

2. Le permis unique organisé par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement : présentation de la forme sous l'angle du phénomène Nimby – Mme Danielle SARLET, *directrice générale DGATLP*

Envisager les manifestations du phénomène NIMBY sous l'angle de l'aménagement du territoire consiste, avant tout, à reconnaître le territoire - érigé, je vous le rappelle, à l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P. en patrimoine commun au profit de tous les habitants de la Région wallonne - comme lieu privilégié de confrontation de valeurs multiples et antagoniques. Il est vrai qu'à un espace collectif tel qu'on pouvait le concevoir au siècle dernier s'est désormais, et sans doute, inexorablement, substitué un espace littéralement éclaté et modelé par les valeurs de ceux qui l'occupent. C'est ainsi que s'affrontent, par exemple, les intérêts de l'agriculteur pour qui le territoire constitue essentiellement le réceptacle d'une activité économique de subsistance, de l'industriel utilisateur du territoire pour déployer ses activités, des résidents néo-ruraux qui aspirent à ce que le territoire sur lequel leur habitation est édifiée soit un espace de calme ou encore du vacancier qui perçoit essentiellement le territoire comme un espace de culture et de loisirs.

C'est en gardant ceci à l'esprit que je voudrais vous parler, brièvement, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qu'il institue, en droit wallon, un régime de permis unique. Cette disposition établit en effet des procédures de décision à l'occasion desquelles se manifeste souvent le phénomène du NIMBY¹. L'on eût donc pu s'attendre à ce que le législateur wallon saisisse l'occasion qui lui était donnée pour tenter d'apporter un certain nombre de réponses à ce phénomène en vue de prendre en compte et de canaliser les revendications et aspirations dont il s'imprègne. Des amendements furent d'ailleurs apportés en ce sens lors du travail parlementaire qui a présidé à l'adoption du décret. Ainsi fut-il suggéré de, par exemple, conférer un cadre juridique à l'organisation de comités d'accompagnement², lieux d'échange d'informations et de concertation permanente, composés essentiellement de représentants d'une entreprise bénéficiaire de permis et de la population ainsi que, le plus souvent, de représentants des pouvoirs publics. Sans vouloir juger de la pertinence des propositions recelées dans ces amendements, il faut leur reconnaître avoir été inspirées par le souci d'établir un dialogue authentique entre les différents acteurs impliqués dans un conflit d'implantation³. Ce n'est d'ailleurs pas le fruit du hasard si ces suggestions, qui ne furent pratiquement pas discutées lors de l'élaboration du décret du 11 mars 1999⁴, refleurissent aujourd'hui dans le cadre d'un avant-projet de décret relatif à la communication et à l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de patrimoine et d'environnement⁵.

Quoi qu'il en soit, force est d'avouer que l'opportunité qu'offrait le débat sur le décret relatif au permis d'environnement d'intégrer ces discussions directement inspirées par la problématique de l'effet NIMBY n'a pas été saisie par le législateur wallon. Incidemment toutefois le décret ébauche des pistes qu'il importe ici de relever.

Le décret du 11 mars 1999 organise⁶, nul ne l'ignore plus, un régime de permis unique. Celui-ci est le seul acte administratif susceptible d'autoriser un projet mixte au sens où l'entend le décret⁷. Il s'agit

¹ B. JADOT, « Réflexions générales et perspectives », *Le Décret wallon relatif au permis d'environnement, Actes du colloque interuniversitaire organisé les 18 et 19 novembre 1999, par les Facultés de Droit des Universités de Bruxelles, Liège et Louvain, le Centre d'Etudes du Droit de l'Environnement des Facultés universitaires Saint-Louis et l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire de l'U.L.B.*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 472.

² Amendement n° 47 et 48 proposés par MM. DESGAINS et DARAS, *Doc. Parl. wall.*, sess. 1997-1998, n°392/5.

³ L'on songe, en particulier aux promoteurs d'un projet immobilier et/ou industriel, aux riverains, ainsi qu'à tous ceux qui, à un titre ou à un autre, sont appelés à prendre position ou à jouer un rôle dans le conflit qu'il s'agisse d'agents de l'administration, de médiateurs, d'associations de défense de l'environnement, d'experts en tous genres ou encore de mandataires politiques...

⁴ Argument pris, au Parlement wallon, de ce qu'il n'y avait pas lieu d'anticiper sur les résultats des travaux de la sous-commission chargée d'étudier la problématique du NIMBY (*Doc. Parl. wall.*, sess. 1997-1998, n°392/169.)

⁵ adopté en première lecture par le Gouvernement wallon en sa séance du 5 juillet 2001.

⁶ en ses articles 81 à 95.

⁷ Article 1^{er}, 12°.

d'une avancée dans la globalisation des procédures puisqu'un tel permis peut s'analyser comme une fusion entre un permis d'exploiter et un permis d'urbanisme.

Le projet mixte est défini par le décret comme étant *le projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis que sa réalisation requiert un permis d'environnement et un permis d'urbanisme*. A vrai dire, la notion de « projet mixte » a déjà fait couler beaucoup d'encre et se situe au cœur de débats doctrinaux non encore clos à l'heure actuelle.

Comme l'a préconisé la section de législation du Conseil d'Etat, le terme doit s'entendre dans une acception *objective* : ce n'est donc pas au demandeur qu'incombe le choix de solliciter ou non un permis unique (approche *subjective*). Cette considération s'inscrit dans le droit fil du concept communautaire d'« approche intégrée » mis en avant par les directives 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (directive dite *I.P.P.C.*).

L'on peut dire, que la notion de projet mixte ne requiert pas nécessairement une *identité matérielle* entre le fait générateur de l'obligation d'obtenir un permis d'environnement c'est-à-dire l'exploitation de l'établissement, et le fait générateur de l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme, à savoir la réalisation des actes et travaux subordonnés à permis en vertu de l'article 84 du C.W.A.T.U.P. La notion n'implique pas non plus l'existence d'une *identité temporelle* entre la réalisation concrète du fait générateur de l'obligation d'obtenir un permis d'environnement et la réalisation concrète du fait générateur de l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme.

Pour exprimer les choses simplement, l'on peut affirmer, suivant l'enseignement de J. Sambon, qu'« il suffit (...) qu'à l'égard d'un même projet, tant un permis d'urbanisme qu'un permis d'environnement soient concrètement requis et impliqués par la réalisation du projet, même si celui-ci s'exécute en plusieurs phases. »⁸

Dans l'optique NIMBY, l'on soulignera que le concept de projet mixte ainsi entendu impliquera la nécessité pour les promoteurs d'un projet d'aborder et de présenter celui-ci, dès l'introduction de la demande, aussi bien dans sa dimension industrielle au sens large qu'en ce qu'il a trait à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. Cette situation prémunira sans doute l'autorité compétente, davantage que par le passé, des effets pervers résultant de l'astuce qui consiste, pour le promoteur d'un projet industriel, à demander d'abord un permis d'urbanisme, à le mettre en œuvre en commençant voir même en achevant les constructions qui s'y rapportent pour ensuite seulement demander le permis d'exploiter. Ainsi placée devant le fait accompli, l'autorité qui devait délivrer le permis d'exploiter, quoi que consciente des implications parfois désastreuses pour l'environnement du projet du constructeur, s'est parfois sentie obligée d'accorder l'autorisation... Du reste, ne fût-ce qu'au plan de la communication, solliciter un permis d'urbanisme sans offrir la possibilité d'appréhender les nuisances potentielles générées par l'exploitation est une pratique pour le moins suspecte⁹.

A cela s'ajoute l'impact de la refonte du système d'évaluation des incidences, lui aussi modifié par le décret du 11 mars 1999. En effet, alors que dans le régime du décret du 11 septembre 1985¹⁰ tel qu'il a prévalu jusqu'ici, seuls les projets envisagés par des personnes de droit public étaient soumis, préalablement à la réalisation de l'étude d'incidences, à l'organisation d'une consultation du public, cette forme d'enquête publique préalable a été étendue par l'article 12 du décret du 11 septembre 1985 tel que modifié par l'article 170 du décret relatif au permis d'environnement à tous les projets soumis à études d'incidences, indépendamment de la qualité du promoteur. L'objet de cette consultation du public en amont de la procédure est précisément de susciter l'apparition d'alternatives

⁸ J. SAMBON, « *Les projets mixtes et les permis uniques* », *Le Décret wallon relatif au permis d'environnement*, Actes du colloque interuniversitaire organisé les 18 et 19 novembre 1999, par les Facultés de Droit des Universités de Bruxelles, Liège et Louvain, le Centre d'Etudes du Droit de l'Environnement des Facultés universitaires Saint-Louis et l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 2000, p.349.

⁹ E. ZACCAI, « Communication entre entreprise et voisinage », NIMBY – Comment gérer les conflits d'implantation ?, *Environnement et Société*, n°18, 1997, p. 55.

¹⁰ Décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, *Mon. b.*, 24 janvier 1986.

au projet, de faire éventuellement naître des solutions de rechanges, que celles-ci concernent la localisation du projet, les techniques d'exécution qu'il suppose voire même sa finalité¹¹. Selon les termes de l'article 12 du décret, la consultation du public doit avoir lieu *avant l'introduction de la demande de permis*. Sans doute est-ce là une avancée dans la nécessité maintes fois exprimée dans le cadre des travaux de la sous-commission NIMBY d'aborder les projets soumis à autorisation le plus en amont possible afin que, fort des alternatives proposées par la population, le promoteur puisse, le cas échéant, amender son projet. Il n'est cependant pas interdit de penser que, compte tenu des objectifs assignés à cette consultation préalable du public¹², il eût peut-être été plus logique de prévoir cette phase avant la réalisation de l'étude d'incidences proprement dite conformément au vœu du Conseil d'Etat^{13 14}.

Il va de soi que le projet mixte sera désormais autorisé par un permis unique, la demande de permis unique sera donc logiquement¹⁵ soumise à une évaluation unique et globale.

En tout état de cause, qu'il y ait étude d'incidences proprement dite ou que la demande soit soumise à notice d'évaluation¹⁶, le dossier d'évaluation des incidences imposé¹⁷ pour toute demande de permis devra reprendre l'ensemble des indications qu'auraient dû comporter les deux dossiers d'évaluation si les demandes de permis d'urbanisme et d'environnement avaient été envisagées isolément. Il s'agit non seulement de reprendre le contenu des deux dossiers mais également d'évaluer l'interaction entre l'aspect urbanistique et l'aspect environnemental du projet pour tendre à une évaluation globale.

Le décret du 11 mars 1999 prévoit également l'application au régime du permis unique, comme à celui du permis d'environnement, de nouvelles prescriptions en matière d'enquêtes publiques¹⁸. Exception faite de la possibilité d'exonération prévue en cas de transformation et d'extension d'un établissement^{19 20}, toute demande de permis unique est ainsi soumise aux mesures de publicité organisées par le décret. L'on remarquera, sous l'angle de l'aménagement du territoire, que les articles 330 et suivants du C.W.A.T.U.P. seront écartés toutes les fois que les demandes visées dans ces dispositions ressortiront en réalité à un projet mixte.

¹¹ V. HAENEN, « Le nouveau régime de l'évaluation des incidences sur l'environnement », *Le Décret wallon relatif au permis d'environnement, Actes du colloque interuniversitaire organisé les 18 et 19 novembre 1999, par les Facultés de Droit des Universités de Bruxelles, Liège et Louvain, le Centre d'Etudes du Droit de l'Environnement des Facultés universitaires Saint-Louis et l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire de l'U.L.B.*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 397.

¹² à savoir, aux termes de l'article 12, alinéa 2 du décret du 11 septembre 1985 tel que modifié par l'article 170 du décret du 11 mars 1999, de mettre en évidence les points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences et de présenter des alternatives pouvant raisonnablement être envisagées par l'auteur du projet afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude.

¹³ V. HAENEN, *loc. cit.*

¹⁴ Il résulte des indications fournies par l'avant-projet d'arrêté organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région Wallonne que cette phase de consultation préalable prendrait la forme d'une enquête publique assez classique articulée autour d'une réunion de consultation à laquelle la population des communes sur le territoire desquelles le projet est destiné à s'implanter est invitée et à dater de laquelle toute personne peut émettre des observations et suggestions en les adressant au collège des Bourgmestre et Echevins du lieu où s'est tenue ladite réunion de consultation ainsi qu'au demandeur. (*cf.* Articles 29 à 33 de l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne).

¹⁵ et conforme en cela à la directive 97/11/CE modifiant la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets privés ou publics sur l'environnement, *J.O.C.E.*, L, 14 mars 1997, n°73.

¹⁶ Article 1^{er}, 14° du décret du 11 mars 1999.

¹⁷ Article 17, dernier alinéa du décret du 11 mars 1999.

¹⁸ Article 90 du décret du 11 mars 1999 étendant les articles 24, 25, 26, § 1^{er}, 27 à 29 et 42, alinéa 2 au permis unique.

¹⁹ Article 42, alinéa 2 du décret du 11 mars 1999.

²⁰ Il convient en outre de remarquer que l'article 37 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la procédure d'octroi du permis d'environnement et du permis unique, aux déclarations et aux mesures de police administrative dispense d'enquête publique les demandes de permis unique relatives aux établissements mobiles tels que définis à l'article 1^{er}, 6° du décret. Pareille dispense ne trouvera pourtant pas à s'appliquer lorsque la demande de permis unique relative à un établissement mobile déroge aux prescriptions d'un plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement régional ou communal d'urbanisme ou d'un permis de lotir. Toute autre solution méconnaîtrait en effet l'article 114 du C.W.A.T.U.P. qui impose à de telles demandes « *des mesures particulières de publicité* » et serait, à vrai dire, contraire au principe de légalité et de hiérarchie des normes en conférant à une disposition réglementaire (article 37 du projet d'arrêté ci-dessus mentionné) la portée d'une disposition décrétable (article 114 du C.W.A.T.U.P.). Le même constat s'impose au sujet de l'article 114 du projet d'optimisation du C.W.A.T.U.P.

La finalité de cette enquête publique est évidemment de mettre à la disposition de la population la demande de permis ainsi que les informations qu'elle contient²¹. Idéalement, elle devrait constituer le lieu où s'instaure le dialogue entre le public et le demandeur : l'opportunité étant donnée au premier de faire valoir ses observations et objections au projet tandis que le second se voit reconnaître la possibilité d'attirer l'attention du plus grand nombre sur l'intérêt du projet pour un développement durable²². C'est d'ailleurs et précisément eu égard à ces objectifs que fut suggéré par divers amendements le recours à un « conseiller à la participation » à ce stade de la procédure²³. Il est piquant de constater que ces « guides enquêteurs » dont l'intervention constituait aux yeux du ministre d'alors une source d'alourdissement de la procédure de consultation du public sont aujourd'hui présentés, avec force références aux conclusions de la sous-commission chargée d'étudier le phénomène « NIMBY », comme les éléments incontournables des futures enquêtes publiques en raison du rôle de facilitation de ces enquêtes qu'ils sont censés pouvoir jouer. Car il est vrai qu'avant même que les nouvelles règles du décret du 11 mars 1999 soient mises à l'épreuve de l'entrée en vigueur, d'autres – celles de l'avant-projet de décret relatif à la communication et à l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de patrimoine et d'environnement – sont appelées à s'y substituer²⁴.

En ce qui concerne l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis uniques, le décret reconnaît une compétence générale du collège des Bourgmestre et Echevins, en ce compris pour les projets introduits par les personnes morales de droit public²⁵ sauf si l'établissement est situé sur le territoire de plusieurs communes²⁶. C'est l'idée du guichet unique qui se trouve ici traduite par le législateur wallon. Il n'est pas inutile de rappeler que l'autorité communale n'est pas sans marge de manœuvre pour inciter le promoteur à diffuser de l'information vers la population²⁷.

Par ailleurs, et afin d'éviter l'enlisement des procédures, toujours source d'incompréhension de la part des citoyens, le décret du 11 mars 1999 a prévu de rythmer la procédure de délais de rigueur. Ainsi, en matière de permis unique, le délai dans lequel l'autorité compétente adopte et transmet sa décision au demandeur, au fonctionnaire technique et au fonctionnaire délégué est défini de manière identique à celui qui s'applique au permis d'environnement²⁸, eu égard à la fois à la date à laquelle les fonctionnaires techniques et délégués ont envoyé la décision attestant du caractère complet et recevable de la demande et de la date à laquelle l'autorité compétente a reçu le rapport de synthèse²⁹. Il en résulte qu'à défaut de l'envoi de la décision dans les délais prescrits et « *si le rapport de synthèse a été envoyé (...), la décision est censée être arrêtée selon les conclusions fixées dans le rapport de synthèse* » et qu'à défaut d'envoi du rapport de synthèse, le permis est censé être refusé³⁰.

Signalons une autre particularité notable dans la perspective du NIMBY, l'article 95 du décret du 11 mars 1999 instaure en effet un recours administratif en réformation contre les décisions prises sur les demandes de permis unique ou contre l'absence de décision à l'expiration des délais visés par le décret (refus tacite). Ce recours est ouvert au demandeur, au fonctionnaire technique et au

²¹ M. KESTEMONT-SOUMERYN, « La procédure de délivrance du permis d'environnement », *Le Décret wallon relatif au permis d'environnement, Actes du colloque interuniversitaire organisé les 18 et 19 novembre 1999, par les Facultés de Droit des Universités de Bruxelles, Liège et Louvain, le Centre d'Etudes du Droit de l'Environnement des Facultés universitaires Saint-Louis et l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire de l'U.L.B.*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 58.

²² Le ministre de l'Environnement a précisé que la notion de « développement » englobe l'aspect économique du projet tandis que le qualificatif « durable » se rapporte à ses aspects environnementaux. (« Discussion et vote des articles en commission » Rapport présenté au nom de la Commission de l'Environnement et des Ressources naturelles, *Doc. Parl. wall.*, sess. 1998-1999, 10 février 1999, n°392/169, p. 132.

²³ *Cfr. ut supra.*

²⁴ *Cfr.* à ce sujet les articles 56 et suivants de l'avant projet de décret relatif à la communication et à l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de patrimoine et d'environnement, *spéc.* l'article 57 de ce texte abrogeant les articles 25 à 29 du décret du 11 mars 1999 et l'article 61 remplaçant l'article 90 du décret du 11 mars 1999 par une disposition renvoyant directement à l'avant projet de décret relatif à l'enquête publique.

²⁵ Article 127 du C.W.A.T.U.P.

²⁶ auquel cas le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué seront conjointement compétents.

²⁷ Voyez l'intervention de N. de SADELEER dans le Rapport présenté au nom de la sous-Commission du Budget, des Affaires générales et des Relations extérieures chargée de l'étude du phénomène « NIMBY », *Doc. Parl. wall.*, sess. 1998-1999, n°182/2, p. 26.

²⁸ *Compar.* article 93, § 1^{er} du décret du 11 mars 1999 et article 35 du décret du 11 mars 1999.

²⁹ J. SAMBON, *op. cit.*, p. 358.

³⁰ *Idem.*

fonctionnaire délégué ainsi qu'à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt³¹. L'ouverture d'un droit de recours aux tiers constitue assurément une innovation majeure par rapport à la procédure qui existe dans le C.W.A.T.U.P., s'agissant des permis d'urbanisme³².

Artisan de la gestion des ressources communes et façonnier du territoire, le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme ne peuvent être que participatifs³³. La Déclaration de Rio institue d'ailleurs, en son principe 10, « *le droit de toute personne de participer individuellement ou avec d'autres, à la formulation de décisions concernant directement son environnement* »³⁴. Il faut d'ailleurs à ce propos reconnaître le rôle que les résistances de comités de riverains ou de mouvements associatifs ont pu jouer dans l'amélioration progressive des procédures d'enquêtes publiques³⁵. Pourtant, à l'aune de cette exigence participative, l'évaluation du décret relatif au permis d'environnement se révèle être d'un bilan contrasté.

En tant qu'il institue un régime de permis unique, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement constitue certes un pas indéniable dans la voie de la rationalisation et de l'harmonisation des procédures d'octroi d'autorisations relevant de polices administratives jusque là strictement scindées³⁶.

Pour autant, ce nouveau texte dans notre arsenal juridique ne laisse pas d'inquiéter.

Porter un nouveau régime juridique sur les fonds baptismaux est une chose... l'accompagner des mesures pratiques destinées à en assurer la viabilité en est une autre. Or, convenons-en, les moyens techniques et humains de gérer cette profonde réforme n'ont, à l'évidence, pas été accordés aux acteurs qui en auront la lourde tâche.

Indépendamment même de la mise en œuvre du décret du 11 mars 1999 en ce qu'il a trait au permis unique, il faut savoir que les demandes de permis d'environnement à propos desquelles l'avis de la D.G.A.T.L.P. sur la compatibilité d'une installation ou activité avec le C.W.A.T.U.P. sera requis³⁷ induiront une charge de travail supplémentaire pour les agents tant en raison de la technicité croissante des demandes – un rapide survol du volumineux formulaire de demande de permis suffira à convaincre les plus sceptiques - que par le nécessaire examen des études d'incidences qui figureront désormais dans les dossiers de demande de permis afférentes à des installations ou activités de classe I³⁸.

L'instruction conjointe des demandes de permis unique, en première instance, par le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué et en recours par les services centraux de la D.G.R.N.E. et de la

³¹ Par ailleurs, en l'absence de disposition similaire à celle qui existe à l'article 40, § 1^{er}, alinéa 2 du décret du 11 mars 1999, le législateur wallon n'a pas formellement exclu que le collègue échevinal puisse intenter un recours lorsqu'il s'est abstenu de prendre une décision en première instance. *Contra* M. BOVERIE, *Le permis d'environnement – Décret R.G.P.E.*, Bruxelles, U.V.C.W., 1999, p. 79.

³² Bien entendu, le régime du recours administratif dont il est question concerne le permis unique en tant qu'il tient lieu de permis d'urbanisme et d'autorisation d'exploiter. Autrement dit un recours administratif en réformation est ouvert, en pareille hypothèse, à toute personne intéressée, même s'il ne concerne que les seuls aspects liés à l'aménagement du territoire.

³³ A. LEBRUN, *Mémento de l'Environnement*, Edition 1999-2000, Bruxelles, Kluwer, p. 30.

³⁴ *Cfr.* aussi Résolution O.N.U., 42/187, 11 décembre 1987 et Résolution O.N.U., 23, 28 octobre 1982, selon laquelle « *toute personne aura la possibilité (...) de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement* ».

³⁵ A. LEBRUN, *loc. cit.*

³⁶ *Cfr.* à ce propos l'articulation expresse avec la réglementation relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes prévue à l'article 131 du C.W.A.T.U.P. qui dispose « par dérogation à l'article 84, lorsqu'un projet requiert pour sa réalisation une autorisation d'exploitation en vertu de la législation relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, le permis d'urbanisme est délivré, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, conformément aux dispositions de coordination entre cette législation et le présent Code ». Dans la mesure où il impliquait une réforme substantielle de la police des établissements classés, cet article n'a cependant jamais été mis en application, l'article 14 du décret modificatif du 27 novembre 1997 ayant en effet prévu qu'il incombait au Gouvernement de fixer sa date d'entrée en vigueur.

³⁷ En vertu de l'article 3 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, cet avis est requis dans les délais prescrits par l'article 30 du décret du 11 mars 1999, soit, 60 jours pour les établissements de classe I et 30 jours pour les établissements de classe II.

³⁸ Comme il a été dit, le dossier d'évaluation des incidences sur l'environnement est constitué tantôt par la demande de permis d'environnement (classe II), tantôt par l'étude d'incidences (classe I), et c'est lui qui permet d'appréhender la compatibilité du projet avec les destinations prévues par le C.W.A.T.U.P.

D.G.A.T.L.P. engendrera également un surcroît de travail de nos administrations. Elle impliquera également la mise en place d'une base de données commune aux services concernés aux fins de pouvoir disposer d'informations pertinentes et intégrées. A ces égards, il est important de souligner que le décret du 11 mars 1999 met à charge de la Région wallonne une indemnité pour les cas où un refus de permis résulterait de l'absence de décision en première instance et en recours et qu'aucun rapport de synthèse n'a été envoyé dans les temps³⁹.

A cela s'ajoute l'instruction des demandes de permis uniques introduites par des personnes de droit public ou relatives à des actes et travaux d'utilité publique⁴⁰ qui, actuellement, suivent un cheminement distinct sous l'angle de l'autorisation d'exploiter ou sous celui de permis d'urbanisme et qui, à l'avenir seront instruites conformément au régime du permis unique, et partant dans les délais de rigueur prescrits par le décret relatif au permis d'environnement⁴¹. Dans le même ordre d'idée, l'on rappellera qu'à court terme la réglementation des permis d'extraction sera intégrée dans le décret du 11 mars 1999.

S'il paraît essentiel pour chacun – investisseurs, riverains, mais aussi administrations publiques – que les délais dans lesquels les décisions sont prises soient connus à l'avance et voient leur non-respect sanctionné, « encore faut-il évidemment que ces délais soient fixés de manière telle que les autorités et services administratifs intervenant dans la procédure disposent du temps nécessaire pour examiner les dossiers sérieusement et en connaissance de cause »⁴². Et si je reste convaincue que la restauration de la confiance des citoyens passe par la plus grande attention portée à la motivation des décisions administratives, force m'est d'avouer que pareille optimalisation de notre travail exige du temps et requiert des compétences pointues. Avec beaucoup de franchise, le ministre, sous lequel la réforme fut adoptée, a reconnu « que dans l'état actuel des ressources humaines et matérielles de l'administration, les délais ne pourront pas être tenus »^{43 44}... Ce qui a été dit à l'époque⁴⁵ demeure d'une actualité criante au moment où les premiers arrêtés d'exécution sont pressentis.

Enfin, la mise en œuvre des règles de contrôle et de surveillance⁴⁶, essentielles à la bonne application du nouveau régime, reste tributaire du rôle que seront à même de jouer dans ce domaine les administrations régionales et locales⁴⁷.

Dans un autre registre, l'on déplorera que des incohérences entre le régime institué par le décret du 11 mars 1999 et le C.W.A.T.U.P. aient pu subsister. Ainsi, en va-t-il, par exemple, de l'incidence de l'article 114 du Code sur le cheminement de la procédure de demande de permis unique impliquant une dérogation aux prescriptions d'un plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un permis de lotir, ou encore d'un règlement régional ou communal d'urbanisme. L'on peut aussi citer le manque de coordination des dispositions du décret relatif au permis d'environnement avec la loi du 29 juin 1975 sur les implantations commerciales⁴⁸. La même perplexité est de mise pour ce qui a trait au régime des infractions pénales applicables en matière de permis uniques⁴⁹. Ceci me semble d'autant

³⁹ Article 95, § 8 du décret du 11 mars 1999.

⁴⁰ Visés à l'article 127 du C.W.A.T.U.P.

⁴¹ Articles 86 et 92 du décret du 11 mars 1999.

⁴² B. JADOT, *op. cit.*, p. 468.

⁴³ *Doc. Parl. wall.*, sess. 1997-1998, n°392/169, p. 18.

⁴⁴ B. JADOT, *op. cit.*, p. 469.

⁴⁵ et ce qui est déjà vrai dans l'instruction courante des dossiers d'urbanisme en vertu des délais de rigueur relatifs à la délivrance des permis d'urbanisme tels qu'institués dans le nouveau C.W.A.T.U.P. (*Cfr.* sur ce point, Cinquième rapport annuel 1999-2000 du médiateur de la Région wallonne adressé au Parlement wallon, *Doc. Parl. wall.*, sess. 2000-2001, 167/1, p. 189.)

⁴⁶ Le régime de surveillance et de sanctions est entièrement dédoublé, s'agissant du permis unique. En effet, aux termes de l'article 97 du décret du 11 mars 1999, « les chapitres IX et X ne s'appliquent pas au permis unique en tant qu'il tient lieu de permis d'urbanisme » et « le titre VI du Livre Ier du C.W.A.T.U.P. ne s'applique pas au permis unique en tant qu'il tient lieu de permis d'environnement ».

⁴⁷ N. de SADELEER et J. SAMBON, « Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement », Cinquième rapport annuel 1999-2000 du médiateur de la Région wallonne adressé au Parlement wallon, *Doc. Parl. wall.*, sess. 2000-2001, 167/1, p. 49.

⁴⁸ puisque l'article 97 du décret du 11 mars 1999 ne rend applicable au projet mixte impliquant l'obtention d'un permis d'implantation commerciale que le seul alinéa 1^{er} de l'article 132 du C.W.A.T.U.P., à l'exclusion de son alinéa 2, lequel prévoit un mécanisme de suspension du délai de péremption du permis unique tant que la décision relative au permis d'implantation commerciale n'est pas envoyée au demandeur ainsi qu'un mécanisme de caducité pour le cas où ce permis serait refusé en dernière instance.

⁴⁹ S'agissant des *infractions pénales* qui sont applicables au permis unique, l'article 97 du décret ne va pas sans susciter certaines difficultés. En effet, après avoir affirmé que les articles du décret consacrés aux sanctions pénales sont *applicables au*

plus regrettable que le décret du 11 mars 1999, en ses articles consacrés au permis d'environnement, procède largement par référence.

Plus grave encore, l'on ne peut que regretter le manque de prospective du législateur wallon face à sa propre production législative et réglementaire en projet, qu'il s'agisse du projet de décret d'optimisation du C.W.A.T.U.P., de l'avant-projet de décret relatif à la communication et à l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, de patrimoine et d'environnement ou même des projets d'arrêtés d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Le phénomène NIMBY révèle une perte de confiance des citoyens envers les décideurs et l'ébranlement du consensus social en matière de choix de développement de la société. La prolifération des actions contentieuses constitue peut être l'une des manifestations les plus symptomatiques de cette crise. Dans cette perspective, l'on aurait été en droit, à mon sens, d'attendre du législateur wallon une production normative sans faille, correctement rédigée et irréprochable au plan de la rigueur légistique... Et pourtant, en cette matière également, il semble bien que de la coupe aux lèvres, la distance ait été trop importante pour les auteurs du décret du 11 mars 1999 : législation par référence, manque de coordination entre polices administratives ou interprétations multiples de certaines dispositions⁵⁰ du décret constituent autant de perches tendues aux opposants à un projet pour se mouvoir, non sans chances de succès, devant le Conseil d'Etat.

Assurément, les manifestations du phénomène NIMBY peuvent être porteuses d'aspirations - sinon de revendications - légitimes. L'écueil dans lequel il faut dès lors se garder de sombrer serait de brandir ce concept pour jeter le discrédit sur toute expression citoyenne.

Mais porter une oreille attentive à ces préoccupations requiert la plus grande correction intellectuelle de la part des différents acteurs. Si le citoyen est en droit d'attendre plus de transparence, et davantage d'accessibilité à l'information, s'il lui est légitime de prétendre à plus de participation dans le processus décisionnel, et à ce titre les avancées que procureront les réformes décrétales ou réglementaires récentes ou en cours ne doivent pas être sous-estimées, encore faut-il qu'il accepte que même délibérative, la démocratie est un rapport de forces porteuses d'intérêts et d'opinions⁵¹ dont la raison d'être est le bien du plus grand nombre. Les autorités politiques, quant à elles, doivent apprendre à jeter des ponts vers le citoyen en pratiquant la transparence qu'elles promeuvent et en donnant aux textes qu'elles échafaudent toutes les chances pour qu'ils ne demeurent pas lettre-morte. Dans l'optique du permis unique, le décalage qui s'est fait – et qui à bien des égards continue de se faire – entre les discours et les réalisations, ne me semble pourtant pas augurer du meilleur avenir.

Reste encore à ne pas sombrer dans la démagogie. Ce n'est pas le nombre de couches d'information ou de processus de concertation qui résoudra le problème de la défiance de la société civile vis-à-vis des responsables politiques. Ré-insuffler du crédit dans l'action du monde politique et dans les pratiques de l'administration constitue un travail de longue haleine et, pour tout dire, est à l'opposé de la fâcheuse propension actuelle à déssaisir les autorités publiques de leurs missions les plus fondamentales. L'avant-projet de décret relatif aux enquêtes publiques par exemple, qui, on l'a vu tend à réformer une part substantielle du régime institué par le décret du 11 mars 1999, en instituant auprès d'un nouvel organisme la fonction de « guide-enquêteur » ôte aux autorités communales et régionales le délicat soin de veiller au respect des lois et des règlements.

permis unique, cette disposition précise d'un côté que les dispositions du titre VI du Livre Ier du C.W.A.T.U.P. *s'appliquent au permis unique* (art.97, alinéa 3, 4^e tiret) mais dispose d'un autre côté que ce même livre du C.W.A.T.U.P. *ne s'applique pas au permis unique en tant qu'il tient lieu de permis d'environnement*. D'aucuns défendent l'idée selon laquelle la seule manière de conférer une portée utile à ces textes incohérents serait de considérer que les incriminations spécialement prévues par le décret relatif au permis d'environnement comme celles que prévoit le C.W.A.T.U.P. sont applicables au permis unique, quitte à appliquer, via la règle de l'absorption, la peine la plus élevée en cas de cumul d'incriminations pour un même fait (Cfr. M. BOVERIE, *op. cit.*, p. 87).

⁵⁰ L'on peut songer, en particulier, à la question de savoir si les « halls industriels » entrent de plein droit dans la catégorie des « projets mixtes » soumis à permis unique. (Pour une réponse affirmative, cfr. J. SAMBON, *op. cit.*, p. 345 ; B. JADOT, *op. cit.*, p. 468 tous deux s'appuyant sur l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat *contra Doc. Parl. wall.*, sess. 1997-1998, 392/169, p. 276.)

⁵¹ G. MEEUS, « Le 'panel des citoyens' : Et après ? », *A votre avis*, mai-août 2001, n°124, p.3.

Mener une réflexion au sujet du phénomène NIMBY dans l'approche du nouveau régime du permis unique nous a permis de mettre le doigt sur le subtil entrelacement dialectique du droit imposé et du droit négocié. En filigrane de notre réflexion c'est toute la question de la démocratie participative que nous avons cru pouvoir déceler. Comme dans toute réforme d'envergure, et *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'une législation cadre, les fruits récoltés seront fonction tant des mesures d'exécution et des dispositions ayant un impact direct sur le nouveau texte que des pratiques administratives et des interférences politiques qui les accompagneront. Et si je me suis parfois laissé aller au scepticisme, c'est que je redoute qu'une fois encore certaines dispositions se fassent complice du mythe de « l'Etat spectacle » où, sous couvert de donner de plus en plus la parole à la société civile, ce qui semble s'édifier le jour, de concert avec la population, se défait en réalité la nuit... dans d'autres cénacles...