT, «Rapport belge», in *Citoyen et administration*, Bruxelles, Bruylant, 1985, pp. 29 et s.

(2) V. B. JADOT, «L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement», *Rev. dr. comm.*, 1995, p. 336; v. ég. J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 176.

(3) Plus le législateur répond à la demande de participation, plus il «procéduralise» cette dernière, plus il crée des attentes et des droits dans le chef des particuliers, plus ces derniers s'intéressent aux détails de cette «procéduralisation», plus ils soulèvent de questions et plus il faut y apporter des réponses.

(4) A titre d'exemple, dans le passé, la plupart des textes étaient muets sur les effets juridiques à réserver aux résultats des enquêtes publiques et c'est la jurisprudence qui a répondu à cette question (sur cette question, 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, pp. 16 et s.; B. JADOT, «Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire», *J.T.*, 1984, pp. 685 et s.; M. PAQUES, «Aspects juridiques de l'enquête publique», in *Aménagement et participation*, Les cahiers de l'urbanisme, Liège, Mardaga, avril 2003, pp. 12 et s.; la jurisprudence est pléthorique: v. not. C.E., n° 20.579, 24 sept. 1980, *Pilaete*; n° 21.239, 1^{er} juin 1981, *Vanden Bulcke et csrts*; n° 25.661, 26 sept. 1985, *Immobilier Van Rymenant*; n° 26.043, 9 janv. 1986, *Laureyssens*; n° 20.457, 24 juin 1986, *Hiernaux*; n° 27.627, 10 mars 1987, *Lambert*; n° 31.740, 12 janv. 1989, *Beuckelaers*; n° 32.825, 27 juin 1989, *de Burbere de Wezembeek*; n° 41.209, 27 nov. 1992, *csrts. Duray*; C.E., n° 53.788, 16 juin 1995, *S.A. Madiro et S.A. Walco*; C.E., n° 75.806, 17 sept. 1998, *Buddels et Gerken*; C.E., n° 90.328, 19 oct. 2000, *Jacques*; C.E., n° 111.657, 17 oct. 2002, *Orland et Antoine*). Aujourd'hui, de plus en plus de textes récents font expressément référence à la solution qui s'en est dégagée: v. p. ex. l'article 14, § 4, du C.W.A.T.U.P. et la «déclaration environnementale» qu'il impose au gouvernement d'établir.

(5) V. B. JADOT, «Le droit à la conservation de l'environnement», *Amén.*, 1996, n° spécial, p. 235; C. LAMBRECHTS, «Public Participation» in *Environmental Decisions*, E.E.L., 1996, p. 107. Comp., plus gén., B. JADOT, «Le droit de l'environnement: constats et suggestions», in *La pathologie législative, comment en sortir?*, Bruges, La Chartre, 1998, p. 54.

(6) Sur le champ d'application de l'enquête publique, v. not. B. JADOT, «Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement: l'inexorable évolution», in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme* (dir. B. JADOT), Bruxelles, Bruylant, 2005, à paraître.

concepts ne sont pas identiques;

– selon les enquêtes, de très nombreuses modalités différentes d'information préalable ou préparatoire du public sont prévues, tout comme les délais qui sont mis à sa disposition pour réagir⁽⁷⁾;

– si, le plus souvent, il est question, en ce qui concerne les effets des résultats des enquêtes publiques, de l'obligation de « prise en considération »⁽⁸⁾, certains textes prévoient d'autres effets, par exemple procéduraux⁽⁹⁾ voire même décisionnels⁽¹⁰⁾.

Les règles relatives aux enquêtes publiques se caractérisent donc par leur dispersion et leur incohérence et le législateur en semble d'ailleurs lui-même parfaitement conscient⁽¹¹⁾. Certes, on trouve en droit positif quelques dispositions récentes dans lesquelles il a entendu rassembler quelques principes de base applicables aux enquêtes publiques. Nous visons ici par exemple les articles 4 du C.W.A.T.U.P., 26 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, 14 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne⁽¹²⁾ ou 6 du COBAT. Mais ces textes ne visent que quelques éléments parmi d'autres et sont loin de régler l'ensemble des questions qui se posent⁽¹³⁾. On remarque par ailleurs et en tout état de cause qu'elles n'ont pas exactement le même contenu, voire se contredisent parfois clairement⁽¹⁴⁾. En d'autres termes, elles ne sont donc – et de loin – pas de nature à remettre en cause le constat de dispersion et d'incohérence qui vient d'être exposé.

B. LES CAUSES DE CETTE SITUATION

Ce qui précède s'inscrit sans doute avant tout dans le phénomène de multiplication des normes, régulièrement décrié⁽¹⁵⁾. Généralisé⁽¹⁶⁾, le phénomène se marque tout spécialement, quelles qu'en soient les raisons⁽¹⁷⁾, en droit de l'urbanisme et de l'environnement⁽¹⁸⁾: il est devenu banal⁽¹⁹⁾ d'évoquer la prolifération des normes

(7) V. not. Ch. LARSEN, « Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme* (dir. B. JADOT), Bruxelles, Bruylant, 2005, à paraître.

(8) V. not. D. RENDERS, « Les obligations qui incombent à l'administration après avoir procédé à une enquête publique », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme* (dir. B. JADOT), Bruxelles, Bruylant, 2005, à paraître.

(9) V. p. ex. l'article 108, § 2, du C.W.A.T.U.P. et le recours du fonctionnaire délégué dans le cadre de la procédure de délivrance d'un permis en droit de l'urbanisme.

(10) V. l'article 103 du C.W.A.T.U.P. à propos de la modification du permis de lotir.

(11) V. not. la proposition de décret garantissant et harmonisant les procédures d'information et de participation de la population en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, *Doc.*, Parl. wall., 2004-2005, n° 48. Dans le cadre de la précédente législature, v. le projet de décret relatif à la communication et à l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de patrimoine et d'environnement, adopté en deuxième lecture par le gouvernement wallon le 13 décembre 2001 (cité par J. BASTIN, *Le permis d'environnement en Région wallonne – Commentaire*, Bruges, Vanden Broele, 2003, p. 96).

(12) Ce texte a été repris à l'article D.74. du Livre I^{er} du Code wallon de l'environnement mais on n'ignore pas que cet article a été annulé par l'arrêt n° 83/2005 de la Cour d'arbitrage, du 27 avril 2005. Tel que remplacé par l'article 9 du décret du 15 mai 2003, l'article 14 du décret du 11 septembre 1985 a également été annulé par l'arrêt n° 11/2005 de la Cour d'arbitrage, du 19 janvier 2005, mais ses effets ont été maintenus par la Cour jusqu'au 31 décembre 2005. C'est donc bien cet article 14 tel qu'il résulte du décret du 15 mai 2003 qui est d'application au jour où nous écrivons ces lignes, sous réserve naturellement de la publication simultanée d'un nouveau décret à la dernière édition du *Moniteur belge* du jour...

(13) L'exemple le plus flagrant à cet égard est qu'aucun d'entre eux ne vise lui-même les effets qu'il convient d'attribuer aux résultats de l'enquête publique.

(14) V. p. ex. l'article 4 du C.W.A.T.U.P. qui prévoit que le délai d'enquête publique est suspendu « entre le 16 juillet et le 15 août », là où l'article 14 du décret du 11 septembre 1985 vise « du 16 juillet au 15 août ».

(15) V. not. P. DELNOY, « Sécurité juridique et rédaction des textes », in *La sécurité juridique*, Ed. Jeune Barreau Liège, 1993, p. 143; J.-P. HENRY, « Vers la fin de l'Etat de droit? », *R.D.P.*, 1977, pp. 1207 et s.; M. ADAMS et P. POPELIER (Ed.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Anvers, Intersentia, 2000, 315 pp.; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, La Chartre, 2003, p. 77. Comme l'indique F. OST (« La régulation: des horloges et des nuages... »), in *Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, p. 11), le constat de la « dégluinge de la loi » est devenu aujourd'hui un lieu commun.

(16) J. GUSSELS (« Wetgevingstheorie. Wie normeert wat, op staatsniveau? », in *Wetgeving in theorie en praktijk*, Anvers, Maklu, 1994, p. 127) souligne d'ailleurs que « er bestaat geen reden voor een specifiek nationaal masochisme ».

(17) V. p. ex. not. J.-P. HENRY, « Vers la fin de l'Etat de droit? », *R.D.P.*, 1977, p. 1224, qui évoque, dans ces matières, la production de normes en tant qu'« enjeu d'un spectacle politique ».

(18) Le droit de l'environnement est qualifié de « chaotique, non coordonné, non intégré et complexe » par Ch. VANDEWAL (« Ik droom van groene weiden, Overwegingen omtrent het strafrechtelijke beleid inzake het leefmilieu », *T.M.R.*, p. 567). V. ég. H. BOCKEN, « Te veel milieurecht? », *R.W.*, 1987-1988, col. 803.

(19) Comp. J. UNTERMAIER, « Nous n'avons pas assez de droit! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier », in *Les hommes et l'environnement, Etudes en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 499.

dans ces deux matières⁽²⁰⁾, d'autant qu'en droit belge, il faut en réalité compter avec quatre systèmes législatifs qui s'écartent de plus en plus les uns des autres.

L'incohérence des règles relatives aux enquêtes publiques s'explique sans doute également par l'engouement du public pour la participation⁽²¹⁾, auquel le législateur et l'administration – notamment parce que, d'après ce que certains leur disent, elle serait susceptible d'endiguer le phénomène de repli sur soi qui se traduit, entre autres, par le syndrome Nimby⁽²²⁾ – ont répondu sans doute trop spontanément: le droit de la participation s'est en réalité construit sans réflexion globale et approfondie à propos de ses fondements et de la finalité qu'il convenait de lui assigner⁽²³⁾.

C. LES EFFETS DE CETTE SITUATION

L'éparpillement et l'incohérence des règles relatives aux enquêtes publiques empêchent les particuliers de connaître à l'avance les délais endéans lesquels leurs réactions doivent être formulées, les informations préparatoires auxquelles ils peuvent accéder, la forme que leurs réclamations doivent prendre, etc.⁽²⁴⁾. Cette situation empirique, que les modifications législatives de plus en plus fréquentes – accompagnées ou non de recours à la Cour d'arbitrage⁽²⁵⁾ – ne sont pas de nature à améliorer, met donc les particuliers dans l'impossibilité d'exercer les droits qui leur sont conférés en termes de participation ou rend leur mise en œuvre exagérément difficile. Cela risque d'aboutir au désintéressement progressif de la population pour les mécanismes de participation, en raison des difficultés pour elle d'y... participer⁽²⁶⁾.

Pourtant, sans doute plus que d'autres, le droit à la participation se devrait d'être aisément accessible aux particuliers⁽²⁷⁾. Dans ce domaine, la cohérence s'impose d'elle-même⁽²⁸⁾: comme l'indique Th. Duvallier, «le développement (d'un) espace privilégiant la discussion fondée sur la recherche du meilleur argument n'est

(20) V. p. ex. Th. G. DRUPSTEEN, «Kroniek van het milieurecht», *N.J.B.*, 23 sept. 1994, annexe, p. 66, cité par L.P. SUEFENS, «Le droit à la protection d'un environnement sain (art. 23 de la Constitution belge)», in *Les hommes et l'environnement, Etudes en l'hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 491: certains secteurs du droit de l'environnement sont devenus des «complexes de régulation particulièrement détaillés et obscurs, entraînant des charges administratives élevées pour le citoyen et les pouvoirs publics». J. UNTERMAIER («Nous n'avons pas assez de droit! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier», in *Les hommes et l'environnement, Etudes en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 502) renvoie aux expressions suivantes, utilisées par certains auteurs: «pollution réglementaire», «super-prolifération», «indigestion du corps social». L'un de nos estimés confrères du barreau de Namur a récemment utilisé la formule de «harcèlement textuel».

(21) En réalité, depuis une trentaine d'années environ: v. C.B. MACPHERSON, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La découverte, 1985, p. 121; J. JENDROSKA et S. STEC, «The Aarhus Convention: Towards a New Era in Environmental Democracy», *Env. Liability*, 2001, p. 142; J.-F. NEURAY, «Réflexions sur la participation citoyenne aux décisions qui concernent l'environnement», in *Développements récents du droit européen de l'environnement – Droits des citoyens et des associations dans le droit européen de l'environnement*, Story-Scientia, 1998, p. 145; P. LIVET, *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, Paris, L.G.D.J., 1974, p. 194; B. DELAUNAY, «L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés – Les réformes entreprises en France depuis 1945», *A.P.T.*, 1996, p. 17; R. ANDERSEN, *La mise en balance des intérêts en cause dans l'appréciation des motifs d'exception à la publicité de l'administration*, C.D.P.K., 1999, p. 38; Ch. GUY-ECABERT, *Procédure administrative et médiation, Inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 114.

(22) V. p. ex. *Doc.*, Parl. Wall., 1996-1997, n° 233/222, pp. 35, 26 et 36. Pour rappel, l'importance de ce syndrome a justifié la création, au sein du parlement wallon, d'une commission spécialement chargée d'en étudier les causes et les remèdes.

(23) Dans le même sens, comp. M. PRIEUR, «La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale», *R.J.E.*, 1999, p. 12; D. GRIMEAUD, «Le droit international et la participation des organisations non gouvernementales à l'élaboration du droit de l'environnement: une participation en voie de formalisation?», in *La protection de l'environnement au cœur du système international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 91. A propos des finalités incertaines de la participation, v. ég. notre contribution, «La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement: une construction neuve et en extension, dont l'assise est incertaine», *Amén.*, 2000, n° spécial, pp. 65 et s.

(24) Comp., dans le même sens, *Doc.*, Sénat, 1991-1992, n° 229/1, pp. 1 et 2.

(25) A titre d'ex., v. ci-dessus le rappel d'une partie des avatars de la législation wallonne relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement (sur le rappel des autres, v. not. J. SAMBON, «Les nouvelles règles d'évaluation des incidences sur l'environnement en droit wallon», in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 13 et s.; J. SAMBON, «L'évaluation des incidences dans la délivrance des permis en Région wallonne», *Amén.*, 2004, pp. 65 et s.).

(26) Comp. la formule: «quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite» («Conseil d'Etat de France, Rapport public 1991», in *La sécurité juridique*, Ed. Jeune Barreau Liège, 1993, p. 166).

(27) Plus il faut apporter des réponses aux questions qui sont soulevées, plus ces réponses doivent être cohérentes et découler d'un sens unique conféré à la participation. Ne pas réfléchir à ce dernier, c'est reconnaître, ni plus ni moins, qu'on se borne en réalité à jeter de la poudre aux yeux des citoyens.

(28) Comp., à propos de la transparence administrative, M. LEROY, «La publicité de l'administration dans les provinces et les communes», *Rev. dr. comm.*, 1999, p. 105.

susceptible de porter ses fruits que si les divers acteurs de ce jeu en connaissent les règles»⁽²⁹⁾.

Certains en viennent donc à se demander si, quand il légifère à propos des règles relatives aux enquêtes publiques, le législateur poursuit réellement une volonté de changement dans le sens d'une «horizontalisation» des relations entre l'Etat et l'individu⁽³⁰⁾ ou si ses interventions ne relèvent en réalité pas davantage de la «démocratolâtrie»⁽³¹⁾?

D. L'OBLIGATION JURIDIQUE DE REMÉDIER À CETTE SITUATION

De ce qui précède, il ressort que, ici peut-être plus que dans toute autre matière, «une remise en ordre des dispositions existantes s'impose»⁽³²⁾.

Dans une récente contribution⁽³³⁾, nous avons vérifié s'il n'existerait pas une ou des norme(s) juridique(s) susceptible(s) d'imposer des limites minimales de clarté et de cohérence auxquelles les règles de droit devraient répondre⁽³⁴⁾ ou, en d'autres termes, s'il n'existerait pas une obligation juridique d'assurer la cohérence du droit.

De cet examen, nous avons conclu que, petit à petit, les particuliers sont mieux armés, d'un point de vue strictement juridique, pour lutter contre les incohérences du droit, même si les normes qui émergent dans ce sens sont pour l'essentiel peu précises et si elles ne peuvent *a priori* être utilisées que pour sanctionner des désordres normatifs et contradictoires particulièrement flagrants⁽³⁵⁾. Nous avons à cet égard relevé les éléments suivants: le principe de sécurité juridique, le principe d'égalité et de non-discrimination, le droit à un procès équitable de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'obligation de précision et de clarté que la Cour de justice des Communautés européennes met à charge des Etats membres dans la transposition du droit communautaire dérivé et les «principes généraux» dits «de bonne législation» ou, plus largement, «de bonne réglementation» qui apparaissent en doctrine, même si, à nos yeux, ces principes peuvent en réalité être considérés comme des fractions de l'exigence globale de sécurité juridique.

Cette dernière est-elle effectivement susceptible de présenter une quelconque utilité face aux règles qui régissent les enquêtes publiques? En jurisprudence, en effet, elle a le plus souvent été utilisée en droit pénal et parfois dans d'autres matières mais dans lesquelles il était essentiellement question de charges qui pèsent sur les citoyens⁽³⁶⁾ – spécialement d'un point de vue financier⁽³⁷⁾ – ou à tout le moins d'inconvénients⁽³⁸⁾. Or, en l'espèce, il n'est pas question de charges mais d'avantages conférés aux particuliers. Ceci étant, au vu des formules par elle utilisées jusqu'à présent à propos de la sécurité juridique, rien ne semble devoir s'opposer à ce que la jurisprudence en étende le champ d'application à toute hypothèse d'incohérence normative généralement quelconque. En d'autres termes, il ne serait pas exclu qu'il se confirme rapidement, en jurisprudence, que le principe de sécurité juridique peut bel et bien être considéré comme une exigence juridique générale de cohérence du droit⁽³⁹⁾, y compris dans les

cas où il s'agit d'octroyer des droits ou des avantages aux particuliers.

En ce qui concerne le droit à un procès équitable, nous faisons référence à un arrêt déjà ancien de la Cour européenne des droits de l'homme⁽⁴⁰⁾. Les dispositions du droit français de la protection du patrimoine qui y étaient en cause ne portaient pas directement sur l'introduction d'un recours juridictionnel mais concernaient la procédure de classement d'un monument à protéger. Il ne s'agissait certes pas de dispositions de fond mais pas davantage de dispositions procédurales directement liées au droit au recours protégé par l'article 6 de la Convention. Les potentialités de cet arrêt, parfaitement transposables dans l'ordre juridique belge⁽⁴¹⁾, sont donc plus larges qu'il n'y paraît de prime abord. Cela étant, pour que cet arrêt présente un intérêt par rapport à la question ici examinée, encore faut-il naturellement que l'on puisse invoquer, *ratione materiae*, la protection de l'article 6 de la Convention, en faisant admettre que le droit de participer à une enquête publique peut être

(29) Th. DUVILLIER, «Crise de société et complexification sociétale. Crise du droit et régulation juridique», *R.I.E.J.*, 2000, p. 35.

(30) Ch. GUY-ECABERT, *Procédure administrative et médiation, Inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 125.

(31) A. GIVAUDAN, «La démocratulâtrie», *Rev. adm.*, 1984, p. 98.

(32) J.-L. BERGEL, *Méthodologie juridique*, P.U.F., 2001, p. 322.

(33) «Les obligations juridiques de cohérence du droit ou comment le droit se protège contre lui-même», in *Liber Amicorum P. DELNOY*, Larcier, 2005, pp. 923 et s.

(34) Comp. P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Bruges, La Chartre, 2004, p. 33.

(35) D'autant que, pour certains, «la notion largement répandue que le droit est ou peut être rendu approximativement stable et certain est irrationnelle et devrait être considérée comme une illusion ou un mythe» (J. FRANK, *Law and the Modern Mind*, Gloucester, Peter Smith, 1970, p. 13, cité par F. TULKENS, «La sécurité juridique: un idéal à reconsidérer», *R.I.E.J.*, 1990, p. 35). Comme en tout, la vérité se situe au «μηδεν αγαν».

(36) Par exemple en matière de récupération de l'indu en matière d'indemnité de chômage: v. C. trav. Mons, 26 févr. 2003, rôle n° 17299, Juridat; C. trav. Mons, 18 janv. 1994, rôle n° 11513, Juridat: lorsque la bonne foi est une condition d'exception à une charge, la complexité du droit jointe à sa «permanente évolution» peut en constituer un élément constitutif.

(37) V. le Second considérant de l'Accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, *J.O.C.E.*, 17 mars 1999, n° C73, p. 1.

(38) Il peut arriver que la stricte application de la loi nuise au citoyen, alors que la pratique administrative, admise de longue date et prônée par l'administration elle-même, ne présente pas cette conséquence. Dans ce cas, la sécurité juridique impose de considérer que cette loi ne peut nuire au citoyen qui doit pouvoir faire confiance aux organes de l'Etat: v. Liège, 7 juin 2002, *J.L.M.B.*, 2002, p. 360, à propos de la pratique du retrait de la lettre de rappel envoyée dans le cadre du recours administratif organisé en matière de demandes de permis d'urbanisme.

(39) Comp. R. BEAUTHIER et I. RORIVE, «Le paradis de la codification... un Eden à reconquérir?», *Rev. dr. U.L.B.*, 2003, p. 45.

(40) C.E.D.H., 24 nov. 1992, *de Geouffre de la Pradelle c/France*.

(41) V. l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat citant l'arrêt de *Geouffre de la Pradelle*, *Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 549/1, pp. 49 et 50. Cet avis est par ailleurs cité par la Cour d'arbitrage dans ses arrêts n° 19/2001, 14 févr. 2001, pt. B.5.3, et n° 85/2002, 8 mai 2002, pt. B.6.3.

considéré comme un droit civil au sens de cette disposition, ce qui ne va pas nécessairement de soi⁽⁴²⁾.

Pour ce qui est du droit communautaire dérivé, sur la base duquel la Cour de justice développe ses exigences de précision et de clarté du droit interne, nous pensons naturellement ici aux différentes directives communautaires qui imposent la participation du public dans le cadre de l'adoption des décisions administratives d'urbanisme et d'environnement⁽⁴³⁾.

Enfin, quant aux « principes généraux » évoqués ci-dessus et à supposer qu'ils puissent mener une existence distincte de celle de la sécurité juridique, ils ne peuvent présenter ici une utilité que s'ils comportent des exigences de participation. Or un auteur va effectivement dans ce sens : sans dire quelle valeur elles ont, il évoque, au titre de ces principes, des « waarborgvereis-

(42) Pour P. LAMBERT (« Le droit de l'homme à un environnement sain », obs. sous C.E.D.H., 6 avril 2000, *Athanassoglou c/Suisse*, *Rev. trim. D. H.*, 2000, p. 578), « le droit à un environnement sain remplit pleinement les quatre conditions classiques requises pour se voir conférer la qualité de droit subjectif » (contenu précis, attribution aux individus, opposabilité aux pouvoirs publics et aux individus, possibilité d'une mise en œuvre identique à celle de n'importe quel autre droit garanti à un individu). Dans le sens de la qualification comme droit civil au sens de l'article 6, § 1^{er}, du droit des requérants de jouir de l'eau de leur puits comme boisson, mis à mal par une décision administrative de renouvellement de licence d'exploitation portant sur une décharge voisine, v. l'arrêt du 25 novembre 1993, *Zander c/Suède* : la cour analyse le droit en question comme un élément du droit de propriété mais certains ont estimé qu'il y avait là une reconnaissance « au propriétaire (d')un droit subjectif à un environnement sain » (M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 1996, p. 61, cité par J.P. MARGUENAUD, « L'incidences de la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit de l'environnement », *J.T.D.E.*, 1998, p. 219). Dans l'arrêt du 6 avril 2000, *Athanassoglou c/Suisse*, la Cour a reconnu le caractère de droit civil aux « droits à la vie, à l'intégrité physique et au respect des biens » invoqués par les requérants dans le cadre d'une contestation portant sur le renouvellement d'une autorisation d'exploitation d'une centrale nucléaire mais uniquement dans la mesure où le droit suisse applicable protégeait les « personnes, les biens d'autrui ou les droits importants ». Dans l'affaire *Zimmermann et Steiner c/Suisse* (arrêt du 13 juillet 1983), la Cour a accepté de connaître d'un problème de bruit des avions et de pollution de l'air sous l'angle de l'article 6 mais il s'agissait en réalité d'une action en indemnisation pour dommages subis à cause du bruit et de la pollution de l'air. Ce sont sans doute ces décisions (v. ég. C.E.D.H., 22 mai 2003, *Kyrtatos c/Grèce* et C.E.D.H., 17 juin 2003, *Ruianu c/Roumanie*) qui ont fait dire à M. DE SALVIA que « la jurisprudence semble avoir subordonné l'applicabilité de l'article 6 de la CEDH, pour ce qui est des contestations en matière d'environnement, à un élément de nature patrimoniale » (M. DE SALVIA, « Droits et devoirs en matière d'environnement selon la Convention européenne des droits de l'homme », in *Les nouveaux droits de l'homme en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 261). Dans l'arrêt de *Geouffre de la Pradelle* évoqué ci-dessus, c'est d'ailleurs bien le droit de propriété qui était visé au titre des droits civils protégés. Dans ce contexte, il y a deux difficultés à admettre immédiatement le droit de la participation comme relevant de la catégorie des droits civils de l'article 6. Premièrement, regroupant en réalité un ensemble de modalités procédurales, peut-on considérer qu'il relève à suffisance du droit substantiel à un environnement sain dont il vient d'être question ? Deuxièmement et à titre secondaire, sa finalité étant indéterminée (v. ci-dessus), peut-il être rattaché à un élément de nature patrimoniale ? Dès lors, s'agissant d'une procédure exceptionnelle dans le cadre de l'adoption de décisions relevant de la puissance publique (v. not. notre contribution à l'ouvrage collectif *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme* (dir. B. JADOT), Bruxelles, Bruylant, 2005, à paraître), il est loin d'être certain que la Cour puisse être amenée à considérer que les « aspects de droit public » (R. ERGEC, *Introduction au droit public*, Tome II, Diegem, Kluwer, 2002, pp. 127 et 128) ne restent pas ici prédominants.

(43) V. p. ex. la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, etc.

ten»⁽⁴⁴⁾ qui comprennent notamment la participation⁽⁴⁵⁾.

Au-delà de ces différentes exigences de cohérence qui s'appliquent indistinctement à la plupart des domaines du droit, il existe une disposition qui s'impose dans le même sens mais plus précisément en droit de l'environnement, entendu au sens large⁽⁴⁶⁾, et, plus précisément encore dès lors qu'il s'agit de l'un de ses trois objectifs, en droit de la participation. L'article 3, § 1^{er}, de la Convention d'Aarhus⁽⁴⁷⁾ prescrit en effet aux Etats signataires le respect d'un objectif général de mise en place d'un «cadre précis, transparent et cohérent», les Etats devant à cet égard «prendre les mesures nécessaires (...) dans (ce) but». Si l'on venait à considérer cette exigence internationale comme étant d'application directe⁽⁴⁸⁾, il ne serait donc pas exclu qu'un défaut de cohérence législative en droit de la participation puisse être considéré comme une situation ou une omission contraire à cet article 3. Or si, dans son contenu, cette disposition laisse sans conteste une marge d'appréciation importante aux Etats⁽⁴⁹⁾, il reste qu'elle est par contre clairement contraignante⁽⁵⁰⁾ en ce qu'elle interdit aux Etats de rester inactifs.

Par ailleurs, l'article 9, § 2, de cette même Convention impose aux Etats signataires de permettre aux particuliers de former un recours pour contester la légalité des décisions administratives quant à leur procédure d'adoption et, notamment, quant à la participation des citoyens qu'elle implique éventuellement. Il n'est donc nullement exclu qu'il engendre une jurisprudence comparable à celle qui s'est développée sur base de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cela présenterait une utilité dans toutes les hypothèses qui seraient considérées comme étant situées en dehors du champ d'application de cet article 6.

CONCLUSION

De ce qui précède, il ressort clairement qu'il est nécessaire d'opérer une restructuration et une harmonisation en profondeur des règles applicables aux enquêtes publiques en droit de l'urbanisme et de l'environnement.

Certes, au vu notamment⁽⁵¹⁾ de leur jeunesse et de leur évolution permanente⁽⁵²⁾, on pourrait s'interroger sur l'opportunité de restructurer des dispositions de droit administratif et, spécialement, dans le domaine du cadre de vie. On peut cependant s'accorder aujourd'hui à donner une réponse positive à cette question et à considérer l'argument de la jeunesse comme non concluant⁽⁵³⁾.

Reste naturellement à choisir la forme que cette restructuration doit prendre. A cet égard, trois solutions nous semblent envisageables. La première, qui ne semble pas avoir les faveurs du législateur wallon actuel⁽⁵⁴⁾, consisterait à extraire de l'ensemble des textes existants (C.W.A.T.U.P., C.W.E., etc.) toutes les dispositions qui y organisent une enquête publique et, naturellement après les avoir modifiées et harmonisées, de les fondre en un corps de textes unique: il s'agirait en quelque sorte d'élaborer un Code de

l'enquête publique. La seconde consisterait à modifier et harmoniser toutes les dispositions dont il vient d'être question mais en les laissant à leur place actuelle, dans les différents textes. La troisième correspondrait en partie à la seconde mais elle impliquerait malgré tout un regroupement, dans un corps de textes unique, de différentes normes minimales auxquelles il pourrait être renvoyé chaque fois que possible dans les textes existants: il s'agirait en quelque sorte de créer un Code des principes applicables aux enquêtes publiques.

Le choix entre ces solutions n'est pas simple. On sait qu'il est impossible d'imposer une réponse identique à toutes les situations que les textes relatifs aux enquêtes

(44) P. VAN HUMBEECK, «Algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. Met een toetsing van het Vlaamse milieurecht», *T.B.P.*, 1997, pp. 375 et s.

(45) *Idem*, p. 378.

(46) La définition du concept d'environnement dans la convention internationale qui va être citée est effectivement extrêmement large (comp. K. DEKETELAERE et F. SCHRAM, *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie*, Bruges, Vanden Broele, 2002, p. 38).

(47) 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.

(48) R. ERGEC, «La responsabilité du fait de la carence législative», in *Mélanges Ph. GERARD*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 303 et jurisprudence citée en pp. 291 et s.; M. DONY, «Le droit belge», in *La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 179.

(49) Les critères sur lesquels elle est basée sont relativement indéfinis.

(50) Sur la force juridique de la Convention en droit interne, v. not. M. PRIEUR, «La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale», *R.J.E.*, 1999, p. 20; Ch. LARSEN, «La Convention d'Aarhus et son application en droit belge», *Amén.*, 2001, p. 269.

(51) Pour A. BUTTGENBACH (*Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1959, p. 17), c'est la «souplesse que nécessite l'action de l'administration» qui empêche la codification du droit administratif.

(52) V. p. ex. Ph. BOUILLARD, «La réforme permanente du C.W.A.-T.U.P.: aperçu de l'épisode décret RESA», *Amén.*, 2005, p. 183: «la vie du C.W.A.T.U.P. est tout sauf un long fleuve tranquille. C'est un fait: le Code wallon est un chantier permanent».

(53) R. BEAUTHIER et I. RORIVE, «De quelques enjeux de la codification», *Rev. dr. U.L.B.*, 2003, p. 297; P. GOFFAUX, «Le droit administratif en codification?», *Rev. dr. U.L.B.*, 2003, p. 79. D'autres auteurs préconisent plus généralement la codification de la procédure administrative: M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, n° 350 et bibl.; Y. GAUDEMET, *La codification de la procédure administrative non contentieuse en France*, Dalloz, 1986, chron., p. 107.

(54) Le récent Code wallon de l'environnement, en sa partie I, ne comporte pas de corps de règles unifiées relatives à la participation. V. ég. la «suspension» de la proposition de décret susmentionnée (C.R.A., P.W., 2004-2005, n° 30, séance du 3 mai 2005, p. 22).

publiques régissent⁽⁵⁵⁾. Par ailleurs, en réalité, c'est l'ensemble du droit de la participation qui, idéalement, devrait faire l'objet d'une restructuration en profondeur. Un instrument unique s'avérerait donc nécessairement, malgré tout, relativement long et complexe et, donc, difficile à consulter. De même, élaborer un code imposerait d'y renvoyer dans chacun des textes relatifs aux procédures d'adoption des différentes décisions administratives, ce qui ne manquerait pas de rendre plus malaisée pour les particuliers l'identification de ces procédures alors que, au fond des choses et sans remettre en cause son importance, l'enquête publique n'est qu'une «procédure dans une procédure». Enfin, l'usage du code pourrait faire naître des incompatibilités entre son contenu et les dispositions procédurales existantes⁽⁵⁶⁾. Ces considérations semblent donc *a priori* exclure le recours à un code et imposer la seconde solution ci-dessus évoquée. Mais, d'un autre côté, le maintien de textes épars correspondra, après harmonisation, à une multiplication de dispositions au contenu identique ou proche et le risque sera donc d'autant plus grand que des modifications législatives subséquentes ne touchent que certains d'entre eux et que l'on retombe rapidement dans la situation chaotique que l'on connaît aujourd'hui. A ce stade, donc, chacune des trois solutions nous paraît présenter des inconvénients⁽⁵⁷⁾ et aucune ne semble se démarquer des autres.

Dans cette mesure, la réponse à la question posée ci-dessus nous semble positive s'il s'agit de codifier dans le sens de «rendre rationnel, ériger un système organisé»⁽⁵⁸⁾ mais elle ne l'est pas nécessairement s'il s'agit de codifier dans le sens de «réunir en un code»⁽⁵⁹⁾, signification qui est généralement attribuée au mot dans le langage juridique⁽⁶⁰⁾.

Enfin, quelle que soit sa forme, si une telle harmonisation était effectivement entreprise par le législateur, ce dernier devrait avant tout déterminer sur quelles bases elle devrait être réalisée et à quels éléments impératifs, de droit international et de droit interne, elle devrait être conforme⁽⁶¹⁾. Il se trouve que ces éléments son nombreux mais il n'a jamais été dit qu'une entreprise d'harmonisation est chose aisée...

(55) A cet égard, nous ne pouvons mieux exprimer la nécessité de rechercher le «μηδεν ἀγῶν» qu'en renvoyant au Guide pratique commun du Parlement européen, du Conseil et de la Commission à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs au sein des institutions communautaires (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/techleg/1.htm>). Il n'est en aucun cas question de prôner ici la «simplification à outrance» décrite – à raison, comme à propos de tout ce qui est excessif – par J. UNTERMAIER («Nous n'avons pas assez de droit! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier», in *Les hommes et l'environnement, Etudes en hommage à Alexandre KISS*, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 499) mais, plutôt, de mettre de l'ordre dans ce qui nous semble relever des «formes malignes de complication telles que l'enchevêtrement des procédures» que le même auteur dénonce (p. 501), lui qui admet par ailleurs (p. 508) que, si «la complexité (...) est dans la nature des choses et du droit», cela «ne dispense nullement de rechercher les moyens d'en corriger les effets négatifs, donc de simplifier».

(56) V. à cet égard l'exemple de la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

(57) Sur les avantages et inconvénients de la codification, v. le relevé nuancé de B. JADOT dans le présent n° spécial; C. WIENER, *Vers une codification de la procédure administrative*, Paris, PUF, 1975, pp. 31 et s.

(58) *Petit Robert*, 2004.

(59) *Petit Robert*, 2004.

(60) G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 1987; v. ég. la circulaire de légistique formelle du Bureau de coordination du Conseil d'Etat (novembre 2001, p. 57): «réunion en un seul corps de lois et sous un numérotage continu, de diverses lois unies par un concept commun». Sur la notion de codification, v. not. avant tout l'exposé de B. JADOT dans le présent n° spécial.

(61) En sus des articles 10 et 11 de la Constitution, on pense naturellement avant tout 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, mais il ne s'agit là que d'un élément parmi d'autres.