

Chapitre 5

La participation du public en Région de Bruxelles-Capitale : l'exemple de la législation relative aux permis d'environnement¹

par

Youri Mossoux

1. Si l'enquête publique n'était pas une institution inconnue du droit belge au moment de la création de la Région de Bruxelles-Capitale, les textes européens et parfois la volonté propre du législateur bruxellois ont permis une systématisation du recours à l'enquête publique en droit de l'environnement. La propagation des dispositions instituant des mécanismes de participation du public en droit de l'environnement et l'urbanisme a été exponentielle. Les ordonnances majeures adoptées dans ces domaines comprennent pour la plupart de tels mécanismes. La participation du public peut se définir comme « l'ensemble des mécanismes qui permettent aux particuliers d'influer, de manière directe, mais sans pouvoir décisionnel, sur l'adoption, le contenu et la mise en œuvre des décisions administratives unilatérales relatives au cadre de vie »². Parmi ces mécanismes, l'enquête publique est la technique la plus fréquemment utilisée. Celle-ci peut se définir comme « un mode de participation ponctuelle par lequel, sur invitation de l'autorité, tout particulier [...] peut lui faire part [...] de manière directe, de son avis sur un projet, de manière telle qu'il soit pris en compte par elle dans sa décision et qu'elle l'informe de celle-ci »³. L'enquête publique permet à l'autorité de recueillir des informations afin qu'elle décide en connaissance de cause et aux participants de formuler leurs observations et réclamations sur le projet présenté⁴.

2. Chaque législateur est compétent pour édicter les règles d'élaboration des actes administratifs dans sa sphère de compétence et y inclure un mécanisme de participation du public⁵.

¹ Outre les directeurs de l'ouvrage, l'auteur remercie Maxime Vanderstraeten et Laurie Losseau pour leur lecture d'une version antérieure de ce texte.

² M. DELNOY, « La participation du public », in F. HAUMONT, B. JADOT et Ch. THIEBAUT (dir.), *Urbanisme et environnement*, Bruxelles, Bruylant, Extrait du R.P.D.B., 2009, p. 934.

³ M. DELNOY, *op. cit.*, p. 928.

⁴ C.E., 14 février 2014, n° 226.442, *Thays* ; C.E., 2 mai 2013, n° 223.356, *Havelange*.

⁵ Voy., p. ex., en matière d'urbanisme : C.C., 25 novembre 1997, n° 73/97, B.1.3.

3. Dès les premières années d'existence de la Région de Bruxelles-Capitale, l'enquête publique est présente dans les législations sur le permis d'environnement⁶ et sur l'aménagement du territoire⁷, ainsi que dans les législations relatives aux déchets⁸ et au patrimoine immobilier⁹. À partir de la fin des années nonante, l'enquête publique va entamer la colonisation de l'entièreté du droit de l'environnement. La propagation de cette technique va de pair avec le développement de cette branche du droit. Les principes applicables à l'organisation de l'enquête publique et la prise en compte de ses résultats sont essentiellement issus de la Convention d'Aarhus, des directives européennes¹⁰ et du droit administratif général. Les différentes procédures d'enquête publique prévues en droit bruxellois sont donc très similaires entre elles. Il s'en déduit que la jurisprudence concernant l'une de ces procédures peut, en principe, être utilisée pour l'interprétation du même mécanisme prévu dans une autre législation¹¹. Il en va de même de la jurisprudence qui concerne ces procédures dans le droit régional wallon ou flamand ou le droit fédéral¹². En conséquence, nous concentrerons notre analyse sur l'enquête publique prévue par l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement¹³, en particulier celle qui concerne le permis d'environnement¹⁴. Lorsqu'elles s'avèrent pertinentes, nous y ajouterons

⁶ Voy. l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement. Sur la question de l'évaluation des incidences dans cette ordonnance et les suivantes, voy. la 1^{re} section de la contribution de O. DI GIACOMO et B. GORS dans cet ouvrage.

⁷ Voy. l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

⁸ Voy. l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets. C'est actuellement l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets qui régit la matière. Voy. les travaux préparatoires : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2011-2012, A-273. Concernant cette ordonnance, voy. la contribution de M. KAROLINSKI dans le présent ouvrage.

⁹ Voy. l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier.

¹⁰ Sur ces instruments, voy. *infra*, la section II de cette étude.

¹¹ Voy., p. ex., la banque de donnée Juridict du Conseil d'État qui publie la jurisprudence concernant l'enquête publique pour chaque législation particulière, mais mêle sans distinction des arrêts concernant les plans et les projets en matière d'environnement, d'urbanisme et de conservation du patrimoine dans les différentes régions au sein de l'arborescence « Généralités – Procédure administrative – Enquête publique » et ses différentes sous-sections (<http://juridict.raadvst-consetat.be/index>, consulté le 30 novembre 2014).

¹² La jurisprudence citée dans la présente contribution concerne principalement les législations adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale, mais nous avons également pris en compte un certain nombre d'arrêts concernant d'autres législations lorsque leurs enseignements nous semblaient intéressants. Pour les raisons évoquées *supra*, ils sont transposables à l'interprétation des législations bruxelloises. Nous ne signalerons donc pas qu'ils concernent des affaires extrabruelloises.

¹³ Voy. les travaux préparatoires de cette ordonnance : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1996-1997, A-138. Voy. aussi la contribution de Chr. LEPINOIS dans le présent ouvrage.

¹⁴ Le droit bruxellois comprend bien sûr d'autres techniques de participation comme le « débat public » bisannuel sur l'état d'avancement du programme de mesures et sur les choix en matière de tarification et d'investissement concernant le district hydrographique (art. 54 ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau) et les « concertations » prévues par les articles 3, § 2, et 13, de l'ordonnance du 14 mai 2009 relative aux plans de déplacements qui seront remplacés par les articles des articles 2.3.2, § 2, et 3.2.10 ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie à une date fixée par le gouvernement sur lesquelles cette contribution ne s'étendra pas. Voy. les travaux préparatoires de cette dernière ordonnance : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2012-2013, A-353.

certaines remarques incidentes concernant d'autres législations¹⁵ (Section 4). Mais avant cela, il nous faut rappeler que l'enquête publique est une technique présente depuis plusieurs dizaines d'années en droit belge (Section 1), que son développement récent doit beaucoup au développement du droit international et européen de l'environnement (Section 2) et qu'il peut s'appuyer sur certains droits fondamentaux (Section 3)¹⁶.

Section 1

L'enquête de *commodo et incommodo*

4. Avant même l'adoption des textes européens et internationaux imposant à la Belgique de prévoir la participation du public au processus décisionnel en matière de protection de l'environnement, diverses normes importantes, notamment en droit de l'environnement et de l'urbanisme, instaurent déjà l'obligation de recourir à l'enquête publique dans certaines de procédures administratives qu'elles régissaient¹⁷. Le

¹⁵ Nous citons la référence aux travaux préparatoires de chaque ordonnance dans la première note infrapaginale qui s'y réfère.

¹⁶ Dans le cadre de nos recherches, nous n'avons pas trouvé de doctrine juridique portant spécifiquement sur l'enquête publique en droit bruxellois. Quelques contributions portent tant sur le droit wallon que sur le droit bruxellois : B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », in B. JADOT (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 81 à 158 ; Chr. LARSEN, « Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme », in B. JADOT (dir.), *La participation du public au processus de décision...*, op. cit., pp. 159 à 203 ; D. RENDERS, « Les obligations qui incombent à l'administration après avoir procédé à une enquête publique », in B. JADOT (dir.), *La participation du public au processus de décision...*, op. cit., pp. 203 à 222 ; Fr. DELOBBE, « L'enquête publique en régions wallonne et bruxelloise – un regard pratique », in X., *Voorafname op vriendschap. Vrienden schrijven voor Dirk Lindemans bij zijn 60e verjaardag*, Bruges, die Keure, 2010, pp. 135 à 155. Le lecteur intéressé pourra également se reporter à la doctrine portant sur chacune des législations particulières citées *infra*, qui traite fréquemment de l'enquête publique dans le cadre de son examen global du régime législatif en question.

¹⁷ Par ailleurs, l'enquête publique était également prévue – parfois de façon assez rudimentaire – pour ce qui concerne : l'établissement de normes par l'Institut belge de normalisation (arrêté-loi du 20 septembre 1945 relatif à la normalisation) ; les concessions de péages (art. 6 et 7, arrêté royal du 10 septembre 1875 portant le Règlement relatif aux concessions de péages) ; le défrichement des terrains incultes (art. 12, loi du 25 mars 1847 sur le défrichement des terrains incultes) ; les autorisations d'exploiter des services publics d'autobus (art. 25, arrêté-loi du 30 décembre 1946 portant révision et coordination de la législation relative au transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles, dont l'intitulé a été modifié comme suit par la loi du 29 juin 1984 : arrêté-loi relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars) ; les autorisations d'exploiter des services de taxis stationnant sur la voie publique (art. 5-5 et 22-23, arrêté du Régent du 15 mars 1947 concernant le règlement relatif aux autorisations de transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles) ; dans les communes rurales, la délimitation du territoire communal réservé à l'agriculture, d'une part, et aux plantations forestières, d'autre

règlement général pour la protection du travail¹⁸ (R.G.P.T.), qui s'appliquait notamment aux établissements dangereux, incommodes ou insalubres, prévoyait l'obligation d'accomplir une « enquête *de commodo et incommodo* ». Ainsi, une enquête était prévue dans le cadre des demandes d'autorisation d'exploiter un établissement classé par le R.G.P.T.¹⁹ à l'exception des établissements temporaires²⁰. Cette enquête était organisée par le collège des bourgmestre et échevins dans les 5 jours francs de réception du dossier de la demande. Elle était annoncée durant 15 jours par affichage d'un avis indiquant l'objet de la demande d'autorisation au siège de l'exploitation et aux endroits ordinaires d'affichage. Pendant la durée de l'enquête, la demande d'autorisation et les plans y annexés pouvaient être consultés par tous les intéressés et les observations pouvaient être transmises au membre du collège des bourgmestre et échevins désigné ou au fonctionnaire délégué à cet effet. À l'expiration du délai se tenait une séance de clôture où étaient entendus tous ceux qui le désiraient et à l'issue de laquelle était dressé le procès-verbal de clôture de l'enquête. Les observations écrites et orales recueillies pouvaient être transmises au demandeur d'autorisation²¹. La loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, quant à elle, prévoyait déjà une enquête publique pour l'adoption de différents plans²² et dans certains cas des permis de lotir²³ et des permis de bâtir²⁴. L'enquête publique existait également en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique²⁵, de concessions minières²⁶ ou de répartition des frais des travaux de curage, d'entretien ou de réparation aux cours d'eau non navigables²⁷.

part (art. 35bis, § 1^{er}, Code rural) ; la réglementation de la production et de la distribution (arrêté royal n° 62 du 13 janvier 1935 permettant l'institution d'une réglementation économique de la production et de la distribution) et l'accès à la profession (art. 3, § 3, loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat).

¹⁸ Arrêté du régent du 11 février 1946 portant approbation des titres I^{er} et II du règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.).

¹⁹ Art. 4, R.G.P.T.

²⁰ Art. 16, R.G.P.T.

²¹ Art. 4 à 6, R.G.P.T.

²² Voy. not. : art. 9, 21, 22 et 24, loi du 29 mars 1962.

²³ Art. 57, § 3, et 57bis, § 1^{er}, 1^o, et § 2, loi du 29 mars 1962.

²⁴ Art. 54, § 3, al. 2, loi du 29 mars 1962 et art. 3 à 6, A.R. du 6 février 1971 sur l'instruction et la publicité des demandes de permis de bâtir. Voy. aussi l'A.R. du 5 novembre 1979 déterminant pour la Région bruxelloise, les mesures particulières de publicité applicables à certaines demandes de permis de bâtir et de lotir et créant pour chaque commune de la Région bruxelloise, une commission de concertation en matière d'aménagement local.

²⁵ Art. 2 et 5, loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

²⁶ Art. 25 à 28, lois coordonnées sur les mines, minières et carrières.

²⁷ Art. 19, loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables ; arrêté royal du 29 novembre 1968 fixant la procédure des enquêtes de *commodo et incommodo* et des recours prévus par la loi du 28 décembre 1967, relative aux cours d'eau non navigables.

Section 2

La consécration internationale et européenne du droit à la participation du public

5. Diverses normes internationales de niveau supralégislatif obligent l'État fédéral et les régions à organiser des enquêtes publiques dans certaines de leurs procédures administratives. Le premier grand texte européen qui régit la matière est la directive 85/337/CE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Cette directive oblige les États membres à organiser une enquête publique lorsque la procédure décisionnelle implique la réalisation d'une étude d'incidences. La directive dresse une liste des informations que doit contenir le dossier de la demande de permis qui pourra être consulté par le public. Ainsi, le dossier devra comporter au minimum : « une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier, les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement, un résumé non technique des informations [précédentes] »²⁸. La directive laisse une large marge d'appréciation aux États membres concernant les modalités exactes de l'organisation de l'enquête et notamment la détermination du public concerné²⁹. En outre, la directive impose explicitement que les résultats de l'enquête soient pris en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation³⁰ et que l'autorité informe le public du contenu de la décision, des conditions dont elle est assortie, ainsi que des motifs de celle-ci lorsque cela est prévu par la législation de l'État membre³¹. Quelques années plus tard fut signée la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière qui lie également la participation du public à l'évaluation des incidences³². Un autre texte fondamental adopté après la création de la Région de Bruxelles-Capitale est la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Les rédacteurs de la Convention sont partis du principe qu'il n'y a pas de véritable droit à un environnement sain sans participation citoyenne au processus de décision et pas de participation utile sans accès à l'information environnemental, ni sans droit à un recours effectif contre les décisions des autorités appelées à se prononcer sur des matières liées à l'environnement. Cette Convention

²⁸ Art. 5, § 2, directive 85/337/CE. Voy. aussi la 1^{re} section de la contribution de O. DI GIACOMO et B. GORS dans cet ouvrage.

²⁹ Art. 6, § 3, directive 85/337/CE.

³⁰ Art. 8, directive 85/337/CE.

³¹ Art. 9, directive 85/337/CE.

³² Voy. art. 2, §§ 2 et 6, de la Convention d'Espoo.

visé la participation du public concernant : les décisions relatives aux activités particulières visées à l'annexe I de la Convention et les activités qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement ; les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement ainsi que les règlements et les instruments normatifs qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Concernant plus spécifiquement les plans et programmes, l'Union européenne a adopté la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et la directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. Plus récemment, l'adoption de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement a permis de codifier la directive 85/337/CE et ses diverses modifications.

Les autorités publiques nationales doivent respecter la Convention d'Aarhus et les directives européennes – qui diffèrent légèrement quant à leur contenu – de façon cumulative. Nous n'examinerons pas ici la question du respect de ces instruments par la législation bruxelloise³³, qui ne pose pas de problèmes fondamentaux.

6. L'organisation d'une enquête publique peut également, dans certaines hypothèses, être requise en vertu de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « C.E.D.H. »), qui consacre le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile. Ce droit englobe un niveau minimum de protection de l'environnement sain³⁴.

Section 3

La participation du public en tant que droit fondamental découlant de la Constitution belge et de la Convention européenne des droits de l'homme

7. La participation du public peut découler du droit au respect d'un environnement sain. Ce droit est consacré explicitement par l'article 23 de la Constitution et implicitement par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la C.E.D.H. Ces dispositions

³³ Voy. sur cette question B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », *op. cit.*, pp. 81 à 158 ; Chr. LARSEN, « Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme », *op. cit.*, pp. 159 à 203 ; D. RENDERS, « Les obligations qui incombent à l'administration après avoir procédé à une enquête publique », *op. cit.*, pp. 203 à 222. Voy. aussi Chr. LARSEN, « La directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil – Analyse de la directive et de sa transposition en droit interne », *Amén.-Env.*, 2005, pp. 3 à 25.

³⁴ Voy. *infra*.

n'ont pas exactement les mêmes effets juridiques, mais sont toutes les trois susceptibles de protéger la participation du public³⁵. Schématiquement, l'article 23 de la Constitution peut – dans certaines conditions – permettre au justiciable de contester la suppression, voire la limitation, d'un mécanisme de participation existant³⁶ alors que les articles 8 de la C.E.D.H. et 22 de la Constitution pourraient également – dans certaines conditions – lui permettre de contester l'absence de mécanisme de participation dans un régime normatif qui n'en aurait jamais connu³⁷. L'article 23 de la Constitution impose aux législateurs de réaliser progressivement – et par les moyens qu'ils jugeront bon d'employer – la protection de l'environnement sain et permet, en conséquence, au justiciable d'invoquer l'effet de *standstill*³⁸ qui s'oppose à ce que le législateur réduise *sensiblement* le niveau de protection de l'environnement sain offert par la législation applicable³⁹. Il y a donc un seuil de réduction de la protection à atteindre pour que cette disposition trouve à s'appliquer⁴⁰. Par exception, le législateur pourra toutefois réduire sensiblement ce niveau de protection si cette mesure est raisonnablement justifiée. En outre, la force interprétative de l'article 23 permet d'éclairer les dispositions inférieures qui mettent en œuvre ce droit⁴¹. Parallèlement, le droit au respect de la vie privée et du domicile

³⁵ Voy. pour l'art. 23 de la Constitution : C.C., 14 septembre 2006, 137/2006, B.7.1 à B.8 ; C.C., 31 juillet 2013, 114/2013, B.8 ; C.E., 18 septembre 2003, n° 123.057, *Vanderputten*. Voy. égal. l'avis de la section de législation du Conseil d'État (S.L.C.E.), n° 37.741/2/4 des 10 et 16 novembre 2004, *Doc.*, Parl. wal., sess. 2004-2005, n° 74/1, p. 83. Voy. pour l'art. 8 de la C.E.D.H. et conséquemment pour l'art. 22 de la Constitution : Cour eur. D.H., 8 juillet 2003, *Hatton et crts. c. Royaume-Uni*, § 128 ; Cour eur. D.H., 10 novembre 2004, *Taşkin et crts. c. Turquie*, §§ 115 à 120 ; Cour eur. D.H., 27 janvier 2009, *Tătar c. Roumanie*, §§ 88, 113 et 114 ; C.C., 30 avril 2003, n° 50/2003, B.8.1 à B.8.5.

³⁶ C.C., 14 septembre 2006, 137/2006, B.7.1 à B.8. De plus, si les conditions pour qu'il protège l'environnement sain sont réunies, le droit à la vie privée peut, nous semble-t-il, également être invoqué afin de contester la suppression ou la limitation d'un mécanisme de participation. En effet, une telle mesure devra respecter les conditions des restrictions aux droits fondamentaux, c'est-à-dire qu'elle devra être prévue par la loi et proportionnelle au but légitime poursuivi. La Cour constitutionnelle ne semble, toutefois, pas donner à cette protection une portée supplémentaire à celle de l'article 23 de la Constitution (C.C., 3 mai 2012, n° 58/2012, B.5.1 à B.5.4).

³⁷ Les obligations positives issues du droit à la vie privée imposent à l'État de « mettre en place un cadre législatif et administratif visant à une prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine » (Cour eur. D.H., 27 janvier 2009, *Tătar c. Roumanie*, § 88).

³⁸ Voy. I. HACHEZ et B. JADOT, « Environnement, développement durable et *standstill* : vrais ou faux amis ? », *Amén.-Env.*, 2009, pp. 5 et s. ; Ch.-H. BORN et Fr. HAUMONT, « Le principe de non régression en droit de l'environnement – la situation en Belgique », in M. PRIEUR et G. SOZZO, *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 285 et s.

³⁹ C.C., 19 décembre 2013, n° 177/2013, B.5 ; C.C., n° 102/2011, 31 mai 2011, B.3.2. Même si la Cour ne le dit pas explicitement dans les affaires qu'elle a jugées jusqu'à présent, la norme servant de base à la comparaison devrait être celle qui a instauré le niveau de protection le plus élevé depuis l'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution. Dans le cas contraire, il faudrait admettre que cette disposition autorise un recul sensible de la protection de l'environnement – sans que des motifs d'intérêt général ne le justifient ! – à la seule condition qu'il résulte d'une succession de reculs de faible intensité (I. HACHEZ et B. JADOT, *op. cit.*, pp. 13 et 14).

⁴⁰ Voy. e.a. l'examen auquel se livre la Cour dans C.C., 3 mai 2012, n° 58/2012, B.2.3 et s. Ces conditions ne doivent pas être réunies lorsque l'article 23 est invoqué en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Voy. C.C., 31 juillet 2013, 114/2013, B.8 à B.12.

⁴¹ J.-Fr. NEURAY et M. PALLEMAERTS, « L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge », in *L'environnement, objet d'un droit fondamental*, Waterloo, Kluwer, *Amén.-Env.*, 2008,

implique également un niveau minimum de protection du droit de l'environnement sain⁴². La C.E.D.H. confirme que lorsque les États doivent traiter des questions complexes de politique environnementale et économique, ils sont, en principe, tenus d'organiser des consultations afin de prendre en compte les intérêts des individus et de rechercher un juste équilibre entre le droit à la vie privée et les intérêts concurrents d'autrui et de la société dans son ensemble⁴³. Il faut toutefois rappeler que l'intégration de la protection de l'environnement sain dans la protection de la vie privée est conditionnée au dépassement d'un seuil : seules les nuisances « insupportables »⁴⁴ ou les « atteintes graves à l'environnement »⁴⁵ sont considérées comme susceptibles de toucher le bien-être des personnes et de les priver de la jouissance de leur domicile de manière à porter atteinte à la vie privée et familiale. À cela s'ajoute que pour l'application de ces trois dispositions, le législateur bénéficie d'une marge d'appréciation importante et peut apporter des restrictions aux droits fondamentaux à condition, notamment, qu'elles ne soient pas disproportionnées par rapport au but légitime poursuivi. En conséquence de ces diverses limitations, l'on peut penser que les obligations de participation ou de non régression des mesures de participation issues de la Constitution et de la C.E.D.H. seront rarement violées dans des cas qui ne sont visés ni par la Convention d'Aarhus, ni par les directives européennes. Ces obligations sont, en outre, formulées de façon moins précise et n'offrent donc pas de garanties plus importantes que celles qui sont issues des textes de l'Union européenne et de la Convention d'Aarhus.

Section 4

L'enquête publique dans le droit positif bruxellois : l'exemple de la législation relative aux permis d'environnement⁴⁶

8. Nous examinerons d'abord les hypothèses dans lesquels une enquête publique doit être réalisée et le degré de précocité de l'enquête (§ 1) ; puis, l'organisation de

n° spécial, pp. 153 à 156 ; N. DE SADELEER, « Quelles balises pour le juge ? », in *Les juges et la protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 229. Pour un cas d'application, voy. C.E., 18 septembre 2003, n° 123.057, *Vanderputten*. Voy. aussi l'art. 1^{er} de la Convention d'Aarhus qui précise que la mise en œuvre de la participation du public est destinée à la protection d'un environnement sain.

⁴² Cour eur. D.H., 9 décembre 1994, *López Ostra c. Espagne*, § 51 ; Cour eur. D.H., 19 février 1998, *Guerra et crts. c. Italie*, § 57 ; Cour eur. D.H., 8 juillet 2003, *Hatton et crts. c. Royaume-Uni*, § 96 ; C.C., 30 avril 2003, n° 50/2003, B.8.1 à B.8.5, C.C., 30 avril 2003, n° 51/2003, B.4.5 à B.4.7 ; C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, B.4.3 à B.4.5.

⁴³ Cour eur. D.H., 8 juillet 2003, *Hatton et crts. c. Royaume-Uni*, § 128 ; Cour eur. D.H., 10 novembre 2004, *Taşkın et crts. c. Turquie*, §§ 115 à 120 ; Cour eur. D.H., 27 janvier 2009, *Tătar c. Roumanie*, §§ 88, 113 à 114 ;

⁴⁴ C.C., 14 décembre 2005, 189/2005, B.4.5.

⁴⁵ Voy. Cour eur. D.H., 9 décembre 1994, *López Ostra c. Espagne*, § 51 et la jurisprudence ultérieure.

⁴⁶ Voy. aussi la 1^{re} section de la contribution de O. DI GIACOMO et B. GORS dans cet ouvrage.

l'information préalable (§ 2). Nous déterminerons ensuite quelles sont les personnes qui peuvent participer à l'enquête (§ 3) et dans quelles conditions elles peuvent consulter le dossier administratif (§ 4) et communiquer leurs observations (§ 5). Nous analyserons, enfin, les obligations qui incombent à l'autorité publique lorsqu'elle prend en compte les résultats de l'enquête (§ 6) et motive sa décision (§ 7).

§ 1. Les cas dans lesquels une enquête publique doit être réalisée et le degré de précocité de l'organisation de l'enquête

9. L'enquête doit avoir lieu à un stade précoce de la procédure lorsque toutes les options sont encore sur la table⁴⁷. Parallèlement, elle doit permettre au public de se prononcer en connaissance de cause, notamment en ayant égard aux études d'incidences⁴⁸. Une façon de concilier ces deux exigences est de réaliser deux enquêtes publiques⁴⁹ : une courte enquête préalable à l'étude d'incidence afin que le public donne son avis sur ce que devrait être le cahier des charges de l'étude et une enquête plus longue après l'étude d'incidences qui permet que l'avis du public soit donné en connaissance de cause⁵⁰. Cette méthode plus lourde ne concerne que les établissements les plus dangereux : ceux de la classe I.A ou ceux de la classe I.B lorsqu'une étude d'incidences a été requise⁵¹. Pour les établissements de la classe I.B ne nécessitant pas la réalisation d'une étude d'incidences et les établissements de classe II, il n'y a qu'une courte enquête⁵².

10. L'ordonnance relative aux permis d'environnement impose également la réalisation d'une enquête publique dans certains cas où l'autorité compétente souhaite imposer de nouvelles conditions à l'exploitation lors de la prolongation du permis d'environnement. Le projet de nouvelles conditions d'exploiter et une note

⁴⁷ Art. 6, § 4, directive 2011/92 ; art. 6, § 4, Convention d'Aarhus.

⁴⁸ Art. 6, b), Convention d'Aarhus ; Cour eur. D.H., 27 janvier 2009, *Tătar c. Roumanie*, §§ 113 à 114.

⁴⁹ Voy. art. 21 et 30 de l'ordonnance relative du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. Sur la question de l'évaluation des incidences, voy. la contribution de B. GORS et O. DI GIACOMO dans le présent ouvrage.

⁵⁰ Les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive 2011/92 font référence à l'existence et au contenu de l'évaluation des incidences au titre des informations transmises au public ou consultables par lui. Une enquête postérieure à l'évaluation doit donc nécessairement être organisée.

⁵¹ Art. 42, § 4, ordonnance relative aux permis d'environnement. Voy. pour ce qui concerne les permis d'urbanisme nécessitant une étude d'incidences : art. 130 et 141 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après « CoBAT »). Le CoBAT est le fruit d'une codification effectuée par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 avril 2004 et fut ratifié par l'ordonnance du 13 mai 2004. Voy. not. les travaux préparatoires de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1990-1991, A-108) et ceux de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1991-1992, A-165) toutes deux codifiées par le CoBAT. Voy. aussi, dans le présent ouvrage la contribution de Fr. DE MUYNCK et O. LEGRAND relative aux permis et certificats d'urbanisme et de lotir et celle de M. Quintin relative au patrimoine culturel.

⁵² Art. 40 et 50, ordonnance relative aux permis d'environnement.

explicative sont, préalablement à toute décision, soumis à une enquête publique⁵³. De même, une enquête est prévue en cas de prolongation de permis pour les établissements de classe I.A et I.B⁵⁴. En revanche, l'ordonnance n'impose pas la réalisation d'une enquête préalablement à la délivrance d'un permis pour une installation temporaire.

11. L'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁵⁵, quant à elle, ne prévoit qu'une enquête publique postérieure à la réalisation de l'étude d'incidence⁵⁶. En revanche, l'ordonnance-cadre sur la politique de l'eau institue des modalités de consultation du public préalables à l'enquête publique portant sur le projet de plan de gestion intégrée pour l'ensemble du district hydrographique international de l'Escaut ou, à défaut, du plan de gestion pour la portion du district international situé sur le territoire bruxellois. Durant la phase d'élaboration du plan, le gouvernement crée un site internet dédié à la politique de l'eau et qui sert d'interface entre le public et l'administration. Le public peut émettre des observations sur la politique de l'eau et l'élaboration des plans⁵⁷.

12. En matière de contrat de quartier, l'enquête publique a lieu après l'élaboration du projet de programme quadriennal de revitalisation urbaine et avant son adoption par le conseil communal⁵⁸, mais l'ordonnance organique de la revitalisation urbaine énonce que le gouvernement doit fixer les règles permettant l'implication des habitants du périmètre de revitalisation dès le début de la réflexion relative à l'élaboration du programme. Ainsi, avant l'organisation de l'enquête, la commune doit convoquer l'assemblée générale de quartier ouverte à tous les habitants du quartier afin d'informer les habitants de l'entame de la procédure, de dialoguer avec eux, de les informer des enjeux de la revitalisation urbaine et de recueillir les candidatures des habitants pour la commission de quartier⁵⁹. La commission de quartier doit inter-

⁵³ Art. 62, § 4, al. 3, ordonnance relative aux permis d'environnement. Voy. aussi l'art. 64, § 1^{er}, al. 2.

⁵⁴ Art. 62, § 4, al. 5, ordonnance relative aux permis d'environnement.

⁵⁵ Ci-après « ordonnance plans et programmes ». Voy. les travaux préparatoires : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2003-2004, A-516.

⁵⁶ Il faut noter que l'article 5, § 3, de l'ordonnance du 20 juin 2013 relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale précise que le programme régional de réduction des pesticides fait l'objet d'une enquête publique organisée selon les modalités prévues par l'ordonnance plans et programmes. Voy. les travaux préparatoires de l'ordonnance du 20 juin 2013 : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2012-2013, A-384.

⁵⁷ Art. 51, § 2, ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau. Voy. les travaux préparatoires : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2005-2006, A-302 ainsi que la contribution de Fr. DE MUYNCK sur ce sujet dans le présent ouvrage.

⁵⁸ L'article 6 de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine et l'article 29 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010 portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine font référence aux mesures particulières de publicité prévues par les articles 150 et 151 du CoBAT. Voy. les travaux préparatoires de l'ordonnance : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2007-2008, A-501 et 2009-2010, A-64.

⁵⁹ Celle-ci est, notamment, composée de huit habitants du périmètre éligible désignés par l'assemblée générale, deux personnes issues du secteur associatif et scolaire et une personne issue du secteur économique actifs dans le périmètre (art. 26, arrêté du gouvernement du 27 mai 2010).

venir dans la constatation de la situation de fait (l'état physique) du quartier et contribuer à définir les objectifs et priorités à mettre en œuvre dans le programme de revitalisation urbaine. L'assemblée générale doit être convoquée afin d'être informée de ces objectifs et priorités. Parallèlement à l'enquête publique, la commission de quartier devra également se prononcer sur le projet de programme. Après l'enquête publique, le projet de programme et les résultats de l'enquête devront être présentés à l'assemblée générale. Enfin la commission de quartier devra se prononcer sur les résultats de l'enquête⁶⁰. La mise en place de ces techniques originales de participation n'est pas requise par le droit international ou européen et constitue donc une spécificité bruxelloise.

13. Outre les permis et les plans pour lesquels l'obligation de réaliser une enquête découle en principe d'obligations supranationales, certains textes imposent également la réalisation d'une enquête publique concernant les règlements⁶¹ – règlements régionaux et communaux d'urbanisme⁶² et règlements communaux de bruit⁶³ –, les conventions environnementales⁶⁴ ou les arrêtés de désignation des sites Natura 2000⁶⁵. Il en va de même de l'enquête publique concernant le projet de plan régional Air-Climat-Énergie⁶⁶⁻⁶⁷. Ces textes témoignent donc également d'une initiative

⁶⁰ Art. 27 et 28, arrêté de gouvernement du 27 mai 2010. Il faut remarquer que l'assemblée générale et la commission de quartier agissent également en aval dans le cadre de l'exécution du programme de revitalisation urbaine (art. 30 à 32, arrêté du gouvernement du 27 mai 2010). La commune peut recevoir une subvention pour les frais liés aux activités de participation déléguées à des prestataires externes dans le cadre de l'exécution du programme de revitalisation (art. 7, arrêté du gouvernement du 27 mai 2010).

⁶¹ Bien que les textes réglementaires soient visés par l'article 8 de la Convention d'Aarhus, la différence entre la formulation de cette disposition et celle des articles 6 (concernant les projets) et 7 (concernant les plans et programmes), montre que les parties ne sont pas obligées de prévoir la participation du public pour l'élaboration de leurs règlements concernant l'environnement. On peut toutefois se demander si l'article 8 ne revêt pas une dimension programmatique qui impliquerait une obligation de *standstill* à charge des Parties à la Convention.

⁶² Art. 89 et 92, CoBAT.

⁶³ Art. 8, ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain. Voy. les travaux préparatoires de cette ordonnance : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1996-1997, A-151.

⁶⁴ Art. 7, § 2, de l'ordonnance du 29 avril 2004 relative aux conventions environnementales. Voy. les travaux préparatoires : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2003-2004, A-529.

⁶⁵ Art. 44, ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature. Voy. les travaux préparatoires : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2010-2011, A-225/1 et 2011-2012, A-225/2 et 3 ainsi que la contribution de Fr. DE MUYNCK dans le présent ouvrage.

⁶⁶ Art. 1.4.7 et s. du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie. L'élaboration des plans régionaux Air-Climat-Énergie bien que n'étant pas soumise à la directive 2001/41 (précitée) s'inspire de la procédure d'élaboration des plans prévue par l'ordonnance plans et programmes, en particulier pour ce qui concerne l'enquête publique. Cette volonté de mettre en place des procédures analogues implique que la procédure prévue par le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie respecte les lignes directrices de la directive 2001/41 (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2012-2013, A-353/1, p. 22). Voy. à propos de ces plans, la contribution de M. VANDERSTRAETEN dans le présent ouvrage.

⁶⁷ Le Gouvernement défend par un long argumentaire le fait que le programme de revitalisation urbaine n'est pas un plan au sens de la directive 2001/41/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2009-2010, A-64/1, pp. 5 et 6). On pourrait dès lors en déduire que l'enquête publique prévue par l'ordonnance du 28 janvier

propre au législateur bruxellois⁶⁸. En revanche, la décision d'inscription à l'inventaire des sites d'activité inexploités n'est pas précédée d'une enquête publique⁶⁹.

14. Lorsque l'enquête est prévue, elle constitue une forme substantielle et si elle n'a pas été effectuée l'acte doit, en principe, être annulé⁷⁰. Le principe de l'effet utile de l'enquête implique que l'autorité ne peut arguer du fait qu'une enquête avait été effectuée sur une version antérieure du projet ou du plan – à moins que la version postérieure ne comporte pas de modifications substantielles⁷¹ – et cela même si le nouveau projet ou plan tient compte de l'avis d'une instance de consultation⁷². L'enquête doit

2010 organique de la revitalisation urbaine ne l'a pas été en vertu d'une obligation supranationale pesant sur le législateur bruxellois. La section de législation du Conseil d'État considère toutefois que le programme de revitalisation entre bel et bien dans le champ d'application de la directive 2001/41 (avis de la section de législation du Conseil d'État n° 44.570/4, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2009-2010, A-64/1, pp. 25 à 27).

⁶⁸ Pour ce qui concerne les règlements d'urbanisme, il s'agit de la volonté de soumettre tous les textes généraux (plans, schémas et règlement d'urbanisme) à une procédure d'élaboration similaire (voy. B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », *op. cit.*, p. 106, et la référence aux travaux préparatoires de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1990-1991, A-108/1, p. 13) et pour ce qui concerne les règlements communaux de bruit, le législateur s'est inspiré de la procédure d'élaboration des règlements communaux d'urbanisme (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1996-1997, A-151/1, p. 5). Pour ce qui concerne les conventions environnementales, Benoît Jadot explique cette disposition par l'intention d'éviter que le contenu des conventions ne soit déterminé de façon trop importante par les intérêts particuliers (B. JADOT, « Les cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanisme et d'environnement : l'inexorable évolution », *op. cit.*, p. 107). Concernant l'arrêté de désignation des sites Natura 2000, les travaux préparatoires (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2010-2011, A-225/1, pp. 46 à 49) ne donnent pas d'explication mais se réfèrent simplement à l'arrêt du 3 mars 2004, n° 31/2004 de la Cour constitutionnelle qui, dans une affaire concernant la Région flamande, a jugé qu'« il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décrétoir de prévoir une enquête publique préalablement à la désignation définitive des zones qui sont susceptibles d'être déclarées zones spéciales de conservation. Les directives [applicables en matière de conservation de la nature] ne contiennent à ce sujet aucune obligation » (B.4.3). Art. 253, CoBAT.

⁶⁹ C.E., 14 février 2014, n° 226.442, *Thays*; C.E., 1^{er} octobre 1998, n° 76.063, A.S.B.L. *Greenpeace Belgium et Sleeckx*.

⁷¹ Voy. aussi implicitement : art. 57, ordonnance relative aux permis d'environnement ; art. 5, § 9, al. 2, ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain ; art. 50, § 1, al. 3, et 191, al. 2, CoBAT. Les aménagements destinés à assurer l'accès aux personnes à mobilité réduite ou à améliorer la sécurité sont des modifications accessoires et non essentielles du projet (C.E., 26 novembre 2013, n° 225.613, *Antoniou et Guilmot*). Une modification du cadre juridique – sans modification du projet – n'impose pas que l'enquête soit recommencée (C.E., 20 mars 2014, n° 226.837, *Chenoy*) à moins que les requérants ne démontrent en quoi les résultats de l'enquête auraient été différents en cas de nouvelle consultation (C.E., 20 juin 2013, n° 223.997, *Bernis et Lefèvre*). Jugé également qu'une modification des plans de l'immeuble sans qu'il y ait modification de ses conditions d'exploitation n'implique pas de soumettre cette modification à une nouvelle enquête publique (C.E., 30 novembre 2011, n° 216.573, *Deweirdt*). Voy. aussi sur ces questions : C.E., 2 mai 2013, n° 223.356, *Havelange* ; C.E., 22 octobre 2012, n° 221.121, S.A. *Corfood* ; C.E., 17 mars 2011, n° 212.101, *Petre et crts* ; C.E., 14 juin 2012, n° 219.764, *Somville*.

⁷² C.E., 20 juin 2003, n° 120.764, *Van Bulcke*. En outre, le fait qu'une autorité ait demandé un nouvel avis d'une instance de consultation après une modification du projet effectuée pour répondre à l'avis négatif de cette instance n'implique pas que cette modification soit fondamentale (C.E., 8 août 2013, n° 224.463, *Teller et Herens*).

donc être recommencée en cas de modification fondamentale. Ceci pourrait pousser les administrations et les auteurs de projets ou plans à éviter d'intégrer de telles modifications, même si elles sont pertinentes⁷³. La jurisprudence du Conseil d'État est plus contrastée lorsque la nouvelle version du projet ou du plan tient compte des observations du public, mais la majorité de la jurisprudence se prononce en défaveur de l'organisation d'une nouvelle enquête dans ce cas⁷⁴. Certaines dispositions législatives dispensent l'autorité d'effectuer une nouvelle enquête lorsqu'une enquête a déjà été organisée à propos du même projet. Ainsi lorsqu'une enquête publique a été réalisée avant l'octroi d'un certificat d'environnement, l'autorité ne devra plus en organiser une dans le cadre de la procédure de délivrance d'un permis pour le même projet, à moins que des éléments nouveaux ne justifient l'application de cette mesure⁷⁵.

15. Les modalités procédurales de l'enquête sont également des formalités substantielles⁷⁶. Néanmoins, lorsqu'une enquête publique est irrégulière, l'annulation de la décision subséquente ne peut être poursuivie devant le Conseil d'État que par une personne ayant subi un grief personnel du fait de ces irrégularités ; par exemple, en étant empêchée de faire valoir ses observations en connaissance de cause. Lorsque le requérant a pu faire valoir utilement ses observations, il n'a pas d'intérêt au moyen⁷⁷.

⁷³ J.-Fr. NEURAY, « L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge », *op. cit.*, p. 43.

⁷⁴ C.E., 8 août 2013, n° 224.463, *Teller et Herens* ; C.E., 20 juin 2013, n° 223.997, *Bernis et Lefèvre* ; C.E., 29 juin 2009, n° 194.806, *S.A. Galliford* ; C.E., 26 juin 2009, n° 194.801, *S.A. Cofinimmo* ; C.E., 28 septembre 2007, n° 175.187, *Langevin et Stine* ; C.E., 18 mai 2006, n° 159.023, *Langer. Contra* : C.E., 12 août 2002, n° 109.730, *Vierin*. De plus, lorsque l'administration commande une nouvelle étude de nuisances sonores, qui complète l'étude de bruit présente dans le dossier, afin de vérifier les affirmations des participants à l'enquête selon lesquelles le projet créerait d'importantes nuisances sonores et de prendre position sur ces affirmations en connaissance de cause, elle ne doit pas organiser une nouvelle enquête (C.E., 23 février 2010, n° 201.214, *Wgeuw et Debailleul*). Voy. aussi art. 5, § 9, al. 2, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain et 191, al. 2, du CoBAT. La doctrine critique la jurisprudence défavorable à la réorganisation de l'enquête en raison du fait qu'une nouvelle enquête en bonne et due forme pourrait susciter de nouvelles observations ; même certains de ceux qui ont participé à la première enquête pourraient être en désaccord avec l'évolution du dossier (B. JADOT et M. DELNOY, « Le décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement : avancées et questions », in *Actualité du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement : plans et permis*, Limal, Anthemis, 2009, pp. 297 à 298 ; J.-Fr. NEURAY, « L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge », *op. cit.*, p. 40 ; D. RENDERS, « Les obligations qui incombent à l'administration après avoir procédé à une enquête publique », *op. cit.*, p. 221).

⁷⁵ Art. 36 et 45, ordonnance relative aux permis d'environnement. Voy. pour le permis d'urbanisme : art. 205, CoBAT. Voy. aussi l'art. 67 du CoBAT qui dispense l'autorité d'organiser une enquête publique dans le cadre de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir ou d'un certificat d'urbanisme dans certains cas où une enquête a déjà été réalisée dans le cadre de l'adoption du PPAS applicable dans cette zone.

⁷⁶ C.E., 25 novembre 2003, n° 125.679, *Taburiaux*. Pour rappel, l'enquête publique en elle-même ne constitue pas un acte interlocutoire attaquable devant le Conseil d'État, mais seulement un acte préparatoire de l'acte administratif qui est l'autorisation (C.E., 28 janvier 1983, n° 22.892, *De Leener* ; C.E., 28 janvier 1998, n° 71.275, *Salle-Hacha* et crts.). Il faudra donc attendre la fin de la procédure pour faire valoir les illégalités éventuelles, sauf utilisation de la procédure de référé judiciaire (B. LOMBAERT, « Questions d'actualité relatives au contentieux des enquêtes publiques », in *La participation du public au processus de décision...*, *op. cit.*, p. 233).

⁷⁷ C.E., 26 juin 2014, n° 227.903, *A.R.A.Ch. et crts.* ; C.E., 3 octobre 2013, n° 224.997, *Picalause* ; C.E., 9 septembre 2004, n° 134.772, *Ville de Bruxelles* ; C.E., 12 mai 2005, n° 144.330, *Renard et crts.*

§ 2. L'information préalable

16. L'enquête publique préalable à l'étude d'incidences est organisée dans la commune qui reçoit la demande de permis⁷⁸. Les enquêtes publiques en cas de prolongation des permis de classe I.A et I.B ou en cas de modification des conditions de ces permis sont également organisées dans la commune d'implantation de l'établissement⁷⁹. Les autres enquêtes sont organisées dans les communes concernées par les incidences du projet⁸⁰.

17. Dans d'autres législations, l'organisation de l'enquête publique couvre tout le territoire de la Région⁸¹.

18. Il faut, tout d'abord, informer le public de la possibilité de donner son avis sur le projet. L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 1993 relatif aux enquêtes publiques et aux mesures particulières de publicité en matière d'urbanisme et d'environnement prévoit que l'information préalable s'effectue par affichage. L'affichage doit être utile, c'est-à-dire apposé en un endroit aisément visible du public auquel il est destiné⁸². L'objet de l'enquête doit être suffisamment précis⁸³. L'arrêté du gouvernement ne prévoit pas de publicité par voie électronique. La publicité par voie électronique n'existe pas non plus pour l'application du CoBAT.

19. Les enquêtes publiques concernant les plans font en général l'objet d'une publicité dans la presse écrite, au *Moniteur belge*, par voie de radiodiffusion et de télédiffusion et parfois par voie électronique⁸⁴. La publication dans le périodique communal est utilisée pour les plans communaux⁸⁵.

⁷⁸ Art. 21, ordonnance relative aux permis d'environnement. Le Conseil d'État a jugé que « dans la mesure où » le collège communal n'était pas le demandeur du permis, il n'était pas contraire aux principes généraux de bonne administration que l'administration communale se charge de l'organisation de l'enquête (C.E., 8 novembre 2011, n° 216.191, *Abrassart et al.*). Voy. aussi l'art. 14 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2002 relatif à l'incinération et à la co-incinération des déchets qui mentionne « un ou plusieurs lieux publics, tels les services des autorités communales ».

⁷⁹ Art. 62, § 4, al. 5, et 64, § 1^{er}, al. 4, ordonnance relative aux permis d'environnement.

⁸⁰ Art. 28, al. 3, 2^o, et 30, § 1^{er}; 39, § 2, al. 3, et 40, § 1^{er}, et 50, ordonnance relative aux permis d'environnement.

⁸¹ Voy., p. ex., l'art. 5, §§ 3 et s., de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain ou l'art. 53, § 2, de l'ordonnance-cadre pour la politique de l'eau.

⁸² C.E., 4 juin 1993, n° 43.178, *Hannesse et S.P.R.L. Dematex Nord*. Les informations communiquées par les affiches doivent également être conformes à l'article 6, § 2, de la directive 2011/92. Le simple fait qu'aucune réclamation n'a été introduite durant l'enquête n'est pas de nature à démontrer que les mesures de publicité n'ont pas été accomplies (C.E., 8 novembre 2011, n° 216.191, *Abrassart et al.*)

⁸³ C.E., 5 mai 1964, n° 10.588, *Union allumetière*.

⁸⁴ Voy., p. ex., art. 11, al. 2 et 3, de l'ordonnance plans et programmes; art. 8, § 6, de l'ordonnance-cadre en matière de planification de la mobilité et art. 1.4.9, § 1^{er}, de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie. Paradoxalement, l'article 53 de l'ordonnance-cadre pour la politique de l'eau *n'oblige pas* le gouvernement à annoncer l'enquête publique sur le site internet visé par l'article 51. Certaines enquêtes portant sur des projets de plans qui concernent des sphères géographiques plus restreintes ne sont annoncées que par affichage et par internet (art. 13, § 1^{er}, 29, § 2, 44, § 3, et 50, § 3, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature).

⁸⁵ Art. 15 de l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale. Voy. les travaux préparatoires : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2007-2008, A-498.

20. L'information préalable explique le processus de décision, les modalités d'organisation de l'enquête, de consultation du dossier et d'obtention des renseignements complémentaire. Si la phase d'information préalable du public est active, elle est seulement destinée à informer le public qu'il dispose du droit d'accès au dossier sans reproduire celui-ci dans la publicité active ; le public devra donc effectuer des démarches afin de consulter le dossier⁸⁶.

21. L'annonce de l'organisation de l'enquête est effectuée au moins 48 h avant le commencement de celle-ci⁸⁷. Pour les plans ce délai est généralement plus long⁸⁸.

§ 3. Le public susceptible de participer

22. L'article 3, 19°, de l'ordonnance relative aux permis d'environnement définit le public comme étant « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ». La jurisprudence du Conseil d'État confirme que l'enquête est ouverte à tous, sans devoir justifier d'un intérêt⁸⁹. Les groupements sans personnalité morale devraient pouvoir participer. Les autorités publiques peuvent également participer. Elles y sont parfois explicitement invitées par la législation⁹⁰. Lorsqu'une nouvelle enquête est organisée sur un projet ayant connu une modification importante toute personne peut participer à cette nouvelle enquête même si sa réclamation concerne un aspect du projet qui n'a pas été modifié et à l'égard duquel aucune réclamation n'avait eu lieu lors de la première enquête⁹¹.

23. Le public susceptible de participer à la mise en œuvre de techniques de participation spécifiquement bruxelloises peut être plus restreint. Ainsi pour ce qui concerne la commission de quartier, seuls les habitants et les personnes issues des secteurs économique et associatif du quartier sont concernés⁹².

§ 4. La consultation du dossier

24. L'enquête préalable à l'étude d'incidences permet au public de consulter le dossier de la demande et de déposer ses observations durant une période de quinze jours⁹³. Pour l'enquête publique postérieure à l'étude, le délai est porté à trente

⁸⁶ M. DELNOY, « La participation du public », *op. cit.*, pp. 936 et 937.

⁸⁷ Art. 3, arr. gouv. 23 novembre 1993.

⁸⁸ Voy. art. 5, § 4, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain.

⁸⁹ C.E., 19 décembre 1997, n° 70.438, *Renard*.

⁹⁰ Voy., p. ex., art. 11, al. 3, ordonnance plans et programmes ; art. 5, § 8, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain ; art. 8, § 6, de l'ordonnance-cadre en matière de planification de la mobilité.

⁹¹ C.E., 7 août 2008, n° 185.630, *S.A. Immoebek et crts*.

⁹² Art. 26, arrêté du gouvernement du 27 mai 2010.

⁹³ Art. 21, ordonnance relative aux permis d'environnement.

jours⁹⁴. Les autres enquêtes publiques prévues par l'ordonnance durent quinze jours⁹⁵. Le dossier doit être consultable à l'administration communale chaque jour d'ouverture de 9 à 12 heures et doit pouvoir être consulté un jour par semaine « en soirée »⁹⁶.

25. Les enquêtes publiques concernant les plans durent en général plus longtemps. Ainsi, l'enquête prévue par l'ordonnance plans et programmes et les enquêtes publiques concernant le PRD et le PRAS doivent se dérouler pendant au moins soixante jours⁹⁷. En matière de conservation de la nature, le projet de plan d'action fait l'objet d'une enquête publique de quarante-cinq jours lorsqu'il n'est pas soumis à évaluation des incidences⁹⁸. Le projet de PPAS est soumis à une enquête publique durant trente jours⁹⁹. Le projet d'arrêté de désignation d'un site comme réserve naturelle et le projet de plan de gestion de la réserve font l'objet d'une enquête de trente jours¹⁰⁰. De même, les observations concernant les règlements communaux de bruit et les conventions environnementales peuvent être émises dans un délai de trente jours¹⁰¹. En revanche, l'enquête publique portant sur le projet de plan de gestion intégrée pour l'ensemble du district hydrographique international de l'Escaut ou, à défaut, sur le projet de plan de gestion pour la portion du district international située sur le territoire bruxellois se déroule durant six mois¹⁰².

26. En matière de permis d'environnement, le dossier comprend la demande de certificat ou de permis d'environnement, la déclaration et les compléments qui sont apportés par le demandeur en cours d'instruction de la demande ainsi que tous les documents qui sont élaborés par l'administration à l'occasion de l'instruction de la demande¹⁰³. Pour les projets soumis à étude d'incidences, le dossier soumis à l'enquête publique doit comprendre : la demande de certificat ou de permis ; le cahier des

⁹⁴ Art. 30, § 2, al. 2, ordonnance relative aux permis d'environnement. Il en va de même dans le CoBAT (art. 141).

⁹⁵ Art. 40, § 2, al. 2, 50, 62, § 4, al. 3 et al. 5, et 64, § 1^{er}, al. 2 et al. 4, ordonnance relative aux permis d'environnement. Voy. aussi, en matière de protection du patrimoine l'enquête préalable à la décision de déclasser un bien (art. 239, § 2, CoBAT) et pour le permis d'urbanisme (art. 11, arr. gouv. du 23 novembre 1993).

⁹⁶ Art. 4 et 5, § 1^{er}, al. 2, arr. gouv. du 23 novembre 1993.

⁹⁷ Art. 11, ordonnance plans et programmes et art. 18, § 4, et 25, § 4, CoBAT. Voy. aussi : art. 10 et 15 de l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale ; art. 8, § 6, et 15, § 5, de l'ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité (voy. les travaux préparatoires : *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2012-2013, A-371) et art. 1.4.9, § 1^{er}, de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie.

⁹⁸ Art. 13 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature. Voy. égal. l'enquête publique concernant le projet d'arrêté de désignation d'un site Natura 2000 (art. 44, § 3, de l'ordonnance du 1 mars 2012 relative à la conservation de la nature).

⁹⁹ Art. 48, § 2, CoBAT.

¹⁰⁰ Art. 29, § 2, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature.

¹⁰¹ Art. 8, § 2, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain ; art. 7, § 2, de l'ordonnance du 29 avril 2004 relative aux conventions environnementales.

¹⁰² Art. 53, § 1^{er}, ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

¹⁰³ Art. 3, 7^o, ordonnance relative aux permis d'environnement.

charges de l'étude d'incidences ; l'étude d'incidences ; la décision de clôture de l'étude d'incidences ; le cas échéant, la décision du demandeur d'amender la demande de certificat ou de permis d'environnement ; les amendements éventuels à la demande de certificat ou de permis¹⁰⁴. Afin que le public puisse se prononcer en connaissance de cause, le dossier doit être complet¹⁰⁵ et l'étude d'incidence régulière¹⁰⁶.

27. Le public doit pouvoir obtenir des explications techniques à propos du dossier au moins une demi-journée par semaine et sur rendez-vous en soirée¹⁰⁷. Ajoutons que la législation sur l'accès à l'information environnementale et, s'il y échet, la législation sur l'accès aux documents administratifs s'appliquent aux documents consultables lors de l'enquête publique¹⁰⁸.

28. Pour ce qui concerne l'enquête publique sur les plans prévue par l'ordonnance-cadre pour la politique de l'eau, le public peut consulter le projet de plan à la maison communale de chaque commune de la région, mais doit demander l'accès aux documents de référence et aux informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan¹⁰⁹. Dans les ordonnances plus récentes, la disponibilité des documents soumis à l'enquête publique sur le site internet de la commune¹¹⁰ et de l'IBGE¹¹¹ tend à se répandre.

§ 5. Les réclamations et observations du public

29. Les observations du public sont en principe faites par écrit, mais, pendant au moins une demi-journée par semaine, elles peuvent être faites oralement auprès des agents désignés pour effectuer l'enquête, qui devront dresser un procès-verbal de l'observation¹¹². Dans certaines législations plus récentes, il est explicitement prévu qu'elles peuvent être envoyées par voie électronique¹¹³. L'utilisation des termes

¹⁰⁴ Art. 30, ordonnance relative aux permis d'environnement.

¹⁰⁵ Art. 4, arr. gouv. du 23 novembre 1993 ; C.E., 7 décembre 2010, n° 209.577, *Berckmans* ; C.E., 8 novembre 2002, n° 112.395, *Roquigny*. Mais les documents qui ne sont pas requis par la législation ne doivent pas nécessairement faire partie du dossier (C.E., 15 mai 2012, n° 219.358, *Commune d'Ixelles*). Le requérant doit démontrer que certaines pièces requises par la législation sont absentes du dossier ; il ne suffit pas qu'il démontre l'absence d'inventaire des pièces disponibles (C.E., 23 février 2010, n° 201.221, *Kumps et crts*). De même, il doit démontrer s'être plaint durant l'enquête publique de l'absence de certains documents nécessaires pour qu'il puisse faire valoir ses observations en connaissance de cause (C.E., 16 mars 2010, n° 201.934, *Pierson et al.*).

¹⁰⁶ C.E., 23 novembre 1993, n° 44.964, *Bruneau et Baccus*.

¹⁰⁷ Art. 5, § 1^{er}, arr. gouv. du 23 novembre 1993.

¹⁰⁸ Au sujet de l'accès aux documents administratifs, voy. la contribution de M. LEROY et E. WILLEMART au présent ouvrage.

¹⁰⁹ Art. 53, § 2, ordonnance-cadre pour la politique de l'eau.

¹¹⁰ Art. 15, § 5, ordonnance-cadre en matière de planification de la mobilité.

¹¹¹ Art. 1.4.9, § 2, de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie.

¹¹² Art. 6, arr. gouv. du 23 novembre 1993.

¹¹³ Voy., p. ex., art. 8, § 6, et 15, § 5, de l'ordonnance-cadre en matière de planification de la mobilité ; art. 13, § 1^{er}, 29, § 2, 44, § 3, et 50, § 3, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de

« réclamations » et « observations » ne préjuge en rien du contenu de l'avis qui est fixé librement par la personne qui participe¹¹⁴. Elle sera en règle générale concentrée sur les risques inhérents au projet. Rien ne s'oppose à l'introduction d'une réclamation collective ni à la présentation par le public d'un projet alternatif à celui qu'a présenté le demandeur¹¹⁵. Le Conseil d'État a cependant jugé que l'autorité n'était pas tenue de se prononcer sur un autre projet que celui du demandeur¹¹⁶. Mais, selon nous, cet arrêt signifie seulement qu'elle ne peut pas autoriser une activité pour laquelle il n'y a pas eu de demande, il ne signifie nullement qu'elle ne doit pas en tenir compte ou qu'elle n'est pas tenue de motiver sa décision au regard du projet alternatif¹¹⁷.

30. On signalera que les réclamations et la liste des réclamants sont des informations environnementales au sens de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale. Elles ne sont en principe pas protégées par le droit à la vie privée¹¹⁸. Les réclamations introduites au cours de l'enquête ne doivent toutefois pas faire l'objet d'une concertation ou d'une procédure contradictoire permettant aux membres du public de contester le point de vue d'autres membres¹¹⁹.

31. Les personnes ayant participé à l'enquête sur le permis d'environnement peuvent demander à être entendues par la commission de concertation avant que celle-ci rende son avis¹²⁰. En matière de plan régional de lutte contre le bruit, l'IBGE est chargé d'organiser dans les quinze jours qui suivent la fin de l'enquête une audience publique afin d'entendre les personnes qui en ont fait la demande¹²¹.

§ 6. La prise en compte des résultats

32. Conformément à l'article 8 de la directive 2011/92, les résultats de l'enquête sont pris en compte par l'autorité délivrant le permis¹²² – en principe, l'IBGE ou le

la nature et art. 1.4.9, § 3, de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie.

¹¹⁴ M. DELNOY, « La participation du public », *op. cit.*, p. 938.

¹¹⁵ Chr. LARSEN, « La participation du public au processus décisionnel telle qu'organisée par la Convention d'Aarhus : vers une démocratie environnementale ? », *Onze Omgeving*, 2010/1, p. 28.

¹¹⁶ C.E., 16 février 2000, n° 85.379, *Grevisse*.

¹¹⁷ Voy. C.E., 7 mai 1982, n° 22.237, *A.S.B.L. comité de défense de Saint-Gilles*.

¹¹⁸ L'instance environnementale peut, toutefois, refuser de les transmettre tant que l'enquête n'est pas finie afin d'éviter que des pressions soient exercées sur les réclamants. Voy. S. GUFFENS, « Les exceptions au droit d'accès à l'information en matière d'environnement en Région wallonne », in *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 657, et les décisions de la Commission wallonne de recours citées.

¹¹⁹ C.E., 18 mai 2006, n° 159.023, *Langer*.

¹²⁰ Art. 9, § 2, CoBAT ; art. 7, arr. gouv. du 23 novembre 1993. Sur les commissions de concertation et les différentes instances consultatives de la Région de Bruxelles-Capitale, voy. la contribution de L. LOSSEAU dans le présent ouvrage.

¹²¹ Art. 5, § 7, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain.

¹²² Art. 55, al. 1^{er}, 5°, ordonnance relative aux permis d'environnement. Voy. pour les plans et programmes soumis à évaluation des incidences : art. 14 ordonnance plans et programmes.

collège des bourgmestre et échevins –, sauf pour ce qui concerne l'enquête préalable à la réalisation de l'étude d'incidences qui est prise en compte par le comité d'accompagnement ou le gouvernement lorsqu'ils arrêtent définitivement le cahier des charges de l'étude¹²³. En amont, les instances chargées de remettre leur avis dans la procédure de délivrance du permis après que l'enquête est finie ont, en principe, connaissance des résultats de l'enquête et les prennent en compte afin de remettre leurs avis. Il s'agit notamment de la commission de concertation¹²⁴, du collège des bourgmestre et échevins et de l'administration de l'aménagement du territoire¹²⁵.

33. Dans certaines législations, il n'y pas de disposition indiquant explicitement que l'autorité doit prendre en considération les résultats de l'enquête¹²⁶. Cette obligation se déduit alors du droit international et européen, de l'économie et de l'esprit du texte applicable ou de la jurisprudence du Conseil d'État¹²⁷.

34. Seules les réclamations techniques, c'est-à-dire celles qui sont en rapport avec l'objet de la police administrative dont relève la décision, doivent être prises en compte¹²⁸. Les résultats de l'enquête ne peuvent évidemment pas lier l'autorité qui se doit d'agir dans l'intérêt général, dont les réclamations ne constituent qu'un élément d'appréciation¹²⁹. Le contenu exact de l'opération de « prise en considération » des résultats par les pouvoirs publics n'est toutefois pas évident¹³⁰. Selon la doctrine belge, les résultats de l'enquête déterminent les limites du pouvoir discrétionnaire de l'autorité qui n'a le choix qu'entre deux options : respecter les résultats de l'enquête ou motiver la raison pour laquelle elle s'en écarte¹³¹. Il est vrai que le pouvoir discrétionnaire de l'autorité est limité, mais cette limitation concerne surtout la motivation. D'autant plus que les réclamations du public peuvent être incompatibles entre elles et que l'autorité peut adopter la décision préconisée par la majorité du public, mais pour une raison différente pour autant qu'elle motive à cet égard¹³². Il faut, toutefois,

¹²³ Cela ressort de l'art. 23, § 1^{er}, de l'ordonnance relative aux permis d'environnement.

¹²⁴ Art. 21, 31, § 1^{er}, et 41, § 3, ordonnance relative aux permis d'environnement.

¹²⁵ Art. 31, § 3, et 41, § 3, ordonnance relative aux permis d'environnement.

¹²⁶ Voy., p. ex., l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹²⁷ Voy., p. ex., C.E., 31 mars 2014, n° 226.978, *de Pitteurs et crts.* ; C.E., 22 mai 2005, n° 183.316, *A.S.B.L. Maison du Sacré-Cœur de Jette* ; D. RENDERS, « Les obligations qui incombent à l'administration après avoir procédé à une enquête publique », *op. cit.*, pp. 207 à 209.

¹²⁸ C.E., 14 septembre 2012, n° 220.599, *De Clerck et crts.* ; C.E., 3 mars 2010, n° 201.474, *S.A. Cofinimmo* ; C.E., 7 août 2008, n° 185.630, *S.A. ImmoBeek et crts.* Ceci exclut notamment les considérations strictement privées (C.E., 12 mars 2009, n° 191.378, *Somerhausen et Taubert*).

¹²⁹ C.E., 19 juin 2000, n° 88.081, *commune de Flémalle* ; J.-Fr. NEURAY, *Leçons de droit de l'environnement*, Bruxelles, Kluwer, 2005, p. 43.

¹³⁰ Voy. à propos de la Convention d'Aarhus et de la législation française : J. BÉTAILLE, « La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation », *Rev. jur. env.*, 2010, pp. 197 et s., spéc. pp. 208 à 210.

¹³¹ Fr. HAUMONT, « De la portée des avis, observations et réclamations dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement », obs. sous C.E., 24 juin 1980, n° 20.450, *Decoster, A.T.D.F.*, 1981, p. 16 ; B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1984, p. 685.

¹³² Cette réalité implique que même lorsque la législation est formulée de façon ambiguë – comme c'est le cas pour l'article 8, § 8, de l'ordonnance-cadre en matière de planification de la mobilité qui énonce

rappeler que le pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dans une procédure administrative est plus limité lorsqu'elle souhaite que soit effectuée une modification majeure au projet. Le principe de l'effet utile de l'enquête publique implique qu'une telle modification doit trouver un fondement dans les réclamations effectuées durant l'enquête. Si tel n'est pas le cas, l'autorité devra effectuer une nouvelle enquête¹³³.

§ 7. La motivation formelle

35. L'autorité délivrant le permis doit motiver formellement sa décision¹³⁴. Conformément à l'article 9 de la directive 2011/92, à l'article 6, § 9, de la Convention d'Aarhus et à la jurisprudence du Conseil d'État¹³⁵, cette motivation doit montrer la façon dont elle a pris en compte les observations du public. Elle n'est cependant pas tenue d'y répondre point par point¹³⁶, mais doit au minimum y répondre globalement, par exemple, en regroupant les remarques par thème¹³⁷. Le degré de précision de la motivation devrait varier en fonction de celui de la réclamation¹³⁸. De manière générale, la motivation doit permettre aux réclamants de comprendre quel a été le raisonnement de l'administration et pourquoi leurs réclamations n'ont pas été suivies¹³⁹ et d'apprécier la légalité de la décision et l'opportunité de la contester en justice¹⁴⁰. L'autorité ne doit répondre qu'aux réclamations dont « le contenu est en rapport direct avec l'objet de la police administrative dont relève la décision à prendre » ou avec l'un des éléments du pouvoir discrétionnaire qui lui a été octroyé pour prendre sa décision¹⁴¹. La jurisprudence majoritaire considère que l'autorité ne peut simplement se référer aux conditions qu'elle a fixées dans l'autorisation pour motiver celle-ci¹⁴². Une telle motivation a tout de même été validée par le Conseil d'État lorsque les conditions permettaient d'expliquer sa décision et étaient déduites des réclamations du public¹⁴³. La motivation doit être particulièrement précise lorsque l'attitude de l'administration a changé par rapport à celle qu'elle adoptait

que « le Gouvernement adapte le projet de plan régional de mobilité » (nous soulignons) en fonction des observations recueillies – l'autorité ne peut jamais être contrainte de suivre les avis du public.

¹³³ C.E., 15 juin 2006, n° 160.169, *Crts de Braekeleer*.

¹³⁴ Art. 2, loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs. Voy. aussi art. 55, al. 3, ordonnance relative aux permis d'environnement.

¹³⁵ C.E., 19 octobre 2000, n° 90.328, *Jacques* ; C.E., 15 avril 2003, n° 122.207, *Bulion*.

¹³⁶ Art. 9, § 1^{er}, b), directive 2011/92 (« les principales raisons et considérations ») ; C.E., 4 avril 2000, n° 86.565, *Tassin* ; C.E., 12 mars 2009, n° 191.378, *Somerhausen et Taubert*.

¹³⁷ C.E., 22 novembre 1996, n° 63.272, *du Monceau de Bergendael et crts*. Il est arrivé au Conseil d'État d'accepter une motivation plus sommaire : C.E., 25 février 1997, n° 64.753, *Talmas*.

¹³⁸ C.E., 31 mars 2014, n° 226.978, *de Pitteurs et crts* ; C.E., 6 janvier 1989, n° 31.676, *Warnier et Fabry*.

¹³⁹ C.E., 21 décembre 2004, n° 138.732, *Commune de Braine-le-Château et crts*.

¹⁴⁰ C.E., 29 juin 2001, n° 97.319, *S.A. Rousseaux*.

¹⁴¹ M. DELNOY, « La participation du public », *op. cit.*, p. 941. Voy. C.C., 19 novembre 2003, n° 147/2003, B.8.1.

¹⁴² Voy., p. ex., C.E., 4 octobre 2000, n° 90.047, *Pirson et Demortier*.

¹⁴³ C.E., 19 septembre 2002, n° 110.477, *Bihin* ; C.E., 16 juin 1995, n° 53.788, *s.a. Madiro et s.a. Walco*.

pour les demandes comparables¹⁴⁴ ou lorsqu'elle s'écarte de l'avis d'une instance de consultation¹⁴⁵.

36. Pour ce qui concerne les plans et programme qui ne sont pas soumis à la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, mais bien à l'article 9, § 1^{er}, b), de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la législation prévoit qu'une déclaration environnementale ou une motivation doit être annexée au plan qui permet de mettre en avant la façon dont les résultats de l'enquête ont été pris en compte et les raisons des choix arrêtés par l'autorité¹⁴⁶. Les décisions du conseil communal d'adopter un règlement communal de bruit¹⁴⁷ ou un règlement communal d'urbanisme¹⁴⁸ doivent être motivées si elles s'écartent des observations de l'enquête. En revanche, l'ordonnance du 29 avril 2004 relative aux conventions environnementales ne prévoit pas explicitement que le rapport annexé à la convention explique les raisons pour lesquelles le gouvernement s'écarte des observations émises par le public¹⁴⁹.

Conclusion

37. Comme nous l'avons vu, le droit de la participation du public en Région de Bruxelles-Capitale est très largement influencé par le droit international et le droit de l'Union européenne. Le recours à l'enquête publique dans certaines législations est dû à l'initiative de la Région, mais les principes applicables sont les mêmes que pour les autres enquêtes. Il n'y a donc pas de réelle spécificité bruxelloise en la matière. La spécificité peut, en revanche, se trouver dans l'usage d'autres techniques de participation comme celles qui existent en matière de revitalisation urbaine (l'assemblée générale et la commission de quartier).

¹⁴⁴ C.E., 12 avril 2005, n° 143.012, *Maldré et crts.*

¹⁴⁵ C.E., 20 décembre 2001, n° 102.158, *Callewaert.*

¹⁴⁶ Art. 15, § 1^{er}, b), ordonnance plans et programmes ; art. 5, § 9, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain ; art. 50, § 1^{er}, CoBAT. Voy. par ailleurs, l'obligation de joindre les « réponses motivées » aux observations du public visée par l'art. 54 de l'ordonnance-cadre pour la politique de l'eau.

¹⁴⁷ Art. 8, § 4, de l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain.

¹⁴⁸ Art. 92, al. 7, CoBAT

¹⁴⁹ Art. 7, § 3, de l'ordonnance du 29 avril 2004 relative aux conventions environnementales. Il est vrai que les conventions environnementales ne sont pas régies par les directives européennes ou la Convention d'Aarhus.