

Le décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement : avancées et questions

Benoît JADOT

*Premier auditeur c.s. au Conseil d'État
Chargé d'enseignement aux F.U.S.L.*

Michel DELNOY

*Avocat
Professeur invité H.E.C.-U.Lg.*

Chapitre 1^{er}

Présentation générale du décret du 31 mai 2007

1. L'on sait toute l'importance que revêt la participation du public à la décision administrative, non seulement comme facteur potentiel de protection de l'environnement, mais aussi comme vecteur de perfectionnement de la démocratie¹.

D'un point de vue juridique, l'une des principales critiques formulées à l'encontre du droit positif de la participation portait jusqu'il y a peu sur la multiplicité et la dispersion de ses règles. L'on ne peut donc que saluer l'adoption, par le Parlement wallon, du décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement². Sans « révolutionner la matière » dans quelque sens que ce soit³ tout en comportant malgré tout des innovations qui revêtent une certaine importance (voy. les chapitres 3 et suivants ci-dessous), ce décret procède, sur la base d'une définition du concept (voy. la section 2

¹ Pour un relevé des finalités généralement attribuées à la participation, voy. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 681 et s. Sur la balance des avantages et inconvénients de l'instrument, voy. également M. DELNOY, « Les innovations et prolongements du décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement », *Am.-Env.*, 2008, p. 5.

² *M.B.*, 10 juillet 2007.

³ Avis de l'Union des villes et communes de Wallonie, *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 108.

ci-après), à une certaine harmonisation des textes applicables (voy. la section 1 ci-après), le second objectif du législateur wallon étant de terminer le travail de mise en conformité du droit wallon à la Convention d'Aarhus⁴, mais aussi aux directives communautaires qui en découlent⁵.

À la suite de l'adoption de son arrêté d'exécution du 20 décembre 2007⁶, ce décret est entré en vigueur le 8 mars 2008.

Section 1

L'harmonisation des textes relatifs à la participation, le principe de substitution et la réserve de subsidiarité

2. En termes d'harmonisation, le législateur a opté, parmi les trois techniques envisageables⁷, pour la voie médiane, sans doute la meilleure à mettre en œuvre⁸: le regroupement, dans un corps de textes unique⁹, de certaines normes jugées minimales, auxquelles il est renvoyé chaque fois que possible dans les textes épars existants, un certain nombre de ces derniers étant par ailleurs soit abrogés soit modifiés pour assurer leur conformité au «tronc commun» ainsi créé.

L'adoption de ce corps de règles communes s'accompagne d'un principe de substitution¹⁰, selon lequel les modalités de participation fixées dans ces nouvelles règles communes se substituent à celles des textes épars. Le caractère commun de ces nouvelles règles est donc assuré. Mais, en termes de clarté et d'accessibilité, n'aurait-il pas été préférable que le législateur opère lui-même 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, ce principe est assorti d'une réserve de subsidiarité, qui

implique tout au contraire de rejeter – à tout le moins en ce qui concerne les modalités d'information et de consultation du public¹¹ – 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 faire le tri entre les dispositions qui sont applicables et 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 particuliers¹². Dans son principe, le mécanisme est donc éminemment contestable¹³: pourquoi le législateur impose-t-il aux autorités et particuliers le travail qu'il n'a pas voulu ou pu réaliser lui-même ?

Section 2

La définition de la participation au regard du décret

3. Le nouvel article D.6, 18°, du livre I^{er} du Code de l'environnement donne une définition du concept de participation, par référence à «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».

⁴ Convention de la C.E.E.-O.N.U. 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, <http://www.unece.org/env/pp/>.

⁵ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/4, pp. 4, 7 et 9.

⁶ *M.B.*, 27 février 2008.

⁷ Chacune avec ses avantages et inconvénients. Voy. M. DELNOY, «Faut-il codifier les règles relatives aux enquêtes publiques en matière d'urbanisme et d'environnement?», *Am.-Env.*, 2005, n° spécial, p. 49.

⁸ Dans son avis, la section de législation est allée dans le même sens (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 35). Sur la justification du choix de cette voie médiane, voy. *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 6.

⁹ Inséré dans le livre I^{er} du Code de l'environnement, aux articles D.29-1 et suivants et R.41-1 et suivants. Répondant à cet égard globalement bien à l'objectif de lisibilité que le législateur s'était fixé (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 6), la partie décrétole de ce tronc commun n'est malgré tout pas toujours parfaitement claire dans sa structure.

¹⁰ Qui apparaît à l'article D.29-2, alinéa 2, nouveau du Code.

¹¹ Au regard de la distinction claire que le législateur établit à l'article D.6, 18°, entre l'information, la consultation et la prise en compte des résultats de la consultation, la réserve ne concerne pas ce dernier élément, qui n'est donc concerné que par le principe de substitution. Cela implique dans tous les cas de participation visé par le décret l'obligation de «prendre dûment en considération» les résultats de la procédure de participation (sur cette obligation, voy. le chapitre 4 ci-après) et ce, même dans l'hypothèse où le texte particulier applicable conférerait un effet plus important aux résultats de la participation.

¹² Le résultat de cet exercice est par ailleurs aléatoire, puisqu'il dépend *in fine* de l'évaluation d'un juge.

¹³ Au regard des exigences juridiques de clarté et d'accessibilité qui découlent notamment de l'article 3, § 1^{er}, de la Convention d'Aarhus. 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. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 38). La justification donnée par le législateur au cours des travaux préparatoires (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 9; comp. ég. *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/4, p. 5) ne convainc pas, car la portée du texte n'est pas limitée aux «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 articles D.26 à D.28 du livre II du Code de l'environnement)», ce que le recours, dans le texte, à l'adverbe «essentiellement» ne fait évidemment que confirmer. Il est vrai, par contre, que les abrogations et modifications décrétoles évoquées ci-dessus limitent l'ampleur potentielle du problème.

A priori, on peut se réjouir de l'apparition d'une définition dans un texte à portée législative¹⁴, qui plus est, un code¹⁵. Cela étant, il n'est pas certain qu'en l'espèce, la définition de la participation telle qu'elle a *in fine* été retenue soit effectivement de nature à favoriser son développement dans les différents textes qui y font référence¹⁶.

En effet, on constate que, centrée sur des modes de participation et non sur des effets juridiques, la définition retenue est, pour l'essentiel, procédurale¹⁷, le législateur n'indiquant donc – délibérément¹⁸ – pas en quoi consiste, fondamentalement, la participation. Au reste, seuls certains modes de participation sont retenus, non leur ensemble. En réalité, d'ailleurs, est essentiellement envisagée l'hypothèse où une décision déterminée, à prendre en vertu d'un texte réglant une matière autre que la participation du public, ne peut être adoptée qu'après l'organisation, par l'autorité, d'une procédure d'enquête publique. Certes, le texte vise également la réunion d'information, mais cette dernière ne constitue rien d'autre qu'une enquête publique. Certes, le texte vise également la concertation, mais de manière quelque peu déconcertante, puisqu'aucune autre disposition du décret n'y est (plus)¹⁹ consacrée, ce qui est d'ailleurs regrettable dès lors que la concertation est sans doute l'un des instru-

¹⁴ M. DELNOY, « Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public », in B. JADOT (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 7.

¹⁵ D'une part, en effet, elle consacre l'élévation du concept de participation dans la hiérarchie des instruments de gestion de la police de l'environnement et, d'autre part, étant entendu que la définition d'un concept est indispensable à la mise en œuvre de la règle qui s'y réfère (P. DELNOY, *Éléments de méthodologie juridique*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 71), elle facilite le travail d'herméneutique juridique et est source de sécurité juridique.

¹⁶ Le concept n'apparaît ni dans le CWATUP ni dans le Code de l'eau ni dans le décret relatif au permis d'environnement. Par contre, la définition décrétales de la participation est susceptible d'avoir un impact, entre autres, dans celle du « système d'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement », qui doit nécessairement inclure « la participation du public » (voy. l'article D.6, 21°, du livre 1^{er} du Code de l'environnement), du régime d'accès à l'information relative à l'environnement, puisqu'il se définit par référence notamment à la participation du public (voy. l'article D.10, alinéa 3), de l'obligation d'information postdécisionnelle, qui inclut le « processus de participation » (voy. l'article D.29-22, § 2), etc.

¹⁷ Ce qui a été souligné au cours des travaux préparatoires (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 62).

¹⁸ Comp. la définition finalement retenue à celle, plus ambitieuse, de l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, pp. 4 et 57).

¹⁹ 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 alourdissement du système. Or bon nombre d'entre elles paraissaient fondées (voy. par ex. *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, pp. 46, 53 et 101) et le législateur, vraisemblablement incapable de justifier le maintien du régime tel qu'il l'avait prévu, a sans doute préféré jeter l'éponge, esti-

ments les plus prometteurs en termes de tempérament aux inconvénients de la participation²⁰. Bien d'autres modes de participation n'entrent donc pas dans la définition décrétales²¹. Enfin, on peut aussi regretter qu'elle soit avant tout axée sur l'autorité publique et non sur les particuliers.

Pour le reste, on note que la définition décrétales de la participation :

- confirme expressément que l'intervention des particuliers dans le processus décisionnel administratif est facultative en toute hypothèse ;
- ne vise que les plans/programmes et les projets et non les politiques, les règlements et les autres règles juridiquement contraignantes d'application générale, pourtant visés aux articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus ;
- n'exclut pas, d'un point de vue théorique, les décisions qui seraient adoptées par le législateur lui-même²².

Chapitre 2

Le champ d'application du décret *ratione materiae* et la classification des plans, programmes et projets

4. Comme indiqué plus haut²³, le décret du 31 mai 2007 définit la « participation du public » en des termes qui ne retiennent que certains modes de participation. Est surtout envisagée l'hypothèse où une décision administrative déterminée ne peut être adoptée qu'après l'organisation, par l'autorité, d'une procédure d'enquête publique.

mant peut-être que la généralisation de la réunion d'information préalable pourrait compenser la suppression (comp. dans ce sens l'avis du Code wallon de l'environnement D.D., *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 93).

²⁰ L'intégration, dans le décret du 31 mai 2007, du droit d'initiative et de la concertation aurait par ailleurs permis la mise en place d'un système complet englobant tous les modes de participation déjà utilisés çà et là en droit wallon du cadre de vie.

²¹ Entre autres : le droit d'initiative et la « demande d'action » prévue en matière de responsabilité environnementale, la consultation populaire, les formes de participation du public s'exerçant par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs de catégories d'intérêts déterminés et le comité d'accompagnement, pourtant expressément visé, lui, par d'autres dispositions du même décret. L'exclusion de toute forme de participation relative au lancement d'une procédure décisionnelle ou à la mise en œuvre d'une décision déjà prise est confirmée par la référence qui est faite, dans la définition du concept, à la « décision d'adopter ».

²² Sur la participation du public aux décisions adoptées par le législateur, voy. notamment M. DELNOY, « Les innovations et prolongements du décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement », *Am.-Env.*, 2008, p. 24 ; voy. également, entre autres, les travaux parlementaires préalables à l'adoption du décret du Parlement wallon du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général.

²³ Voy. *supra*, n° 3.

Aussi, déterminer le champ d'application du décret *ratione materiae* revient, en substance, à identifier les décisions, soumises à une procédure d'enquête publique, auxquelles il s'applique. Ces décisions sont, d'une part, des plans ou des programmes et, d'autre part, des décisions statuant sur des demandes d'autorisation pour des projets déterminés ou des décisions modifiant des autorisations (section 1).

En présentant le champ d'application du décret *ratione materiae*, nous examinerons tout particulièrement l'article D.29-1 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Si cette disposition délimite les contours du champ d'application des règles nouvelles relatives à la participation du public, elle a avant tout pour objet de dresser une classification en catégories des plans, programmes et projets sur lesquels le public est consulté, ceci en vue de différencier certains éléments de la procédure applicable (section 2).

Section 1

Les décisions auxquelles s'applique le décret

5. Le décret a vocation à s'appliquer uniquement à certains types de décisions qui sont susceptibles de donner lieu à une enquête publique : d'une part, des plans ou des programmes et, d'autre part, des décisions statuant sur des demandes d'autorisation pour des projets déterminés ou des décisions modifiant des autorisations (§ 1^{er}).

Une disposition est centrale pour la détermination des décisions soumises aux règles nouvelles relatives à la participation du public : c'est l'article D.29-1 du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui fixe la liste des plans, programmes et projets auxquels s'appliquent ces règles (§ 2).

§ 1^{er}. Le décret s'applique à des plans, des programmes et des décisions statuant sur des demandes d'autorisation pour des projets ou des décisions modifiant des autorisations

6. Les dispositions relatives à la participation du public que le décret du 31 mai 2007 a insérées dans le livre I^{er} du Code de l'environnement ont été conçues pour s'appliquer à des « plans », des « programmes » et des « projets ».

Ces trois notions trouvent essentiellement leur origine dans les dispositions de la Convention d'Aarhus et les textes de droit communautaire qui prévoient une procédure de participation du public, en distinguant, précisément, selon que les décisions soumises à cette procédure sont des plans ou des programmes ou concernent des projets déterminés.

Le législateur wallon a entendu définir ces notions.

Ainsi, le nouvel article D.6, 13^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement définit les termes « plans et programmes ». Cette définition présente la particularité d'être plus précise que ce qu'en disent – ou surtout ce que n'en disent pas – tant la Convention d'Aarhus, en son article 7, que les textes communautaires pertinents, en particulier 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. Le surcroît de précision par rapport à ces textes internationaux ou communautaires tient dans la détermination des objets possibles d'une décision constitutive d'un « plan » ou d'un « programme ». Le législateur a, sur cette question, fait sien le point de vue exposé à diverses reprises par la section de législation du Conseil d'État²⁴ : un plan ou un programme relatif à l'environnement a pour objet « de déterminer soit une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un ou plusieurs buts spécifiques en rapport avec la qualité de l'environnement, soit la destination ou le régime de protection d'une ou plusieurs zones ou d'un site notamment afin de définir le cadre dans lequel peut y être autorisée la mise en œuvre d'activités déterminées ».

De son côté, le nouvel article D.6, 16^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement donne une définition du mot « projet ». Il en résulte que sont visés tous types d'actes ou de travaux envisagés à un endroit déterminé et dont la réalisation est soumise à une autorisation. La participation du public est, en ce cas, un élément de la procédure d'adoption d'une décision statuant sur une demande d'autorisation déterminée²⁵. Le décret étend l'application des dispositions auxquelles il soumet les projets aux hypothèses de décisions, précédées d'une enquête publique, modifiant les conditions particulières d'exploitation d'un permis d'environnement ou d'un permis unique ; dans ces dernières hypothèses, l'application du décret pourrait parfois être source de difficultés : en effet, les dispositions applicables aux projets sont conçues en partant du présupposé qu'il existe une « demande » ou un « demandeur »²⁶, ce qui n'est pas

²⁴ Voy. notamment l'avis 37.741/2/4, donné le 16 novembre 2004 sur l'avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (*Doc. Parl. wall.*, 2004-2005, n^o 74/1, pp. 94 à 96). Pour une autre proposition de définition du concept de plan ou programme, qui en exclut notamment les plans d'aménagement, voy. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 76 et s.

²⁵ Dans le décret du 31 mai 2007, l'existence d'un régime d'autorisation est à ce point inhérente à la définition du mot « projet » qu'il arrive que les notions d'autorisation et de projet se télescopent (voy. par exemple l'article D.29-1, § 4, b), du livre I^{er} du Code de l'environnement.

²⁶ Voy., par exemple, les articles D.29-4, alinéa 2, et D.29-7, § 2, alinéa 2, 2^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

toujours le cas d'une procédure de modification des conditions particulières d'exploitation d'un permis d'environnement ou d'un permis unique²⁷.

Les définitions ainsi données des mots «plans», «programmes» et «projets», insérées au début du livre I^{er} du Code de l'environnement, sont destinées à s'appliquer à l'ensemble de ce Code. Outre leur application aux dispositions relatives à la participation du public, elles devraient notamment produire des effets pour la mise en œuvre des dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement²⁸.

En s'appliquant uniquement aux procédures de participation du public portant sur des «plans», des «programmes» ou des «projets», le décret du 31 mai 2007 s'en tient aux seuls domaines dans lesquels la Convention d'Aarhus impose aux États de véritables obligations de résultat en matière de participation du public. Le législateur wallon s'est ainsi abstenu de donner suite à l'invitation que les articles 7 et 8 de la Convention font aux États de «s'efforcer» de prévoir ou de «s'employer à promouvoir» la participation du public à l'élaboration des politiques et des règlements relatifs à l'environnement. Ce n'est peut-être que partie remise.

Sans doute les «plans», les «programmes» et les «projets» constituent-ils, pour l'heure, les domaines de prédilection des enquêtes publiques en matière d'environnement. Mais à l'avenir, il conviendra peut-être d'étendre l'application du dispositif nouveau à d'autres hypothèses dans lesquelles il s'avérerait nécessaire d'organiser une enquête publique destinée à permettre à la population de se prononcer sur des questions d'environnement.

²⁷ Voy. sur ce point l'article 67 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

²⁸ En fait, l'utilité de ces définitions pour l'application des dispositions relatives à la participation du public est assez limitée, puisque, comme nous le verrons, l'article D.29-1 du livre I^{er} du Code de l'environnement se donne pour objet d'établir une liste exhaustive des plans, programmes et projets soumis à ces dispositions. Lesdites définitions sont plus utiles pour la mise en œuvre des dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement, notamment pour baliser l'usage fait par le Gouvernement des habilitations que lui procurent les articles D.49, d), et D.53 du livre I^{er} du Code de l'environnement de déterminer les actes – autres que certains permis déjà visés – autorisant la réalisation d'un projet, et les plans ou programmes, soumis au système d'évaluation des incidences sur l'environnement. À ce sujet, on observera que les notions de «plans» et de «programmes» sont loin de coïncider totalement selon qu'il s'agit de déterminer quels sont les plans ou les programmes pour lesquels l'article 7 de la Convention d'Aarhus requiert une procédure de participation du public, ou ceux qui entrent dans les prévisions de la directive 2001/42/CE, relative à l'évaluation des incidences: le spectre couvert est plus large dans le premier cas que dans le second (voy. sur ce point l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet devenu le décret du 31 mai 2007, *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, pp. 36 et 37).

§ 2. La liste des plans, des programmes et des projets, établie par l'article D.29-1 du livre I^{er} du Code de l'environnement

7. L'article D.29-1 du livre I^{er} du Code de l'environnement répartit en quatre catégories – sur lesquelles nous reviendrons²⁹ – les plans, programmes et projets soumis à l'application des dispositions nouvelles relatives à la participation du public. Du même coup, le législateur dresse aussi, en quelque sorte, l'inventaire des plans, programmes et projets soumis à l'application de ces dispositions.

Un certain nombre de plans, programmes et projets figurant dans cet inventaire sont identifiés directement par l'énoncé de leur objet propre. D'autres – tels les plans et programmes visés à l'article D.53 du livre I^{er} du Code de l'environnement, ou les projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement – sont désignés par leur appartenance à une classe générique.

La liste qu'établit l'article D.29-1 se veut exhaustive. Sans doute ceci facilite-t-il la compréhension du dispositif mis en place. Mais la méthode présente l'inconvénient majeur – surtout dans un domaine où sont souvent en cause des obligations de droit international ou communautaire – d'exposer la Région wallonne à des oublis, que ce soit, comme nous le verrons ci-après, au stade de l'élaboration de la liste, ou à celui de la création de tout nouvel instrument susceptible d'y être repris.

8. Une lecture peu attentive de l'article D.29-1 pourrait laisser croire que cette disposition, non seulement détermine les contours du champ d'application des règles nouvelles relatives à la participation du public et répartit en catégories les plans, programmes et projets qu'elle énumère, mais aussi, en amont, fixe les hypothèses dans lesquelles une enquête publique est requise. Or, tel n'est pas l'objet de l'article D.29-1. Comme le montrent bien les travaux préparatoires du décret du 31 mai 2007³⁰, le titre III nouveau de la partie III du livre I^{er} du Code de l'environnement, dans lequel est inséré l'article D.29-1, tend uniquement à assurer une coordination procédurale des procédures d'enquête publique lorsqu'une enquête est effectivement prescrite, et non pas à fixer les cas d'enquête publique. Une autre disposition, appelée à figurer dans le texte particulier qui organise le régime d'une décision déterminée, est donc requise pour imposer que celle-ci soit précédée de l'enquête publique dont la partie III, titre III, du livre I^{er} du Code de l'environnement règle la procédure³¹.

²⁹ Voy. *infra*, n°s 10 et s.

³⁰ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, pp. 7 à 9.

³¹ Voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 44.364/4, donné le 19 mai 2008 sur l'avant-projet devenu le décret du 15 juillet 2008 relatif au code forestier (*Doc. Parl. wall.*, 2007-

Cette manière de procéder de la Région wallonne est problématique.

Ainsi, elle conduit parfois à une situation curieuse, où le principe de l'obligation d'effectuer une enquête publique est consacré par un texte réglementaire, tandis que les modalités de déroulement de l'enquête sont fixées par des dispositions qui, telles celles qu'a insérées le décret du 31 mai 2007 dans le livre I^{er} du Code de l'environnement, sont de nature législative³².

Plus ennuyeux: il est des décisions entrant *a priori* dans les prévisions de l'article D.29-1 qui ne sont pas soumises, du moins dans tous les cas, à enquête publique. Ainsi notamment, l'article D.29-1 cite, comme tels, les plans et programmes visés à l'article D.53, § 1^{er} ou § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui ont été exemptés de l'évaluation des incidences sur l'environnement. On le comprend bien, puisque l'article 7 de la Convention d'Aarhus exige que tout plan ou programme relatif à l'environnement donne lieu à une procédure de participation du public, même s'il est exempté d'évaluation des incidences. Pourtant, parmi les plans et programmes actuellement visés à l'article D.53, § 1^{er}, il en est pour lesquels aucune disposition n'exige une enquête publique s'ils ne font pas l'objet d'une évaluation des incidences³³. En fait, quand la Région wallonne range un plan ou un programme dans ceux que vise l'article D.53, § 1^{er} ou § 2, il lui incombe de prévoir en outre expressément que son adoption est soumise à une enquête, ceci pour l'hypothèse où il est exempté d'évaluation des incidences³⁴. Si elle s'impose en l'état du texte, une telle solution paraît tout de même inutilement compliquée.

En fin de compte, n'est-il pas artificiel de prétendre régler les modalités de procédure d'enquête publique sans régler aussi et en même temps les cas dans lesquels une enquête est requise? Du reste, le décret du 31 mai 2007 a

2008, n° 806/1, p. 50), et l'article 59, § 2, de ce décret. Peut-on dire que l'article D.29-12 nouveau du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui permet à l'autorité compétente pour adopter un plan ou un programme ou pour délivrer une autorisation relative à un projet, ainsi qu'au collège communal, de « procéder à toute forme supplémentaire de publicité et de consultation », donne la faculté à ces autorités de soumettre à une enquête publique une décision qui n'y est pas soumise par le texte particulier qui organise le régime de cette décision? Nous ne le pensons pas: cette disposition envisage seulement la possibilité d'ajouter des modalités de participation dans la procédure qu'organise le titre III de la partie III du livre I^{er} du Code de l'environnement.

³² Ainsi en va-t-il, par exemple, des aménagements prévus par le Code forestier, avant la modification de ce dernier par le décret du 15 juillet 2008 (article 36, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1854 concernant l'exécution du Code forestier, inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007).

³³ L'on pense en particulier au plan d'action intégré par zone ou agglomération visé à l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 2000 relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant. Quand une évaluation des incidences est réalisée, l'article D.57 du livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit par contre une enquête publique.

³⁴ Voy. l'avis précité de la section de législation du Conseil d'État n° 44.364/4, et l'article 59, § 2, du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier.

lui-même, pertinemment, modifié une série de législations particulières en vue de prescrire la réalisation d'une enquête, dans des hypothèses visées par l'article D.29-1 et pour lesquelles une enquête n'était jusqu'alors pas requise³⁵. Mais pourquoi ne pas avoir profité de l'occasion pour imposer l'organisation d'une enquête dans tous les cas où c'est nécessaire, notamment, bien sûr, ceux où la Convention d'Aarhus ou un texte communautaire l'exige³⁶?

9. Sous réserve de ce qui précède, il ressort de la lecture de l'article D.29-1 que le législateur a manifestement voulu que le plus grand nombre possible de plans, programmes ou permis soumis à enquête publique dans le domaine de la politique de l'environnement *stricto sensu* entrent dans le champ d'application des règles nouvelles relatives à la participation du public³⁷.

Si ce souci de rationalisation est à saluer, il faut, par contre, regretter que le caractère fédérateur des règles nouvelles ne dépasse guère les frontières du droit de l'environnement au sens strict.

Le législateur a tout particulièrement voulu éviter que diverses catégories de décisions prévues par le CWATUP et par le décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales n'entrent dans le champ d'application des règles nouvelles³⁸.

Cette option a été contestée, notamment, par la section de législation du Conseil d'État, qui a souligné le caractère artificiel de l'approche retenue (comment distinguer nettement, en particulier, l'environnement et l'ur-

³⁵ Voy. un certain nombre des dispositions modificatives contenues dans le chapitre II du décret.

³⁶ La section de législation du Conseil d'État avait pourtant insisté sur ce point (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, pp. 33 à 38). Le législateur a, certes, partiellement donné suite aux observations du Conseil d'État à ce sujet en ajoutant quelques cas dans lesquels une enquête est requise. Mais il faut bien constater que la Région wallonne est, pour l'heure, en défaut d'imposer formellement et avec toute la clarté requise l'organisation d'une enquête publique dans certains cas où la Convention d'Aarhus ou un texte communautaire l'impose. L'on pense ainsi par exemple, en l'état actuel des textes, à divers plans en matière de bruit, tels que le plan de développement et le plan d'exposition au bruit prévus par l'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, et les plans d'action prévus par l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 mai 2004 relatif à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. Il est vrai que l'article D.29-1 fait état des plans et programmes en matière de lutte contre le bruit adoptés en exécution de la loi du 18 juillet 1973, ce qui est le cas des divers plans cités. Mais, comme indiqué ci-dessus, la mention d'un plan ou d'un programme à l'article D.29-1 ne suffit pas à imposer l'organisation d'une enquête publique lors de l'élaboration de ce plan ou de ce programme.

³⁷ Ce qui n'empêche pas l'un ou l'autre oubli difficile à expliquer: pourquoi, par exemple, ne pas avoir soumis au décret du 31 mai 2007 la consultation du public prescrite pour l'élaboration du plan wallon d'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre, que prévoit le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto?

³⁸ Plusieurs dispositions le confirment expressément: voy. la définition des « plans et programmes » à l'article D.6, 13°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, ainsi que l'article D.29-1, § 1^{er}, du même livre.

banisme?), le fait que le souci d'uniformisation s'en trouve partiellement compromis, et, en définitive, qu'il n'est ainsi pas pleinement procuré exécution à la Convention d'Aarhus, ceci alors que cette dernière exige, pour son application, la mise en place d'un « cadre précis, transparent et cohérent »³⁹. En ce qui concerne le CWATUP, il a été expliqué, lors des travaux préparatoires du décret du 31 mai 2007, qu'il fallait tenir compte du fait que le décret « R.E.S.A. » du 3 février 2005 avait déjà procédé, au travers des modifications apportées à l'article 4 du CWATUP, à une certaine uniformisation des règles relatives aux enquêtes publiques en matière d'urbanisme⁴⁰. L'argument ne convainc pas, dès lors spécialement qu'il est loin d'être établi que l'article 4 du CWATUP suffit à assurer la mise en œuvre des obligations qu'impose la Convention d'Aarhus en ce qui concerne les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique⁴¹. Au demeurant, la Région wallonne semble être consciente de la difficulté, puisqu'il a aussi été déclaré, lors des travaux préparatoires, que le décret du 31 mai 2007 pourrait fournir un canevas dans lequel, à l'avenir, de nouvelles dispositions, applicables à la participation du public en matière d'urbanisme, auraient naturellement vocation à s'inscrire⁴². Sans doute tout ceci est-il une résultante de la répartition des compétences entre ministres distincts. Ah, les querelles de clochers et de personnes...

Ceci étant, il est des décisions prises en application du CWATUP qui entrent dans le champ d'application des règles introduites par le décret du 31 mai 2007: en effet, celui-ci s'applique à tous les projets soumis à étude d'incidences conformément au livre Ier du code de l'environnement⁴³, sans qu'une exception ne soit prévue pour ceux d'entre eux qui font l'objet d'une demande de permis d'urbanisme ou de lotir.

Section 2

La classification en catégories des plans, programmes et projets

10. En vue de différencier certains éléments de la procédure applicable, l'article D.29-1 du livre I^{er} du Code de l'environnement dresse une classification en quatre catégories – A.1, A.2, B et C – des plans, programmes et projets sur lesquels le public est consulté.

³⁹ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, pp. 34 et 35.

⁴⁰ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, pp. 6 et 7.

⁴¹ Lire à ce sujet 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*, sous la direction de B. JADOT, Bruylant, 2005, pp. 159 et s.

⁴² *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/4, pp. 8 et 9.

⁴³ Articles D.29-1, § 4, b, 1°, et D.74 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

L'article D.29-1 se donne pour objet de déterminer lui-même de quelle catégorie relève chacun des plans, programmes et projets auxquels s'applique le décret du 31 mai 2007. Il faut donc renvoyer à la lecture minutieuse de cette disposition pour voir à quelle catégorie se rattache tel ou tel plan, programme ou projet.

De manière synthétique, on peut retenir ce qui suit:

- les catégories A.1 et A.2 regroupent les plans et programmes les plus importants, soit parce qu'il s'agit, d'après les termes utilisés lors des travaux préparatoires, de plans ou de programmes « régionaux ou sous-régionaux »⁴⁴, soit parce qu'ils sont soumis à évaluation des incidences sur l'environnement, leur rattachement à la catégorie A.1 ou A.2 étant fonction du point de savoir s'ils s'appliquent ou non à l'ensemble du territoire de la Région wallonne;
- la catégorie B regroupe, d'une part, les plans et les programmes qui ne sont pas de catégorie A.1 ou A.2 et, d'autre part, les projets les plus importants, soit parce qu'ils donnent lieu à la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, soit parce qu'ils font l'objet d'un des permis que cite le décret – concession de mines, permis de valorisation de terrils, autorisation d'exécuter des travaux extraordinaires d'amélioration ou de modification aux cours d'eau non navigables... – lesquels permis relèvent, selon les termes des travaux préparatoires, des « grands régimes d'autorisations administratives »⁴⁵;
- la catégorie C vise les projets non soumis à étude d'incidences pour lesquels est introduite une demande de permis d'environnement ou de permis unique, et les projets pour lesquels intervient une décision de modification des conditions particulières d'exploitation d'un permis d'environnement ou d'un permis unique.

11. Établir des catégories destinées à prévoir des modalités distinctes d'enquête publique selon la nature et l'importance des décisions soumises à enquête, est en soi une idée pertinente et de nature à contribuer à la rationalisation des procédures.

L'exercice est d'autant plus méritoire que le domaine couvert par le décret du 31 mai 2007 est vaste et composé de types de décisions et de situations parfois assez composites.

Ceci étant, la catégorisation opérée par le législateur appelle, sur certains points, des réserves.

⁴⁴ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 7.

⁴⁵ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 9.

Ainsi, on n'est pas en mesure 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 autres⁴⁶. En d'autres termes, il n'y a pas, dans le décret, d'uniformité procédurale, catégorie par catégorie.

Par ailleurs, la classification est parfois d'une compréhension malaisée, du fait que le législateur utilise et combine – de manière pas suffisamment systématique – diverses méthodes pour désigner les plans, programmes et projets qu'il vise et les rattacher aux quatre catégories qu'il établit : énoncé de l'objet propre de certains plans, programmes ou projets ; renvoi à des classes générales ; précision selon laquelle un plan, un programme ou un projet n'entre pas dans une catégorie s'il relève des prévisions d'une autre... Ceci risque d'être source de difficultés⁴⁷.

Quant aux critères sur la base desquels les plans, programmes et projets sont répartis en catégories, si l'on peut sans doute considérer que, dans l'ensemble, le système mis en place n'est dénué ni de cohérence, ni de pertinence, des questions particulières se posent néanmoins.

En ce qui concerne la distinction entre les plans et les programmes de la catégorie A.2 et ceux de la catégorie B, il existe un critère de différenciation

⁴⁶ 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.

⁴⁷ En particulier en cas de modification des textes relatifs aux divers plans, programmes et projets visés par l'article D.29-1. L'attention est notamment attirée sur le fait que, si un plan ou un programme que l'article D.29-1 range en propre dans l'une des catégories qu'il établit est ajouté à la liste des plans et des programmes soumis au régime prévu par l'article D.53 du livre I^{er} du Code de l'environnement, comme l'article D.29-1 rattache ces derniers plans et programmes à une catégorie déterminée (A.2 ou B, selon le cas), il incombe alors au législateur de déterminer le sort à réserver à la disposition de l'article D.29-1 qui fait mention en propre du plan ou du programme dont il s'agit. C'est ce qu'a fait le décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, qui, à l'occasion de l'adoption d'une disposition soumettant les plans d'aménagement prévus par ce Code au régime prévu par l'article D.53, a abrogé l'article D.29-1, § 4, a, 11°. Par contre, alors qu'il introduisait des dispositions soumettant au régime prévu par l'article D.53 le projet de création d'un parc naturel et la charte paysagère à adopter après la création du parc, le décret du 3 juillet 2008 modifiant le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels a omis de déterminer le sort à réserver à l'article D.29-1, § 3, 4°, dont il résulte que les plans et les programmes prévus par le décret du 16 juillet 1985 sont de catégorie A.2 ; toutefois, en l'espèce, cette omission paraît sans conséquence, puisqu'apparemment le projet de création d'un parc naturel et la charte paysagère doivent dans tous les cas donner lieu à une évaluation des incidences sur l'environnement (voy. *Doc. Parl. wall.*, 2007-2008, n° 789/1, pp. 3, 4, 14 et 15, ainsi que, en ce qui concerne le projet de création d'un parc naturel, l'article 4, § 2, alinéa 2, et § 3, du décret du 16 juillet 1985) et que, de ce fait, en application de l'article D.29-1, § 3, 1°, ils relèvent de toute façon, à ce titre, de la catégorie A.2.

clair et pertinent – la circonstance qu'ils ont ou qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement – quand sont en cause des plans ou des programmes visés à l'article D.53 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Mais dans les autres cas, on n'aperçoit pas clairement ce qui distingue les plans et les programmes de la catégorie A.2 et ceux de la catégorie B : on a affaire, dans tous ces cas, à des plans ou des programmes qui couvrent une partie, plus ou moins étendue, du territoire wallon et, en outre, il n'y a guère de différence de nature ou d'incidences environnementales entre les plans et les programmes de la catégorie A.2 et ceux de la catégorie B.

Une observation analogue peut être faite pour la distinction entre les projets de la catégorie B et ceux de la catégorie C. Hormis le traitement particulier réservé aux projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement, on discerne mal ce qui justifie le rattachement d'un projet à l'une ou à l'autre de ces catégories. La référence que font les travaux préparatoires du décret aux « grands régimes d'autorisations administratives », repris dans la catégorie B, est vague, et l'on ne voit pas pourquoi le décret rattache à cette catégorie tous les projets donnant lieu à l'une des autorisations que vise le texte, quelles que soient leur importance et leurs incidences environnementales, alors que les projets soumis à permis d'environnement ou à permis unique et ne faisant pas l'objet d'une étude d'incidences sont, quant à eux, de catégorie C. Ou encore, les modifications des conditions particulières assortissant un permis d'environnement ou un permis unique se voient attribuer le régime de participation le plus faible, celui attaché aux projets de catégorie C, alors que, dans certains cas, elles peuvent amener à une modification en profondeur des permis.

Sur ces points, il ne faut pas se cacher que la catégorisation établie par le décret du 31 mai 2007 fait question au regard du principe d'égalité et s'en trouve ainsi fragilisée.

Chapitre 3

L'organisation des procédures de participation

Section 1

La réunion d'information préalable

12. Comme on le sait, une « réunion d'information » était auparavant prévue avant toute étude d'incidences sur l'environnement⁴⁸. Tout en instaurant un régime général relatif à cet instrument de participation, les articles D.29-5 et

⁴⁸ Voy. l'article D.71 du livre I^{er} du Code wallon de l'environnement. avant son abrogation par le décret ici commenté.

D.29-6 nouveaux du livre I^{er} du Code wallon de l'environnement en étendent considérablement le champ d'application :

- d'une part, en le rendant obligatoire à tous les projets de la catégorie B, alors même que certains d'entre eux ne sont pas automatiquement 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.

Si cet élargissement doit clairement être salué⁴⁹, on peut malgré tout regretter qu'il n'ait pas été étendu aux plans/programmes et, au vu de l'importance – fût-elle dans certains cas exclusivement théorique – de ces derniers, on est d'ailleurs en droit de s'interroger sur la compatibilité de cette limitation avec les articles 10 et 11 de la Constitution⁵⁰.

Quand la réunion d'information est facultative, il appartient au demandeur d'autorisation de décider de l'organiser ou non⁵¹. Il fera de préférence preuve à cet égard de circonspection, pour éviter tout risque de contestation du permis sur la base du critère de l'erreur manifeste d'appréciation⁵².

13. La réunion d'information est préalable, en ce sens qu'elle doit être organisée avant le dépôt de la demande d'autorisation⁵³ et, le cas échéant, avant l'étude d'incidences sur l'environnement⁵⁴. Sous réserve de ce qui sera dit ci-après du délai de quinze jours de réaction du public, les textes ne contien-

⁴⁹ Voy. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 866; voy. également les suggestions formulées par la sous-commission Nimby (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/4, pp. 3 et 8). Cet élargissement s'inscrit par ailleurs dans le droit fil de l'article 6, § 5, de la Convention d'Aarhus, tant par la généralisation qu'il comporte que par le caractère partiellement facultatif de son champ d'application (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 9).

⁵⁰ L'explication donnée à ce sujet par le législateur (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 9) ne constitue pas, à nos yeux, une justification suffisante.

⁵¹ L'autorité administrative n'intervient en rien dans cette décision.

⁵² Contestation dont la place nous manque pour examiner ici le bien-fondé.

⁵³ Article D.29-5, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁵⁴ L'objet de la réunion se définit en effet clairement par référence, entre autres, au contenu de l'étude d'incidences. Les termes de l'article D.29-5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne s'opposent pas à cette chronologie, puisque l'étude d'incidences doit elle-même avoir lieu avant la demande d'autorisation. Cela vaut d'ailleurs également quand l'étude d'incidences n'est imposée, en application de l'article D.68, § 2, qu'après le dépôt d'une demande d'autorisation : dans ce cas, en effet, c'est une nouvelle demande d'autorisation qui doit être déposée (article D.68, § 2, alinéa 4, du livre I^{er} du Code de l'environnement). Dans cette hypothèse, si le demandeur de permis a spontanément organisé une réunion d'information avant de déposer la demande qui a amené l'autorité à lui imposer une étude d'incidences, le critère de l'effet utile de la réunion lui impose, à nos yeux, de recommencer la réunion d'information, pour que le public ait la possibilité de s'exprimer, cette fois, au sujet du contenu de l'étude.

nent aucune précision à propos du laps de temps qui sépare la réunion du dépôt de la demande. Il revient donc au demandeur d'en décider souverainement, sous réserve de l'obligation de respecter le critère de l'effet utile de la réunion⁵⁵.

À la question de l'obligation de réitérer la réunion d'information en cas de modification substantielle apportée au projet, rien ne justifie que soit apportée une réponse différente de celle qui s'applique à l'enquête publique⁵⁶ et ce, que la réunion ait été obligatoire ou organisée spontanément.

14. Tel que défini par l'article D.29-5, § 1^{er}, alinéa 3, nouveau du livre I^{er} du Code de l'environnement, l'objet de la réunion fait notamment référence à une présentation, par le demandeur, de son projet au public. À l'évidence, cette présentation ne doit pas porter sur l'ensemble des éléments qui constituent un dossier de demande de permis⁵⁷. D'un autre côté, la présentation doit évidemment avoir un effet utile, en ce sens qu'elle doit porter sur un minimum d'informations. C'est le demandeur qui tranchera, au risque évidemment de voir un éventuel excès sanctionné par l'annulation du permis obtenu.

Ceci étant, l'objet essentiel de la réunion est de permettre au public de réagir à cette présentation du projet et, notamment, le cas échéant, aux 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 : elle s'apparente en réalité à une véritable enquête publique et l'on peut donc regretter qu'elle n'ait pas été qualifiée de « réunion de consultation préalable ».

15. En ce qui concerne les modalités de réaction du public, une question se pose. L'article D.29-5, § 1^{er}, alinéa 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement indique que la réunion a pour objet de permettre au public, non seulement de s'informer, mais aussi de s'exprimer à propos du projet. Est-ce à dire que c'est seulement et nécessairement pendant la réunion elle-même que le public est autorisé à réagir ? Le décret ne se prononce pas de manière nette sur ce point. De son côté, le Gouvernement, se fondant sur les habilitations assez larges que

⁵⁵ Qui implique qu'elle conserve toute son actualité au regard de la demande de permis, quant aux circonstances de fait et de droit qui entourent cette dernière, mais aussi quant au public qui est intervenu.

⁵⁶ À ce sujet, voy. notamment M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 437 et s.

⁵⁷ On n'en est pas ici au stade du dépôt de la demande d'autorisation. Il faut par ailleurs évidemment tenir compte de l'essence même de la réunion d'information. Elle vise à permettre une évolution éventuelle du projet à la suite des observations émanant du public. S'il était exigé du demandeur qu'il finalise intégralement son projet avant de le présenter au public, il serait utopique de penser qu'il existerait la moindre chance que le demandeur soit ensuite enclin à le modifier.

lui donne l'article D.29-5, § 4, a prévu deux modalités d'expression du public : d'une part, le public peut s'exprimer durant la réunion elle-même⁵⁸, d'autre part, il peut aussi s'exprimer par écrit, après la réunion⁵⁹.

16. Les bénéficiaires de la réunion d'information préalable correspondent au « public », dont la définition large est examinée ci-après. S'agissant des observations faites par écrit après la réunion, l'article R.41-4 fait question en ce qu'il vise, au titre de ceux qui peuvent réagir, « toute personne ». Ceci signifie-t-il que même des personnes qui n'ont pas assisté à la réunion peuvent réagir par écrit après celle-ci ? Peut-être. Mais une telle solution peut, à tout le moins, étonner : dans le cadre de la réunion d'information, la réaction du public ne suppose-t-elle pas que celui-ci ait à tout le moins entendu le demandeur présenter son projet au cours de la réunion elle-même, qui, comme l'indique le texte de l'article D.29-5 a pour objet de permettre au public de s'informer et de réagir ?

17. Certaines des modalités d'organisation de la réunion sont fixées dans les textes⁶⁰. Pour la plupart, elles sont connues.

On doit malgré tout remarquer que, si le demandeur de permis assure la publication de l'annonce de la réunion, il revient au collègue communal d'en assurer l'affichage. Pour assurer l'uniformité du contenu de cette double information préalable, il faut considérer qu'il revient au demandeur, et non à la commune, de le fixer. En effet, d'une part, pour l'essentiel, les éléments à propos desquels un choix est possible relèvent du pouvoir de décision du demandeur et, d'autre part, l'article D.29-5, § 2, prévoit – assez curieusement, il est vrai – une double transmission⁶¹, par le demandeur à la commune, de l'avis qu'il publie⁶².

⁵⁸ Ceci ressort, de manière certes un peu incidente, du contenu minimal du procès-verbal de la réunion, que fixe la nouvelle annexe IV de la partie réglementaire du livre 1^{er} du Code de l'environnement, insérée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007. Les textes ne précisant – heureusement – pas les modalités de cette expression, il revient au président de les fixer en début de réunion, dans le respect des principes d'égalité, de l'effet utile de la réunion et du raisonnable.

⁵⁹ Article R.41-4 du livre 1^{er} du Code de l'environnement.

⁶⁰ En réalité, d'ailleurs, ces derniers se concentrent avant tout sur ces modalités et l'on peut le regretter, parce que, d'une part, le législateur aurait sans doute fait œuvre plus utile en déléguant ces détails au Gouvernement et en répondant à d'autres questions plus fondamentales et, d'autre part, il n'est pas opportun de tout préciser en termes de procédure dans les textes, certains particuliers se focalisant davantage sur ces questions que sur le fond des dossiers présentés.

⁶¹ Voy. les alinéas 2 et 3.

⁶² La référence qui est faite, à l'article D.29-5, § 2, alinéa 4, à une « reproduction de l'alinéa 1^{er} » nous semble le confirmer, dès lors qu'elle ne peut se lire comme un simple renvoi au texte de cet alinéa 1^{er} lui-même et que cet alinéa vise précisément l'avis publié par le demandeur.

Les communes concernées par ces affichages et publications sont celles sur le territoire desquelles une enquête publique « est organisée »⁶³. Il s'agit non seulement de celles qui sont destinées à accueillir le projet, mais aussi celles qui sont désignées comme étant « susceptibles d'être affectées » par le projet, par l'autorité qui sera compétente pour apprécier le caractère complet de la demande, dont l'article R.41-1 organise fort logiquement la saisine avant la réunion d'information. Toutes ces communes sont par ailleurs invitées et susceptibles d'intervenir à la réunion⁶⁴, par l'intermédiaire de représentants. Quant à la commune dans laquelle la réunion doit être organisée⁶⁵, il s'agit de celle « où se situe la plus grande superficie occupée par le projet »⁶⁶.

Il revient pour le reste au demandeur de permis de fixer les modalités d'organisation de la réunion, par exemple celle de l'invitation qui doit être adressée aux personnes, autorités et organismes à laquelle l'article R.41-3, alinéa 2, impose de l'envoyer. Il le fera non seulement en veillant à se réserver la preuve de la réalisation de ces modalités, mais aussi dans le respect, à nouveau, de leur effet utile. Dans ce cadre, le rôle de l'autorité administrative est, pour ainsi dire, nul⁶⁷. C'est donc bien au demandeur que l'organisation de la réunion incombe pour l'essentiel et peut-être cela doit-il pousser à penser que c'est également à lui qu'il revient d'en supporter le coût⁶⁸.

Suivant l'article R.41-5, § 2, du livre 1^{er} du Code wallon de l'environnement, les délais « prévus en matière d'organisation » de la réunion d'information sont suspendus pendant une durée d'un mois au cours des vacances d'été et d'une semaine au cours des vacances d'hiver. En toute logique, l'ajout des mots « d'organisation »⁶⁹ implique que cette suspension ne concerne que ce qui précède la réunion elle-même, ainsi que la date de cette dernière : le délai de quinze jours qui y fait suite n'est pas concerné par cette suspension.

18. En ce qui concerne le déroulement de la réunion, l'article D.29-6 précise que la présidence est assurée par un « représentant de la commune »⁷⁰

⁶³ Et non « celles sur le territoire desquelles le projet doit être réalisé ». Le paragraphe 3 de l'article D.29-5 supplante clairement à cet égard le paragraphe 2, alinéa 2. Il faut par ailleurs évidemment lire les termes « est organisée » comme signifiant « sera organisée, une fois la demande de permis déposée ».

⁶⁴ Voy. la combinaison des articles R.41-3, alinéa 2, 5°, D.29-5, § 3, et R.41-1.

⁶⁵ Cette question est relativement importante, puisque c'est cette commune qui désigne le président et le secrétaire de la réunion.

⁶⁶ Voy. la combinaison des articles D.29-5, § 2, alinéa 2, et R.41-3.

⁶⁷ Sous réserve évidemment de ce que les textes lui attribuent.

⁶⁸ Cela ne constitue qu'un élément de réflexion. En effet, la question est en réalité relativement délicate.

⁶⁹ Comp. l'article R.41-3, alinéa 1^{er} : « le demandeur organise (...) ».

⁷⁰ À défaut d'autre précision, il nous semble possible de considérer que le « représentant » peut être soit un agent communal, organe ou préposé, mais à l'exclusion du conseiller en environne-

qui, d'ailleurs, du fait de sa désignation, dispose de tous les pouvoirs communaux nécessaires pour l'exercice de ce rôle, mais, corrélativement, engage la responsabilité de la commune. 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. Cependant, rien n'est malheureusement prévu pour que ce rôle puisse être assumé par une autre autorité quand le demandeur de permis n'est autre que la commune. De même, les textes sont malheureusement tout aussi muets quant à la définition de la mission du président⁷¹.

Le secrétariat de la réunion est assuré par le conseiller en environnement communal. Si la commune n'en dispose pas, il doit s'agir d'un « représentant communal », qui, à nos yeux, ne peut être le même que le président⁷². L'élément le plus évident de la mission du secrétaire consiste avant tout, d'après l'article D.29-6, à établir le procès-verbal de la réunion. Il est heureux que le texte impose qu'un procès-verbal de la réunion soit dressé, ce document étant particulièrement bienvenu pour assurer un minimum d'efficacité à la réunion et restreindre les risques de revirement d'attitude. Le contenu minimal de ce procès-verbal est fixé à l'annexe IV du livre I^{er} du Code wallon de l'environnement⁷³. Les travaux préparatoires indiquent par ailleurs qu'il doit être le « reflet fidèle » de la réunion⁷⁴ et qu'il « doit en toute hypothèse permettre d'identi-

ment communal (voy. l'agencement dans le texte des références qui sont faites respectivement au président et au secrétaire de la réunion), soit un « extérieur » à la commune, à savoir un mandataire *ad hoc*, les deux étant désignés par le collège communal sur la base de son pouvoir résiduel. Il est vrai que, dans le sens de l'exclusion de cette seconde possibilité, l'on pourrait nous opposer l'une des définitions juridiques du « représentant », à savoir celle qui est directement en rapport avec l'autorité, cette définition renvoyant exclusivement à l'organe de l'autorité (G. CORNU, dir., *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2004). Mais, en réalité, il n'est pas possible de déterminer si, suivant cette définition, le délégué doit nécessairement être un organe ou s'il le devient par le fait de sa désignation en tant que représentant. Au reste, si le législateur avait voulu qu'un organe déterminé de la commune intervienne, il aurait pu le prévoir.

⁷¹ La question a notamment été soulevée dans le cadre du projet de Forum Invest à Verviers (C.R.A.C., Parlement wallon, 2007-2008, n° 101, 18 mars 2008, p. 19). D'après le sens juridique courant, il s'agit non seulement d'assurer la direction des travaux, mais aussi de veiller à leur bon ordre. Le critère de l'effet utile implique par ailleurs que, de manière générale, il lui revient de faire en sorte que la réunion se déroule de manière à permettre d'atteindre les objectifs qui y sont liés. Au-delà de cette affirmation, de quels pouvoirs le président dispose-t-il concrètement : peut-il dissoudre la réunion (alors qu'elle est organisée par le demandeur de permis), faire appel à la force publique (en dehors des cas, évidents, de risque de trouble à l'ordre public), interdire à un participant de prendre la parole ou lui imposer de décliner préalablement son identité avant de parler (voy. les réponses du ministre à ces deux questions dans C.R.A.C., Parlement wallon, 2007-2008, n° 101, 18 mars 2008, p. 20), etc. ?

⁷² Dans le cas contraire, le législateur aurait utilisé l'article « le » au lieu du « un ».

⁷³ Le fait que, contrairement à la suggestion faite par le C.W.E.D.D. (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 98), ce contenu ait été fixé non dans le décret, mais dans l'arrêté ne nous pose pas de problème.

⁷⁴ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 10.

fier 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. 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. Au-delà, la mission du secrétaire n'est pas définie. Il nous semble *a priori* que, dans le contexte de la réunion d'information, elle correspond à la fonction d'un greffier⁷⁶.

Pour le reste, la procédure relative à cette réunion n'est pas définie. Nous pensons que c'est heureux : même s'il est clair que les modalités d'exercice de la fonction administrative tendent aujourd'hui de plus en plus vers celles de la fonction juridictionnelle⁷⁷, l'expérience montre qu'il est préférable qu'une réunion d'information préalable ne soit pas réglée comme l'est un procès. Les différents intervenants feront donc preuve de bon sens et d'imagination⁷⁸, dans le respect du désormais sacro-saint principe dit « de raison »⁷⁹.

19. La dernière question topique relative à la réunion d'information est celle de l'effet juridique de ses résultats. Dès lors que ces derniers doivent en principe être fidèlement consignés dans le procès-verbal de la réunion, la question revient à celle de la détermination de la force juridique de ce document et de sa portée : ne fût-ce qu'en ce qui concerne leurs affirmations au cours de la réunion, dans quelle mesure le contenu du procès-verbal s'impose-t-il au demandeur de permis, à l'auteur d'étude d'incidences, aux particuliers, à la commune ? C'est, en réalité, la question de l'effet utile de la réunion. Son ampleur dépasse manifestement les limites de la présente contribution⁸⁰.

⁷⁵ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 10.

⁷⁶ Dans ce sens, le secrétaire doit aider le président à assurer la direction de la réunion, en lui communiquant tout renseignement utile, en lui présentant les textes applicables, en lui suggérant des réponses aux éventuelles questions posées, en prenant note de ce dont le président lui demande de prendre note, etc.

⁷⁷ P. MARTENS, *Théories du droit et pensée juridique contemporaine*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 45.

⁷⁸ Ils pourront évidemment s'inspirer de la doctrine et de la jurisprudence relatives à la consultation du public avant étude d'incidences, dans le cadre de la législation antérieure au décret.

⁷⁹ J.-F. NEURAY, « L'affaire dite du "Deurganckdok" ou la "balance des intérêts" à la Cour d'arbitrage », *Am.-Env.*, 2003, p. 168.

⁸⁰ Très rapidement et sans indiquer par là quel effet utile conférer à la réunion, on remarque malgré tout que, d'une part, la réunion d'information ne correspond pas à une réunion de concertation (sur les effets juridiques de cette dernière, voy. B. JADOT, « La réglementation de l'évaluation des incidences sur l'environnement, spécialement au regard du décret de la Région wallonne du 11 septembre 1985 », in *Droit de l'environnement – Développements récents*, vol. II, Story-Scientia, 1989, n° 61 ; M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*,

Section 2

L'enquête publique

20. L'enquête publique constituant le mode le plus répandu de participation du public, les questions qu'elle soulève ont abondamment été examinées par la doctrine et la jurisprudence⁸¹. Au reste, le décret n'apporte pas de nette modification au régime que l'on connaît à ce sujet, à l'exception des nouveautés qu'il instaure en termes de procédure et de celle qui concerne le public appelé à participer. Dans les lignes qui suivent, nous nous concentrerons donc essentiellement sur ces nouveautés procédurales.

§ 1^{er}. La définition large du public appelé à participer

21. Il faut insister sur l'importante modification qui a été apportée à la définition des bénéficiaires de l'enquête publique. Il s'agit du « public », au sens que l'article D.6, 17°, lui donne, qui implique que sont aujourd'hui clairement admis à participer non seulement ceux qui disposent de la personnalité juridique, mais aussi les « organisations et groupes rassemblant ces personnes », qui en sont dépourvus. Les opinions divergeront sans doute sur l'opportunité de cette nouveauté⁸². Quoi qu'il en soit, il conviendra d'appliquer là les règles

Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 426 et s.) et, d'autre part, l'établissement du procès-verbal n'inclut pas de procédure d'approbation de son contenu par les participants à la réunion (ce que le C.W.E.D.D. a également remarqué: *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 98). Il faudrait également examiner la signification exacte, dans le cadre de la réunion d'information, de l'obligation de « prendre dûment en considération » (article D.29-2).

⁸¹ Voy. notamment F. HAUMONT, « De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement », note sous C.E., 24 juin 1980, arrêt n° 20.450, *De Coster*, A.T.D.F., 1981, pp. 16 et s.; B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. comm.*, 1995, pp. 311 et s.; M. PAQUES, « Aspects juridiques de l'enquête publique », in *Aménagement et participation*, coll. Les cahiers de l'urbanisme, Liège, Mardaga, avril 2003, pp. 12 et s.; M. DELNOY, « La participation du public », in « Urbanisme et environnement », R.P.D.B., compl. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1287 et s.

⁸² Pour certains, il est ainsi pris acte du fait que bon nombre de groupements de défense de l'environnement – essentiellement des groupements locaux – qui interviennent dans des procédures d'enquête sont dénués de la personnalité juridique. Il est vrai que, bien souvent, ces groupements n'ont d'autre choix que de se constituer dans l'urgence pour réagir à une situation déterminée, ce qui ne leur donne guère le temps de former une association dotée de la personnalité juridique. En outre, des initiatives citoyennes ne s'accommodent pas toujours de structures pouvant apparaître, aux yeux de leurs promoteurs, comme trop rigides. Ceci étant, on peut comprendre qu'il arrive à l'autorité d'avoir quelque peine à apprécier la représentativité véritable d'observations formulées par un groupement de fait et on ne peut non plus se dissimuler les difficultés qu'est parfois de nature à susciter, en termes de responsabilité juridique, le fait de poser des actes de participation sans en assumer les conséquences, en se cachant derrière l'écran que constitue le « groupe » : à qui, par exemple, imputer les propos, tenus au nom d'un groupement de fait, que certains considéreraient comme étant mensongers ou diffamatoires ?

traditionnelles de fonctionnement des associations dépourvues de la personnalité juridique, pour répondre notamment aux nouvelles règles que le décret impose en termes d'indication obligatoire de l'auteur d'une réaction.

L'article D.29-18, alinéa 2, impose en effet l'indication de la date et la signature des réclamations envoyées par courrier ou télécopie. Compte tenu des abus déjà constatés en pratique dans certaines affaires⁸³, cette exigence est bienvenue : elle montre toute l'importance que le législateur accorde à la responsabilité, pénale et civile, liée aux réclamations⁸⁴. On se demande donc pourquoi elle n'est pas également imposée dans le cadre des réclamations remises en mains propres⁸⁵. La sanction de nullité associée, dans le texte décretaal, à l'exigence en question impose clairement à l'autorité d'écarter 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.

L'envoi par courriel, auquel l'exigence dont il vient d'être question n'est à nos yeux pas applicable⁸⁶, doit cependant être « clairement identifié », avec la même sanction que celle qui vient d'être évoquée⁸⁷. Pour donner un sens au texte⁸⁸, 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 soit question de signature électronique⁸⁹. À défaut du respect de cette obligation, le courriel peut à nos yeux être écarté par l'autorité, sans examen⁹⁰.

⁸³ 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.

⁸⁴ Comp. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 451 et s.

⁸⁵ Dans des dossiers simples et n'appelant que peu d'interventions, on peut éventuellement le comprendre : la personne chargée de recevoir les réclamations remises en mains propres pourrait identifier l'auteur de la remise.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ L'utilisation d'un point-virgule à la place d'un point à l'alinéa 2 dont il est ici question impose cette solution.

⁸⁸ On s'interroge sur la signification de ces termes, dès lors qu'ils visent l'envoi et non son auteur.

⁸⁹ On présume qu'il s'agit d'éviter par exemple l'envoi d'un courriel dont l'auteur serait identifié par un « pseudo ».

⁹⁰ Comp. l'avis du C.W.E.D.D., *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 101.

§ 2. L'unicité d'enquête pour un projet subordonné à plusieurs décisions

22. L'article D.29-3 nouveau du livre I^{er} du Code de l'environnement comporte l'intéressant⁹¹ 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 »⁹².

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 ». Dans ce cadre, à titre d'exemple, le CWATUP est susceptible d'être concerné⁹³.

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 question⁹⁴. La référence qui est faite dans le texte au concept de « projet », renvoie nécessairement à celui défini à l'article D.6, 16°, et en aucun cas à celui de plan/programme. Il en découle que, dans l'hypothèse ici examinée, le principe d'unicité n'empêchera pas que deux enquêtes au moins doivent être organisées.

Le principe d'unicité est tempéré par l'obligation de respecter, parmi celles qui seraient susceptibles d'être appliquées, les exigences procédurales de participation les plus contraignantes. Cela vaut spécialement en ce qui concerne l'information mise à disposition du public pour lui permettre de préparer sa réaction⁹⁵.

⁹¹ Comp. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 65 et s. p. 844.

⁹² 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.

⁹³ Par exemple, parce qu'un projet mixte ne serait pas soumis à permis unique (voy. l'article 81, § 1^{er}, du D.P.E.).

⁹⁴ Ils visent, de manière neutre, le projet qui doit faire l'objet de « plusieurs actes administratifs » (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 9).

⁹⁵ Curieusement, l'article D.29-3, alinéa 2, 2°, 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 ce numéro s'explique sans doute par une modification de la numérotation des articles, à la suite de la suppression de celui relatif à la concertation.

§ 3. Le caractère variable de la portée géographique de l'enquête

23. 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 infrarégionale et les projets, le principe était toujours, jusqu'à présent, de faire pour l'essentiel 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 projets⁹⁶, 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 innovation⁹⁷. 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 allongé⁹⁸. 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.

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 de leurs incidences sur l'environnement, sous forme de rapport ou d'étude, cela devrait évidemment faciliter la tâche de désignation qui incombe à l'autorité⁹⁹. Dans

⁹⁶ Quelle que soit leur catégorie. Les travaux préparatoires ne visaient que les projets soumis à évaluation des incidences sur l'environnement (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 9).

⁹⁷ Comp. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 860.

⁹⁸ D'autant que cette décision s'ajoute à celle que ces autorités doivent déjà prendre, non seulement à propos du caractère recevable et complet de la demande, mais aussi de la nécessité ou non d'une étude d'incidences sur l'environnement (article D.68, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement), voire éventuellement des instances et organes à consulter et des éléments du dossier à soustraire au public dans le cadre de l'enquête publique (voy. ci-après).

⁹⁹ 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. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 9).

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 forme¹⁰⁰.

24. 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 concret¹⁰¹ et, d'autre part, il ne revient pas à l'autorité administrative de définir cette notion. Par contre, 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.

§ 4. Le renforcement de l'information préalable

25. 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 » suivantes¹⁰² :

- un affichage communal¹⁰³ de l'enquête et ce, pour toutes les décisions visées par le décret, quelles que soient leur nature et leur portée, pour autant évidemment que la commune soit concernée¹⁰⁴ ;
- 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 »¹⁰⁵ ;

¹⁰⁰ Quant à savoir s'il s'agit d'une décision susceptible de recours, voy. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 166 et s.

¹⁰¹ Dans le sens des arrêts nos 169.678 du 2 avril 2007, *Hansart* et 170.235 du 19 avril 2007, *Bellin et Molitor*; comp. la formule de l'arrêt n° 170.445, du 24 avril 2007, *s.a. Cora*.

¹⁰² Voy. les articles D.29-7 et s. du livre I^{er} du Code de l'environnement.

¹⁰³ 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 du public a été maintenu à cinq jours, malgré la critique formulée par la section de législation du Conseil d'État (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 40).

¹⁰⁴ 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 (voy. ci-dessus).

¹⁰⁵ 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.

- 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 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 wallon¹⁰⁶ ;

- mieux encore : une annonce sur le site internet de chaque commune et ce, pour toutes les décisions soumises à enquête¹⁰⁷.

Le mécanisme de la notification individuelle, qui reste applicable aux seuls projets et n'est donc pas étendu aux plans/programmes¹⁰⁸, est également renforcé. De 50 mètres, le rayon de mise en œuvre de ce mode d'avertissement passe à 200 mètres¹⁰⁹ pour les projets de catégorie B¹¹⁰. 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

¹⁰⁶ Comp. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 864.

¹⁰⁷ La dernière phrase de l'article D.29-8 nouveau du livre I^{er} du Code wallon de l'environnement constitue clairement un second alinéa, dont le champ d'application ne dépend donc pas de celui du premier.

¹⁰⁸ Au cours des travaux préparatoires, le législateur avait indiqué qu'à ses yeux, les plans et programmes ne se prêtent pas à ce mode d'information (*Doc. Parl. wall.*, 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 ».

¹⁰⁹ Faisant à nouveau le choix d'un rayon abstraitement limité et fixe, le législateur a donc 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 m, en lieu et place, par exemple, de celle de 500 m : 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'article D.29-12 (voy. ci-dessus).

¹¹⁰ 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 essayer 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. wall.*, 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.

moment du lancement de l'enquête¹¹¹. 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.

26. 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 projet¹¹² et sur les procédures décisionnelles et de participation. Ceci dit, l'article D.29-7, § 2, alinéa 2, 11°, 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 aux 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.

§ 5. Le renforcement de l'information préparatoire

27. On sait l'importance de l'information qui est mise à disposition du public pour lui permettre de réagir au cours d'une enquête publique. À ce sujet, sans se borner à prévoir, à l'article D.29-2, alinéa 1^{er}, que les principes de participation valent sans préjudice de ceux applicables en matière de publicité de l'administration, le décret renforce quelque peu les liens entre les deux en cas d'enquête publique, en interdisant désormais à l'autorité à laquelle une demande de document administratif est faite 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 »¹¹³. L'explication fournie à ce sujet au cours des travaux préparatoires¹¹⁴ 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'autorisation à soustraire au public, en l'in-

¹¹¹ Le Conseil d'État (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 45) avait estimé qu'au regard des articles 144 du Code des successions et 236 du Code de l'enregistrement, 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.

¹¹² Entendu ici dans le sens courant du terme.

¹¹³ Voy. l'article D.19, § 2.

¹¹⁴ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 12.

diquant expressément, des informations qui font en principe partie du dossier de demande, ce sur la base des mêmes motifs que ceux qui constituent le régime d'exceptions à la publicité de l'administration¹¹⁵. 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. On aura par ailleurs noté que la possibilité d'exclure certains éléments du dossier soumis à enquête n'existe qu'en ce qui concerne les projets : pour les plans/programmes, l'interdiction de refus de publicité joue donc à plein, sans possibilité de décision de refus anticipée. 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 sont pas 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. Le législateur s'est clairement abstenu, à ce sujet, de répondre à la suggestion qui lui avait été faite par la section de législation du Conseil d'État, d'allonger les délais d'enquête¹¹⁶ 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.

28. L'information préparatoire porte toujours, avant tout, sur un projet de décision¹¹⁷ 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.

Le décret met par ailleurs 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 que ces avis et observations soient obligatoires¹¹⁸. 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 des opinions des autres avant de réagir.

¹¹⁵ Le texte de l'article D.29-15 ne précise pas les modalités de cette décision. La seule exigence à ce sujet est donc qu'elle soit prise avant le lancement de l'enquête.

¹¹⁶ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 41.

¹¹⁷ Un projet de plan/programme ou une demande de permis.

¹¹⁸ Voy. l'article D.29-14, § 1^{er}, alinéa 2, 6°, nouveau.

29. 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, 24 h à l'avance, avec l'autorité compétente¹¹⁹. Les travaux préparatoires précisent que cette dernière est tenue d'accepter la consultation sur rendez-vous¹²⁰. 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 h 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-vous¹²¹.

Plus classiquement, le décret offre le droit d'obtenir des explications de la part du conseiller en environnement ou d'un organe communal¹²². Il n'est pas précisé qu'il s'agit d'explications « techniques »¹²³, 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 »¹²⁴. Lesdites explications ne peuvent donc se limiter à un contenu exclusivement juridique¹²⁵ et,

¹¹⁹ Article D.29-16, alinéa 3.

¹²⁰ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 11.

¹²¹ Cela nous semble certain, au vu de l'une des observations formulées par la section de législation du Conseil d'État (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 46).

¹²² Comme l'indique la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 43.796/4, du 5 décembre 2007, telle qu'insérée par l'arrêté d'exécution du décret ici commenté, l'annexe X de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement n'est pas conforme à l'article D.29-17 du Code de l'environnement, en ce qu'elle laisse entendre que des explications techniques peuvent également être obtenues du fonctionnaire technique et du fonctionnaire délégué.

¹²³ En droit du cadre de vie, l'intervention technique n'est 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 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 (dans le même sens, voy. M. PAQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement*, notes de cours provisoires, Liège, Ed. jur. ULg., 2004, chap. 7, p. 180; B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. comm.*, 1995, p. 329; M. BOES, obs. sous C.E., 19 décembre 1985, arrêt n° 25.994, *Van Hoeymissen, Am.-Env.*, 1986, p. 37).

¹²⁴ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 12.

¹²⁵ Comp. J.-F. NEURAY, « Les plans de secteur : nature juridique, procédures d'élaboration et de révision », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 56.

ne s'agissant pas de simples informations¹²⁶, l'autorité est tenue de s'exprimer non seulement à propos du contenu des documents disponibles, mais également des implications du projet qu'ils visent.

§ 6. La modernisation des modes de réaction du public

30. On sait que, traditionnellement, les deux modes d'expression du public au cours d'une enquête publique sont la parole et le courrier, la première étant destinée à ceux qui ont du mal à formuler leurs idées par écrit.

Le nouveau décret a maintenu l'expression orale, même si on sent qu'elle passe clairement au second plan. Quoi qu'il en soit, celui qui souhaite l'utiliser dispose de deux possibilités :

- soit solliciter un rendez-vous avant la clôture de l'enquête¹²⁷ ;
- soit se rendre à la séance de clôture, qui doit être organisée le dernier jour de l'enquête¹²⁸.

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 de formuler une observation.

Quant à l'expression écrite, elle est modernisée. Grâce au décret du 31 mai 2007, les particuliers peuvent désormais transmettre leurs réactions au cours de l'enquête publique par voie de télécopie¹²⁹. Mais, surtout, le courriel fait son apparition. Pour qu'il puisse être utilisé par les particuliers, 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 internet¹³⁰.

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

¹²⁶ Comp. C.E., 12 novembre 2002, arrêt n° 112.495, de *Liedekerke de Pailhe*; C.E., 12 novembre 2002, arrêt n° 112.496, *Roberti de Winghe et de Liedekerke de Pailhe*.

¹²⁷ Même si la commune commettrait une faute en refusant d'organiser un rendez-vous sans motif lié aux nécessités du service (*Doc. Parl. wall.*, 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.

¹²⁸ Voy. l'article D.29-19 nouveau.

¹²⁹ On remarque 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.

¹³⁰ Il ne peut donc 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.

Enfin, une réaction écrite peut évidemment également être envoyée par courrier. Le texte décretal n'impose à cet égard aucune forme particulière, 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 livre I^{er} du Code de l'environnement.

Pour le reste, on renvoie à ce qui a été dit ci-dessus de l'identification obligatoire de l'auteur de la réclamation.

§ 7. L'uniformisation des durées

31. Désormais, le droit de l'environnement connaît trois durées standardisées d'enquête publique¹³¹ :

- 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 projet¹³² 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.

Pour certains plans/programmes¹³³, elle implique *a priori* une réduction d'une quinzaine de jours du délai de l'enquête, réduction qui peut être considérée comme sensible¹³⁴. On suppose cependant que s'applique ici la réserve de subsidiarité évoquée ci-dessus, avec pour effet le maintien du délai plus long¹³⁵. À défaut, la standardisation pourrait bien être considérée, sur ce point, comme contraire à l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution.

§ 8. Le renforcement et la modernisation de la publicité des décisions

32. 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

¹³¹ Avec prolongation en cas d'expiration pendant le week-end ou un jour férié, avec suspension pendant les vacances d'été (quinze jours) et de fin d'année (une semaine) et 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.

¹³² Entendu ici au sens courant du terme.

¹³³ Ceux visés par l'article D.57, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

¹³⁴ Dans le même sens, comp. l'avis du C.W.E.D.D. (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 100).

¹³⁵ À supposer évidemment qu'il n'ait pas été abrogé par un autre texte du décret ou de l'arrêté d'exécution.

l'électronique, via le portail environnement de la Région wallonne et le site de la ou des communes concernées¹³⁶.

Curieusement, la portée de cette innovation est nettement plus limitée que celle qui concerne l'information préalable¹³⁷ :

- 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 : tant les plans plus importants (A.1) que ceux qui le sont moins (B) ne sont pas visés.

33. Une différence de traitement que l'on s'explique tout aussi peu est celle qui est établie, en ce qui concerne le contenu de la publication sur internet et au *Moniteur belge*, entre les plans/programmes de la catégorie A, d'une part, dont l'annonce d'adoption comporte l'intégralité du document, et les plans/programmes de la catégorie B, d'autre part, dont l'annonce se fait par simple mention.

34. L'article D.29-22, § 2, alinéa 3, nouveau impose que l'avis qui doit être affiché à propos des plans/programmes de la catégorie B et des projets (catégories B et C) mentionne¹³⁸ : « 2^o l'endroit ou les endroits 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 »¹³⁹. 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. Au vu du 5^o de l'article D.29-22, § 2, alinéa 3, et de l'historique de cette disposition¹⁴⁰, il se confirme clairement que le texte doit être lu comme impliquant que les conditions et motifs de la décision doivent « seulement » être mis à disposition du public.

¹³⁶ Voy. les articles D.29-21, alinéa 1^{er}, et D.29-22, § 1^{er}.

¹³⁷ Par contre, le site internet communal est ici obligatoire et non simplement facultatif.

¹³⁸ Le 6^o 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.

¹³⁹ On voit que, dans cette disposition, la « décision » est distinguée de ses conditions et motifs. Or, curieusement, à l'article D.29-24, 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.

¹⁴⁰ Qui découle de l'avis de la section de législation du Conseil d'État (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 46).

35. Enfin, le décret du 31 mai 2007 n'a malheureusement pas accru les hypothèses dans lesquelles la décision adoptée après participation doit être notifiée individuellement aux réclamants au cours de l'enquête publique¹⁴¹ : dans le champ d'application du décret, il n'y en a toujours aucune¹⁴².

§ 9. La généralisation du pouvoir de substitution en cas de défaillance communale

36. L'article D.29-20 nouveau généralise¹⁴³ 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 »¹⁴⁴, le coût des mesures prises par l'autorité régionale restant aux frais de la commune¹⁴⁵.

Le champ d'application de ce mécanisme est très large, mais n'englobe malgré tout pas la publicité postérieure à la décision¹⁴⁶. Ce n'est pas nécessairement dommageable, puisque l'on sait que le délai de recours contre la décision ne prend pas cours tant qu'elle n'est pas publiée dans les formes imposées¹⁴⁷.

L'autorité régionale ne peut exercer son pouvoir de substitution sans adresser préalablement un avertissement 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 légis-

¹⁴¹ L'article D.29-22 prévoit par ailleurs une notification à diverses personnes et instances. Il s'agit notamment de celles « que le Gouvernement désigne ». L'article R.41-11 habilite l'autorité compétente pour les désigner. Cela n'est pas conforme à l'article D.29-22, qui habilite le Gouvernement à les désigner, par voie de disposition générale (voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 43.796/4 du 5 décembre 2007).

¹⁴² Il est vrai qu'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.

¹⁴³ Sans plus d'ailleurs faire dépendre de l'adoption d'un arrêté réglementaire la mise en œuvre du mécanisme.

¹⁴⁴ 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'article D.74, *in fine*, du Code wallon de l'environnement et l'article 29 du décret du 11 mars 1999 (D.P.E.).

¹⁴⁵ C'est l'article R.41-10 qui le précise. L'absence de cette indication dans le texte décretaal était de nature à favoriser la défaillance communale.

¹⁴⁶ Les modalités et obligations relatives à la publicité des décisions sont rangées par le décret, dans le livre I^{er} du Code de l'environnement, dans un chapitre distinct de celles qui concernent l'enquête publique.

¹⁴⁷ Voy. notamment Cass., 7 octobre 1983, *R.W.*, 1983-1984, col. 2129; C.E., 9 décembre 2005, arrêt n° 152.516, *Lecloux et crts*. L'intérêt porté par un requérant à une affaire – établi par sa participation à une enquête publique – ne remet pas en cause la jurisprudence relative à la prise de cours du délai de recours à dater de l'affichage ou de la notification de la décision (C.E., 8 novembre 2002, arrêt n° 112.395, *Roquigny*).

lateur a prévu une sanction en cas de dépassement¹⁴⁸. 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 commune¹⁴⁹ ou n'a pas organisé de mécanisme de suspension des délais procéduraux.

L'avertissement doit être motivé, vraisemblablement exclusivement par référence aux obligations communales décretales ou réglementaires et non à l'éventuelle volonté gouvernementale d'aller au-delà¹⁵⁰.

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. Lors des travaux préparatoires d'une disposition analogue, l'ancien article 29 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, il avait expressément été déclaré qu'il s'agissait d'une simple faculté, laissant un pouvoir d'appréciation à l'autorité régionale¹⁵¹. Mais cette thèse peut-elle être suivie, s'agissant d'accomplir des formalités substantielles dont le non-respect entache la décision d'illégalité et qui, parfois, sont requises en vertu de textes internationaux ou communautaires ?

L'autorité régionale dont il est ici question est, en sus du Gouvernement, « son délégué » d'après le texte décretaal, mais « l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet et recevable du dossier » d'après l'article R.41-10, à tout le moins en ce qui concerne la modalité qu'il vise. La seconde expression ne constitue pas une précision de la première et le texte de l'arrêté du 20 décembre 2007 nous semble donc incompatible, sur ce point, avec celui du décret.

Chapitre 4

La prise en considération des résultats de la procédure de participation

37. L'article D.29-2, alinéa 3, nouveau du livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit, au titre des principes généraux de la participation du public, que « les résultats de la procédure de participation sont dûment pris en considération ».

¹⁴⁸ Ce qui est spécialement le cas dans le cadre de l'instruction des demandes de permis d'environnement ou unique.

¹⁴⁹ Comp. la discussion qui avait eu lieu au sujet de l'article 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. wall.*, 1997-1998, n° 392/169, p. 140).

¹⁵⁰ Voy. l'article D.29-12 examiné ci-dessus.

¹⁵¹ *Doc. Parl. wall.*, 1997-1998, n° 392/169, p. 140.

Cette disposition est-elle de nature à impliquer une révision de la jurisprudence bien établie du Conseil d'État, selon laquelle il incombe à l'autorité qui prend une décision précédée d'une enquête publique d'examiner et d'apprécier la régularité et le bien-fondé des observations du public, en répondant à celles-ci de manière concrète, précise et adéquate¹⁵² ?

La question ne semble pas avoir retenu l'attention du législateur¹⁵³. En fait, celui-ci n'a pas fait autre chose que reproduire l'article 6, § 8, de la Convention d'Aarhus, qui charge les États de veiller « à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération »¹⁵⁴.

L'un de nous soutient que cette disposition de la Convention d'Aarhus impose à l'autorité l'obligation d'examiner les observations du public et d'indiquer le sort qui leur a été réservé dans la décision finale, mais ne va pas jusqu'à prescrire l'exigence, qui résulte de la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle l'autorité est tenue, si elle ne suit pas les observations du public, de s'en justifier¹⁵⁵. Évoquant les inconvénients liés à cette exigence de justification, il propose de profiter de la nouveauté correspondant à l'article D.29-2, alinéa 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement pour interpréter cette disposition comme ne comportant pas cette exigence, ce qui impliquerait donc un infléchissement de la jurisprudence du Conseil d'État¹⁵⁶.

L'autre signataire de la présente contribution est d'un point de vue un peu différent. Il estime qu'imposer la prise en considération des résultats de la procédure de participation implique, pour assurer réellement l'effet utile de cette procédure et pour garantir le caractère adéquat des motifs de la décision, que l'autorité s'explique sur les raisons pour lesquelles elle ne suit pas les observations du public. Dès lors, selon lui, le principe formulé par l'article D.29-2, alinéa 3, ne devrait pas conduire le Conseil d'État à infléchir sa jurisprudence

¹⁵² Voy. l'exposé récent de cette jurisprudence dressé par M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Larcier, 2007, pp. 397 et s.

¹⁵³ Les travaux préparatoires du décret du 31 mai 2007 sont muets sur ce point.

¹⁵⁴ Cette disposition s'applique, non seulement aux décisions relatives à des activités particulières pour lesquelles l'article 6 de la Convention prévoit une procédure de participation du public, mais aussi aux plans et programmes relatifs à l'environnement, pour lesquels l'article 7 de la Convention impose une procédure de participation du public respectant, notamment, la règle fixée à l'article 6, § 8.

¹⁵⁵ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit., pp. 614 et s., et 870 et s.

¹⁵⁶ M. DELNOY, « Les innovations et prolongements du décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement », *Amén.*, 2008, pp. 21 et 22.

en la matière, ceci d'autant moins que le législateur wallon n'en a pas exprimé la volonté¹⁵⁷.

L'avenir dira ce qu'il en sera.

38. La jurisprudence du Conseil d'État est en ce sens que, lorsqu'un projet qui a été soumis à une enquête publique est modifié de manière substantielle avant que la décision ne soit prise, une nouvelle enquête publique doit être organisée. Il en va ainsi même dans l'hypothèse où les modifications dont il s'agit découlent de l'avis d'autorités ou de services consultés lors de l'instruction administrative du dossier¹⁵⁸.

Dictée par l'effet utile à assurer à l'enquête publique, cette solution est maintenant aussi expressément confortée par la règle, que consacre l'article D.29-2, alinéa 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, selon laquelle « les résultats de la procédure de participation sont dûment pris en considération »¹⁵⁹.

Un grand nombre d'arrêtés du Conseil d'État précisent que l'obligation de recommencer une enquête publique en cas de modification substantielle d'un projet souffre une exception quand cette modification faite à la suite d'une suggestion formulée durant l'enquête publique ou en découle nécessairement¹⁶⁰. Une telle exception est contestable. En effet, l'on ne peut pas dire qu'une modification préconisée lors d'une enquête publique exprime nécessairement le point de vue du public en général : celui-ci est composé de personnes ayant des intérêts divers, qui ne sont pas toujours convergents. En outre, les suggestions faites par un ou plusieurs participants à l'enquête peuvent

¹⁵⁷ Au demeurant, si le législateur wallon avait voulu diminuer l'intensité des obligations pesant en la matière sur l'autorité, n'aurait-il pas dû, pour éviter toute atteinte à l'obligation de *standstill* qu'implique l'article 23 de la Constitution, s'expliquer sur les raisons impérieuses d'une disposition ayant une telle portée et en vérifier le caractère proportionné ?

¹⁵⁸ Voy. l'exposé récent de cette jurisprudence dressé par M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit., pp. 438 et s.

¹⁵⁹ Il est intéressant d'observer que, dans un récent avis relatif à un projet de texte étranger au décret du 31 mai 2007, la section de législation du Conseil d'État a considéré que la jurisprudence évoquée trouvait aujourd'hui un appui, notamment, dans l'article 6, § 8, de la Convention d'Aarhus, dont, comme on vient de l'indiquer, l'article D.29-2, alinéa 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement est la reproduction (avis 42.503/4, donné le 25 avril 2007 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne modifiant les articles 1^{er}, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et y insérant l'article 42bis, et modifiant les articles 1^{er}, 4, 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1^{er}bis, 1^{er}ter, 2bis et 9bis, *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 611/1, pp. 65 et 66).

¹⁶⁰ Voy. les références citées par M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit., pp. 439 et 442 à 444, qui relève cependant un flottement à ce sujet dans la jurisprudence. Des arrêts récents confirment l'enseignement cité ici (arrêt *Courtois et consorts*, n° 154.841 du 13 février 2006; *Langer*, n° 159.023 du 18 mai 2006; *Langevin et Stine*, n° 175.187 du 28 septembre 2007).

susciter, à leur tour, de nouvelles observations d'une autre nature, émanant d'autres personnes, notamment de personnes qu'agréait le dossier initial et qui, pour ce motif, ne s'étaient pas manifestées lors de l'enquête. Ne pas organiser une nouvelle enquête en pareil cas peut conduire, ici aussi, à méconnaître l'obligation de prendre en considération les résultats de la procédure de participation, ainsi, du reste, que le principe d'égalité¹⁶¹.

Chapitre 5 Le conseiller en environnement

39. En vertu de l'article D.5 nouveau du livre I^{er} du Code wallon de l'environnement, chaque commune dispose du pouvoir d'engager un conseiller en environnement, en sus, le cas échéant, du conseiller en aménagement du territoire, qui a – malheureusement¹⁶² – remplacé le conseiller en urbanisme et environnement¹⁶³. Il ne s'agit en aucun cas d'une obligation, mais d'une simple faculté : l'initiative appartient aux communes¹⁶⁴, auxquelles le conseiller n'est pas imposé¹⁶⁵ et qui disposent à ce sujet d'une « grande autonomie »¹⁶⁶.

40. Seul peut être nommé à cette fonction¹⁶⁷ 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 »¹⁶⁸. *A priori*, le législateur a donc mis sur pied d'égalité la formation théorique et l'expérience, en soumet-

¹⁶¹ Lire en ce sens B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. communal*, 1995, pp. 311 et s., p. 332; 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*, sous la direction de B. JADOT, Bruylant, 2005, pp. 205 et s., n° 25; M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit., p. 875.

¹⁶² Il ne s'agit là que de l'une des manifestations du frein qui a été mis, après 2004, au mouvement de fusion des polices de l'urbanisme et de l'environnement qui avait été mis en œuvre auparavant.

¹⁶³ Souligné au cours des travaux parlementaires : *Doc. Parl. wall.*, 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.

¹⁶⁴ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 7.

¹⁶⁵ Le texte décrétaal a très clairement été modifié dans ce sens, en suivant la suggestion de la section de législation du Conseil d'État (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 43).

¹⁶⁶ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 8.

¹⁶⁷ Sous réserve de la mise en œuvre du régime transitoire des articles 63 du décret du 31 mai 2007 et 61 de l'arrêté du 20 décembre 2007.

¹⁶⁸ Le décret prévoit également une mesure transitoire pour ceux qui sont déjà conseiller en environnement, mais qui ne remplissent pas les conditions de l'article D.5 pour l'être.

tant chacune à des conditions minimales¹⁶⁹. En soi, cela ne pose sans doute pas de problème, mais, d'une part, les notions de « formation en environnement » et d'« expérience professionnelle en environnement » sont floues¹⁷⁰ et, d'autre part, on peut s'étonner de ce que toute formation sanctionnée par l'un des diplômes visés doive être complétée d'une formation en environnement, dès lors que certains des diplômes visés sanctionnent précisément une formation en environnement¹⁷¹. Le régime de nomination des conseillers pourrait donc donner lieu à un contentieux comparable à celui relatif à l'agrément des auteurs de projets¹⁷².

41. Le rôle du conseiller en environnement est avant tout défini au nouvel article D.5-1 sans référence directe à la participation¹⁷³, mais, telles qu'elles découlent ponctuellement d'autres textes du décret, ses missions en matière de participation sont en réalité nombreuses¹⁷⁴. Compte tenu de la définition de l'article D.5-1, ces missions relèvent de l'aide à la participation au sens de l'ar-

¹⁶⁹ En effet, de ce texte, il résulte 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, en sus, 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, mais, d'autre part, quel que soit l'objet de la formation sanctionnée par le diplôme en question ;

– soit dispose d'une expérience professionnelle en environnement de cinq ans au 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 : à l'article 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. wall.*, 2006-2007, n° 595/4, p. 9).

¹⁷⁰ Et ce, malgré les appels à précision lancés par la section de législation du Conseil d'État (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 43 : la section de législation du Conseil d'État voit, dans l'absence de précision des conditions de l'expérience, un problème de compatibilité de la disposition avec le principe d'égalité et de non-discrimination) et par le C.W.E.D.D. (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 95).

¹⁷¹ À moins évidemment que l'on ne procède par voie d'interprétation conciliante de cette exigence, en considérant qu'un diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur de type long qui porte précisément sur une formation en environnement implique naturellement le complément imposé.

¹⁷² Nous visons ici les auteurs de plans, règlements et permis de lotir en matière d'urbanisme (voy. notamment C.E., 8 novembre 2007, arrêt n° 176.534, *a.s.b.l.* A.N.G.E., dans lequel la saga est résumée).

¹⁷³ 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 ».

¹⁷⁴ Assurer les rendez-vous de consultation des dossiers soumis à enquête publique en dehors des heures de bureau normales (article D.29-16, alinéa 3) et fournir des explications à leur égard (article D.29-17), assurer le secrétariat des réunions d'information préalable et en établir les procès-verbaux (article D.29-6), recevoir des réclamations au cours de l'enquête publique (article D.29-18), présider la séance de clôture de l'enquête publique (article D.29-19), assister au comité d'accompagnement (article D.29-26), etc.

ticle 3 de la Convention d'Aarhus: le conseiller exerce un rôle d'informateur, en expliquant aux particuliers les arcanes de la procédure de participation et les tenants et aboutissants de la décision qui y est soumise. Mais sa mission s'arrête là et n'est pas influencée par le titre qu'il porte: il ne lui appartient ni d'indiquer aux particuliers comment s'opposer au mieux au projet soumis à cette décision ni de se substituer à eux dans le cadre de la participation. Dans cette mesure, le conseiller en environnement est à la fois plus et moins que le «conseiller en participation»¹⁷⁵ dont l'instauration avait été souhaitée par certains¹⁷⁶: d'un côté, sa mission n'est pas limitée à la participation, mais, d'un autre côté, il ne dispose d'aucun pouvoir d'initiative et de direction de cette dernière¹⁷⁷. Enfin, on n'aperçoit pas, dans le texte du décret, l'idée de rôle de médiateur qui avait été évoquée au cours des travaux préparatoires¹⁷⁸.

42. Si elles ne sont pas tenues de recourir aux services d'un conseiller en environnement, les communes sont incitées à procéder à cet engagement par voie de subsides¹⁷⁹. Les articles R.41-12 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement fixent les conditions d'octroi des subventions.

De ces conditions, il pourrait résulter que seules les communes qui ont en réalité le moins besoin de l'aide d'un conseiller en environnement y feront appel. L'effet paraît paradoxal, spécialement au regard de l'obligation d'aide à la participation prévue par l'article 3, § 2, de la Convention d'Aarhus. D'un autre côté, peut-on reprocher à la Région wallonne, soucieuse de la bonne utilisation de ses deniers, de soumettre l'octroi de subventions pour l'engagement d'un conseiller en environnement à des conditions de nature à garantir la qualité des services offerts par celui-ci, et n'est-ce pas utile et bienvenu pour assurer la pertinence de l'aide à la participation prévue par la Convention d'Aarhus?

Ceci étant, la légalité de certaines de ces conditions prévues par l'article R.41-12 fait question:

¹⁷⁵ Doc. Parl. wall., 2006-2007, n° 595/1, p. 8.

¹⁷⁶ Voy. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 865.

¹⁷⁷ Doc. Parl. wall., 2006-2007, n° 595/4, p. 7.

¹⁷⁸ Doc. Parl. wall., 2006-2007, n° 595/4, p. 8. Comp. également: 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 requises» (*idem*).

¹⁷⁹ Voy. le paragraphe 3 de l'article D.5-1 nouveau du livre I^{er} du Code de l'environnement.

- celle d'adopter un «agenda 21 local», dès lors que cet instrument n'est prévu dans aucun texte décretaal ou réglementaire et que l'on n'en connaît, par ailleurs et par voie de conséquence, pas le contenu¹⁸⁰;

- celle suivant laquelle le conseiller en environnement doit exercer un certain nombre de missions, au regard de la définition décretaal de son rôle¹⁸¹.

De l'article R.41-12, il découle que seul le conseiller qui a suivi une formation en environnement et une initiation à «la communication et à la concertation sociale» peut voir son engagement couvert par une subvention régionale. Si l'on considère que la plupart des conseillers en environnement ne seront désignés à ce poste que par des communes qui auront reçu une subvention, l'on pourrait considérer qu'en imposant ces conditions, le Gouvernement wallon remet, en pratique, en cause la mise sur pied d'égalité de l'expérience et de la formation. Mais, ici aussi, peut-on en faire le reproche à la Région wallonne, dès lors qu'il s'agit d'encourager le recrutement de conseillers en environnement disposant d'une formation adaptée? N'est en tout état de cause pas critiquable, en elle-même, l'exigence de «formation annuelle» visée au 5° du paragraphe 1^{er} de l'article R.41-12. En effet, elle ne doit être remplie qu'après l'engagement et ne constitue pas un préalable à celui-ci. Le texte manque cependant de précision sur la consistance exacte de cette formation¹⁸².

Enfin, en imposant, comme condition d'octroi d'une subvention à son engagement, que le conseiller en environnement exerce les missions de «coordonner des planifications environnementales mises en place au sein de la commune», «gérer des dossiers environnementaux» et «constituer un relais dans leur gestion transversale», l'article R.41-12 va clairement¹⁸³ au-delà du contenu de l'article D.5, qui définit le conseiller en environnement comme étant une personne de contact et d'information pour la population et responsable de certaines modalités de participation du public¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Dans le même sens, voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 43.796/4 du 5 décembre 2007; comp. également les avis rendus par le C.W.E.D.D. le 4 septembre 2007 et par la C.R.A.T. le 5 septembre 2007, sur l'avant-projet d'arrêté d'exécution.

¹⁸¹ Voy. ci-avant.

¹⁸² Dans son avis n° 43.796/4, du 5 décembre 2007, la section de législation du Conseil d'État avait également critiqué cette condition en ce qu'en sont absents les éléments essentiels du régime de reconnaissance des centres de formation visés par le texte réglementaire.

¹⁸³ Dans le même sens, voy. l'avis n° 43.796/4, du 5 décembre 2007, de la section de législation du Conseil d'État. En ce qui concerne la mission d'«assurer la promotion et la mise en œuvre de toute mesure favorable à l'environnement», également imposée par l'arrêté, l'on peut discuter.

¹⁸⁴ Sans même raisonner en fonction du strict contenu des textes, il suffit de constater que ces missions complémentaires dénaturent la fonction de conseiller en environnement telle qu'instaurée par le décret. D'intermédiaire entre l'autorité et la population, le conseiller en environnement devient lui-même autorité administrative.

Chapitre 6

L'institutionnalisation du comité d'accompagnement

43. L'une des innovations les plus bienvenues du décret du 31 mai 2007 tient dans l'institutionnalisation du « comité d'accompagnement », qui fait désormais l'objet des dispositions formant les articles D.29-25 à D.29-27 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

L'innovation est bienvenue en opportunité, parce qu'est ainsi élargi le champ d'application temporel de la participation du public : en effet, il s'agit ici de prévoir la participation du public, non pas, comme dans une enquête publique, au seul moment de l'élaboration d'une décision déterminée, mais en aval de la décision, pour assurer, en quelque sorte, le suivi de celle-ci, sur un laps de temps qui, *a priori*, n'est pas limité. L'innovation est bienvenue aussi sur le plan juridique, dès lors qu'à défaut de texte, la légalité de décisions qui, dans le passé, prévoyaient déjà l'existence d'un comité d'accompagnement, faisait problème¹⁸⁵.

44. Selon l'article D.29-25, la mise en place d'un comité d'accompagnement est une faculté donnée à l'autorité compétente pour délivrer une autorisation relative à un projet de catégorie B ou C.

C'est uniquement pour des projets, et non pas pour des plans ou des programmes, que le décret organise la possibilité d'instituer un comité. Les travaux préparatoires du décret ont justifié ce choix par le fait que les projets peuvent avoir un « impact direct et immédiat » et qu'en ce qui concerne les plans et les programmes, lorsqu'ils sont soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, des modalités de suivi sont de toute façon prévues¹⁸⁶. L'explication ne convainc pas vraiment : certains plans ou programmes peuvent aussi avoir un impact direct et immédiat sur la population, et les mesures de suivi prévues pour les plans et les programmes qui ont fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement n'impliquent pas forcément la mise en place d'un mécanisme du type d'un comité d'accompagnement tel que l'envisage le décret.

¹⁸⁵ M. PAQUES, « Les conditions d'octroi du permis d'environnement », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, actes du colloque interuniversitaire organisé les 18 et 19 novembre 1999 par les Facultés de droit des Universités de Bruxelles, Liège et Louvain et des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruylant, 2000, pp. 91 et s., pp. 156 et 157 ; M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit., pp. 163 et 164.

¹⁸⁶ *Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 12. Sur les mesures de suivi des plans et des programmes qui ont fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, voir l'article D.59, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Lorsqu'elle est décidée, la mise en place d'un comité est une condition dont l'autorité compétente assortit l'autorisation délivrée pour le projet concerné. Elle prend donc la forme d'une condition de l'autorisation¹⁸⁷, dont elle fait partie intégrante¹⁸⁸.

L'article D.29-25 est rédigé en ce sens que l'institution d'un comité est, pour l'autorité compétente, une simple possibilité, et non une obligation¹⁸⁹. Le législateur n'a pas précisé les critères selon lesquels décider s'il y a lieu de faire usage de cette faculté¹⁹⁰, mais il va de soi qu'il incombe à l'autorité de motiver sa décision sur ce point.

Une question délicate est de savoir si la décision de mettre en place un comité est réservée aux hypothèses où l'autorisation qui contient cette décision a été précédée d'une enquête publique. En limitant les cas de constitution possible d'un comité aux projets des catégories B et C, c'est-à-dire à des projets dont l'autorisation est soumise à enquête publique, l'article D.29-25 semble établir un tel lien. En outre, en réglant la composition du comité, l'article D.29-26 fait état, incidemment, de la ou des communes où, pour le projet concerné, une enquête publique a été organisée, ce qui peut donner à penser que l'autorisation contenant la décision de mettre en place un comité doit avoir été précédée d'une enquête publique. Il est cependant loin d'être certain que le texte doive être compris de la sorte. C'est d'autant plus douteux que les deux instruments de participation que sont le comité d'accompagnement et l'enquête publique sont de nature différente et n'ont donc pas forcément vocation à être liés.

Notons encore qu'*a priori*, sous réserve de la question qui vient d'être évoquée, rien ne s'oppose à ce que la décision de mettre en place un comité soit prise par le biais de la modification d'une autorisation déjà délivrée¹⁹¹.

¹⁸⁷ En ce qui concerne les permis d'environnement et les permis uniques, il s'agit d'une « condition particulière » du permis.

¹⁸⁸ Il en résulte que des « conventions » du type de celles qui sont parfois conclues pour instituer un comité d'accompagnement (lire à ce sujet B. JADOT, « Les conventions de voisinage et les comités d'accompagnement », *Environnement*, 3/85, pp. 38 et s., et « Aspects juridiques des incidences pour l'environnement de l'exploitation des carrières », in *Séminaire de réflexion sur la gestion et la restauration des carrières*, Inter-environnement Wallonie, 1988, pp. 137 et s.) ne sont pas l'instrument adéquat à cette fin.

¹⁸⁹ Les travaux préparatoires sont aussi très clairs sur ce point (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 12, et n° 595/4, p. 10).

¹⁹⁰ La section de législation du Conseil d'État avait suggéré que le décret fixe ces critères, afin notamment de permettre de garantir de manière optimale le respect du principe d'égalité (*Doc. Parl. wall.*, 2006-2007, n° 595/1, p. 49).

¹⁹¹ Si on lit l'article 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.

45. L'article D.29-26 fixe les règles de composition de tout comité d'accompagnement.

Celui-ci doit être composé de quatre groupes de personnes : les représentants des communes dans lesquelles une enquête publique a été organisée, les représentants de l'autorité compétente pour la délivrance du permis et des « administrations concernées », les représentants de la « population locale »¹⁹², et les représentants du demandeur de permis¹⁹³. Il incombe à l'autorité de préciser dans le permis le nombre de représentants par groupe. Les conseillers en environnement des communes qui ont organisé une enquête publique sont aussi, comme tels, membres du comité.

L'article D.29-26 n'indique pas comment les représentants des quatre groupes sont concrètement désignés. Il nous semble qu'il serait contraire à la notion même de représentation que, sauf pour ses propres représentants, l'autorité compétente désigne elle-même les intéressés. Il lui appartient toutefois de régler deux questions. D'abord, le point de savoir quelles sont les « administrations concernées » qui peuvent désigner des représentants dans le deuxième groupe ; logiquement, il devrait surtout s'agir de celles qui ont été consultées sur la demande de permis. En outre, l'autorité doit prévoir les modalités permettant à la population locale de désigner ses représentants. Il aurait été utile que, sur ce point, le décret en dise davantage ou habilite le Gouvernement à en dire davantage. En vue d'éviter toute contestation, notamment au regard du principe d'égalité, il s'indique que l'autorité fasse un appel public aux candidats et organise un vote, les heureux élus étant ceux qui, à concurrence du nombre de représentants prévu pour le groupe des représentants de la population locale, obtiennent le plus de voix. Il conviendrait que cette procédure soit régulièrement renouvelée pour assurer la représentativité effective de la population. En faisant mention de la « population locale », le législateur a utilisé une notion qui pourrait être source de difficultés bien inutiles, alors qu'il aurait été plus simple de se référer, comme en matière d'enquête publique, à la « population » ou au « public » en général. Ceci étant, on peut sans doute considérer que fait partie de la « population locale » tout qui présente un lien suffisant – en raison de sa résidence ou de ses activités – avec la ou les communes objectivement susceptibles d'être affectées par le projet dont il s'agit¹⁹⁴. Selon nous, l'autorité

¹⁹² Lesquels, précise le texte, peuvent inviter des experts ou des représentants d'associations.

¹⁹³ Le texte précise que « les représentants de chaque groupe sont indépendants et ne peuvent être liés à aucun autre groupe que ce soit personnellement ou par lien familial jusqu'au quatrième degré ».

¹⁹⁴ Ce qui, dans les cas où la décision de mettre en place le comité d'accompagnement a été précédée d'une enquête publique, correspond, compte tenu de ce que prévoit l'article D.29-4, alinéa 2, aux communes dans lesquelles celle-ci a été réalisée.

méconnaîtrait l'article D.29-26 en se limitant aux personnes qui ont introduit des observations lors de l'enquête publique précédant le permis.

46. 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 ».

Sans doute le permis peut-il, le cas échéant, préciser sur l'un ou l'autre point les attributions du comité, pour autant que soit respecté le rôle d'organe de dialogue et de conseil de l'autorité compétente qui est celui du comité.

Le dialogue et les avis qui sont l'œuvre du comité peuvent déboucher sur une modification, par l'exploitant, de certains éléments du projet autorisé sans que cela ne nécessite de modification du permis, ou même, quand nécessaire, inciter l'autorité compétente à modifier celui-ci.

Il importe encore d'observer qu'en aucune manière, le comité n'est investi, ni d'un pouvoir de décision, ni d'un pouvoir de surveillance du respect de la réglementation¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Reste ainsi applicable l'enseignement de l'arrêt du Conseil d'État *De Bus et Duchatelet*, n° 48.186 du 23 juin 1994 (*Amén.*, 1994, p. 195, note B. JADOT), selon lequel les dispositions qui attribuent à des autorités et à des fonctionnaires le pouvoir de veiller à l'application d'une législation s'opposent à ce qu'une autorisation délivrée en vertu de celle-ci charge une commission *ad hoc* d'une certaine forme de contrôle de l'exploitation autorisée.

ACTUALITÉS DU DROIT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

PLANS ET PERMIS

Sous la direction de Michel DELNOY

Véronique BERTRAND

Charles-Hubert BORN

Michel DELNOY

Emmanuelle GONTHIER

Benoît JADOT

Olivier JAMAR

François MOÏSES

Etienne ORBAN DE XIVRY

Bernard PAQUES

Jacques SAMBON

Jean-Marc SECRETIN

Nathalie VAN DAMME

Joël VAN YPERSELE



ANTHEMIS

Autres publications de l'ABeFDATU :

Le permis de lotir, difficultés d'application et propositions de solutions, Les Cahiers de l'Urbanisme, hors série mars 2001, Mardaga et Région wallonne. Fruit des colloques organisés par l'association en 2000 et 2001.

L'urbanisme commercial en Europe, Paris, Cahiers du GRIDAUH, 2002. Fruit du colloque international sur « Le commerce et la ville en Europe » qui a eu lieu à Louvain-la-Neuve les 28 et 29 septembre 2002.

Actualité du cadre de vie en Région wallonne, Bruxelles, Bruylant, 2003. Fruit du colloque organisé par l'association les 17 et 18 octobre 2002.

Assainissement et gestion des sols pollués : un cadre légal nouveau, Bruxelles, Bruylant, 2007. Actes du colloque organisé par l'association et le CEDRE le 16 juin 2005.

Avertissement

Dans le présent ouvrage, il est question du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, aussi connu sous l'acronyme «CWATUP». Prochainement, l'intitulé de ce code sera «Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie», et il conviendra alors d'utiliser, pour le désigner, l'acronyme CWATUPE». Ceci résulte de l'article 2 du décret-cadre du 19 avril 2007 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments. Cette disposition entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2009 (article 17, alinéa 1^{er}, du décret-cadre du 19 avril 2007 et article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 2008 déterminant la méthode de calcul et les exigences, les agréments et les sanctions applicables en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments).

© 2009, Anthemis s.a.

Parc scientifique Einstein, Chemin du Cyclotron 6, B-1348 Louvain-la-Neuve
Tél. 32 (0)10 39 00 70 - info@anthemis.be - www.anthemis.be

Toutes reproductions ou adaptations totales ou partielles de ce livre,
par quelque procédé que ce soit et notamment par photocopie, réservées pour tous pays.

Dépôt légal : D/2009/10.622/10
ISBN : 978-2-87455-143-7

Mise en page : Communications s.p.r.l.
Imprimé en Belgique