

LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL ET L'ÉVALUATION DES INCIDENCES EN RÉGION WALLONNE

par
D. LAGASSE

et
P. NIHOUL
Avocats au barreau de Bruxelles

Le texte qui suit est la contribution de MMes Dominique LAGASSE et Pierre NIHOUL au colloque organisé le 17 mai 1991 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (C.E.D.R.E.) aux Facultés universitaires Saint-Louis de Bruxelles sur le thème ; "L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique"?

Le but de ce colloque fut double : d'une part, il fut de donner, à la lumière de l'expérience acquise dans certains pays étrangers proches du nôtre (France et Pays-Bas), une analyse juridique des normes en vigueur ou sur le point de l'être dans les trois régions du pays ; il fut, d'autre part, de susciter une réflexion critique sur l'objet même de l'évaluation des incidences ainsi que sur ses modalités d'application actuelles.

Suite à l'introduction présentée par M. François OST, doyen de la faculté de droit des Facultés universitaires Saint-Louis et directeur du C.E.D.R.E., sur le thème : "Les études d'incidences : un changement de paradigme?", M. Philippe RENAUDIERE, administrateur à la Commission des Communautés européennes, exposa l'objectif et les grands traits de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui constitue depuis juillet 1988 le fondement des diverses législations nationales ou régionales en la matière dans les Etats membres.

Il importait ensuite de voir comment cette directive a été mise en oeuvre en Belgique et chez nos voisins. M. Nicolas de SADELEER, chercheur au C.E.D.R.E., et M. L. LA-VRIJSEN, référendaire à la Cour d'arbitrage, traitèrent respectivement des systèmes wallon et flamand de l'évaluation des incidences (à savoir le décret du Conseil régional wallon du 11 septembre 1985 et ses arrêtés d'exécution des 10 décembre 1987 et 19 juillet 1990 ainsi que le décret du Conseil flamand du 28 juin 1985 et ses deux arrêtés d'exécution du 23 mars 1989). M. Jean-Pierre HANNEQUAET, directeur général de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, exposa ensuite les projets de réglementation sur le point d'être adoptés en Région bruxelloise. M. Christian HUGLO, avocat à la Cour de Paris, et M. P. GILHUIS, professeur à l'Université catholique de Tilburg, donnèrent quant à eux un aperçu des droits français et néerlandais en ce domaine.

La seconde partie du colloque fut consacrée à une réflexion critique sur l'évaluation des incidences sur l'environnement.

Mme Diane DEOM, chargée d'enseignement à l'Université catholique de Louvain et avocat au barreau de Nivelles, s'interrogea sur le statut juridique de l'auteur de l'étude d'incidences. Le rapport suivant fut celui de MM. Dominique LAGASSE et Pierre NIHOUL que nous publions ci-dessous avec l'autorisation du C.E.D.R.E. Le dernier rapport, de MM. Benoît JADOT, directeur du C.E.D.R.E., auditeur-adjoint au Conseil d'Etat et assistant à l'U.C.L., et Jean GILLARDIN, directeur du C.E.D.R.E., avocat au barreau de Bruxelles et premier assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis, intitulé "Des études d'incidences, pour qui, pour quoi?", visa à tirer quelques conclusions critiques sur les systèmes d'évaluation des incidences existants en vue de permettre leur amélioration.

*La journée s'acheva par un débat qui permit à chacun d'exprimer ses déceptions mais aussi ses espoirs. Présidé par Mme J. MILLER, chercheur à l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, il fut ouvert par différentes personnalités du monde industriel et des associations de protection de l'environnement : Mme C. HALLET pour Inter-environnement Wallonie, M. Jean-Michel MARY pour Inter-environnement Bruxelles, M. P. THONON, secrétaire général de l'Union bruxelloise des entreprises, et M. Luc LEBRUN, représentant de Walchim.**

INTRODUCTION

1. A ce jour, nombreux sont les auteurs de projets, les collectivités publiques, les défenseurs de l'environnement et les praticiens du droit qui s'interrogent sur la nature et l'étendue du contrôle juridictionnel s'exerçant sur le «système d'évaluation des incidences sur l'environnement», pour reprendre la formulation du décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne ¹.

Malheureusement, il faut bien le constater d'emblée : en dehors des péripéties juridictionnelles relatives au champ d'application du décret wallon et de ses arrêtés d'exécution (voir n° 6 ci-dessous), la jurisprudence tant administrative que judiciaire (no-

* L'ensemble des rapports fera l'objet, à l'automne 1991, d'une publication dans la collection de la Faculté de droit des Facultés universitaires Saint-Louis (bvd. du Jardin botanique, 43, 1000 Bruxelles, tél.: 02.211.79.51)

¹ M.b., 24 janvier 1986.

tamment celle des référés) est pratiquement inexistante en cette matière et n'est en tout cas pas encore entrée de plein pied dans la problématique de l'évaluation des incidences ².

Nous n'en sommes pas pour autant réduits à n'émettre que de vagues conjectures sur l'importance de l'intervention du juge dans la mise en oeuvre de ce système. En effet, d'une part, l'expérience étrangère, essentiellement l'expérience française depuis une douzaine d'années, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur du décret du 12 octobre 1977, nous fournit certains jalons qui permettent d'appréhender la démarche qui pourrait être adoptée par le juge belge. D'autre part, nous pouvons également tirer parti du contrôle juridictionnel exercé en Belgique depuis plusieurs années sur le respect d'autres formalités et procédures obligatoires qui sont proches du système d'évaluation des incidences sur l'environnement.

2. Poser la question du contrôle juridictionnel du système d'évaluation des incidences sur l'environnement nécessite préalablement de déterminer la nature et la portée de ce système.

Pièces à contenu éminemment technique, la notice d'évaluation et l'étude d'incidences, qui sont les deux principales composantes du système wallon d'évaluation des incidences sur l'environnement, tendent à l'identification et à l'évaluation, préalablement à une décision, des effets physiques, écologiques ou esthétiques d'un équipement ou d'un ouvrage, et ce dans un triple but ³:

- tout d'abord servir d'instrument de conception pour l'auteur de projet, qui devra désormais y intégrer la dimension environnementale ;
- ensuite servir d'instrument d'information des tiers et de concertation, par la publicité donnée au dossier dans le cadre de l'enquête publique et par la tenue de séances publiques contradictoires ;
- enfin servir d'instrument de décision pour l'autorité compétente grâce à l'ensemble des don-

² Il en va à fortiori de même dans les régions flamande et bruxelloise. En effet, les dispositions du décret flamand du 28 juin 1985 relatives à l'étude d'impact et leur arrêté d'exécution du 23 mars 1989 ne sont entrées intégralement en vigueur que 6 mois après la publication de cet arrêté au Moniteur belge du 17 mai 1989, c'est-à-dire il y a un an et demi seulement. La Région de Bruxelles-Capitale ne bénéficie quant à elle d'aucune législation en matière d'étude d'impact ; un projet d'ordonnance relative à l'évaluation des incidences en milieu urbain est actuellement soumis à l'examen de la section de législation du Conseil d'Etat.

³ Exposé des motifs de la proposition de décret organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, *Doc. C.R.W.*, s.o. 1982-1983, n° 76/1, p. 2.

nées et avis que le dossier d'évaluation permet de rassembler ⁴. En somme, la réglementation de l'évaluation des incidences sur l'environnement apparaît comme la formulation dans des règles précises, en ce qui concerne l'environnement, du principe général de droit administratif selon lequel une autorité qui dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire doit procéder à un examen sérieux du dossier dont elle est saisie.

Le système d'évaluation des incidences sur l'environnement apparaît ainsi «*comme une règle de procédure administrative, une formalité ajoutée au dossier administratif de la demande devant porter sur tous les effets prévus du projet avec toutes ses incidences. L'étude d'impact écologique est une formalité administrative à contenu obligé*» ⁵. Pour B. Jadot, le système d'évaluation des incidences sur l'environnement peut être analysé comme «*un faisceau d'éléments de procédure administrative, de règles de forme, qui viennent consolider la validité d'une décision ouvrant le droit de réaliser un projet qui a des incidences sur l'environnement*» ⁶.

Le décret wallon du 11 septembre 1985 définit d'ailleurs lui-même le système d'évaluation des incidences sur l'environnement qu'il institue, comme «*l'ensemble des procédures organisant, préalablement à toute autorisation, la prise en considération, comme élément de décision, des incidences des projets sur l'environnement*» (art. 1er, 1°).

3. Cette qualification nous conduit à émettre d'ores et déjà une observation relative à l'intervention du juge dans ce domaine.

⁴ Ces différentes fonctions de l'évaluation des incidences (encore appelée «étude d'impact») sur l'environnement ne sont pas propres à la Belgique : elles sont également présentes en France (S. HEBRARD, *Les études d'impact sur l'environnement devant le juge administratif*, *R.J.E.*, 1981/2, p. 131 - 132 ; M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, Paris, 1984, p. 114 à 119). Elles découlent d'ailleurs directement de la Directive européenne n° 85/337 du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (J.O.C.E., 5 juillet 1985, n° L/175/40 ; voy. à ce sujet l'étude de A. Gérard dans *Droit de l'environnement - Développements récents*, t. II, Story-Scientia, Bruxelles, 1989, p. 267 et s., spéc. p. 282 et s.).

⁵ Christian HUGLO, *L'étude d'impact écologique - Bilan des dernières années de jurisprudence pour le 10e anniversaire du décret du 12 octobre 1977*, *Gaz. Palais*, 1987, col. 712.

⁶ 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, *Droit de l'environnement - développements récents*, t. II, Story-Scientia, 1989, p. 303. Cette analyse est partagée par la Cour d'arbitrage qui considère, dans son arrêt n° 54, du 24 mai 1988 (*M.b.*, 11 juin 1988) que par le décret du 11 septembre 1985, «la Région modifie les règles qui déterminent la procédure d'octroi des autorisations» (cité par E. ORBAN DE XIVRY, *La jurisprudence de la Cour d'arbitrage et le droit de l'environnement, Aménagement*, 1988, p. 74 et s.).

Il résulte en effet de ce qui précède que le système wallon d'évaluation des incidences conduira logiquement le juge ⁷ à renforcer son contrôle sur la légalité externe des décisions, spécialement sur le respect des procédures instituées par ce système.

S'agissant de règles de forme, il importe d'examiner dès maintenant quand les illégalités commises dans la mise en oeuvre du système d'évaluation des incidences sur l'environnement affecteront la validité de l'acte administratif soumis à ce système. Autrement dit, pour reprendre la traditionnelle classification des règles de forme, dans quels cas les formes et procédures du système d'évaluation des incidences sont-elles substantielles, voire même prescrites à peine de nullité?

L'article 5, alinéa 2, du décret du 11 septembre 1985 prévoit que dans certains cas déterminés, la nullité de l'autorisation délivrée en violation d'un élément du système d'évaluation «*doit*» être prononcée : le législateur décrétal a ainsi entendu disposer que ces règles de forme ou de procédure sont prescrites *à peine de nullité*.

Dans les autres cas, l'article 5, alinéa 1er, se contente de préciser que la nullité de l'autorisation «*peut*» être prononcée : le décret renvoie sur ce point au droit commun selon lequel le vice de forme ou de procédure n'entraîne l'annulation d'un acte administratif que si les formalités requises sont substantielles. Sont traditionnellement considérées comme *substantielles* par le Conseil d'Etat, les formes et procédures qui touchent à l'ordre public et celles qui sont prescrites dans l'intérêt des administrés ou à la fois dans l'intérêt des administrés et de l'administration elle-même ⁸. Or, comme on l'a vu ci-dessus (n° 2), les formalités prescrites par la réglementation analysée répondent largement à ce dernier objectif. S'agissant de formalités substantielles, il est donc permis de soutenir qu'en principe, toute erreur ou illégalité affectant l'un des éléments essentiels ⁹ du système d'évaluation des incidences constitue un vice de forme ou de procédure entâchant d'illégalité la décision administrative ¹⁰.

4. Nous avons divisé notre exposé en trois chapitres en fonction de l'intensité de plus en plus importante du contrôle juridictionnel exercé sur le respect du système d'évaluation des incidences.

Dans le premier, nous analyserons le contrôle juridictionnel exercé sur la présence dans le dossier administratif des documents requis par le système d'évaluation des incidences et sur le respect des autres éléments constitutifs de la procédure d'évaluation des incidences (chapitre I). Ensuite, nous aborderons l'examen par le juge de la valeur des documents d'évaluation des incidences présents dans le dossier administratif (chapitre II). Enfin, il importera de se pencher sur le contrôle exercé par le juge à l'égard de la légalité externe et interne des actes administratifs eux-mêmes intervenant au cours du processus d'évaluation des incidences (décision de déroger à l'enquête publique préalable pour les projets d'entreprises publiques se trouvant en concurrence avec le secteur privé) ainsi qu'à l'égard de la légalité de la décision finale d'octroi ou de refus de l'autorisation (chapitre III).

CHAPITRE I : LE CONTRÔLE DE L'EXISTENCE DES DOCUMENTS D'ÉVALUATION DES INCIDENCES ET DU RESPECT DES AUTRES FORMALITÉS DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION

§ 1er. Le contrôle de l'existence des documents d'évaluation

5. Les documents d'évaluation des incidences requis par le système wallon sont au nombre de trois : la notice d'évaluation, l'étude d'incidences et le rapport d'incidences, le troisième étant obligatoire dès que le deuxième l'est.

Ce type de contentieux est intimement lié à la détermination du champ d'application dans le temps et dans l'espace de l'obligation de présence dans le dossier administratif de la notice d'évaluation et de l'étude d'incidences — et dans ce second cas du rapport d'incidences —, leur absence n'étant sanctionnée que dans les cas où ils sont juridiquement obligatoires (A). En un second temps, le juge est appelé

⁷ Ce contrôle du juge ne peut bien entendu s'exercer qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre une des décisions administratives susceptibles d'intervenir dans le processus d'évaluation des incidences.

⁸ *Novelles. Droit administratif*, t.VI, *Le Conseil d'Etat*, n° 1287 et s., J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Bruylant, 1987, p. 234.

⁹ Certaines formes, quoique prescrites dans l'intérêt des administrés, ne sont en effet pas considérées comme substantielles dès lors qu'elles ne revêtent qu'une importance secondaire.

¹⁰ Sous réserve de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'impossibilité d'accomplir la forme prescrite par l'effet d'une cause étrangère (la force majeure, le fait du requérant lui-même ou le fait d'un tiers) et la jurisprudence relative à l'absence d'in-

térêt du requérant à invoquer un vice de forme : il en sera notamment ainsi lorsqu'il est absolument certain que l'irrégularité de forme invoquée n'a pu exercer aucune influence sur le contenu de l'acte attaqué. Cette jurisprudence a reçu un certain écho en matière d'urbanisme (C.E. Henrioul, n° 15.622, du 15 décembre 1972) et d'établissements dangereux, insalubres et incommodes (D. CHABOT-LÉONARD, *Le contentieux des établissements dangereux, insalubres et incommodes*, R.J.D.A., 1972, p. 165 ; C.E., Meertens et Moormans, n° 633, du 3 décembre 1981).

à définir le stade à partir duquel on peut dire que le dossier contient bien une notice d'évaluation ou une étude d'incidences au sens du décret du 11 septembre 1985 (B). Enfin, nous verrons les sanctions qui sont attachées à l'absence des documents d'évaluation (C).

A. LE CHAMP D'APPLICATION DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE DU SYSTÈME D'ÉVALUATION DES INCIDENCES

6. Le juge saisi d'un moyen pris de la violation de la procédure d'évaluation des incidences doit en premier lieu s'interroger sur le champ d'application dans le temps et dans l'espace de cette procédure, c'est-à-dire déterminer si les travaux envisagés sont assujettis à la notice d'évaluation et, éventuellement, à l'étude d'incidences compte tenu de la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives et réglementaires et de la nature des travaux. Bien qu'un autre exposé soit consacré à l'état actuel du droit positif, notamment concernant cette question, nous rappellerons néanmoins brièvement les données du problème notamment parce que c'est essentiellement à ce sujet que s'est développée à l'heure actuelle la jurisprudence belge, ce qui n'est pas étonnant vu la complexité du système mis en place.

7. Tant le décret wallon du 11 septembre 1985 que l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 décembre 1987 sont entrés en vigueur le 24 janvier 1988¹¹; ils ne sont cependant applicables qu'aux demandes d'autorisation introduites à partir du 24 janvier 1988 en vertu de l'article 22 du décret¹². A la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat du 19 juin 1990¹³ annulant dans sa totalité l'arrêté du 10 décembre 1987 pour vice de forme, l'Exécutif régional wallon a repris le 19 juillet 1990 un arrêté pratiquement semblable¹⁴, et ce avec effet rétroactif au 24 janvier 1988 en vue de combler le vide juridique résultant de l'arrêt du 19 juin 1990: en effet, en raison de la disparition rétroactive de l'arrêté du 10 décembre 1987, les demandes d'autorisation introduites après le 19 juin 1990 de même que les procédures d'autorisation encore en cours à cette date n'étaient plus soumises au système d'évaluation des incidences sur l'environnement. Dans un arrêt récent, le Conseil d'Etat a cependant refusé l'application rétroactive de cet arrêté du 19 juillet 1990 en jugeant, à propos de

l'obligation de consulter le public préalablement à la réalisation de certaines études d'incidences, qu'«(une) norme ne peut avoir d'effets contraignants avant qu'aient été formulées et portées à la connaissance des citoyens les mesures d'exécution indispensables; que, dès lors, une telle consultation n'est devenue juridiquement obligatoire que depuis le 2 octobre 1990, date à laquelle l'arrêté du 19 juillet 1990 a été publié au Moniteur belge»¹⁵.

L'on peut, semble-t-il, généraliser l'enseignement de l'arrêt de Ligne à d'ensemble de la procédure d'évaluation des incidences et en déduire que les dispositions du décret du 11 septembre 1985 qui nécessitent des mesures d'exécution ne sont juridiquement obligatoires que depuis la publication de l'arrêté d'exécution, le 2 octobre 1990, et ne conditionne et dès lors qu'à partir de cette date la validité des autorisations soumises à cette procédure.

8. En ce qui concerne les «projets»¹⁶ assujettis à la procédure d'évaluation des incidences, il importe de distinguer entre l'obligation une notice d'évaluation et l'obligation d'établir une étude d'incidences¹⁷⁻¹⁸, la réglementation wallonne n'imposant pas nécessairement la présence de ces deux documents dans le dossier administratif.

9. Aux termes de l'article 7 du décret, la notice d'évaluation préalable est obligatoire pour toute demande d'autorisation¹⁹, c'est-à-dire, selon l'article

¹⁵ C.E., de Ligne et crts, n° 36.103, du 21 décembre 1990. Dans le même sens, voy. le rapport de l'auditeur du Conseil d'Etat, M.P. GILLIAUX, s. l'aff. Goffart, n° A 39.314/III-10.727, juillet 1990; inédit: le décret ne précisant pas lui-même la forme et surtout le contenu minimum de la notice, ce document ne pouvait être exigé lors de l'instruction de la demande de permis litigieux en l'absence d'arrêté d'exécution; selon lui, il en va de même de l'obligation de motivation prévue par l'article 6 du décret. Ce jugement nous paraît trop rigoureux en ce qui concerne le forme de la notice (v. ci-dessous, n° 21): un formulaire de notice ne nous paraît donc pas devoir nécessairement être annexé à l'arrêté d'exécution du décret.

¹⁶ La définition large qui en est donnée par l'article 1er, 2, du décret du 11 septembre 1985 a pour effet d'inclure pratiquement tous les travaux pour autant (art. 4) qu'ils soient soumis à autorisation.

¹⁷ Nous reviendrons dans la deuxième partie de ce chapitre sur les autres éléments constitutifs de la procédure d'évaluation.

¹⁸ B. JADOT distingue la notice d'évaluation de l'étude d'incidences de la manière suivante: «la notice doit se présenter comme un document *synthétique* comportant une introduction à l'analyse des incidences du projet, que seule l'étude d'incidences éventuellement établira de manière *beaucoup plus fouillée*» (ét.cit., Story-Scientia, 1989, p. 325). La notice d'évaluation doit donc décrire les principaux paramètres du projet pour permettre à l'autorité compétente de décider s'il faut ou non exiger une étude d'incidences.

¹⁹ Pour plus de détails, voy. B. Jadot, *et.cit.*, p. 317 à 320; V. BARTHOLOMÉE, Un instrument juridique de prévention des atteintes à l'environnement: le système d'évaluation des incidences en Région wallonne, *Amén.*, 1989/2, p. 44-45.

¹¹ Article 22 du décret du 11 septembre 1985 et 43 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 décembre 1987.

¹² Le décret déroge ainsi au principe selon lequel les règles de procédure sont immédiatement applicables, en ce compris aux procédures en cours.

¹³ C.E., Etat belge, n° 32.208, du 19 juin 1990, *Amén.*, 1990/3, p. 165.

¹⁴ *M.b.*, 2 octobre 1990, p. 18668.

1er, 4, du décret, pour :

- tout «*permis accordé en vertu de la réglementation des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes*»: cette notion comprend les permis d'exploitation d'un établissement de première ou de deuxième classe délivré conformément au R.G.P.T., de même que les autorisations d'exploitation octroyées sur la base de réglementations qui y renvoient : les permis de valorisation de terril, les autorisations d'exploiter certaines installations d'élimination de déchets toxiques, les permis d'extraction dans le domaine des carrières et les autorisations d'exploiter une décharge de déchets ;
- tout «*permis accordé en vertu des articles 41, 45 et 53 du C.W.A.T.U.*», c'est-à-dire tout permis de bâtir et de lotir ainsi que tout autre permis en tenant lieu ou emportant de plein droit délivrance des permis de bâtir ou de lotir ;
- tout «*acte administratif, énuméré par l'exécutif, pris en application des lois, décrets et règlements, décidant de réaliser ou de permettre de réaliser un projet en tout ou en partie*»: l'habilitation donnée à l'Exécutif pour déterminer d'autres actes administratifs soumis au système d'évaluation des incidences est particulièrement large en ce qu'elle permet à l'Exécutif non seulement de désigner d'autres «*autorisations*» en matière d'environnement ²⁰, mais aussi d'autres types d'actes à portée plus générale tels que les différentes sortes de plans actuellement existants dans la réglementation wallonne ²¹, les arrêtés d'expropriation, les décisions administratives d'effectuer des travaux, etc...

L'Exécutif a déjà usé de cette habilitation en englobant dans le champ d'application du système d'évaluation «*les autorisations relatives aux circuits ou terrains utilisés de façon permanente pour l'organisation de courses, d'entraînement et d'essais de véhicules automoteurs, visés par l'arrêté royal du 10 juin 1976*» et «*les projets d'affectation de terres incultes ou*

d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive» ²².

La restriction du champ d'application de l'obligation d'établir une notice d'évaluation qui figurait à l'article 5, § 3, de l'arrêté du 10 décembre 1987 a été annulée par le Conseil d'Etat le 20 avril 1990 ²³ et n'a pas été reprise dans l'arrêté du 19 juillet 1990. De même, à la suite de l'arrêt précité du 24 mai 1988 de la Cour d'arbitrage, l'arrêté du 19 juillet 1990 ne reprend plus l'article 2, § 2, 2°, de l'arrêté du 10 décembre 1987 qui soumettait à cette obligations certaines installations relatives aux combustibles nucléaires et aux déchets radioactifs ; il ressort en effet de cet arrêt qu'en tant que règle de procédure, l'évaluation des incidences ne peut être imposée qu'à des autorisations relatives à des domaines relevant de la compétence régionale ²⁴.

10. En plus de la notice d'évaluation, certains projets sont en outre soumis à une étude d'incidences et aux autres formalités qui s'en suivent, soit que la réglementation l'impose automatiquement, soit que l'autorité compétente juge que leurs effets sur l'environnement risquent d'être importants :

- Sont ainsi soumis d'office à une étude d'incidences les projets repris à l'annexe I du décret ²⁵ et les projets visés par toute autre réglementation ²⁶, soit actuellement les projets énumérés à l'article 2, § 2, de l'arrêté du 19 juillet 1990. L'autorité compétente n'a dans ces cas qu'une compétence liée, ces projets étant considérés légalement comme présentant des incidences importantes sur l'environnement.
- Selon que l'autorité compétente estime que les incidences des autres projets sur l'environnement risquent d'être importantes ou peu importantes, elle les soumet à une étude d'incidences ou les en dispense. L'autorité compétente a ici un pouvoir d'appréciation qu'elle exerce non seulement sur base des renseignements contenus dans la notice d'évaluation et, en vertu de l'article 9 du décret et de l'article 3, § 1er, de l'arrêté du 19 juillet 1990, d'un système de normes d'évaluation arrêté par l'Exécutif mais aussi sur base de toute autre in-

²² Article 2, § 2, 1° et 4°, de l'arrêté du 19 juillet 1990.

²³ C.E., Asbl Inter-Environnement-Wallonie, n° 34.780, du 20 avril 1990, *Amén.*, 1990/2, p. 109.

²⁴ Il résulte que les matières nationales qui ont un rapport direct avec l'environnement échappent à l'évaluation des incidences prévue par une réglementation régionale ; il appartient au législateur national de transposer pour ces matières le système d'évaluation des incidences prévu pour la directive européenne du 27 juin 1985.

²⁵ Article 9, alinéa 2, du décret du 11 septembre 1985 : ces projets correspondent aux projets sélectionnés dans l'annexe I de la directive C.E.E.

²⁶ Article 10, § 4, du décret du 11 septembre 1985.

Sont soumises au décret non seulement les autorisations relatives à une première installation, mais aussi celles qui concernent une extension, une modification ou un renouvellement.

²⁰ Cette appellation vise les actes administratifs individuels délivrés le plus souvent à la suite d'une demande en vue d'intervenir sur un élément localisé du milieu physique : autorisation de captage d'eaux, de déversement d'eaux usées etc...

²¹ Plans d'aménagement du territoire, plan d'égouttage, classification des terrils, plan d'élimination des déchets...

formation qu'elle juge utile (art. 10, § 1er, al. 1, du décret).

- Il en découle que le pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente pour décider de prescrire ou non une étude d'incidences est plus ou moins large selon la formulation plus ou moins contraignante du système de normes d'évaluation.

Pour l'heure, l'Exécutif n'a pas encore adopté un tel système de normes d'évaluation. L'article 3, § 2, de l'arrêté du 19 juillet 1990 prévoit qu'à titre transitoire, «*les dispositions du § 2 de l'article 2 tiennent lieu de système de normes d'évaluation*»²⁷.

Une fois qu'elle a prescrit l'établissement d'une étude d'incidences, «*l'autorité compétente établit*

²⁷ La portée de cette disposition est sujette à controverse. Si elle a visiblement pour effet de soumettre d'office à l'étude d'incidences tous les projets repris à l'article 2, § 2, la situation est plus confuse en ce qui concerne les autres projets tant que le système de normes d'évaluation ne sera pas entré en vigueur : du fait qu'ils ne figurent pas dans la liste de l'article 2, § 2, seraient-ils dispensés d'office du reste de la procédure d'évaluation, l'autorité compétente ne disposant pas du pouvoir d'imposer l'établissement d'une étude d'incidences ? Une telle interprétation n'irait-elle pas à l'encontre du régime organisé par le décret, qui ne prévoit pas d'hypothèses de dispense d'office et qui octroie à l'autorité compétente un pouvoir d'appréciation, lequel ne pourrait être totalement lié par le système de normes d'évaluation que pour les cas où l'étude d'incidences est obligatoire ? Dans son arrêt précité du 20 avril 1990, le Conseil d'Etat a condamné une telle dispense d'office :

«C'est en violation de l'article 10, § 4, du décret que l'article 4 de l'arrêté du 10 décembre 1987 interdit à l'autorité de prescrire une telle étude (d'incidences) dans les cas qu'il détermine».

Mais ici, comme il ne s'agit que d'une disposition transitoire d'un arrêté transitoire, une telle interprétation ne pourrait-elle malgré tout être admise ? En effet, en l'absence de système de normes d'évaluation, comment l'autorité compétente pourrait-elle déterminer les cas dans lesquels un projet risque d'avoir des incidences importantes sur l'environnement ?

Le décret ne définit-il pas lui-même le système de normes d'évaluation comme «ensemble des normes, listes, critères de décision, directives et recommandations arrêtées conformément au présent décret et s'imposant à l'autorité compétente» ? Dès lors, le législateur décretaal n'a-t-il pas reconnu à l'Exécutif le pouvoir, par l'adoption de ce système de normes d'évaluation, de dispenser de l'étude d'incidences toute une série de petits projets pour lesquels la notice d'évaluation peut suffire pour permettre à l'autorité compétente de statuer en connaissance de cause ? Est-il par ailleurs admissible qu'il y ait plusieurs centaines d'appréciations différentes (puisqu'il y a plusieurs centaines de communes, sans compter les autres autorités compétentes) sur ce qu'il y a lieu de considérer comme un projet risquant d'avoir des incidences importantes sur l'environnement ? N'y a-t-il dès lors pas un risque de discrimination dans l'application de la *procédure* d'évaluation des incidences, qui ne concerne pas le fond mais seulement le traitement procédural du dossier ? Une telle interprétation n'aurait-elle pas, enfin, le mérite d'éviter à l'heure actuelle un contentieux dont l'utilité n'apparaît pas évidente, le débat relatif au risque d'incidences importantes de certains projets devant de préférence avoir lieu au niveau politique régional plutôt qu'au niveau juridictionnel (En vertu de l'article 4.2 de la directive C.E.E. du 27 juin 1985, c'est aux Etats membres — et donc aux Régions chez nous — et non aux autorités subordonnées à définir quand les projets énumérés à l'annexe II doivent faire l'objet d'une étude d'incidences. Voy. d'ailleurs l'art. 7 du décret flamand du 28 juin 1985 et le projet d'ordonnance bruxelloise cité en note 2) ?

(son) contenu et (ses) modalités en fonction de l'importance et de la nature des incidences du projet sur l'environnement» (art. 13, al. 1, du décret).

Le contrôle juridictionnel de ces deux décisions administratives «intermédiaires» fera l'objet des n° 24 et 25.

B. L'ABSENCE DES DOCUMENTS D'ÉVALUATION

11. Dès lors que la notice d'évaluation et l'étude d'incidences sont obligatoires, leur absence dans le dossier d'évaluation rend illégale l'autorisation administrative qui y est soumise (art. 5, al. 2, du décret). Mais dans quels cas le juge considérera-t-il ces documents comme absents et dans quels cas les considérera-t-il seulement comme insuffisants (hypothèse dans laquelle le juge devra en outre vérifier si cette insuffisance a empêché l'autorité compétente de se prononcer en connaissance de cause) ?

12. La question a été abordée à plusieurs reprises en France où l'absence de l'étude d'impact autorise le juge à prononcer le sursis à exécution automatique de la décision soumise à son contrôle.

Selon la jurisprudence administrative française, l'absence d'étude d'impact doit être regardée non seulement comme une absence matérielle mais aussi comme une absence juridique. Le juge ordonne dès lors le sursis à exécution lorsque l'étude d'impact n'a pas été réalisée — c'est l'absence formelle pure et simple²⁸ ou lorsqu'un document intitulé «étude d'impact» a été joint au dossier mais qu'il est gravement insuffisant ou qu'il lui manque un des éléments d'information exigé par une telle étude, même de façon sommaire, ce qui oblige le juge, déjà à ce stade, à procéder à un examen superficiel du document intitulé «étude d'impact»²⁹

²⁸ CE. fr. Ministre de l'Industrie, 16 avril 1982, *A.J.D.A.*, 1982, p. 600

²⁹ T.A. Dijon, 8 octobre 1979, Ville de Gevrey-Chambortin, cité dans B. LASSERRE et J.M. Delarue, La jurisprudence administrative française, *A.J.D.A.*, 1983, p. 537 ; R.A. Marseille, 30 octobre 1981, *A.J.D.A.*, 1977, p. 567 ; T.A. Rennes, 25 août 1989, *R.J.E.*, 1990, p. 113 ; C. HUGLO, L'étude d'impact écologique, *G.P.*, 1987, p. 712, n° 32. Faisant application de ce critère, le Conseil d'Etat de France a jugé que le document intitulé «étude d'impact» présenté par les auteurs du projet de construction d'un C.E.S. à Roquevaire ne pouvait être regardé comme constituant l'étude d'impact exigée par les textes, dès lors qu'il analysait ni le site et son environnement, ni les effets prévisibles du projet sur ceux-ci, ni les mesures envisagées pour les atténuer (arrêt commune de Roquevaire, du 29 juillet 1983, *Dalloz*, 1984, p. 195, obs. G. PAMBON-TCHIVONDA, *A.J.D.A.*, 1983, n° 10, p. 551).

13. Le juge belge nous paraît pouvoir reprendre à son compte cette conception en englobant l'absence juridique, c'est-à-dire l'inexistence, de la notice d'évaluation et de l'étude d'incidences dans l'hypothèse de l'absence des documents d'évaluation sanctionnée de nullité par l'article 5, al. 2, du décret.

Quoique les cas d'application de la théorie de l'inexistence en droit administratif soient peu nombreux en Belgique, l'acte administratif inexistant peut être défini comme celui qui est entaché d'une irrégularité à ce point grave qu'il ne peut être regardé comme existant juridiquement par quiconque ³⁰.

En l'espèce, pour qu'un document puisse être considéré comme une notice d'évaluation ou une étude d'incidences, il doit nécessairement comporter chacune des rubriques imposées par le décret, l'arrêté ou l'autorité compétente selon le cas ; peu importe à ce stade du contrôle juridictionnel que leur contenu respectif soit présenté de façon sommaire. En effet, à défaut d'une seule de ces rubriques, peuvent-ils encore tenir lieu juridiquement d'un des documents requis par le système d'évaluation des incidences, c'est-à-dire atteindre le triple objectif qui est le leur dans ce système ? L'ommission d'une de ces rubriques ne doit-elle pas être tenue pour une irrégularité suffisamment grave pour que le juge puisse tenir soit la notice soit l'étude pour juridiquement inexistantes et faire en conséquence application du § 2 (nullité d'office) plutôt que du § 1 (nullité en cas de violation d'une formalité substantielle) de l'article 5 du décret ?

Le jurisprudence récente des juges des référés semble aller dans ce sens.

Dans une ordonnance du 6 avril 1990, le Président ff. du Tribunal de première instance de Namur a jugé, après avoir constaté que «*la demanderesse en autorisation d'exploitation n'a déposé aucune analyse des effets prévisibles du projet sur l'environnement et des mesures essentielles pour supprimer ou atténuer les éventuels inconvénients du projet pour l'environnement*», qu'*«il n'y a pas eu, en l'espèce, de notice d'évaluation préalable des incidences du projet sur l'environnement au sens de l'article 7 du décret du 11 septembre 1985»*, et ce bien que le Ministre compétent ait déclaré qu'il y en avait une sous la forme d'un document de 12 pages qui

fournissait un certain nombre d'informations sur le projet ³¹.

Le juge des référés de Liège a pour sa part refusé, le 24 juillet 1990, d'assimiler à une notice d'évaluation des documents simplement requis par le C.W.A.-T.U. à l'appui d'une demande de permis de bâtir ³², alors que d'aucuns estiment au contraire que le contenu requis d'une demande de permis de bâtir ou de lotir (art. 203 CWATU) pourrait être considéré comme allant plus loin en précision que celui de la notice ³³.

C. LES SANCTIONS

14. Les sanctions sont de trois ordres :

a) S'inspirant du droit français, l'article 21 du décret organise une procédure particulière de sursis à exécution en cas de «*non respect des règles du système d'évaluation des incidences*» par «*une autorisation*» ^{33bis}.

Ce sursis à exécution peut être ordonné non seulement par une juridiction mais aussi par une «*autorité administrative*», c'est-à-dire par l'autorité saisie d'un recours administratif contre une autorisation. Les modalités d'application de cette compétence doivent encore être précisées par l'Exécutif. En attendant, l'autorité administrative saisie d'une telle demande appréciera ces modalités sans pouvoir cependant déroger aux deux conditions d'ores et déjà prescrites par le décret, à savoir l'obligation de statuer «*de toute urgence*» et la possibilité d'ordonner «*d'office*» le sursis ³⁴.

³¹ Civ. Namur, (réf.), 6 avril 1990, R.G. n° 36/90, en cause Hanneke et crts / la S.A. Gecachem, inédit.

³² Civ. Liège, (réf.), 24 juillet 1990, *Amén.*, 1990/4, p. 208 : «Il ne semble pas que l'on puisse considérer que les pièces jointes à la demande de permis de bâtir litigieux constituent des documents équivalents à une «notice d'évaluation» minimum au sens du décret».

³³ B. JADOT, *ét. cit.*, Story-Scientia, 1989, p. 349. Pour cet auteur — qui souligne toute la difficulté de la question du fait de l'absence d'intégration du système d'évaluation des incidences sur l'environnement dans les régimes existants d'autorisations — il en va de même pour la demande de permis de valorisation d'un terrier, pour la demande d'autorisation d'implantation et d'exploitation d'une décharge de déchets et pour la demande d'autorisation d'exploitation d'une activité industrielle présentant des risques d'accidents majeurs.

^{33bis} Par son arrêt Gosselain, n° 35.858, du 21 novembre 1990, le Conseil d'Etat a jugé irrecevable une demande de suspension fondée sur cet article 21 «dès lors que les actes attaqués ne sont pas une autorisation au sens de cette disposition mais sont, d'une part, des règlements pris par un conseil communal et, d'autre part, des arrêtés d'approbation émanant du Ministre des Communications».

³⁴ L'article 21 du décret ne prévoit pas d'autres conditions ; il ne subordonne donc pas la mise en oeuvre du sursis à exécution

³⁰ Sur cette question, voy. D. LAGASSE, *L'erreur manifeste d'appréciation. Essai sur les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration*, Bruylant, 1986, p. 474-482.

L'article 21 du décret octroie également cette compétence aux «*autorités juridictionnelles*». Cependant, saisie à ce propos d'une question préjudicielle par le Conseil d'Etat ³⁵, la Cour d'arbitrage a, par un arrêt du 21 décembre 1990 ³⁶, invalidé cette disposition pour violation des compétences du législateur national : «*En ce qu'il habilite toute autorité juridictionnelle et notamment le Conseil d'Etat à ordonner le sursis à exécution d'une autorisation fondée sur le non respect du système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, le législateur décretaal règle la compétence des juridictions et notamment du Conseil d'Etat. Ainsi le législateur décretaal règle une matière réservée par la Constitution au législateur national*» (considérant B 4). Et la Cour d'arbitrage de conclure à la violation par l'article 21 précité des règles de répartition des compétences «*dans la mesure où il habilite toute autorité juridictionnelle à ordonner le sursis à exécution d'une autorisation*» ³⁷.

Cet arrêt laisse certes intacte, telle qu'elle est prévue par ce même article 21, la compétence de l'autorité administrative d'ordonner un tel sursis (voir ci-dessus) de même que la compétence générale de suspension du Conseil d'Etat en vertu de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et celle du juge des référés résultant de l'article 584, alinéa 1, du Code judiciaire. Il nous paraît cependant hautement souhaitable que le législateur national adopte rapidement une loi reprenant la disposition du décret jugée contraire à la répartition des compétences des législateurs par la Cour d'arbitrage. En effet, c'est incontestablement en matière de protection de l'environnement que la procédure de sursis à exécution offre le plus d'utilité, en permettant d'éviter que des dommages irréversibles ne se produisent dans l'attente du jugement au fond. Or, la procédure de suspension actuellement organisée par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat peut rarement

être mise en oeuvre vu la difficulté d'invoquer une violation du principe d'égalité en cette matière ³⁸.

b) Selon l'article 5, alinéa 2, du décret, la nullité de l'autorisation «doit» être prononcée par l'autorité compétente ³⁹ et le juge administratif «*en cas d'absence de notice d'évaluation lorsqu'il n'y a pas eu d'études d'incidences*» et «*en cas d'absence d'étude d'incidences lorsqu'elle est prévue par l'article 10, § 4, du décret*», c'est-à-dire lorsqu'elle est prescrite d'office par les textes ou par l'autorité compétente qui estime importantes les incidences du projet ; mais cette nullité ne peut être prononcée qu'à la demande du requérant ⁴⁰.

En outre, l'article 68 de la loi sur l'urbanisme du 29 mars 1962 trouve à s'appliquer. Pour rappel, cette disposition autorise un certain nombre de fonctionnaires à ordonner l'interruption de travaux irréguliers, avec apposition de scellés, et organise un recours de l'intéressé devant le président du tribunal de première instance statuant «*comme en référé*».

c) Enfin, même si le décret du 11 septembre 1985 ne le prévoit pas expressément, il nous semble que l'autorité administrative qui est saisie d'une demande d'autorisation soumise au système d'évaluation des incidences dispose du pouvoir de la déclarer irrecevable si le dossier ne contient pas les documents d'évaluation requis, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 50 du C.W.A.T.U. pour les demandes de permis de bâtir et de lotir. L'article 7 du décret prescrit en effet que la notice d'évaluation doit figurer dans la demande d'autorisation ; l'absence d'un élément aussi essentiel, qui est par ailleurs prescrit à peine de nullité de l'autorisation finale, nous paraît autoriser l'autorité à ne pas poursuivre la procédure tout en informant l'auteur du projet que son dossier n'est pas complet.

§ 2. Les autres formalités du système d'évaluation des incidences

15. Ces formalités ne doivent être observées que lorsque l'autorité compétente a décidé de soumettre un projet à l'étude d'incidences. Ces formalités sont

à la double constatation de l'existence d'un risque de préjudice difficilement réparable et à l'invocation de moyens sérieux comme le requiert par exemple l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Cependant, comme le relève B. JADOT «en vertu des principes généraux, la libre appréciation de l'autorité est limitée par l'obligation de faire reposer sa décision sur des motifs légalement admissibles. En ce sens, l'on conçoit mal que l'autorité prononce le sursis à exécution si n'est pas invoqué devant elle un moyen sérieux touchant au non-respect d'une règle du système d'évaluation» (*ét.cit.*, p. 346 et note 191).

³⁵ Arrêt Asbl Environnement Beez-Long-Sart, n° 34.553, du 30 mars 1990.

³⁶ Arrêt n° 41/90, du 21 décembre 1990.

³⁷ Ce disant, la Cour d'arbitrage confirme sa jurisprudence selon laquelle seule la loi, à l'exclusion du décret, peut régler la compétence d'une juridiction (voy. arrêts n° 46, du 11 février 1988 et n° 66, du 30 juin 1988).

³⁸ A ce sujet, voy. not. J.F. NEURAY, note sous C.E. Ville de Chîmay, du 10 novembre 1989, *J.L.M.B.*, 1990, p. 884-891 et J. HOEFFLER, avis s. C.E., Asbl Comité du quartier Prince d'Orange, du 20 octobre 1989, *Amén.*, 1990/3, p. 155 et s.

³⁹ Est ainsi visée l'autorité statuant sur un recours administratif introduit contre une autorisation.

⁴⁰ Tout comme le Conseil d'Etat de France (Société des ciments français, 23 novembre 1984, *A.J.D.A.*, 1985, n° 1, p. 164, obs. J.C.), nous pensons que le vice de procédure que constitue l'absence de documents d'évaluation n'est pas un moyen d'ordre public et ne peut donc être soulevée d'office par le juge.

tantôt préalables (A), tantôt postérieures (B) à la réalisation de l'étude d'incidences.

A. LES FORMALITÉS PRÉALABLES

16. Préalablement à l'élaboration de l'étude d'incidences, les projets envisagés par les personnes de droit public doivent, selon l'article 12, § 2, du décret, être soumis à une phase de consultation du public, le but de cette phase étant de «*susciter l'apparition d'alternatives au projet initial*», qui «*pourront viser la localisation, la technique d'exécution, les méthodes de résolution du problème, la finalité même du projet*». Ce sont les articles 17 à 24 de l'arrêté du 19 juillet 1990 qui déterminent la procédure de consultation du public qui consiste en une réunion d'information et une enquête publique classique.

Il s'agit là incontestablement d'une *formalité substantielle* eu égard au but qu'elle poursuit.

Le décret permet au ministre compétent de dispenser de l'obligation d'organiser cette procédure les entreprises publiques exerçant leur activité en concurrence avec des personnes de droit privé. Cette décision est susceptible d'un recours en annulation ou en suspension devant le Conseil d'Etat ⁴¹ de même que d'une action devant le juge des référés.

17. A l'inverse de la notice d'évaluation, l'auteur du projet n'établit pas lui-même l'étude d'incidences : à *peine de nullité* de l'autorisation ⁴², l'auteur de projet choisit une personne agréée par l'Exécutif pour réaliser de telles études selon l'article 10, § 5, du décret, mis en oeuvre par les articles 6 à 16 de l'arrêté du 19 juillet 1990.

Les décisions d'agrément ou de refus d'agrément peuvent également être contestées devant le Conseil d'Etat et le juge des référés. D'autre part, l'article 18, § 2, du décret assimile les auteurs d'études d'incidences à des «*personnes chargées d'un service public*» pour l'application du titre IV, chapitre IV, du Code pénal réprimant la corruption.

B. LES FORMALITÉS POSTÉRIEURES

18. Les formalités qui suivent la réalisation de l'étude d'incidences sont essentiellement consultatives :

- d'une part, la consultation du Conseil wallon de

l'environnement et, le cas échéant, de la Commission consultative d'aménagement du territoire (art. 26 de l'arrêté du 19 juillet 1990); ces formalités doivent être tenues pour *substantielles ou non* en fonction des circonstances de chaque espèce.

- d'autre part, indépendamment et parallèlement, la consultation de la population qui doit trouver un «résumé non technique» de l'étude d'incidences dans le dossier et, le cas échéant, une concertation avec elle ⁴³ (art. 15 du décret et art. 27 à 33 de l'arrêté). Cette procédure permet à la population de se prononcer tant sur la qualité de l'étude d'incidences que sur l'admissibilité du projet. L'article 34, prévoit qu'au terme de l'enquête publique et, le cas échéant, de la concertation, «*l'autorité compétente établit un rapport d'incidences*»; il en fixe également le contenu et prescrit sa notification aux diverses parties ainsi que sa publication. Le non respect de ces formalités est sanctionné par la *nullité* de l'autorisation administrative en vertu de l'article 5, alinéa 2, du décret. L'article 18, § 2, du décret prévoit par ailleurs des sanctions pénales pour «*tout qui fera entrave à l'exercice de l'enquête publique ou soustraira à l'examen du public des pièces du dossier*».

Pour le surplus, il est permis de renvoyer à la jurisprudence du Conseil d'Etat en ce qui concerne le contrôle juridictionnel exercé sur le déroulement et les effets de ces procédures – somme toutes traditionnelles – de consultation ⁴⁴.

CHAPITRE II : LE CONTRÔLE DE LA VALEUR DES DOCUMENTS D'ÉVALUATION DES INCIDENCES

19. Dès lors que les documents requis d'évaluation des incidences sur l'environnement sont présents dans le dossier, le juge peut-il pousser son intervention jusqu'à en contrôler le caractère suffisant et à en examiner le contenu ?

Pour répondre à ces questions, il nous faut d'abord rappeler les exigences de la réglementation wallonne relatives au contenu de la notice d'évaluation et de l'étude d'incidences (§ 1). Nous examinons ensuite l'intensité du contrôle juridictionnel par rapport à ces prescriptions : le juge s'attachera-

⁴¹ C.E., de Ligne et cts., n° 103, du 21 décembre 1990 (solution implicite). Par cet arrêt, le Conseil d'Etat a jugé que cette formalité n'est applicable que depuis le 2 octobre 1990 (voir ci-dessus n° 7). Il ne faut dès lors pas s'étonner qu'il n'y a pas encore de jurisprudence à ce sujet.

⁴² Article 5, alinéa 2, du décret.

⁴³ Comme le souligne B. JADOT (*ét.cit.*, Story-Scienia, 1989, p. 341), «la notion de concertation implique que les parties concernées essaient de concilier leurs points de vue respectifs».

⁴⁴ Voy. not. à ce sujet B. JADOT, Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, *J.T.*, 1984, p. 685-691.

til uniquement à contrôler la valeur formelle des documents précités (§ 2) ou contrôlera-t-il également leur valeur interne (§ 3)?

§ 1. Contenu obligatoire et portée des documents d'évaluation des incidences. Rappel.

20. De la définition décrétaie et du contenu réglementaire de la *notice d'évaluation*, il apparaît qu'elle doit se présenter comme «un document synthétique, comportant une introduction à l'analyse des incidences du projet, que seule l'étude d'incidences éventuellement prescrite établira de manière beaucoup plus fouillée»⁴⁵. Le double rôle joué par la notice dans le système d'évaluation des incidences permet également de mieux apprécier quel doit être son contenu : elle doit permettre à l'autorité compétente, tout d'abord, de faire le tri entre les projets soumis ou non à une étude d'incidences⁴⁶ et, ensuite, d'établir le contenu et les modalités de l'étude d'incidences si celle-ci est prescrite⁴⁷. L'article 4, § 1er, de l'arrêté du 19 juillet 1990 énonce plus précisément les trois rubriques que doit au minimum contenir la notice.

Quant à l'étude d'incidences, la réglementation wallonne prévoit l'intervention de trois acteurs pour en déterminer le contenu :

- l'article 14 du décret prescrit d'abord un contenu minimum de l'étude d'incidences en reprenant pratiquement textuellement les termes de l'article 5, § 2, de la directive C.E.E. 85/337 du 27 juin 1985⁴⁸ : outre les trois rubriques qui sont déjà prescrites pour la notice et qui doivent faire l'objet d'une analyse plus fouillée dans l'étude d'incidences, celle-ci doit également comporter un résumé non technique de ces rubriques destiné aux procédures ultérieures de consultation. L'auteur de l'étude devra ici aussi prendre en considération les objectifs précités du décret de même qu'intégrer dans ses analyses les résultats de l'enquête publique préalable éventuelle.
- Selon l'article 13 du décret, il incombe à l'autorité compétente d'«établir le contenu de l'étude d'in-

cidences en fonction de l'importance et de la nature des incidences du projet sur l'environnement».

- Enfin, l'article 5 de l'arrêté du 19 juillet 1990 permet⁴⁹ à l'Exécutif d'adopter, sur avis du Conseil wallon de l'environnement, des normes établissant le contenu des études d'incidences. A ce jour, ce pouvoir n'a pas encore été utilisé.

§ 2. Le contrôle de la suffisance formelle des documents d'évaluation

21. Il ressort de la jurisprudence française⁵⁰ que, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, loin de se contenter de sanctionner leur absence, le juge entend vérifier si les études d'impact sont suffisantes et conformes tant au niveau de leur présentation que de leur contenu. Un contrôle sérieux de la régularité formelle des documents d'évaluation est en effet important, le risque étant grand sinon de voir les auteurs du projet se contenter d'études alibi.

a) Le juge administratif français – et, connaissant la jurisprudence du Conseil d'Etat belge, on peut penser qu'il en ira de même chez nous – est peu formaliste en ce sens qu'il s'est montré peu exigeant à l'égard de la *présentation formelle* du document d'évaluation. Ainsi, il n'a pas attaché d'importance particulière à l'ordre de présentation des rubriques prescrites soit différent de celui prévu dans la réglementation, soit encore que les rubriques soient traitées ensemble alors que la réglementation prévoit des rubriques séparées⁵¹.

Ce refus d'un formalisme excessif ne devrait pas pour autant encourager les auteurs des études à disperser les informations ou à les noyer dans un en-

⁴⁹ Sans que le décret ne contienne une habilitation sur ce point.

⁵⁰ Citée dans : S. HEBRARD, Les études sur l'environnement devant le juge administratif, *R.J.E.*, 1981/2, p. 161 à 175 ; F. TIBERGHEN et B. LASSERRE, Chronique de jurisprudence administrative française, *A.J.D.A.*, 1982, n° 10, p. 592 ; B. LASSERRE, Chronique de jurisprudence française, *A.J.D.A.*, 1983, n° 10, p. 537 à 540 ; F. CABALLERO, Le Conseil d'Etat, ennemi de l'environnement?, *R.J.E.*, 1984/1, p. 3 à 41 ; M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 1984, p. 114 à 121 ; Chr. HUGLO, L'étude d'impact écologique – Bilan des dernières années de jurisprudence pour le 10e anniversaire du décret du 12 octobre 1977, *Gaz.Pal.*, 1987, p. 707 à 717 ; M. PRIEUR, Les études d'impact et le contrôle du juge administratif en France, *R.J.E.*, 1991/1, p. 23 à 37.

⁵¹ C.E. fr., 9 juillet 1982, Min. de l'Industrie, *A.J.D.A.*, 1982, p. 600 ; C.E. fr., Ass. défense de la qualité de vie du Val de Loire, 5 février 1982, *A.J.D.A.*, 1982, p. 471 : «D'un point de vue formel, il n'est pas besoin d'une rubrique spéciale sur ce point (les raisons pour lesquelles le projet a été retenu). Ces raisons peuvent résulter de l'ensemble de l'étude elle-même qui nous paraît en l'espèce avoir été suffisante» (concl. M. PINAULT).

⁴⁵ B. JADOT, *et.cit.*, p. 325, n° 33.

⁴⁶ Articles 1, 5 et 10 du décret.

⁴⁷ Article 13 du décret. Elle est donc utile même lorsque l'étude d'incidences est obligatoire. A ce deuxième rôle, l'on peut y ajouter un troisième, lorsque l'étude d'incidences n'est pas requise : permettre à l'autorité compétente de définir plus aisément les conditions dont il convient d'assortir l'autorisation demandée.

⁴⁸ Le texte initial de la proposition de décret prévoyait huit rubriques minimum qui ont été réduites aux exigences minimales de la directive par des amendements de l'Exécutif : ont ainsi disparu l'évaluation du coût énergétique du projet, son apport en termes d'emplois ou encore l'établissement d'un bilan écologique et énergétique après réalisation du projet.

semble confus⁵²; le juge examine en effet si la présentation suivie dans le document d'évaluation a eu pour effet d'altérer gravement son caractère compréhensible pour le public et pour l'autorité compétente.

b) Il importe ensuite d'examiner à partir de quel seuil le juge considère que les insuffisances affectant le *contenu* même des documents d'évaluation constituent des vices de forme de nature à entraîner l'annulation de la décision prise au vu de l'étude.

Pour reprendre les termes généralement utilisés dans la jurisprudence française, les documents d'évaluation ne doivent pas être «superficiels», «sommaires», «exclusivement descriptifs», mais «précis», «clairs», «complets» et «concrets»⁵³. Est jugée insuffisante l'étude qui ne procède pas, *de manière complète et sérieuse et en tenant compte de l'importance et de la nature de l'ouvrage*, à l'analyse de chacun des éléments d'information requis⁵⁴.

Trois lignes directrices se dégagent ainsi de l'expérience française :

- Les documents d'évaluation doivent tout d'abord être *complets* : ils doivent comporter toutes les informations requises par la réglementation et, le cas échéant, par l'autorité compétente. Chacune des rubriques prescrites doit contenir une description et une analyse complète des éléments qui doivent y figurer⁵⁵.
- Les documents d'évaluation doivent également être *sérieux* : ils ne peuvent se réduire à des affirmations lénifiantes ou à des considérations générales qui ne seraient que des clauses de style valables pour tous les projets du même genre que celui qui est analysé; l'auteur de l'étude doit la concevoir de manière concrète, c'est-à-dire examiner les incidences d'un projet bien déterminé sur

l'environnement⁵⁶.

En outre, ils ne peuvent consister en des documents sommaires, particulièrement pour l'étude d'incidences dont le contenu doit être plus fouillé que celui de la notice d'évaluation. Doivent ainsi être écartés des documents de quelques paragraphes ou des formulaires érigés sous forme de questionnaire-type⁵⁷. En tant qu'«*élément essentiel est spécifique du dossier d'autorisation soumis à l'enquête publique*»⁵⁸ l'étude d'incidences doit contenir une analyse précise et quantifiée, exprimée dans un exposé détaillé⁵⁹.

- Enfin, le contenu des documents d'évaluation doit être *en relation avec l'importance et la nature du projet* et de ses incidences prévisibles sur l'environnement : il s'agit là d'une application du principe général de proportionnalité⁶⁰.

Il est permis de penser que sur tous ces points la jurisprudence belge s'alignera sur la jurisprudence française⁶¹.

⁵⁶ C.E.fr., 7 mars 1986, déjà cité.

⁵⁷ T.A., Toulouse, 24 janvier 1980, cité par S. HEBRARD, *ét. cit.*, p. 169; T.A. Strasbourg, 11 mars 1980, Rauch, *D.S.*, p. 404, note M. PRIEUR.

⁵⁸ T.A. Strasbourg, Province de Hollande Septentrionale, 3 août 1989, *R.J.E.* 1990/1, p. 125 et *D.J.*, 1991, p. 50, note J.F. Flousj : le tribunal se livre à une analyse très formulée de l'étude d'impact présente dans le dossier.

⁵⁹ C.E. fr., 7 mars 1986, déjà cité; T.A. Bordeaux, 22 octobre 1987, Assoc. défense du cadre de vie de Génissac, *R.J.E.*, 1988, p. 163, note S. CARBONNEAU.

⁶⁰ C.E. fr., 10 décembre 1982, Comité régional d'information et de lutte anti-nucléaire de Basse-Normandie, *R.J.E.*, 1983, p. 218; 7 mars 1986, déjà cité, *R.J.E.*, 1985, p. 281; T.A. Grenoble, 24 octobre 1984, Les Amis de la Terre, *R.J.E.*, 1985, p. 205.

⁶¹ Voy. déjà les arrêts suivants :

- *Sur le caractère complet de l'examen du dossier* : en matière de permis d'exploitation, voy. C.E. S.A. Verdegem, n° 23.534, du 6 octobre 1983 : pour apprécier le caractère des lieux, l'autorité doit prendre en considération le développement probable de la zone et vérifier pour quelle affectation future celle-ci est conçue. En matière de plans de secteur : voy. à propos d'avis incomplets de la CRAT, C.E. Vermer et cts., n° 22.072, du 23 février 1982; Abeloos, n° 22.693, du 26 novembre 1982. Voy. aussi l'arrêt Lejeune, n° 35.250, du 22 juin 1990.

- *Sur le caractère sérieux de l'examen du dossier* : en matière de permis d'exploitation, voy. les arrêts commune de Rhode-St-Genèse, n° 16.345, du 2 avril 1974; Doneux, n° 18.828, du 15 octobre 1976; com. de Braine-l'Alleud, n° 18.225, du 15 avril 1977; Gilissen et Nelissen, n° 23.175, du 28 avril 1983. En matière de plans de secteur, le Conseil d'Etat estime que dans l'avis de la CRAT, «des considérations d'ordre général ne sauraient tenir lieu de justification technique suffisante du rejet de ces objections» (arrêts Florizone, n° 20.456, du 24 juin 1980, Pilaete, n° 20.579, du 24 septembre 1980; Vandenblucke, n° 21.239, du 11 juin 1981).

- *Sur le caractère sommaire de l'examen du dossier* : dans son arrêt Chainaye (n° 26.157, du 7 février 1986, *Amén.*, 1987, p. 7), le Conseil d'Etat a annulé un refus de permis d'exploitation au motif que «l'avis de l'inspecteur d'hygiène s'est fait l'écho des doléances de tiers qu'il estime justifiées sans en avoir personnellement vérifié le bien-fondé, malgré une visite des lieux et sans indiquer en quoi elles lui paraissent plus crédibles que le point de vue du demandeur». Dans son arrêt Laurent (n° 35.207, du 19 juin 1990) à propos d'un arrêté d'inhabitabilité d'un loge-

⁵² F. TIBERGHIE et B. LASSERRE, *ét. cit.*, p. 590; M. PRIEUR, *ét. cit.*, *R.J.E.*, 1991/1, p. 28.

⁵³ S. HEBRARD, *ét. cit.*, p. 175.

⁵⁴ Br. LASSERRE, *ét. cit.*, p. 538-539.

⁵⁵ Si l'auteur d'une étude s'abstient d'analyser certains effets du projet sur l'environnement, l'étude doit être considérée comme incomplète : voy. C.E. fr., Decroix, 10 juin 1983, *A.J.D.A.*, 1983, p. 580, à propos de l'installation d'un magasin Carrefour : l'étude d'impact ne contenait pas d'évaluation des effets de la présence de l'établissement sur la commodité du voisinage (bruits, émissions lumineuses, horaires de livraison, jours et heures d'ouverture du centre à la clientèle); C.E. fr., 7 mars 1986, Min. de l'Industrie, *R.J.E.*, 1986, p. 281, concl. P.A. JEANNENEY, note St. Doumb-Bille : l'étude d'impact relative à un projet d'exploitation d'uranium se limitait à un «examen sommaire des nuisances créées, sans analyse précise et quantifiée de l'accroissement du bruit, du trafic de poids lourds et du niveau de radioactivité, ni des conséquences de ce phénomène sur les équilibres biologiques ainsi que sur la santé et la salubrité publiques, les mesures de contrôle et de prévention du risque lié à la radioactivité ne (faisaient) l'objet d'aucun exposé détaillé».

c) L'insuffisance d'un des documents d'évaluation n'est pas prescrite à peine de nullité par l'article 5, alinéa 1, du décret wallon, seule son absence l'étant. Dès lors, conformément au droit commun, elle n'entraînera l'annulation par le Conseil d'Etat ou la suspension par le juge des référés de la décision administrative finale *que si elle est substantielle* : comme toute formalité, l'insuffisance des documents d'évaluation ne sera sanctionnée que dans la mesure où elle apparaîtra déterminante, c'est-à-dire, pour reprendre le critère retenu par la jurisprudence du Conseil d'Etat, que dans la mesure où l'autorité qui a délivré l'autorisation aura été induite en erreur ou n'aura pas pu statuer en connaissance de cause du fait de cette lacune^{61bis}. Il ne faut en effet pas oublier le but poursuivi par la procédure d'évaluation des incidences, qui est précisément de permettre à l'administration compétente de se prononcer en connaissance de cause.

§ 3. Le contrôle de la valeur des documents d'évaluation

22. Le juge ne pourrait-il aussi contrôler la qualité intrinsèque des analyses effectuées par l'auteur de l'étude ou le contenu de ses conclusions à l'occasion d'un recours contre la décision administrative finale ?

Le juge administratif français ne semble pas jusqu'ici très enclin à s'engager dans cette voie et la doctrine ne l'y encourage guère⁶².

Nous pensons pour notre part qu'un contrôle juridictionnel qualitatif des documents d'évaluation se

ment pris par un bourgmestre, le Conseil d'Etat a admis des rapports effectués par l'administration parce qu'ils étaient «précis, concordants et non contestés».

- *Sur la proportionnalité de l'examen du dossier par rapport au projet* : à propos de permis de bâtir, de lotir ou d'exploitation, «il paraît évident que les exigences de précision dans l'examen de la compatibilité d'un projet non résidentiel avec le voisinage immédiat seront fonction de l'importance du projet» (F. HAUMONT, Les activités non résidentielles et leur compatibilité avec le voisinage immédiat, *Amén.*, 1990/1, p. 16).

^{61bis} A propos de permis de bâtir et de lotir : C.E. Vandenberghe, n° 18.489, du 19 octobre 1977 ; Beaumesnil, n° 21.367, du 14 juillet 1981 ; Goret, n° 27.151, du 19 novembre 1986 ; Bul-treys, n° 31.288, du 4 novembre 1988, *Amén.*, 1989/1, p. 15 ; Clercq, n° 33.334, du 8 novembre 1989, *Amén.*, 1990/2, p. 101.

En matière de monuments et sites : C.E. Prov. Flandre Occ., n° 34.062, du 15 février 1990 ; Zandvoorde Polder, n° 35.059, du 7 juin 1990.

⁶² S. HEBRARD, *ét. cit.*, *R.J.E.*, 1981, p. 175. C. HUGLO, *ét. cit.*, p. 716 : «De préférence, il (le juge) constate les lacunes dès lors qu'elles sont évidentes ou sérieusement prouvées plutôt qu'il accepte d'entrer dans un débat pour lequel, sans expertise, il n'est nullement armé». Voy. cependant C.E. fr., 13 janvier 1984, Naudaud ; 23 janvier 1985, Comité de défense... TGV, *rec.*, p. 16 cités par M. PRIEUR, *ét. cit.*, *R.J.E.*, 1991, p. 31.

conçoit tout autant qu'une évaluation purement formelle de ceux-ci.

Certes, comme il s'agira souvent de contestations sur des points fort techniques, il est vraisemblable que le juge ne s'avancera sur ce terrain qu'avec prudence. Nous ne voyons cependant pas ce qui interdirait au juge de censurer des documents d'évaluation contenant des erreurs de fait, que ce soit au niveau de la description ou même des analyses qui y sont contenues, ces erreurs étant le cas échéant décelées à la suite d'une expertise décidée par lui ou diligentée par l'une des parties devant le juge⁶³. Nous ne voyons pas non plus pourquoi il n'en irait pas de même des erreurs manifestes d'appréciations commises par l'auteur de l'étude dans ses conclusions, puisque par définition de telles erreurs sont évidentes et donc susceptibles d'être aperçues par quiconque⁶⁴.

Il appartiendra finalement au juge de donner leur véritable portée aux documents d'évaluation, lesquels doivent constituer bien plus qu'une simple formalité pour être de réels instruments d'information et de décision, ce qui implique nécessairement une certaine valeur intrinsèque.

CHAPITRE III : LE CONTRÔLE DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES^{64bis}

§1er : Les décisions intermédiaires

23. Ces décisions ont en commun de s'inscrire dans le cours de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement : elles n'ont pas pour objet l'autorisation d'exécuter le projet, mais soit la nécessité d'établir une étude d'indidences ainsi que son contenu et ses modalités, soit la dispense de l'enquête publique préalable pour les projets de certaines entreprises publiques.

⁶³ En ce sens, Civ. Marche, réf., 10 avril 1991, R.G. 13/91 et 19/91, Baccus et cts./Idelux, inédit. Comp. ci-dessous n° 32.

⁶⁴ Idem : «Le fonctionnaire délégué connaît les lieux, a pris des informations. Son appréciation (des nuisances) ne semble pas déraisonnable». Comp. ci-dessous n° 33.

En matière de plans de secteur, voy. C.E. S.A. Immobilière Electrobél, n° 23.620, du 25 octobre 1983 : «En l'espèce, les éléments invoqués par le requérant ne suffisent pas à établir que l'appréciation faite par la commission régionale et reprise dans l'arrêté attaqué, serait manifestement déraisonnable».

^{64bis} Les documents d'évaluation des incidences sont supposés échapper à toute critique formelle ou interne.

A. LA DÉCISION SUR LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION (ART. 10, §2 et 4, DU DÉCRET)

24. Une telle décision n'est pas nécessaire lorsque le projet doit «d'office» faire l'objet d'une étude d'incidences en vertu du décret ou de toute autre réglementation. A supposer que l'autorité compétente dispense malgré tout un tel projet de la suite de la procédure d'évaluation, sa décision pourrait être annulée et même, le cas échéant, suspendue par le juge des référés pour violation manifeste des article 9 et 10 du décret ; en pareille occurrence, il ne nous paraît en effet pas exagéré de parler de voie de fait. En outre, à supposer que cette décision échappe au contrôle juridictionnel à ce stade, elle entraînerait en tout cas la nullité de la décision finale du fait de l'absence d'étude d'incidences dans un cas où elle est obligatoire (art. 5, al. 2, du décret).

Dans les autres cas, l'autorité compétente apprécie plus ou moins discrétionnairement si «*les incidences du projet sur l'environnement risquent d'être importantes*» sur base du système – plus ou moins précis – de normes d'évaluation que l'Exécutif doit arrêter conformément à l'article 9 du décret et, en fonction de cette appréciation, décide de prescrire l'établissement d'une étude d'incidences ou d'en dispenser l'auteur du projet. Cette décision sera soumise à un contrôle juridictionnel plus ou moins sévère selon que le juge considérera ou non que l'étude d'incidences et ses suites constituent la règle et donc que la dispense constitue une dérogation à cette règle ⁶⁵. A cet égard, les textes ne nous paraissent conforter qu'une certitude : l'autorité compétente est tenue de procéder à cette appréciation ; encore ne s'agit-il pas là d'une certitude absolue : en effet, l'article 10, §1er alinéa 2 du décret prévoit que si aucune décision n'est intervenue dans les trente jours de la réception de la notice d'évaluation, l'auteur du projet est dispensé tacitement de poursuivre la procédure d'évaluation, ce qui tendrait à conforter l'idée selon laquelle la dispense d'étude d'incidences constitue la règle ⁶⁶. Comme il est difficile de concevoir un contrôle juridictionnel sur une telle dispense tacite octroyée par le décret lui-même ⁶⁷, il est permis de penser que les décisions ex-

presses de dispense seront rares et que le contrôle juridictionnel se portera dès lors essentiellement sur les décisions prescrivant une étude d'incidences.

Par ce contrôle, le juge vérifiera essentiellement si la décision a été précédée d'un examen sérieux des circonstances concrètes du dossier, si elle repose sur des motifs légalement admissibles, c'est-à-dire matériellement exacts et pertinents, si elle respecte la règle de l'égalité et si elle n'est pas entachée d'une erreur de qualification au regard du concept légal de «*projet risquant d'avoir des incidences importantes sur l'environnement*» ⁶⁸. Lorsque le système de normes d'évaluation aura été arrêté par l'Exécutif, ce dernier contrôle s'en trouvera largement facilité ; entretemps, la question de savoir si l'autorité compétente est aujourd'hui réellement libre d'apprécier discrétionnairement le risque d'incidences est sujette à controverse ainsi qu'on l'a vu plus haut (n°10 et note 27) ⁶⁹.

B. LA DÉCISION FIXANT LE CONTENU ET LES MODALITÉS DE L'ÉTUDE D'INCIDENCES (ART. 13 DU DÉCRET)

25. L'Exécutif peut aussi (mais ici il ne doit pas) arrêter des «*normes établissant le contenu des études d'incidences et les modalités de leur réalisation*» (art. 5 de l'arrêté du 19 juillet 1990). Comme le système de normes d'évaluation, elles serviront à la fois de guide à l'autorité compétente et de critère de contrôle au juge.

En attendant ces normes, la liberté d'appréciation de l'autorité compétente ne sera limitée, en dehors des principes généraux du droit administratif (examen sérieux, motifs légalement admissibles et égalité), que par l'obligation de proportionner la décision à l'importance et à la nature des incidences du projet sur l'environnement (art. 13 du décret) et par

ou de refus d'autorisation), que l'autorité compétente a, avant de laisser s'écouler le délai conduisant à la dispense tacite, fait usage de son pouvoir-devoir d'appréciation.

⁶⁸ Une décision administrative doit être censurée lorsque les faits qui y sont invoqués ne correspondent pas aux notions abstraites qui, dans les normes, délimitent le champ d'action de l'autorité et définissent, si peu que ce soit, ce que l'intérêt général requiert aux yeux de l'auteur de la norme. Sur cette question, voy. D. LAGASSE, L'évolution du contrôle des actes administratifs «discrétionnaires» par le Conseil d'Etat de 1971 à 1986, *A.P.T.*, 1987, p. 216-241, spéc. p. 224-226. Sur la nécessité pour toute décision administrative d'être précédée d'un examen sérieux des circonstances concrètes du dossier, voy. *idem*, p. 220-221.

⁶⁹ Les observations qui précèdent valent également pour la décision demandant des informations complémentaires à celles figurant dans la notice d'évaluation (art. 12, §2, al. 3, du décret et art. 17 de l'arrêté).

⁶⁵ En matière d'urbanisme, le juge administratif exerce un contrôle plus sévère sur les décisions de refus de permis que sur les décisions d'octroi, la liberté de construire demeurant la règle (D. LAGASSE, *L'erreur manifeste d'appréciation. Essai... o.c.*, p. 94 et 164).

⁶⁶ En matière d'urbanisme aussi, le législateur a prévu un mécanisme de dispense tacite de permis de bâtir, parce que la liberté de construire demeure la règle. C'est ce que l'on appelle le «permis de bâtir tacite».

⁶⁷ Le juge pourrait tout de même s'assurer dans ce cas, à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision finale (d'autorisation

l'obligation de respecter le contenu minimum de l'étude d'incidences (art. 14 du décret) ⁷⁰.

En outre, cette liberté d'appréciation est également restreinte dans le temps puisqu'une fois expiré le délai de trente jours, dont l'autorité compétente dispose pour décider de prescrire une étude d'incidences, aucune précision quant à son contenu ou à ses modalités ne peut bien entendu plus être non plus apportée.

C. LA DÉROGATION À L'ENQUÊTE PUBLIQUE PRÉALABLE

26. Sur demande, notifiée au Ministre compétent en même temps que le choix de l'auteur de l'étude d'incidences, une personne de droit public peut se voir dispensée de l'enquête publique préalable.

La décision ministérielle de dérogation sera soumise à un contrôle juridictionnel d'autant plus attentif qu'il s'agit d'une exception au principe de l'enquête publique préalable, que l'article 12, §2, alinéa 3 du décret a strictement limité la possibilité de déroger en faveur d'une catégorie bien précise de personnes de droit public, celle des «*entreprises publiques exerçant leur activité en concurrence avec des entreprises de droit privé*» ⁷¹ et qu'en vertu de l'article 17, alinéa 2 de l'arrêté, cette décision doit être motivée formellement ⁷².

En revanche, comme le pouvoir de dérogation est facultatif («*l'Exécutif pourra déroger...*»), la décision du Ministre refusant la dérogation nous paraît devoir être considérée comme relevant davantage de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation et échapper en conséquence au contrôle juridictionnel normal ⁷³; quant au fond de la décision, seuls une erreur

⁷⁰ Voy. également les restrictions suggérées par B. JADOT, *ét. cit.*, Story-Scientia, 1989, p. 339, n°58, déduites de l'organisation générale du système d'évaluation des incidences sur l'environnement.

⁷¹ Comme le souligne à juste titre B. JADOT, (*ét. cit.*, p. 338, n°55), l'on peut en déduire que la dérogation doit être justifiée par des motifs liés au maintien de leur position concurrentielle. Voy. également V. BARTHOLOMÉE, Un instrument juridique de prévention des atteintes à l'environnement : le système d'évaluation des incidences en Région wallonne, *Amén.*, 1989, p. 51, note 91.

⁷² Il est vrai qu'en sa seconde phrase, cet alinéa prévoit la possibilité d'obtenir une dérogation tacite par le seul écoulement du délai de 30 jours dont dispose le Ministre pour statuer. La régularité de cette disposition nous paraît cependant sujette à caution eu égard au libellé très limitatif de l'article 12, §2, alinéa 3, du décret ainsi qu'à l'obligation de motivation figurant dans la première phrase (En ce sens, voy. V. BARTHOLOMÉE, *ét. cit.*, *Amén.*, 1989, p. 48, note 55).

⁷³ Comme c'est le cas pour la délivrance d'un permis de bâtir, à la différence de la décision de refus qui est soumise à un contrôle juridictionnel entier. Voy. note 65 ci-dessus.

de droit, une inexactitude matérielle dans les motifs, un détournement de pouvoir et une erreur manifeste d'appréciation nous semblent donc pouvoir entraîner son annulation ⁷⁴.

D. REMARQUE FINALE

27. A défaut de recours en annulation contre ces trois décisions, faut-il les tenir pour définitives et par conséquent comme ne pouvant plus voir leur régularité mise en cause ultérieurement, par exemple dans le cadre d'un recours contre la décision finale relative à l'autorisation du projet? Nous ne le pensons pas, parce qu'elle ne constituent *qu'un élément d'une «procédure complexe»* au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat ⁷⁵ — élément qui ne sera du reste connu des tiers que dans la phase finale de la procédure d'évaluation ou même seulement lors de la publication de la décision finale — ce que confirme le libellé général de l'article 5, alinéa 2, du décret relatif aux causes de nullité de la décision finale.

§2 La décision administrative finale statuant sur le projet

28. Le système d'évaluation des incidences sur l'environnement a notamment pour but, avons-nous vu, de servir d'instrument de décision pour l'autorité compétente grâce à l'ensemble des données et avis que le dossier d'évaluation permet de rassembler. Comme l'énonce expressément l'article 8 de la directive C.E.E. du 27 juin 1985, «*les informations recueillies... doivent être prises en considération dans la cadre de la procédure d'autorisation*».

A l'instar d'autres procédures d'information de l'autorité compétente, comparables mais souvent moins complètes, le système wallon d'évaluation des incidences sur l'environnement tend à garantir que les incidences importantes d'un projet sur l'environnement ainsi que les observations exprimées à ce sujet par le demandeur, par les autorités consultatives et par le public soient prises en compte par l'autorité compétente, de manière notamment à «*instaurer entre les besoins humains (généralement représentés par le demandeur) et le milieu de vie (généralement représenté par le public) un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement*».

⁷⁴ Sur la censure des erreurs manifestes d'appréciation, voy. not. D. LAGASSE, *ét. cit.* A.P.T., 1987, p. 227-239.

⁷⁵ Au même titre par exemple que la décision du jury d'examen dans une procédure de nomination.

d'un cadre et de conditions de vie convenables» (art. 2 du décret).

Comme le système ne vise pas à orienter dans un certain sens la décision finale (par exemple vers le choix de la solution présentant le minimum de risques ou d'inconvénients du point de vue de la protection de l'environnement), mais à améliorer l'information de l'autorité compétente, *il ne faudra pas s'étonner s'il n'entraînera pas de profonds bouleversements dans le contrôle juridictionnel des décisions finales que nous connaissons aujourd'hui*. Il est ainsi permis de penser que la jurisprudence s'inspirera de celle qui existe en matière d'autorisation d'exploitation, matière dans laquelle la procédure de délivrance des autorisations prévoyait déjà, mais dans une moindre mesure, la prise en considération des effets du projet sur l'environnement, avec la consultation d'experts techniques et une enquête publique.

Le contrôle juridictionnel exercé sur la décision administrative finale concernant le projet — autorisation ou refus d'autorisation, décision publique de réalisation d'un projet, adoption ou refus d'adoption d'un plan... — s'orientera dès lors dans les trois directions que nous connaissons déjà, étant entendu que le système wallon d'évaluation des incidences sur l'environnement facilitera à bien des égards la tâche du juge ⁷⁶:

- A. le contrôle de l'examen sérieux du dossier par l'autorité compétente ;
- B. le contrôle de la motivation formelle de la décision ;
- C. le contrôle du contenu de la décision, c'est-à-dire de ses motifs et du choix final.

A. LE CONTRÔLE DE L'EXAMEN SÉRIEUX DU DOSSIER PAR L'AUTORITÉ COMPÉTENTE

29. Dès sa création, le Conseil d'Etat posa le principe selon lequel un pouvoir conféré à une administration est aussi un *devoir* et donc selon lequel il faut vérifier, même lorsque l'acte attaqué devant lui est qualifié de discrétionnaire ⁷⁷, si son auteur ne s'est pas dérobé à son *pouvoir-devoir d'appréciation*. Il en a notamment déduit que l'autorité administrative ne peut se lier à l'avance mais doit au

contraire procéder à un examen *concret* des circonstances de chaque dossier ⁷⁸, qu'elle doit exercer *personnellement* son pouvoir-devoir d'appréciation sans, par exemple, s'estimer liée par un avis ⁷⁹ et qu'elle est tenue de s'informer, c'est-à-dire de recueillir et d'examiner les éléments de nature à justifier son appréciation ou à réfuter certains arguments avancés dans le cours de la procédure d'élaboration de l'acte ⁸⁰. Dans plusieurs arrêts récents, le Conseil d'Etat a même consacré à titre de principe général de droit l'obligation pour l'administration de rechercher une *information autorisée*, au besoin par le recours à des experts, lorsque les arguments avancés en cours de procédure supposent «*des appréciations techniques exigeant une certaine compétence spéciale*» ⁸¹. Dans certains autres arrêts, il a affirmé qu'il lui incombait de vérifier si l'auteur de l'acte attaqué a procédé à «*La mise en balance des différentes intérêts en cause*», et, dans l'affirmative, si elle fut «*suffisante*», c'est-à-dire sérieuse ⁸², ou encore s'il a procédé à un *examen attentif portant sur tous les éléments pertinents*» ⁸³.

Relevons qu'en matière d'urbanisme, en ce qui concerne l'examen par l'administration de la compatibilité d'un projet avec le voisinage immédiat, le Conseil d'Etat a jugé que cet examen peut ressortir des conditions dont le permis est accompagné ⁸⁴. Cet examen peut encore être déduit d'autres éléments pour autant qu'ils soient pertinents ; tel n'est pas le cas de l'absence de réclamation au cours de l'enquête publique, qui ne dispense nullement l'administration d'y procéder, ou le fait d'imposer des conditions qui ne concernent que l'esthétique du projet ⁸⁵.

⁷⁸ Voy. déjà les arrêts Audenaert, n° 313, du 3 avril 1950 et Grégoire, n° 334, du 7 avril 1950. Voy. plus récemment, les arrêts Houters, n° 19.983, du 18 décembre 1979 et Quintyn, n° 19.843, du 12 avril 1979 ; S.A. J. Maniet, n° 28.857, du 18 novembre 1987 ; Bouckaert, n° 35.292, du 28 juin 1990.

⁷⁹ Voy. les exemples cités dans les Nouvelles — Le Conseil d'Etat, Larquier, 1975, n° 1536 et 1537. Sur l'interdiction de motiver la décision seulement par référence aux avis techniques, voy. D. LAGASSE, La motivation des autorisations d'exploitation, *Rev. comm.*, 1980, p. 109-124 ; J.V. NEVEN, La motivation du permis d'exploiter, *Amén.*, 1988, p. 108.

⁸⁰ Les Nouvelles, *Idem*, n° 1538 et 1539.

⁸¹ Arrêts S.A. Integan, n° 19.671, du 31 mai 1971 ; Van den Heynde, n° 22.238, du 7 mai 1982. Voy. aussi O. DUMONT et D. BATSELÉ, Les principes généraux du droit administratif, *A.P.T.*, 1990/4.

⁸² Arrêts De Hispelaere, n° 21.004, du 5 mars 1981 ; Lambert, n° 23.975, du 15 février 1984 ; Dupont, n° 27.375, du 14 janvier 1987.

⁸³ Arrêt Lejeune, n° 35.250, du 22 juin 1990.

⁸⁴ Arrêts Unikowski, n° 30.097, du 20 mai 1988 ; Degrevé et Dumont, n° 31.659, du 21 décembre 1988.

⁸⁵ Arrêts Ville de Namur, n° 32.648, du 26 mai 1989 ; Degrevé et Dumont, cité à la note 79. Sur le principe de l'examen parti-

⁷⁶ L'on part donc ici du postulat que la notice ou l'étude d'incidences a été valablement réalisée tant sur le plan formel que sur le plan interne et que seule la validité de la décision finale est en cause.

⁷⁷ Sur la notion d'acte administratif «discrétionnaire», voy. not. D. LAGASSE, *ét. cit.*, *A.P.T.*, 1987, p. 216 et D. LAGASSE, Le contrôle du pouvoir «discrétionnaire» de l'administration par le juge, dans *L'administration face à ses juges*, Jeune barreau de Liège, 22 mai 1987, p. 911 et s.

Il y a tout lieu de penser qu'en ce qui concerne l'application par l'administration du système wallon d'évaluation des incidences sur l'environnement, le Conseil d'Etat — et à sa suite les autres juridictions compétentes (juges judiciaires du fond et juges des référés) — veillera d'autant plus attentivement au respect de ces principes de bonne administration que les décisions finales soumises à sa censure rentreront davantage dans la catégorie des «*actes administratifs discrétionnaires*» (voir ci-dessous C). Il vérifiera notamment si en présence d'une notice d'évaluation (voir art. 10, § 3, du décret) ou d'une étude d'incidences incomplète ou insuffisante⁸⁶, l'autorité compétente — en ce compris, logiquement, l'autorité statuant sur recours bien que les textes n'aient pas prévu cette hypothèse — a exigé un complément d'information, si le rapport d'incidences prévu à l'article 1.6 du décret a été établi avec tout le sérieux qu'un document de cette importance exige, ou encore si elle a fait sérieusement usage du pouvoir que l'article 13 du décret lui donne d'établir le contenu et les modalités de l'étude d'incidences «*en fonction de l'importance et de la nature des incidences du projet sur l'environnement*». Dans un ordre d'idées voisin, il veillera peut-être aussi, si l'occasion lui en est donnée, à ce que l'Exécutif wallon ne tarde pas trop à arrêter le système de normes d'évaluation permettant de déterminer les cas où les incidences d'un projet risquent d'être importantes⁸⁷.

B. LE CONTRÔLE DE LA MOTIVATION FORMELLE DE LA DÉCISION

30. En plus des dispositions spécifiques s'appliquant dans chaque matière⁸⁸, les articles 6 et 17 du décret enjoignent à l'autorité compétente de motiver formellement non seulement les refus d'autorisation mais également les autorisations — en ce compris les autorisations conditionnelles —, et ce «*en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs précisés à l'article 2*». Cette exigence étendue de motivation s'explique, comme en matière d'autorisation d'exploitation, par le fait

que le système wallon d'évaluation des incidences sur l'environnement a un but de *conciliation* entre les intérêts écologiques («*le milieu de vie*») et les intérêts que l'on peut qualifier d'économiques («*les besoins humains*»)⁸⁹. Cela signifie d'ailleurs aussi que si l'autorité doit éviter dans toute la mesure du possible d'autoriser des projets qui porteraient gravement atteinte au milieu de vie, elle doit tout autant éviter d'en refuser au seul motif qu'ils auraient certaines incidences, mêmes importantes, sur l'environnement⁹⁰. Aucun de ces deux groupes d'intérêts n'ayant donc de prédominance sur l'autre, les tenants de l'un comme de l'autre doivent trouver dans la décision les raisons pour lesquelles, le cas échéant, la priorité a été donnée à l'un ou à l'autre⁹¹.

Comme en matière d'autorisations d'exploitation également, l'on peut s'attendre à ce que le Conseil d'Etat fasse preuve de sévérité dans son contrôle de la motivation formelle des décisions du fait que la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement implique généralement, lorsqu'elle est complète, l'intervention d'organes consultatifs et l'organisation d'une enquête publique permettant aux tiers de faire valoir les observations qu'appelle à leurs yeux le projet, ainsi que la rédaction d'un rapport d'incidences détaillé:

- la motivation par référence aux avis ne sera donc en principe pas admise; en effet, «*la principale raison d'être de l'obligation de motiver réside dans la considération que l'administré concerné (N.D.A.: cette expression vise aussi bien le demandeur que les tiers ou même d'autres autorités s'étant prononcées sur le dossier) doit pouvoir trouver, dans la décision même qui l'intéresse les motifs sur base desquels elle a été prise, afin notamment qu'il puisse déterminer en connaissance de cause s'il s'indique d'attaquer la décision par un recours en annulation(...). Cette raison d'être n'est pas rencontrée par une simple référence à des avis dont le contenu n'est pas connu*

culier et complet du dossier, voy. J. SALMON, Le Conseil d'Etat, Bruylant, 1987, p. 273-275.

⁸⁶ En ce sens, voy. B. JADOT, *ét.cit.*, Story-Scientia, 1989, p. 344 et l'arrêt qu'il cite en note 180: C.E.fr., 8 mars 1985, Fons-Sicart, R.J.E., 1985, p. 195.

⁸⁷ Voy. à ce sujet l'arrêt Boitquin, n° 25.814, du 6 novembre 1985, par lequel le Conseil d'Etat a condamné l'inertie de l'administration en annulant le refus implicite d'adopter un règlement.

⁸⁸ Voy. not. l'article 10 du R.G.P.T. selon lequel «l'autorité appelée à statuer prend sa décision sous forme d'un arrêté» motivé, et la législation sur l'urbanisme qui prescrit à l'autorité compétente de motiver les décisions de refus de permis, la jurisprudence y ayant ajouté les cas d'octroi de permis sur avis favorable du fonctionnaire délégué précédé d'un avis défavorable et les cas de permis de régularisation.

⁸⁹ Voy. l'art. 2, troisième tiret, du décret: «instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un *équilibre* qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables».

Sur l'objectif de conciliation comparable du R.G.P.T., voy. D. Lagasse, *L'erreur manifeste d'appréciation...*, o.c., 1986, p. 126-129, 140 et 164.

⁹⁰ Voy. note 102 ci-dessous.

⁹¹ Cela ne signifie cependant pas, à notre sens, que le système impose, dans la décision finale, une proportion entre les incidences sur l'environnement et les avantages résultant du projet pour les «besoins humains», puisqu'il ne s'agit que d'un ensemble de procédures nouvelles venant compléter celles qui étaient déjà prescrites pour chaque législation et que c'est dans ces législations seulement que sont prescrites les conditions de fond de la décision finale. Voy. également ci-dessous n° 31.

de l'administré concerné»⁹². Cette jurisprudence n'aura peut-être pas, en matière d'études d'incidences, l'importance qu'elle a en matière d'autorisations d'exploitation du fait de l'article 16 du décret qui prévoit la publicité du «dossier» comprenant notamment les avis techniques et les «correspondances des citoyens». Nous pensons cependant qu'elle conserve toute sa raison d'être, d'une part, parce que ces avis ou correspondances seront rarement concordants et qu'il faudra donc clairement les départager et, d'autre part, parce que la publicité du dossier pendant l'enquête publique ne signifie pas qu'il sera communiqué sous forme de copie⁹³ et que le délai séparant l'enquête publique (et la consultation du dossier) de la décision finale empêchera souvent les administrés de se souvenir avec précision de son contenu. Une motivation minimum nous paraît donc préférable en toute hypothèse de manière à «permettre aux intéressés de connaître les éléments de l'affaire qui ont déterminé la décision» à la seule lecture de celle-ci, pour reprendre la formulation de la jurisprudence.

- seront de même censurées les motivations trop générales, du genre «les inconvénients ne peuvent être ramenés dans les limites des charges normales du voisinage» ou «l'observation des prescriptions réglementaires et des conditions imposées est de nature à obvier aux dangers et inconvénients inhérents à l'exploitation». Pour le Conseil d'Etat, en effet, de telles constatations ne peuvent «par elles-mêmes» constituer une motivation parce qu'il est impossible d'y retrouver les éléments concrets qui ont conduit à une telle constatation et qu'il ne s'agit que d'une «clause de style»⁹⁴. Pour échapper à l'annulation, la décision doit donc être assortie d'une motivation concrète⁹⁵, précise⁹⁶, suffisante – la suffisance de la motiva-

tion dépendant étroitement du contenu du dossier, en particulier des réclamations formulées au cours de l'enquête publique ou par le demandeur dans son recours administratif⁹⁷ – et bien entendu non contradictoire.

- dans le même ordre d'idées, rappelons que le Conseil d'Etat se montre particulièrement attentif à la motivation (souvent formelle) des revirements d'attitude ou contradictions apparentes de l'administration. En effet, l'autorité administrative qui change d'opinion, que ce soit à propos d'un même dossier ou à propos de dossiers semblables, est tenue d'en fournir les raisons, à peine dans le premier cas de violer le principe général de cohérence et dans le second cas de violer le principe de l'égalité des citoyens inscrit dans l'article 6 de la Constitution⁹⁸. Le juge de l'excès de pouvoir exige également une motivation plus étendue lorsque l'administration s'écarter d'un avis préalable contraire⁹⁹.

C. LE CONTRÔLE DU CONTENU DE LA DÉCISION : LE CONTRÔLE DE SES MOTIFS ET DU CHOIX FINAL

31. Il n'appartient sans aucun doute pas au juge administratif ou judiciaire¹⁰⁰ de substituer son appréciation des faits, son jugement de valeur sur les faits, à celle ou celui de l'administration et donc à décider que telle décision plutôt que telle autre devait être prise. Cela ne signifie cependant pas, loin de là, qu'il ne pourrait exercer aucun contrôle sur la légalité interne de la décision finale, sur sa valeur intrinsèque.

Comme le système wallon d'évaluation des incidences sur l'environnement n'est qu'un «ensemble de procédures» (art. 1.1, du décret) et que l'article 2 du décret n'impose des objectifs que pour la mise en oeuvre de ces procédures et non pour la décision finale à prendre par l'autorité compétente¹⁰¹, nous

⁹² Jurisprudence constante depuis une dizaine d'années : voy. not. les arrêts Warnants, n° 21.635, du 3 décembre 1981 ; Andries, n° 22.046, du 18 février 1982 ; Ville de Louvain, n° 21.963, du 4 février 1982 ; Holemans, n° 22.330, du 10 juin 1982 ; De Corte, n° 22.921, du 10 février 1983 ; Asbl Comité des Fonds de Bierges et Jadoul, n° 25.252, du 19 avril 1985 ; Kowal, n° 30.487, du 24 juin 1988. Voy. aussi la note 79.

⁹³ Sous réserve de l'article 28, al. 2, de l'arrêté, qui prescrit à l'autorité compétente l'obligation de délivrer une copie du résumé non technique de l'étude d'incidences à chacune des 20 premières demandes écrites qui lui sont adressées.

⁹⁴ Not. arrêts Andries, n° 22.046, du 18 février 1982 ; Holemans, n° 22.330, du 10 juin 1982 ; De Corte, n° 22.921, du 10 février 1983 ; Gilson et Nélisten, n° 23.175, du 28 avril 1983. En matière d'urbanisme, voy. not. les arrêts Comm. de Dison, n° 29.478, du 2 mars 1988 ; Peeters, n° 30.863, du 23 septembre 1988 ; De corte, n° 31.743, du 12 janvier 1989.

⁹⁵ Not. arrêts Rothier, n° 22.896, du 1er février 1983 ; S.A. Imm. Electrobél, n° 23.420, du 5 juillet 1983 ; Fabry, n° 23.621, du 25 octobre 1983 ; Wittouck, n° 23.764, du 6 décembre 1983 ; Borremans, n° 27.508, du 6 février 1987.

⁹⁶ Arrêt Van Pottelberg, n° 17.816, du 12 octobre 1976.

⁹⁷ Voy. les références citées dans les Tables permanentes du Conseil d'Etat, Procédure non contentieuse, XV, E, h et kb.

⁹⁸ Sur ce point, voy. D. LAGASSE, L'évolution du contrôle..., A.P.T., 1987, p. 222-223, n° 12 et p. 228-229, n° 23. Voy. aussi les arrêts récents C.E., Van Eycken, n° 34.885, du 11 mai 1990 (revirement) et Bouckaert, n° 35.292, du 28 juin 1990 (discrimination).

⁹⁹ *Idem*, n° 13, ainsi que : M.A. FLAMME, La procédure administrative non contentieuse en Belgique. Etat de la jurisprudence administrative et judiciaire, *Rev. comm.*, 1977, p. 103-122 ; L.P. SUE-TENS, Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, *T.B.P.*, 1981, p. 81 et s.

¹⁰⁰ Le pouvoir de contrôle des cours et tribunaux à l'égard de l'administration est aussi sinon plus étendu que celui du Conseil d'Etat : sur ce point, voy. D. LAGASSE, Le contrôle du pouvoir «discrétaire» de l'administration du juge, *ét. cit.*, J.B. Liège, 22 mai 1987, p. 112-113.

¹⁰¹ B. JADOT, *ét. cit.*, Story-Scientia, 1989, p. 343, note 175.

ne pensons pas que le contrôle juridictionnel de la légalité interne de la décision finale s'en trouvera influencé ¹⁰².

Nous nous bornerons en conséquence ci-dessous à un bref rappel des deux voies qui s'offrent à cet égard au contrôle juridictionnel : le contrôle entier de la valeur des motifs de la décision et le contrôle marginal de la valeur de la décision elle-même.

a) LE CONTRÔLE DES MOTIFS DE LA DÉCISION

32. Il ne suffit pas qu'une motivation soit donnée dans la décision finale. Encore faut-il que les motifs énoncés (et non surabondants) soient légalement admissibles, c'est-à-dire matériellement exacts et pertinents au regard de la législation concernant la décision finale en cause.

- Au sujet de l'exactitude matérielle des motifs, rappelons que depuis très longtemps le Conseil d'Etat recourt, pour la contrôler, à des expertises, auditions de témoins ou autres moyens de preuve. Il y recourt même de plus en plus, sans doute compte tenu de la complexité technique grandissante des questions qui lui sont soumises ¹⁰³. L'institution de l'étude d'incidences, comme l'écrit C. Huglo, permettra «d'affiner le contrôle technique du juge et en définitive d'objectiver mieux le débat devant la juridiction administrative» ¹⁰⁴.
- Concernant la pertinence des motifs, rappelons que le Conseil d'Etat vérifie si l'autorité n'a pas appliqué une disposition légale inexistante, inapplicable ou inexactement interprétée et, d'autre part, si les motifs avancés sont en rapport avec le but

¹⁰² Nous paraît donc erronée l'opinion selon laquelle l'autorité compétente ne serait pas autorisée à «prendre, sur base d'une motivation adéquate, une décision défavorable pour l'environnement». Une telle opinion serait exacte si le législateur décretaal avait voulu donner la priorité à l'environnement par rapport à d'autres valeurs, comme la satisfaction des besoins humains. Tel n'est pas le cas, comme l'indique l'objectif de *conciliation* entre ces besoins et le milieu de vie. La seule obligation de l'autorité, il faut y insister, est de «prendre en considération» l'environnement, ce qui constitue déjà un progrès notable par rapport à la situation antérieure : voy. ci-dessus n° 30, au début.

¹⁰³ Voy. les exemples anciens donnés dans *Les Nouvelles*, o.c., n° 1181, ainsi que les arrêts récents suivants : Timmermans, n° 20.693, du 13 avril 1980 ; Piraprez, n° 26.111, du 24 janvier 1986 (descente sur les lieux en vue de vérifier la réalité de l'incommodité résultant d'une exploitation) ; Comité de quartier des Fonds de Berges, ordonnance du 23 avril 1986, (expertise en vue de vérifier une même incommodité) ; Bruynseraede, n° 26.830, du 3 juillet 1986 (expertise portant sur le degré de difficulté des questions d'un concours de recrutement) ; C.E.I., n° 32.905, du 28 juin 1989 (expertise portant sur le caractère anormal du prix d'un soumissionnaire dans un marché public).

¹⁰⁴ C. HUGLO, *et. cit.*, G.P., doctrine, 1987, p. 717. Voy. à ce sujet les arrêts Ryckaert, n° 17.201, du 8 octobre 1975 et Moens, du 15 janvier 1981 dans lesquels le Conseil d'Etat a jugé que les éléments techniques du dossier ne permettaient pas la conclusion contenue dans la décision attaquée, d'ailleurs contredite par un rapport d'expertise judiciaire.

poursuivi par l'administration ¹⁰⁵. Tel est en particulier le cas lorsqu'il s'agit de vérifier la justification d'une discrimination.

Le Conseil d'Etat vérifie également si les motifs répondent au prescrit légal ou réglementaire sur base duquel l'autorité a entendu agir. Les faits allégués doivent correspondre aux notions abstraites, aux concepts qualificateurs qui, dans la réglementation, délimitent son champ d'action en définissant, si peu que ce soit, ce que l'intérêt général requiert aux yeux du législateur ¹⁰⁶.

B. LE CONTRÔLE DU CHOIX CONTENU DANS LA DÉCISION

33. Rappelons que le Conseil d'Etat se montre extrêmement prudent à l'égard des «choix d'opportunité» contenus dans les décisions administratives soumises à sa censure, c'est-à-dire à l'égard des choix par rapport à ce que requiert l'intérêt général non autrement défini par la réglementation. Lorsque celle-ci a laissé à la seule autorité administrative la détermination de ce que requiert l'intérêt général, seul un contrôle d'opportunité – politique et non juridique puisqu'il consiste à émettre un jugement *de valeur* – est encore possible ¹⁰⁷.

Cependant, depuis plus de 15 ans, même dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat ne se refuse plus à exercer tout contrôle. Avant de déclarer qu'il ne peut substituer son appréciation d'opportunité à celle de l'administration, il vérifie en effet :

- si, dans le cas d'espèce qui lui est soumis, il y avait bien matière à poser une appréciation d'opportunité ¹⁰⁸;
- et ensuite si les faits de l'espèce, en ce compris les actes antérieurs de l'administration, autorisaient un choix, c'est-à-dire permettaient deux

¹⁰⁵ N'est par exemple pas pertinent pour justifier une autorisation d'exploitation un motif qui serait d'ordre purement esthétique (arrêt Degrève et Dumont, n° 31.659, du 21 décembre 1988) ou le fait que l'établissement existe déjà (arrêts Andries, n° 19.941, du 12 octobre 1979 ; Ville de Poperinge, n° 24.187, du 29 mars 1984). Voy. aussi J.F. NEVEN, *et. cit.*, p. 111.

¹⁰⁶ Voy. ci-dessus note 68.

¹⁰⁷ C'est ainsi qu'en matière d'autorisations d'exploitation, le juge administratif hésite à exercer un contrôle sur l'efficacité des mesures prescrites par l'administration pour réduire les incommodités (voy. not. les arrêts S.A. Carrières Chartier, n° 16.969, du 11 avril 1975 ; S.A. S.I.E.P.A., n° 20.648, du 17 octobre 1980 ; Severt et cts., n° 20.678, du 28 octobre 1980 ; voy. toutefois aussi l'arrêt Broos n° 35.399, du 5 juillet 1990, rendu en matière de permis de bâtir).

¹⁰⁸ Cette question implique bien entendu de rechercher au préalable si et dans quelle mesure l'auteur de la norme a voulu, par exemple par tel ou tel concept qualificateur inscrit dans la norme, limiter le pouvoir de l'administration en déterminant si peu que ce soit ce qui est nécessaire au bien commun et donc en orientant les choix de l'administration.

ou plusieurs solutions entre lesquelles choisir ou seulement une seule ;

- ou, tout au moins, si l'administration n'a pas dénaturé son pouvoir d'apprécier ce que requiert l'intérêt général en retenant une solution manifestement inopportune. Le Conseil d'Etat entend donc, pour reprendre son expression, «apercevoir le caractère raisonnable de la décision attaquée»¹⁰⁹.

Un des arrêts qui nous paraît le mieux illustrer cette nouvelle jurisprudence demeure l'arrêt Gosseye et Rousseau, n° 23.831, du 20 décembre 1983, qui a annulé un permis de bâtir pour les motifs suivants : *«La loi du 29 mars 1962 impose à toute autorité investie du pouvoir d'accorder une autorisation l'obligation d'examiner la demande en fonction du bon aménagement des lieux. Il s'ensuit que l'autorité compétente est tenue de refuser le permis de bâtir lorsqu'il résulte des éléments de l'affaire que la construction projetée est manifestement de nature à créer un inconvénient excessif pour les voisins, en d'autres termes lorsque la mesure des charges normales du voisinage est dépassée. Tel est peut-être le cas pour un entrepôt.*

*Dans ces circonstances, l'octroi du permis de bâtir est manifestement une décision déraisonnable, c'est-à-dire une décision qu'aucune autorité ne prendrait dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation»*¹¹⁰.

Il est certain qu'en présence d'une étude d'incidences sérieuse, mettant clairement en évidence les

avantages et désavantages du projet du point de vue de l'environnement, le juge administratif disposera de plus d'éléments encore pour exercer cette censure des décisions manifestement déraisonnables, et ce tant en faveur de l'environnement que de l'initiateur du projet.

CONCLUSION

34. Le contentieux concernant le système wallon d'évaluation des incidences n'a pas donné lieu à une jurisprudence abondante jusqu'à présent. L'explication vient certainement du délai dans lequel sont jugées les affaires et du fait que ce système n'est réellement entré en vigueur qu'il y a six mois à peine si l'on prend en considération la date de publication de l'arrêté du 19 juillet 1990 : il faut du temps avant que les nouvelles règles de droit positif ne fassent leur apparition en jurisprudence. De ce fait, la jurisprudence n'a pu prendre position sur tous les points sujets à discussion ou à interprétation et ce ne sera que dans quelques années que l'on pourra réellement faire un premier bilan jurisprudentiel de l'application de ce système, d'autant que l'arrêté du 19 juillet 1990 se présente comme un texte transitoire destiné à combler le vide juridique résultant de l'annulation de l'arrêté du 10 décembre 1987 par le Conseil d'Etat en attendant un nouvel arrêté qui sera, lui, soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, et que ce nouvel arrêté modifiera peut-être fondamentalement le droit positif sur l'une ou l'autre question actuellement litigieuse.

Cela n'a toutefois pas empêché la jurisprudence déjà existante de souligner l'essentiel, à savoir que si l'évaluation des incidences n'est pas une règle de fond mais seulement un ensemble de règles de procédures et de formes, les juridictions chargées du contrôle entendent contrôler attentivement leur mise en oeuvre par les diverses parties en cause. A propos d'une législation qui a fait l'unanimité au Conseil régional wallon, n'est-ce pas là le moins que l'on puisse espérer ?

¹⁰⁹ Pour des exemples en diverses matières, voy. D. LAGASSE, *ét. cit.*, A.P.T., p. 227-239.

¹¹⁰ Pour d'autres arrêts d'annulation fondés sur une erreur manifeste d'appréciation, voy. p. ex.:

— en matière d'urbanisme : les arrêts Van Anderlecht, n° 24.147, du 16 mars 1984 ; Clabots, n° 30.218, du 2 janvier 1988 ; Broos, n° 35.399, du 5 juillet 1990 ; Jonas, n° 35.600, du 28 septembre 1990.

— en matière de nominations : les arrêts Compère, n° 33.782, du 17 juin 1990 ; De Vogelaer, n° 34.896, du 15 mai 1990 ; Keymeulen, n° 35.033, du 1er juin 1990.

— en matière de sanctions : les arrêts Martin, n° 32.882, du 28 juin 1989 ; Van Eycken, n° 34.885, du 11 mai 1990.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	n° 1- 4
CHAPITRE I: LE CONTRÔLE DE L'EXISTENCE DES DOCUMENTS D'ÉVALUATION DES INCIDENCES ET DU RESPECT DES AUTRES FORMALITÉS DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION	n° 5-18
§ 1er. Le contrôle de l'existence de documents d'évaluation	n° 5-14
A. Le champ d'application dans le temps et dans l'espace du système d'évaluation des incidences	n° 6-10
B. L'absence des documents d'évaluation	n° 11-13
C. Les sanctions	n° 14
§ 2. Les autres formalités du système d'évaluation des incidences	n° 15-18
A. Les formalités préalables	n° 16-17
B. Les formalités postérieures	n° 18
CHAPITRE II: LE CONTRÔLE DE LA VALEUR DES DOCUMENTS D'ÉVALUATION DES INCIDENCES	n° 19-22
§ 1er. Contenu obligatoire et portée des documents d'évaluation des incidences. Rappel	n° 20
§ 2. Le contrôle de la suffisance formelle des documents d'évaluation	n° 21
§ 3. Le contrôle de la valeur des documents d'évaluation	n° 22
CHAPITRE III: LE CONTRÔLE DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES	n° 23-33
§ 1er. Les décisions intermédiaires	n° 23-27
A. La décision sur la nécessité de poursuivre la procédure d'évaluation	n° 24
B. La décision fixant le contenu et les modalités de l'étude d'incidences	n° 25
C. La dérogation de l'enquête publique préalable	n° 26
D. Remarque finale	n° 27
§ 2. La décision administrative finale statuant sur le projet	n° 28-33
A. Le contrôle de l'examen sérieux du dossier par l'autorité compétente	n° 29
B. Le contrôle de la motivation formelle de la décision	n° 30
C. Le contrôle de ses motifs et du choix final	n° 31-33
CONCLUSION	n° 34