



Association sans but lucratif
Fédération des associations d'environnement

Que faire pour remédier au Nimby? Les propositions d'Inter-Environnement

(septembre 1999)

► Boulevard du Nord, 6 - 5000 Namur
Tél. : 081/25.52.80 - Fax : 081/22.63.09 - E-Mail : iew@skynet.be

► Rue de la Révolution, 7 - 1000 Bruxelles
Tél. : 02/219.89.46 - Fax : 02/219.91.68 - E-Mail : iew.bxl@skynet.be
<http://www.iewonline.be>

Table des matières

Introduction

A. Le contexte général

1. Les autorités publiques
2. La population

B. Des propositions concrètes pour remédier au Nimby

1. La transparence administrative
 2. L'accès à l'information
 3. Les enquêtes publiques
 4. Les commissions consultatives
 5. La législation environnementale
-

Introduction

La commission parlementaire chargée d'étudier le phénomène Nimby a remis son rapport au mois de mars 1999. Inter-Environnement apprécie la qualité, de l'analyse réalisée par la Commission, la présentation des éléments de compréhension du phénomène et les voies suggérées pour y remédier.

Sans revenir ici, ni sur les causes du Nimby, ni sur une analyse sociologique du phénomène¹, à partir des propositions énoncées dans le rapport de la Commission, Inter-Environnement veut développer plus concrètement les mesures à prendre pour remédier au Nimby. Il s'agit bien entendu d'améliorer les modalités d'information, d'enquêtes et de consultation de la population, mais il faut également replacer le Nimby dans un contexte plus large et remettre en cause la culture administrative et politique qui s'est développée ces dernières décennies. Ces deux volets sont développés ci-dessous.

A. Le contexte général

Le rapport de la Commission a mis en exergue les diverses causes du phénomène Nimby, sans toutefois remettre en cause le contexte général dans lequel il se développe. Ce contexte général est le fait de l'attitude des représentants politiques, du fonctionnement administratif et de la population elle-même.

Si les volontés politiques pouvaient contribuer à remodeler ces trois composantes d'un contexte général qui semble aujourd'hui plus propice au conflit qu'au dialogue, on ne pourrait plus dire que "certains projets

¹ Voir à ce propos, entre autres:

- "Nimby - Comment gérer les conflits d'implantation?"; Fondation universitaire luxembourgeoise, *Environnement et société*, n°18, 1997;
- "Nimby: du conflit au dialogue"; *Environnement*, n° 37, avril 97.

resteront des dossiers perçus négativement quelque soit la politique menée”, que “ces dossiers ne seront jamais admis localement” et qu’il est “illusoire de croire que la concertation résoudra tout au point que les gens accepteront le projet” (IV., 2.11). Ces énoncés du rapport de la Commission révèlent un *a priori* dommageable. Le but des processus d’information, de consultation et de participation n’est pas de faire accepter un projet coûte que coûte. Il s’agit, avant tout, pour les autorités publiques de **gérer au mieux** le patrimoine naturel, l’espace, le cadre de vie, **avec** la population et les acteurs économiques, en inscrivant cette gestion dans le contexte de la nécessité du développement durable, qui pourrait, qui devrait, être le moteur d’un nouveau projet de société. Il ne s’agit donc pas de privilégier l’environnement au détriment des activités économiques, mais de gérer le patrimoine naturel, l’espace, le cadre de vie de manière optimale.

Le phénomène Nimby s’inscrit dans un contexte plus large que le simple problème communicationnel visant à améliorer l’acceptabilité d’un projet.

1. Les autorités publiques

Bien plus que le résultat de problèmes communicationnels, que révèlent le rapport de la Commission, le Nimby est également induit par une crise de confiance envers les responsables politiques et le fonctionnement des institutions. L’analyse du rapport de la Commission repose essentiellement sur l’acceptabilité des projets, sans remettre en cause le fait que tous ne sont pas acceptables, pour des raisons de maîtrise technique, d’implantation ou encore de carence de politique globale régionale. Il y a eu, il y a encore, des projets qui, en tant que tels, sont inacceptables, notamment en aménagement du territoire, où l’on voit des projets de pure opportunité foncière, injustifiables sur le plan des principes du bon aménagement (un exemple parmi d’autres: le lotissement du Gueuseaux à Gesves). Leur concrétisation porte préjudice à la crédibilité du système politique et institutionnel. Pour prévenir le Nimby, rendre acceptable un projet, “le faire passer” auprès de la population, ne suffit pas.

Il existe dans la population, pour des raisons diverses, le sentiment d’une carence de l’arbitrage. Ce sentiment se fonde sur deux constats: les autorités locales devraient pouvoir appuyer leurs décisions sur des politiques générales, ce qui est loin d’être le cas et, d’autre part, elles devraient pouvoir bénéficier du soutien performant de l’administration.

Une politique, des objectifs et des enjeux qui soient cohérents et explicités peuvent garantir une meilleure acceptabilité des projets, qu’ils soient locaux ou de planification à l’échelle régionale. Cela suppose aussi un fonctionnement des administrations et de l’institution judiciaire qui soit optimal. A cet égard, de tour d’ivoire l’administration devant se transformer en maison de verre, une réforme du fonctionnement administratif est à mettre en chantier.

(Le renouveau politique

Les représentants politiques doivent s’attacher à rétablir la confiance. Les décisions prises doivent réellement reposer sur l’équilibre du processus décisionnel et répondre à une juste balance des intérêts, guidé par l’intérêt général. Cela suppose donc la fin des décisions de “copinage politique”, de sous-régionalisme, de clientélisme et des nominations politiques. La légitimité du décideur ne sera reconnue par la population que si la décision politique est prise avec la hauteur de vue nécessaire. Cette prise de décision doit s’exercer **dans un réel respect** des principes de l’information et de la participation de la population aux processus décisionnel. Ainsi, par exemple, le décideur politique ne peut s’engager dans une décision avant que l’enquête publique requise ne se soit déroulée. Or c’est trop souvent le cas: pour d’aucuns, l’enquête publique n’est qu’une simple formalité administrative.

Ce renouveau politique requiert un changement de mentalité de la part des représentants politiques. Il implique également une approche intégrée des réalités sociétales et la définition de politiques globales et cohérentes.

(Des politiques générales

L'absence de politiques générales est illustrée, un exemple parmi d'autres, par l'absence de directives en matière d'élevage intensif. Malgré le contrat agriculture - société émanant du Ministre de l'agriculture, de telles directives n'ont jamais été définies et l'insécurité qui en résulte est la même pour les riverains et que pour les exploitants de futures exploitations. Autre exemple, la fermeture des gravières néerlandaises est prévue pour 2005. Quelle sera l'incidence de ces fermetures sur le marché wallon et quelle extension des activités de concassage la Wallonie acceptera-t-elle? Ou encore, les néoruraux s'installent dans les campagnes parce que les problèmes urbains, par exemple la pollution automobile et l'accès au logement n'ont pas été suffisamment gérés, etc. En l'absence d'une volonté claire au niveau régional, les politiques d'ensemble se font site par site, permis par permis, dans une incohérence qui nuit aux demandeurs, aux riverains et finalement aux relations entre les deux, puisque le sort des uns et des autres n'est pas balisé par un intérêt collectif clairement défini.

Il faut donc définir des politiques générales par le débat parlementaire, non pas pour se substituer aux autorités, mais pour baliser leurs décisions. De tels débats doivent être l'occasion d'une information au public sur leurs enjeux. Sans doute, tient-on là un moyen d'intéresser davantage le citoyen à la chose publique, à cette politique décriée par tant de nos concitoyens et pourtant indispensable... On tient peut-être également là un moyen de restituer la légitimité sociale de l'entreprise et ses limites, parce que tout a un prix, même l'installation d'une entreprise, fut-elle créatrice d'emplois.

Il faut notamment se doter d'une politique forte d'aménagement du territoire, capable de préserver l'espace. Et pour cela, il faut rencontrer les problèmes sous-jacents: celui du financement des communes, en revoyant ce financement dans le sens d'une plus grande solidarité territoriale; celui des plus-value d'urbanisme, en dotant la région d'une loi foncière qui coupe court au jeu des pressions relevant du seul intérêt privé.

(Une administration performante

Le rapport de la Commission révèle "un préjugé de la population vis-à-vis de l'action de l'administration" (II, points 2.7 et 2.12) sans remettre en cause le fonctionnement des administrations. Relevant par exemple, à juste titre, la méfiance de la population à l'égard du contrôle des établissements classés, le rapport considère ce problème comme étant du passé. Or, ce problème est encore très actuel et continue à "fragiliser le capital confiance des autorités et de l'administration".

Nombre d'autorités qui délivrent les permis et ont une responsabilité dans leur suivi se sentent dépassées par les dossiers; ceux-ci sont, en effet, de plus en plus techniques. L'administration doit leur apporter le soutien nécessaire, mais elle manque cruellement de moyens pour ce faire:

- les fonctionnaires réellement compétents pour instruire et suivre les dossiers sont trop peu nombreux (exemples: un seul attaché à la DPU de Namur, pour 4 000 dossiers par an; un seul fonctionnaire pour les dossiers "carrières" à la DPPGSS de Namur-Luxembourg également compétent pour les mesures de vibrations).
- les compétences ne correspondent pas toujours au poste occupé, celui-ci dépendant aussi de l'avancement du fonctionnaire dans sa carrière.
- le contrôle des établissements industriels reste incontestablement insuffisant, et ce, malgré le travail de la DPE.

Il faut donc donner à l'administration les moyens de sa nécessaire performance. Il faut:

- permettre, aux fonctionnaires traitant les dossiers techniques, de développer et d'affiner leurs compétences par un système de promotion dans le même secteur, plutôt que de les soumettre, par principe, à une flexibilité qui est totalement incompatible avec le niveau d'exigence actuel;
- alléger les tâches de contrôle interne de l'administration, aujourd'hui bien trop lourdes, et responsabiliser la structure administrative (donner le pouvoir aux fonctionnaires de

disposer plus souplement de leur temps et leur hiérarchie de sanctionner ceux qui ne satisfont pas à un minimum d'exigences de résultats);

- adapter les moyens humains aux politiques à mener;
- assurer à l'administration les moyens de sa transparence et du dialogue avec les citoyens (cette proposition rejoint celle énoncée dans le rapport de la Commission en IV. 2.1.);
- mettre fin aux nominations politiques.

2. La population

La société est actuellement caractérisée par une faiblesse dans sa cohésion sociale et par un grand attachement aux biens matériels. Elle veut la "consommation" sans en considérer les revers.

La population devrait être mieux informée sur les origines de la plus-value, sa répartition, sur l'origine des biens et produits. A cet égard, il importe de rappeler que les entreprises ont un rôle fondamental dans la société (elles produisent la richesse et créent de l'emploi) que l'on tend à oublier ou à ne plus bien percevoir. Ce rôle étant, les entreprises ont sur le plan de la citoyenneté responsable une obligation sociétale nouvelle: celle de se préoccuper de leur intégration dans le contexte social, urbanistique et environnemental. Cette intégration est essentielle à la restauration d'une cohésion sociétale fort mal en point à notre époque.

L'éducation, dès le plus jeune âge, au civisme, au respect d'autrui, pourrait contribuer à une attitude de la population plus positive et constructive dans une société en devenir.

La population, pour être davantage associée aux décisions, devrait être mieux informée des enjeux, des choix politiques engageant la société tout entière. Si les enjeux sont expliqués, des mesures même à *priori* impopulaires peuvent être plus facilement acceptées par le plus grand nombre. A ce propos, rejoignant en cela quelque peu une des propositions de la Commission (IV, 2.2.)², un office parlementaire ainsi que l'organisation de **débats publics** ou de conférences des citoyens, notamment sur les problématiques liées aux choix technologiques, pourraient contribuer à susciter le débat public, à informer la population et à l'impliquer davantage dans les choix politiques qui sont à faire. De même, une **stratégie de communication** des enjeux environnementaux et des choix politiques pourrait être étudiée, comme suggéré par la proposition IV., 2.5. du rapport de la Commission.

B. Des propositions concrètes pour remédier au Nimby

Le pouvoir de décision revient, et nul le conteste, aux autorités politiques. L'information, la consultation et la participation citoyenne permettent aux autorités, non seulement de restaurer la confiance perdue, ou encore d'assurer une meilleure "acceptabilité" des projets, mais aussi d'enrichir leur réflexion et d'étayer leur décision tout en prenant mieux conscience des préoccupations de la population. Les processus d'information, de consultation et de participation citoyenne sont des **outils d'aide à la décision** et doivent être perçus comme tels, et non pas comme de simples formalités administratives.

Pour des raisons fonctionnelles, ces propositions sont développées comme suit:

- la transparence administrative (1);
- les modalités d'information (2);
- les modalités d'enquêtes publiques et de publicité (3);
- les commissions consultatives (4).

² Selon nous, les débats publics peuvent être un moyen de consulter la population, sans pour cela nécessiter la création d'une nouvelle structure consultative régionale.

A cela s'ajoute, et, selon nous, cet aspect est essentiel, une législation en matière d'environnement et d'aménagement du territoire qui soit structurée, claire, appliquée et performante (5).

Le texte fait référence, le cas échéant, aux propositions de la Commission Nimby pour chacun de ces thèmes.

Des outils d'information et de consultation de la population existent déjà. Plutôt que d'en développer de nouveaux, il serait opportun de revitaliser les outils existants, les objectifs étant de :

- garantir le droit d'accès à l'information ainsi que la pertinence et la qualité des informations accessibles;
- assurer l'information de la population préalablement à toute consultation;
- repréciser les modalités d'enquêtes publiques, instrument primordial de la consultation de la population, en ce qui concerne les plans et programmes d'une part, et le projets ponctuels d'implantation d'autre part;
- réorganiser un processus de concertation dans le cadre de projets soumis à études d'incidences;
- améliorer le fonctionnement des commissions consultatives.

Cet ensemble de mesures, dont les modalités sont à préciser dans les textes légaux³, sont à même de permettre une réelle participation citoyenne.

1. La transparence administrative

La transparence administrative sera la résultante d'une évolution des mentalités au sein des administrations et des autorités publiques. Elle est indispensable pour rétablir la confiance du citoyen envers les institutions publiques.

Le rapport de la commission Nimby, dans ses propositions générales (IV. 1), souligne la nécessité de la transparence administrative. La transparence manifeste certes un état d'esprit visant à gérer au mieux le conflit, mais la transparence permet aussi un échange d'informations de part et d'autre, et dès lors de mieux ancrer les décisions politiques dans la réalité locale et régionale de la population. La transparence administrative permet aux autorités de recueillir une série d'informations et donc de mieux étayer leurs décisions.

En outre, selon nous, le conflit n'est pas une fatalité, et le développement des conflits et oppositions n'est pas une donnée irrémédiable. Une meilleure organisation des administrations, des pratiques de saine gestion, des modalités d'information et de participation mises en oeuvre dans un réel souci de transparence

³ Les textes légaux concernés sont notamment les suivants:

- le décret du 13 juin 1991 et ses arrêtés d'application relatifs au droit d'accès à l'information;
- le décret du 30 mars 1995 et ses arrêtés d'application relatifs à la publicité de l'administration;
- un décret/arrêté relatif aux enquêtes publiques (en exécution des décrets relatifs au permis d'environnement et à l'évaluation des incidences sur l'environnement);
- les modalités d'enquêtes publiques relatives à des projets ponctuels seraient à uniformiser à toutes les enquêtes publiques en environnement et aménagement du territoire: il s'agit du RGPT/permis d'environnement, du CWATUP des articles 4 et 333 à 343, de la législation relative à l'évaluation des incidences ainsi que des dispositions sectorielles (eau, déchets...), ces dernières seraient à abroger;
- le décret du 21 avril 1994 relatif aux règles d'enquête publique et de consultation en matière de planification du développement durable;
- l'article 5, 6 et 7 du CWATUP relatif aux CRAT et CCAT.

sont à même, moyennant le respect des règles d'or en matière de communication, d'éviter l'émergence des conflits.

Les réticences à la transparence administrative contribuent à la dépréciation des services publics par les citoyens. Un changement des mentalités s'impose. La réforme du fonctionnement administratif (fin des nominations politiques, système d'évaluation des performances, système de promotion dans le même secteur, etc.) ainsi que notamment des formations ciblées au sein des administrations, portant par exemple sur les nouvelles règles telles que le droit d'accès à l'information et l'obligation de motivation des décisions, peuvent y contribuer.

Une proposition importante du rapport de la Commission Nimby pour assurer la transparence administrative est celle relative à la motivation des décisions (IV., 2.7).

Propositions

1. *Les décisions prises par les autorités doivent être motivées, d'une manière claire et structurée, en argumentant sur le fond, en répondant à tous les arguments et avis émis. Une simple énumération de textes légaux ou de considérants non argumentés est insuffisante. Cela suppose, par exemple, que dans un arrêté d'autorisation soient mentionnés certains éléments relatifs à l'enquête publique: nombre de réclamants, remarques et objections énoncées. Les éléments de la motivation qui doivent se retrouver dans un arrêté de décision pourraient être précisés par un arrêté (notamment en exécution du décret relatif au permis d'environnement).*
2. *Il faut, en outre, veiller à assurer une publicité adéquate des décisions (voir "3. Enquête publique").*
3. *Le rapport de la Commission Nimby propose l'élaboration d'une charte de l'éco-mandataire (IV., 2.7.) et d'une charte de la concertation (IV., 2.10). Nous suggérons également l'élaboration d'une charte de la transparence administrative.*
4. *D'informer le public, par exemple par le site Internet du Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire, des développements de la législation (décrets, arrêtés) en projet, serait apprécié.*
5. *Plusieurs autres dispositions peuvent être mises en oeuvre afin de contribuer à la transparence administrative. Il s'agit notamment pour chaque institution:*
 - *de l'établissement de son organigramme fonctionnel;*
 - *de la rédaction d'un rapport et d'un programme d'activités annuels;*
 - *de la publication de la liste des références des études et rapports commandités par les autorités publiques, de même que celle des cahiers des charges, appels d'offre etc.*

La forme et les modalités de ces mesures de "publicité de l'administration" pourraient être précisés dans le cadre du décret du 30 mars 1995 et l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 relatifs à la publicité de l'administration.
6. *Faciliter l'accès à l'information (voir ci-dessous).*

2. L'accès à l'information

Le droit d'accès à l'information est un droit fondamental, un préalable *sine qua non* à toute consultation ou participation au processus décisionnel.

Le décret wallon sur le droit d'accès à l'information et ses arrêtés d'application sont des textes de qualité et garantissent, de manière optimale, ce droit d'accès à l'information. Ce décret devrait cependant être mieux connu tant par la population que par les autorités publiques. En outre, la concrétisation du droit d'accès à l'information est, avant tout, une question de réelle volonté de la part des instances publiques et politiques de reconnaissance de ce droit, préalable indispensable à la participation de la population aux choix qui affectent le patrimoine environnemental collectif.

Outre la concrétisation de la transparence administrative, il faut organiser et garantir l'accessibilité aux données environnementales essentielles pour la population. Les citoyens sont confrontés à deux grandes difficultés:

- à qui faut-il s'adresser pour obtenir telle ou telle information?
- quels sont les documents existant sur tel ou tel sujet?

Propositions

1. *Diffusion d'une information relative au décret sur le droit d'accès à l'information, tant dans la population qu'auprès des différentes autorités publiques.*
2. *Lors des enquêtes publiques, toute personne qui le souhaite, doit pouvoir consulter tous les documents du dossier (études d'incidences complète et pas seulement le résumé technique, etc.) et pouvoir obtenir immédiatement copie de documents mis à l'enquête, dans une mesure raisonnable, aux prix coûtants, sans devoir recourir à la longue procédure du décret du 13 juin 1991.*
3. *Modifier le décret du 13 juin 1991:*
 - le délai maximum imparti aux autorités publiques pour transmettre l'information demandée devrait passer de 2 à 1 mois;
 - le prix de la photocopie A4 devrait être précisée (maximum de 5 F/page).
4. *Etablissement d'une liste de toutes les autorités publiques concernées par les matières environnementales, de leurs compétences, adresses de contact et du type d'informations dont elles disposent. Cette liste pourrait faire l'objet d'une publication de la DGRNE et être disponible sur Internet. Cette liste doit permettre de répondre à la question: à quelle autorité dois-je m'adresser pour obtenir telle ou telle information (par exemple une copie d'un permis d'exploiter, des données relatives à la pollution par les fluorures à tel endroit etc.)⁴*
5. *Organiser et faciliter l'accès aux données relatives à l'état de l'environnement wallon, notamment par la publication de rapports ou de tableaux de bord sur l'état de l'environnement wallon, permettant des comparaisons d'année en année et faisant état des résultats des politiques menées. (Ces rapports sont à distinguer des actuelles monographies qui sont publiées par la DGRNE).*
6. *Organiser et faciliter l'accès aux données relatives aux registres des autorisations et permis ainsi qu'aux registres des émissions, en particulier les établissements de classe 1. Cela nécessite l'organisation d'une coordination entre les administrations régionales et communales.*

⁴ Cette liste est à distinguer de "L'annuaire de l'environnement", qui est une publication existante importante en matière d'accès à l'information reprenant de manière exhaustive les coordonnées de l'ensemble des instances impliquées dans les matières environnementales. Cette publication ne répond toutefois pas à la question "A quelle autorité s'adresser pour obtenir tel type d'information".

7. Assurer la publicité des décisions (voir ci-dessous “3. Enquête publique”).
8. Assurer la publicité des avis des commissions consultatives (voir ci-dessous “4. Commissions consultatives”).
9. L'accès aux données environnementales de compétence fédérale devrait être améliorée. En effet, ces données sont actuellement quasiment inaccessibles. Toutes les données concernant le territoire wallon devraient en pratique être accessibles par l'intermédiaire de l'administration wallonne de l'environnement.
10. Que ce soit en matière de transparence administrative ou d'accès à l'information en matière d'environnement, les “Centres d'accueil de la Région wallonne” pourraient être valorisés si on pouvait y trouver cet ensemble d'informations et si, par exemple, des ordinateurs y étaient mis à la disposition des citoyens leur permettant ainsi d'avoir accès à Internet, pour autant que ces informations se trouvent sur les sites Internet de la Région wallonne.
11. Dans le même ordre d'idées, la commune pourrait organiser un local de consultation où le citoyen pourrait obtenir toute information utile et actualisée (projets d'aménagement en cours, enquête publique, ordre du jour et avis de la CCAT, permis octroyés, qualité de l'air, émissions etc.).

3. Les enquêtes publiques

3.1. Consultation populaire et enquête publique

Il ne faut pas confondre consultation populaire et enquête publique! La proposition IV. 2.14 du rapport de la Commission Nimby suggère d'élargir l'enquête publique à l'ensemble des communes concernées par l'installation projetée. Or, l'enquête publique relative à un projet d'implantation, par définition, concerne les riverains qui auront à subir les inconvénients, nuisances et pollutions du projet envisagé. L'enquête publique relative à un projet d'implantation doit se faire à l'échelle communale. C'est une erreur que de vouloir réaliser une enquête publique à une plus large échelle comme le suggère le point 2.14 du rapport de la Commission Nimby. Cette façon de faire ne remédierait en rien au phénomène du Nimby, que du contraire. Une enquête publique relative à un projet d'implantation n'est en rien une consultation populaire ou un référendum. Le referendum (qui impose son résultat) ou la consultation populaire (qui n'émet qu'un avis) n'est en quelque sorte qu'un coup de sonde permettant aux autorités d'évaluer le degré d'adhésion de la population à un projet déterminé, tout en ne perdant pas de vue que ce sont les plus partisans des personnes consultées qui exercent leur droit de vote à cette occasion. Au cours de l'enquête publique relative à un projet d'implantation, la population exprime ses préoccupations, objections, observations et suggestions sur les incidences d'un projet déterminé. A l'autorité publique de décider alors en connaissance de cause.

En outre, une enquête publique n'a pas pour but de récolter des “avis favorables”. On ne peut pas obliger la population à participer à une enquête publique. Ce sont forcément les problèmes et inquiétudes suscitées par un projet que l'enquête publique révèle. Encore une fois, les résultats de l'enquête publique n'ont pas pour but de cautionner un projet mais d'apporter aux autorités compétentes des éléments d'information pour étayer leur décision.

Les projets de planification et de politique globale, quant à eux, bien entendu doivent faire l'objet d'une enquête publique à plus large échelle, selon des modalités propres à ce type de projets. Ces projets peuvent par ailleurs, comme le propose le rapport de la Commission (IV. 2.3.), faire l'objet d'une consultation populaire ou d'un référendum, tout en étant bien conscient des limites démocratiques de ces instruments. Pour les projets de classe 1 ayant un impact régional, une politique régionale cohérente est indispensable. A

cet égard, le rôle de relais des commissions consultatives ont toute leur importance, tout comme les mesures qui visent à la transparence administrative et à l'accès à l'information.

3.2. La représentation des riverains

Le rapport de la Commission Nimby pose la **question de la légitimité et de la représentativité des riverains** dans les processus d'enquête publique, de concertation etc. (point 2.13.).

Le phénomène Nimby que la Commission a étudié est caractérisé par une multitude d'opposition à des projets particuliers, pour des raisons diverses. Cette multitude d'oppositions ne consiste absolument pas en un système politique structuré parallèle au système démocratique que nous connaissons. La légitimité des élus n'est absolument pas remise en cause. A contrario, les "opposants" ne sont pas de "nouveaux élus" ou "représentants de la population" tels que le présente le rapport de la Commission Nimby.

Il y a à relativiser le fait d'être élu. La dynamique et les processus sociétaux actuels sont tellement complexes, que l'élu ne peut se dispenser d'être à l'écoute de chacune des fractions de la population. En outre, chaque action qu'il entreprend ne peut être légitimée par le seul fait de son mandat. En effet, à l'heure où les options politiques ne sont plus aussi clairement différenciées qu'autrefois, l'élu ne peut dire qu'il "représente la population" dans les actes qu'ils pose, certains de ces actes pouvant être désavoués par la population. Il ne dispose pas d'un blanc-seing. Cette difficulté de la relation politique entre l'élu et la population ne remet pas en cause la légitimité de la représentation politique.

Les oppositions, quant à elles, peuvent localement se structurer en un comité, voire en une association de défense ou de protection de l'environnement.

Les groupements locaux confrontés à l'un ou l'autre projet qui suscite des problèmes sont libres, et doivent le rester, de s'organiser comme ils l'entendent. Leur action doit, bien entendu, se manifester dans les limites du respect de la légalité. Du fait même que notre pays est démocratique, on ne peut pas vouloir régenter ni "contrôler" les "opposants" à tel ou tel projet. Ces processus sont informels et doivent le rester.

Que ce soit dans le cadre d'une **réunion de concertation** ou d'un **comité d'accompagnement**, c'est à la population de s'organiser comme elle l'entend et de se choisir des représentants. La commune peut offrir une aide et un support afin de faciliter ce choix: local, publicité de l'annonce d'une réunion d'information préalable. On constate à ce propos que l'attitude de l'exploitant est déterminante: une non-communication appelle une opposition dure, à paroles de raison répondra le dialogue de raison des riverains. En outre, une réunion de concertation est tout à fait ponctuelle et n'empêche pas que tout un chacun puisse s'exprimer dans le cadre de l'enquête publique. La décision revient toujours aux autorités politiques.

Le problème de la "représentativité" des riverains ne se pose pas dans le cadre des **enquêtes publiques**, celles-ci doivent rester ouvertes à tout le monde. Tous les citoyens doivent pouvoir s'exprimer. Il faut rappeler que les observations, objections et préoccupations ainsi exprimées constituent un outil d'aide à la décision. Les autorités publiques restent souveraines. Restreindre l'accès aux enquêtes publiques à certains périmètres de riverains, outre les difficultés de mise en oeuvre administrative que cela comporte, serait mal perçu par la population, source de frustrations et à nouveau de méfiance et rejet de la part de la population.

Quand au **comité d'accompagnement**, qui permet de faciliter les relations de voisinage entre une entreprise et les riverains, le règlement d'ordre intérieur fixe généralement les modalités de communication entre les "représentants" des riverains et l'entreprise. Le bon fonctionnement d'un comité d'accompagnement ne dépend que de la bonne volonté de chacune des parties.

La représentativité de la population au sein des **commissions consultatives** est discutée en 4. "Les commissions consultatives".

Il n'y a pas d'émergence d'une nouvelle classe de "représentants" de la population. Il s'agit seulement de relations informelles qui s'établissent et disparaissent dans un contexte ponctuel dans le temps et l'espace. C'est la population tout entière qui est désormais partie prenante dans l'aménagement et la préservation de son cadre de vie et de son environnement. Aux autorités de prendre la balle au bond et de faire en sorte, en améliorant la transparence administrative, l'accès à l'information, les modalités d'enquête publique, qu'il n'y ait plus tant d'oppositions!

3.3. Les enquêtes publiques

Les enquêtes publiques sont un **instrument fondamental** permettant la consultation de la population. Pour les autorités, les enquêtes publiques sont certes un "**outil de communication et d'information**", mais elles doivent avant tout être un véritable **outil d'aide à la décision**. Il ne s'agit pas seulement de "travailler sur l'acceptabilité des projets" (proposition IV. 2.11. du rapport), mais surtout de gérer au mieux l'espace et les ressources disponibles. Il faut reconnaître que tous les projets ne sont pas acceptables en tant que tels. Des politiques globales, claires et cohérentes, sont absolument nécessaires pour améliorer l'acceptabilité des projets, y compris au niveau local. L'acceptabilité d'un projet n'est pas seulement le fait d'un investissement communicationnel.

Une enquête publique ne devrait plus être considérée comme une simple formalité, donnant l'impression à la population que, quels que soient ses avis, "les jeux sont faits". Comme dit plus haut (1. Transparence administrative), pour améliorer la relation entre les autorités publiques et la population à cet égard, la **publicité des décisions** doit être améliorée. La **motivation de la décision** est de première importance (proposition IV. 2.7. du rapport). Il importe que celle-ci reprenne les raisons pour lesquelles les remarques, avis et suggestions émis lors de l'enquête publique sont, ou ne sont pas, rencontrés.

Comme on peut également le comprendre de la proposition IV. 2.11. du rapport de la Commission, les opérateurs ont tout intérêt à faire part de leur projet, de ses points forts et de ses points faibles, le plus tôt possible, même avant l'enquête publique (panneaux explicatifs, avertissement à la population concernée, personne de contact...). Les séances d'information préalables sont, pour les promoteurs, une réelle opportunité, leur assurant *in fine* un gain de temps appréciable (conflits et recours évités etc.). Une enquête publique, et a fortiori une concertation, n'a de sens que si le projet peut être revu ou remis en question (adaptations, modifications, alternatives...).

De même dans le cas de projets de planification, de politique globale, une enquête publique doit être organisée. Pour ces projets, outre des modalités d'enquêtes publiques adaptées, il est indispensable que les autorités publiques fassent preuve d'un réel souci d'information recourant à des moyens de communication et de publicité performants.

La transparence et la confiance sont sans doute l'unique remède au syndrome du NIMBY. Sans transparence, l'autorité publique et le promoteur d'un projet donnent l'impression d'avoir beaucoup de choses à cacher... ce qui engendre la méfiance. **Nous plaillons pour des modalités d'enquêtes publiques précises et détaillées, avant d'envisager toute nouvelle structure ou institution.** Il faut reconnaître que les instruments existants, s'ils peuvent être améliorés, sont néanmoins des instruments de qualité.

Nous plaillons, en outre, pour **la généralisation et le renforcement du rôle des éco-conseillers communaux**. Pour les enquêtes publiques relatives à des projets de planification ainsi que pour les réunions de concertation dans le cas de projets soumis à études d'incidences, nous suggérons la création, non pas tant de garants de l'enquête publique comme le propose le rapport de la Commission Nimby (proposition IV. 2.9), mais plutôt d'une **cellule régionale de conseillers à la participation**. (Les moyens complémentaires que proposent le rapport de la Commission Nimby (proposition IV. 2.1) pourraient fort utilement être consacrés aux développement des éco-conseillers dans les communes ainsi qu'à cette cellule de conseillers).

Rejoignant en cela la proposition du rapport de la Commission (IV., 2.6.), en fonction des leçons tirées d'expériences de terrain en Région wallonne, les procédures d'enquêtes publiques, en aménagement du territoire et en environnement, pourraient être améliorées et uniformisées. Il faut toutefois prévoir des **modalités distinctes pour les projets d'implantation** (permis d'environnement, permis d'urbanisme, carrières, terrils et mines, autres) **et les projets de planification.**

Concernant les projets ponctuels, des modalités spécifiques sont à préciser pour les projets soumis à étude d'incidences. **Un seul texte légal, précis et complet, fixant les modalités d'enquêtes publiques s'appliquant à tous les projets d'implantation est requis.** Selon nous, des processus "ad hoc" comme le propose la Commission Nimby (IV., 2.6.), qui seraient décidés en fonction des cas, ne sont pas souhaitables dans le contexte que nous connaissons.

La durée de l'enquête publique est, entre autres, particulièrement importante ainsi que l'exploitation des éléments et informations qu'elle révèle. Il faut en effet **éviter que le respect des délais de rigueur se fassent au détriment de l'enquête publique.** L'enquête peut se dérouler concrètement dans une période de 30 jours pour les classes 2 et de 60 jours pour les classes 1. En effet, ce sont les délais endéans desquels les instances d'avis doivent remettre leur avis. L'enquête publique se déroule donc en parallèle. Il est regrettable que les instances d'avis ne puissent disposer des résultats de l'enquête publique, mais il est vrai que mener successivement ces deux étapes de la procédure plutôt qu'en parallèle aboutit à des délais plus longs. Il faut toutefois savoir que le CWEDD et la CRAT ne disposant pas des résultats de l'enquête publique, leurs avis peuvent ignorer certains éléments déterminants. Aux autorités à en tenir compte. Il est primordial que les résultats de l'enquête publique puissent servir à étayer leur décision.

Chaque enquête publique se subdivise en trois phases:

- les mesures de publicité préalable;
- l'enquête proprement dite;
- les mesures de publicité relative à la décision.

Propositions

Ces propositions sont faites dans l'optique du développement de nouveaux projets d'arrêtés dans le cadre notamment du décret relatif au permis d'environnement. Certains éléments repris ci-dessous sont des éléments existants dans la législation actuellement en vigueur.

- 1/ Les citoyens devraient pouvoir recourir aux éco-conseillers communaux, d'une part, et au numéro vert de la Région wallonne, d'autre part, pour obtenir toute l'information utile quant aux procédures. Ce rôle pourrait aussi être dévolu à une cellule des conseillers à la participation qui serait à créer (voir ci-dessous).*
- 2/ Un cadre strict et clair structurant les enquêtes publiques est indispensable à leur crédibilité, tant pour la population que pour les promoteurs. Des mesures "ad hoc", sources d'arbitraires et de confusion, sont inappropriées dans le contexte actuel. Les règles des enquêtes publiques doivent être définies avec suffisamment de précision. Leur non-respect doit être cause de nullité de la procédure. Il faut notamment que le fonctionnaire technique dispose à temps des résultats de l'enquête publique, sous peine de nullité.*

Pour toutes les enquêtes publiques relatives à des projets ponctuels

A. Mesures de publicité préalable

- 1/ Affichage*

Tout affichage doit présenter les qualités suivantes:

- *dimension: minimum A 2;*
- *affiches jaunes vif, lettrage noir;*
- *lisibilité maintenue durant toute la période d’affichage;*
- *en bordure de chacune des voiries publiques à proximité du site;*
- *aux valves communales;*
- *aux valves communales des localités voisines dont une partie du territoire serait comprises dans un rayon de 500 mètres de l’établissement;*
- *suffisamment accessible pour être lues par tout en chacun.*

2/ L’affichage précise

- *s’il s’agit d’une déclaration, d’une enquête publique ou d’une consultation préalable relative à une demande d’un permis d’environnement, d’urbanisme ou d’un permis unique ou autre;*
- *l’adresse complète de l’établissement projeté;*
- *la nature précise de l’établissement projeté;*
- *le service de l’administration communale où le dossier peut être consulté et où l’on peut adresser ses observations ou réclamations par écrit ou oralement;*
- *selon le cas, la date de dépôt de la déclaration, du début et de la fin de l’enquête publique, de séance de clôture, des séances d’information et de consultation préalables, de séance de concertation.*

3/ Pour les projets de classe 3, soumis à simple déclaration auprès de la commune, lors du dépôt de la déclaration à la commune, le déclarant procédera à un affichage informant les riverains de l’exploitation prochaine de l’établissement.

4/ Autres mesures de publicité

Les autres mesures de publicité comprennent:

- *l’envoi de lettres individuelles aux habitants des immeubles compris dans un rayon de 50 mètres de l’établissement;*
- *l’envoi de lettres individuelles aux administrations et institutions concernées par une voie de communication, une voie d’eau, un ouvrage d’art etc. compris dans un périmètre déterminé;*
- *l’annonce de l’avis d’enquête dans deux journaux régionaux et locaux, publié au plus tard dès la première semaine de l’enquête publique, ainsi que dans le journal communal ;*
- *l’annonce de l’avis d’enquête auprès de la CCAT (et CCE (“Commission consultative communale de l’environnement” telle que proposée ci-dessous en “4. Commissions consultatives”)).*

5/ On peut également prévoir que l’administration communale tienne un fichier d’adresses des associations et comités sur son territoire qui souhaitent être averties des projets d’implantation sur le territoire (demandes de permis d’urbanisme, unique et d’environnement). L’annonce de l’avis d’enquête leur serait également communiqué.

B. L’enquête

1/ Durée de l’enquête publique

La durée de l’enquête publique pourrait être de 20 jours au minimum, comprenant au moins un samedi et une soirée en semaine, ou encore de 15 jours ouvrables. En effet, le décret relatif au permis d’environnement prévoyant une durée minimale de 15 jours calendriers, ce délai peut être considérablement réduit en cas de jours fériés tombant en semaine.

Pour les classes 1 soumises à étude d’incidences, la durée de l’enquête devrait être de 1 mois calendrier, comprenant au moins deux samedis et deux soirées en semaine.

L’enquête publique constituant une mine d’informations, le fonctionnaire technique et l’autorité compétente doivent pouvoir en prendre connaissance et donc pouvoir en tenir compte dans leur

avis/décision. Il est indispensable qu'un arrêté précise les modalités et délais en cas d'inertie de la commune quant à l'organisation de l'enquête publique (art. 29 du décret relatif au permis d'environnement).

2/ Dès que la commune reçoit copie de la décision déclarant la demande complète et recevable (selon l'art. 21 du décret), la commune procède dans les cinq jours aux mesures de publicité requises, et notamment à l'affichage annonçant l'enquête publique. Elle avertit la CCAT, ainsi que les associations qui en ont fait la demande. L'enquête publique débute dès le premier jour de l'affichage.

3/ Pendant toute la durée de l'enquête, le dossier de demande peut être consulté à l'administration communale.

La population doit pouvoir consulter le dossier complet dans les locaux communaux, ce qui implique la mise à disposition de tables et chaises. Des copies doivent pouvoir être délivrées immédiatement au "prix coûtant" sur demande, dans des limites raisonnables, tout en évitant les gaspillages inutiles.

4/ Pendant toute la durée de l'enquête, toute personne peut adresser ses observations par écrit et les faire parvenir à l'échevin concerné ou à l'administration communale. L'avis d'enquête doit mentionner l'adresse requise. Toute personne peut également exprimer ses objections et observations oralement. Ces objections et observations sont dans ce cas consignées par le fonctionnaire préposé dans un cahier prévu à cet effet.

5/ Pour les projets de classe 2, une séance publique d'information peut être organisée dans les 7 premiers jours (selon des modalités similaires à celles proposées ci-dessous dans le cas de projets soumis à études d'incidences).

6/ Séance publique de clôture

A l'expiration du délai de l'enquête, une séance publique est organisée, présidée par un représentant du collège échevinal, et au cours de laquelle sont entendues toutes les personnes qui le souhaitent. La séance de clôture fait l'objet d'un procès-verbal.

7/ Le Collège, conformément à l'article 27 du décret relatif au permis d'environnement, réalise un synthèse de l'enquête publique. Cette synthèse reprend outre les données administratives du projet, les dates de l'enquête publique, le nombre de réclamants, la liste des observations et objections énoncées au cours de l'enquête, toute autre information utile et son avis éventuel sur le projet.

8/ Concernant les explications techniques

Il est utile que quelqu'un puisse donner des explications à qui le demande (dossier, procédure, décision...). C'est, sans doute, l'éco-conseiller communal, éventuellement assisté du fonctionnaire technique, qui est le plus à même de fournir à la population les explications relatives au projet. Il en connaît le contexte et peut, par ailleurs, obtenir toute explications et informations préalablement auprès du promoteur (à prévoir dans le texte). Il faut donc que les communes puissent disposer d'un ou plusieurs éco-conseillers (en fonction de la taille de la commune) et fixer les critères de cette fonction (formation technique, bagage pédagogique). Pour certaines thématiques, telles les carrières par exemple, un fonctionnaire de la DPA pourrait jouer le rôle d'ombudsman.

C. Mesures de publicité relative à la décision

1/ L'arrêt de décision est dûment motivé (voir "1. Transparence administrative" ci-dessus).

2/ L'arrêt est notifié au demandeur par les soins de l'administration communale.

3/ L'enquête publique une fois clôturée, le dossier de l'enquête publique peut être consulté en vertu du décret sur le droit d'accès à l'information par quiconque en fait la demande (y compris donc le

demandeur). Le dossier peut notamment être consulté, sans délai, dans les locaux de l'administration communale. Le dossier de l'enquête publique comprend l'ensemble des objections et observations écrites, le cahier des objections et observations exprimées oralement, le PV de la séance d'information éventuelle, le PV de la séance de clôture, la synthèse de l'enquête publique et l'avis du collège.

- 4/ L'arrêté de décision est communiqué à la CCAT et aux instances d'avis consultées, dont le CWEDD et la CRAT pour les établissements de classe 1.
- 5/ Un avis mentionnant la décision intervenue et l'endroit où elle peut être consultée est affiché, pendant 15 jours, dans la ou les communes où l'enquête publique a été organisée ainsi qu'au siège de l'exploitation projetée. La qualité de cet affichage doit respecter les conditions reprises en A.

L'article 38 du décret relatif au permis d'environnement détermine avec précision le contenu et les modalités de cet affichage.

L'affiche tout comme les autres mesures de publicité éventuelles doivent mentionner les modalités de recours possible.

Modalités spécifiques pour les classes 1

A. Consultation préalable

- 1/ Dans les huit jours de la transmission du dossier d'avant-projet à l'administration communale par le demandeur, celle-ci procède aux mesures de publicité habituelles (affiches, lettres individuelles, annonces d'avis à la CCAT, annonces aux associations et comités, journaux locaux et régionaux).

Les mesures de publicité mentionnent la date de la séance d'information.

- 2/ Dès le premier jour d'affichage, le dossier peut être consulté à la commune. La durée de la consultation est de 30 jours.

- 3/ Le dossier d'avant-projet comprend:

- une description du projet;
- ses implications potentielles sur l'environnement;
- le contexte local pris en compte (habitat, plan de secteur, eaux de surface, eaux souterraines, nature du sol et sous-sol...).

- 4/ Séance publique d'information préalable

Une séance publique d'information préalable est organisée par la commune entre le 6 et le 15e jour de la consultation. Elle est présidée par le bourgmestre ou son représentant. Elle a pour but:

- de permettre au promoteur de présenter son projet;
- de permettre à la population de recevoir les informations qu'elle souhaite.

Au cours de cette séance d'information, l'autorité compétente, le fonctionnaire technique et le promoteur sont dûment représentés. Sont également convoqués:

- le CWEDD (un représentant) et le cas échéant la CRAT;
- l'auteur de l'étude d'incidences.

L'information porte sur:

- un rappel de la procédure (par l'autorité compétente);
- la présentation du projet, ses implications sur l'environnement et le contexte local pris en compte (par le promoteur et/ou chargé d'étude).

L'autorité compétente, le fonctionnaire technique et le promoteur donnent toutes les explications sollicitées (sauf limites prévues par l'article 10 du décret sur l'accès à l'information (secret commercial, etc.).

La séance publique d'information fait l'objet d'un procès-verbal.

- 5/ La séance d'information ayant eu lieu, toute personne peut adresser ses préoccupations, observations et suggestions par écrit et les faire parvenir à l'échevin concerné ou à l'administration communale. L'avis d'enquête doit mentionner l'adresse requise.*
- 6/ Toute personne peut également exprimer ses préoccupations, observations et suggestions oralement. Celles-ci sont, dans ce cas, consignées par le fonctionnaire préposé dans un cahier prévu à cet effet.*
- 7/ Le Collège réalise un synthèse de la consultation préalable. Cette synthèse reprend outre les données administratives du projet, la date de la séance d'information préalable, le nombre de participants, la liste des observations, préoccupations, suggestions et alternatives énoncées au cours de la consultation.*
- 8/ La consultation préalable une fois clôturée, le dossier est accessible conformément au décret sur le droit d'accès à l'information par quiconque en fait la demande. Il peut notamment être consulté sans délai dans les locaux de l'administration communale. Le dossier de la consultation comprend l'ensemble des objections et observations écrites, le cahier des objections et observations exprimées oralement, les PV des séances d'information et de consultation, la synthèse de la consultation préalable.*
- 10/ Le dossier de la consultation préalable est notifié dans les 5 jours:*
 - aux personnes convoquées aux séances (notamment au CWEDD et à la CRAT);*
 - aux CCAT et CCE concernées;*
 - aux personnes qui se sont rendues à la séance de consultation et qui ont fait acter leur présence au procès-verbal de cette séance.*

Il faut relever que les enquêtes publiques sont, pour les commissions consultatives, une mine d'informations. Etant donné les délais de rigueur déterminés par le décret relatif au permis d'environnement, empêchant les commissions consultatives d'avoir accès aux résultats des enquêtes publiques avant qu'elles ne doivent remettre leur avis, il est opportun de systématiser la notification aux commissions consultatives du dossier relatif à la consultation préalable.

B. Instances d'avis

Le dossier est transmis par le fonctionnaire technique aux instances d'avis et en tout cas au CWEDD et le cas échéant à la CRAT.

L'administration communale transmet le dossier à la CCAT et à la CCE

C. Réunion de concertation

- 1. Une réunion de concertation est organisée selon les mêmes modalités qu'actuellement, si le nombre de réclamants est supérieur ou égal à 20 ou si une commissions consultatives (CWEDD, CRAT, CCAT, CCE) le demande.*
- 2. Les modalités de publicité sont les mêmes que pour les enquêtes publiques (voir A.). Elles mentionnent le nombre de représentants des réclamants à la réunion de concertation.*

3. *Le nombre de participants pourrait être réduit:*

- quatre représentants de l'administration communale (2) et régionale (2);
- le demandeur (au maximum 3 personnes);
- l'auteur de l'études d'incidences (au maximum 3 personnes);
- deux représentants du CWEDD;
- cinq représentants des réclamants.

4. *Les représentants des réclamants ne peuvent en aucun cas être sélectionnés par les autorités communales. Celles-ci peuvent organiser une réunion au cours de laquelle les réclamants peuvent élire leurs représentants. Dans ce cas, cette réunion doit être dans ce cas précédée des mesures de publicité habituelles à l'enquête publique telles que proposées en A. Ces mesures de publicité doivent précéder la réunion d'au moins 10 à 15 jours.*

5. *Le public peut assister à la réunion de concertation, sans droit de parole, à la manière des réunions du Conseil communal.*

6. *Si les règles des enquêtes publiques sont définies avec suffisamment de précision, que leur non-respect est cause de nullité, plutôt qu'un "garant de l'enquête publique", nous suggérons que l'organisation et le suivi des réunions de concertation soient confiés à "une cellule des conseillers à la participation". Le conseiller à la participation serait aussi responsable du compte-rendu de la réunion de concertation.*

Pour ce faire une cellule de "conseillers à la participation environnementale", aux formations et capacités requises, serait à créer par exemple auprès de l'administration régionale.

Les enquêtes publiques relatives aux projets régionaux de planification

(Les modalités de ces enquêtes publiques sont celles relevant du décret et de l'arrêté du Gouvernement du 21 avril 1994, relatifs à la planification dans le cadre du développement durable. Une consultation est également prévue, par le biais des commissions consultatives régionales (voir "4. Les commissions consultatives)).

1. *Ces enquêtes pourraient être organisées et prises en charge, par exemple, une "cellule régionale de conseillers à la participation environnementale".*

2. *Les projets de plans et programmes régionaux sont soumis à enquête publique (voir aussi l'arrêté du 21 avril 1994):*

- le plan ou le programme dans son intégralité ainsi qu'un résumé sont à disposition de la population pour consultation dans les communes;
- les résumés sont réalisés par la cellule des conseillers à la participation environnementale et disponibles à qui en fait la demande à la commune et/ou auprès de l'administration régionale;
- des copies du plan ou du programme ainsi que du résumé sont distribués auprès des membres des commissions consultatives, des fédérations, de l'administration régionale, de la cellule des conseillers environnementaux...
- des fascicules de vulgarisation sont largement distribués;
- des séances d'information pourraient être organisées: par exemple à Liège, Namur, Charleroi, Tournai, Marche en Famenne et Arlon, ou par commune. Le plan ou le programme serait présenté lors de ces séances par l'administration, qui répondrait aux éventuelles questions.

3. *L'enquête publique fait l'objet de mesures de publicité préalable:*

- annonce d'avis d'enquête dans les journaux;
- affichage communal, pendant toute la durée de l'enquête;

- *spots publicitaires en radio et télévision.*
4. *L'enquête publique dure 45 jours.*
 5. *Pendant toute la durée de l'enquête, toute personne peut adresser ses commentaires, critiques et recommandations, par écrit, à l'administration communale, pendant les jours ouvrables ainsi que pendant une soirée en semaine ou le samedi matin.*
 6. *Les commissions consultatives communales sont consultées.*
 7. *Dans les 30 jours de la clôture de l'enquête publique, les autorités communales adressent au Ministre de l'environnement le dossier de l'enquête publique. Ce dossier comprend l'ensemble des avis remis par la population, les avis des commissions consultatives communales, et éventuellement le rapport de synthèse et l'avis du Conseil communal. Une copie du dossier est conservée par l'administration communale.*
 8. *Le plan ou programme une fois adopté, la décision fait l'objet de mesures de publicité déterminées, parmi lesquelles:*
 - *communication du plan ou programme aux commissions consultatives régionales;*
 - *publication par extraits au Moniteur belge;*
 - *le plan ou programme, tout comme les avis des commissions consultatives régionales, peuvent être consulté dans les communes et à l'administration régionale; des copies peuvent être obtenues au prix coûtant;*
 - *le dossier de l'enquête publique réalisée dans la commune peut être consulté à l'administration communale.*

4. Les commissions consultatives

Le rapport politique de la Commission Nimby suggère dans ses propositions (IV. 2.2.), "d'organiser une structure consultative régionale". Etant donné l'existence de commissions consultatives qui assurent un travail de qualité et dont le rôle est important à plus d'un égard, il s'agirait plutôt de réorganiser et de renforcer la structure consultative régionale en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. (Voir aussi la note d'Inter-Environnement sur les Commissions consultatives.)

Les commissions consultatives, tout en représentant pour la population une possibilité de "participation au processus décisionnel", constituent pour les autorités un instrument, parmi d'autres, qui permet de contribuer à assurer une certaine transparence, les commissions étant informées des options suivies par les autorités.

Les autorités publiques au niveau européen et dans divers régions et pays voisins reconnaissent **l'importance du rôle des "ONG" environnementales dans la mise en oeuvre des politiques environnementales**. Les décisions prises par les exécutifs doivent dans leurs décisions prendre en compte autant les aspects socio-économiques qu'environnementaux, en les cadrant dans le concept du développement durable. (Voir par exemple l'article 1er du CWATUP qui explicite la "balance des intérêts" en énumérant les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux.)

Les entreprises et les syndicats représentent la population pour les questions sociales plus spécifiquement relatives au monde du travail, les associations environnementales sont quant à elles "la conscience environnementale de la société civile", elles représentent la population en ce qui concerne l'intérêt général qu'est la protection de l'environnement et du cadre de vie.

Outre “le rôle important que les citoyens, les organisations non gouvernementales et le secteur privé peuvent jouer dans le domaine de la protection de l’environnement”, la convention d’Arhus reconnaît que “dans le domaine de l’environnement, un meilleur accès à l’information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d’exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci.”

Les associations de protection de l’environnement au sein des commissions consultatives jouent donc un important **rôle de relais**, entre les autorités et les membres des associations locales et cela dans les deux sens. Les autorités publiques, tout comme les acteurs industriels, ont tout intérêt à voir relayer les préoccupations des comités et associations, en particulier par le biais des commissions consultatives environnementales.

Ce rôle de relais de la population ne peut être confondu avec un rôle de relais non nuancé d’intérêts particuliers mobilisés contre tel ou tel projet. Les autorités publiques et le secteur des entreprises doivent savoir que les ONG tendent à défendre l’important volet de l’intérêt général qu’est la protection de l’environnement et du cadre de vie et non pas à régenter, sur le terrain, le foisonnement des intérêts particuliers. A cet égard, des dispositions administratives et politiques doivent être prises afin de cesser d’alimenter le phénomène du Nimby, qui est bel et bien l’expression d’une carence de participation et de l’effondrement de la cohésion sociale.

Il importe, comme le propose le rapport de la Commission (IV. 2.2.), que la structure consultative régionale (existante), puisse se consacrer à des **débats de fonds**: examen des projets de décrets et d’arrêtés, des projets publics régionaux, des projets de planification tels que la gestion des déchets, l’aménagement du territoire etc.

Les commissions consultatives, qui devraient être les outils privilégiés de la participation, actuellement ne le sont pas tout à fait. Malgré la qualité de leur travail, elles sont méconnues. Elles peuvent être perçues comme de véritables institutions caractérisées par une certaine inaccessibilité, un rôle indéfini et un pouvoir peu clair (certains citoyens se méprennent sur les rôles et compétences des commissions régionales). Un effort d’information de la population est indispensable. Prévoir et organiser cette information de la population est essentiel, et particulièrement dans le contexte du Nimby. Pareilles dispositions, parmi d’autres, pourraient contribuer à remédier à ce phénomène.

En ce qui concerne plus spécifiquement les commissions consultatives communales d’aménagement du territoire, suite à leur politisation, observée dans bon nombre de communes, il s’agirait de leur rendre leur crédibilité.

Propositions

A. Les Commissions régionales

- 1/ Réorganiser la fonction consultative régionale en affirmant clairement la nécessité d’une “concertation environnementale” en sus de la concertation sociale et le rôle des associations de protection de l’environnement parallèlement aux partenaires sociaux traditionnels. Il serait dommage que la Région wallonne n’adopte pas en la matière une attitude progressiste, dans la perspective définie notamment par la Déclaration de Rio et la Convention d’Arhus.*
- 2/ Les commissions consultatives environnementales doivent disposer de moyens suffisants pour mener à bien l’ensemble de leurs missions: des délais suffisants doivent être prévus, elles doivent disposer d’un secrétariat autonome et performant, et un support financier aux membres des commissions consultatives serait à envisager.*

- 3/ *Les commissions consultatives régionales devraient être consultées non seulement lors de l'enquête publique portant sur un projet de plan ou de programme, mais également lors l'élaboration de ces plans et programmes; elles transmettent leur avis motivé endéans les 30 jours de la clôture de l'enquête publique.*
- 4/ *Les commissions consultatives régionales devraient être consultées lors d'avant-projet ou de projet de décrets et d'arrêtés relevant de la législation environnementale ou susceptible d'avoir un impact sur l'environnement, avec un délai d'au moins un mois pour remettre leur avis.*
- 5/ *Les commissions consultatives régionales doivent être consultées pour tous les projets soumis à études d'incidences. (Ceci n'est pas stipulé dans les arrêtés en projet ni dans le décret relatif au permis d'environnement.)*
- 6/ *Par ailleurs, des mesures doivent être prises pour rationaliser les travaux des commissions consultatives: éviter qu'un dossier soit examiné dans plusieurs commissions sans synergie, préciser quels sont les dossiers qui doivent être examinés en commissions, éviter d'encombrer inutilement les commissions, créer une section "études d'incidences" commune etc. Cette rationalisation permettrait un gain de temps et d'énergie considérable, les commissions y gagnant en efficacité.*
- 7/ *Le rôle de Commissions consultatives "relais de la population" pourrait grandement être améliorée en:*
 - *informant la population de leur existence (sites Internet, dépliant distribué dans les communes, information ponctuelle à l'occasion de l'un ou l'autre projet...);*
 - *précisant leur rôle d'instances d'avis, sans pouvoir décisionnel;*
 - *indiquant les personnes ou organismes relais qui peuvent être contactés;*
 - *publiant systématiquement les avis remis, une fois que ceux-ci ont été remis à l'autorité compétente (sur Internet, par des avis dans certains journaux et valves communales, par les "Centres d'accueil" de la Région wallonne...).*
- 8/ *On relève également que les commissions remettent des avis et ne sont pas toujours informés en retour de la décision qui a été prise. On peut proposer à ce propos, que les décisions prises par le Gouvernement soient systématiquement communiquées aux commissions (avec leurs motivations).*

B. Les Commissions communales

1. *De manière analogue à la CCAT, une Commission consultative communale de l'environnement (CCE) pourrait être créée, qui serait appelée à remettre un avis sur tous les projets communaux en matière d'environnement. On pourrait également imaginer une seule Commission consultative communale (CCC), qui remettrait les avis requis en aménagement du territoire, urbanisme et en environnement.*
2. *La CCAT et la CCE pourraient constituer un groupe de travail commun pour les avis sur des projets ponctuels d'implantation (permis unique, permis d'environnement, permis d'urbanisme).*
3. *Pour les CCAT (idem pour les CCE ou CCC):*
 - *Comment résoudre le problème de la politisation de la nomination des membres des CCAT? Il faut que la CCAT soit le reflet des forces vives impliquées dans l'aménagement du territoire communal, et notamment des associations actives, indépendamment de leur obédience politique. Les représentants des administrations sont indispensables, tout comme les représentants du Conseil communal, mais dans un rôle d'observateurs ou de conseillers (sièges mais sans voix lors des votes). On pourrait imaginer de rendre les CCAT aux citoyens:*
 - *la CCAT est tout simplement ouvertes à tous les citoyens de la commune;*
 - *une réunion d'information préalable à la constitution de la CCAT est organisée;*

- *les associations et personnes intéressés s'inscrivent et sont par la suite régulièrement convoquées aux réunions de la CCAT.*
- *Il est bon de rappeler que la CCAT est une instance de consultation appelée à remettre un avis.*
- *Le fonctionnement effectif de la CCAT (fréquence des réunions, délais de convocations et ordre du jour, PV des réunions, publicité des avis) doit être mieux précisé par le CWATUP et une condition sine qua non de la validité des décisions prises en décentralisation.*
- *Une meilleure publicité sur la composition de la CCAT, les travaux de celle-ci, les avis qu'elle remet, permettrait que la CCAT soit effectivement le relais de la population auprès des instances communales. En effet, cette information ferait en sorte que les citoyens puissent contacter "leurs" représentants, en connaissance de cause, et contribuer ainsi au dynamisme d'une réelle instance de consultation.*
- *Dans la situation actuelle, le rôle de la CCAT est confidentiel et méconnu, et ses avis, dans de nombreux cas, selon les règlements intérieurs, sont frappés du sceau du secret (ce qui est bien entendu contraire au droit à l'accès à l'information en environnement (décret du 13 juin 1991). Il faut donc que les ordres du jour des réunions et les avis de la CCAT soient publiés et facilement accessibles aux citoyens (journal communal, local de consultation communal, équipé si possible d'un ordinateur avec accès Internet etc.).*

5. La législation environnementale

(La codification du droit environnemental

Il est essentiel que la législation soit aussi claire, logique et cohérente que possible. La législation dresse le contexte légal, le cadre de référence dans le quel peuvent s'établir des projets d'implantation et activités diverses. Ce cadre de référence doit pouvoir garantir la préservation de l'environnement et du cadre de vie. Une législation complexe, peu structurée, qui permet des interprétations diverses, des dérogations multiples ou encore des choix arbitraires laissés à l'appréciation des autorités, ouvre la voie aux recours en justice, longs, fastidieux et coûteux: les cours et tribunaux sont largement sollicités, ce qui n'est dans l'intérêt de personne, ni des riverains, ni des autorités, ni des promoteurs de projet.

En Wallonie, une codification du droit de l'environnement s'avère de plus en plus indispensable.

(Le contrôle et la répression des infractions environnementales

Par ailleurs, les divers intervenants sollicités par la commission Nimby ont relevé l'importance du contrôle, de la mise en oeuvre d'un permis aux respect des conditions d'exploiter et de la remise en état d'un site. La proposition IV. 2.18. du rapport de la Commission est à cet égard essentielle. La difficulté (l'impossibilité parfois) d'accès aux données relatives aux émissions, l'absence de contrôle et l'impunité en cas d'infraction sont mal ressentis par la population et l'empêche de pouvoir faire confiance aux autorités.

Les textes donnent de grands pouvoirs aux bourgmestres, encore renforcés par le nouveau décret relatif au permis d'environnement. Les bourgmestres doivent veiller au respect de la législation et prendre leurs responsabilités en exerçant leurs prérogatives l'infraction une fois établie. C'est un élément essentiel à la crédibilité des institutions. Les rôles et pouvoirs de la DPE doivent être clarifiés dans la population. La police de l'environnement, dont l'arme ultime est actuellement le P.V, doit avoir les pouvoirs de faire respecter la législation en coordination avec les Parquets.

Or actuellement, la DPE, tout comme le bourgmestre, usent trop rarement de leurs prérogatives, mêmes en cas d'infraction flagrantes. Ce n'est qu'en cas de danger imminent que des mesures sont prises. Par ailleurs, les infractions environnementales ne sont guère poursuivies.

(Des compensations

Une des propositions du rapport de la Commission Nimby (proposition 2.12) consiste en la création de “**mécanismes de compensation**”. Le dédommagement des personnes pénalisées par l’extension d’un aéroport ou la construction d’une ligne TGV s’impose. Cependant des mécanismes de compensation tels que l’envisage le rapport de la Commission Nimby peuvent avoir des effets pervers et dangereux: les compensations pourraient rendre admissibles certains projets dans des endroits où une population défavorisée serait peu à même de participer au processus décisionnel avant l’établissement d’une installation, ainsi qu’au processus de suivi une fois l’implantation réalisée. Inter-Environnement craint les effets pervers possibles inhérents à ce type de mécanisme. En effet, on peut craindre de voir qu’il consisterait *in fine* “payer” les citoyens pour qu’ils acceptent de vivre dans un milieu pollué, avec comme conséquence, une iniquité sociale scandaleuse où les plus pauvres verraient leur accès au logement conditionné à l’acceptation d’atteintes à leur cadre de vie, voire à leur santé et que le pollueur se verrait dispensé de réduire les impacts environnementaux que son activité génère.

Le mécanismes des compensations ne peuvent se substituer au fond du problème qui est la prévention, la réduction des nuisances et des mesures de contrôle claires et appropriées.

Propositions

1/ *Procéder à la codification du droit environnemental wallon.*

2/ *Des mesures d’auto-surveillance sont à développer. Le décret “permis d’environnement” prévoit que ces mesures “peuvent être prises par le Gouvernement dans le cadre des arrêtés relatifs aux conditions générales, sectorielles et intégrales”. Ces arrêtés devraient contenir des mesures d’auto-surveillance uniformisées à des ensembles cohérents d’établissements de classe 1, de classe 2 et de classe 3.*

Exemples:

- *Obligation de tenue de registres: plaintes, données relatives à tout contrôles et mesures effectuées sur le site de l’exploitation, produits dangereux entrants (tels que les solvants par exemple), élimination des déchets, élimination des huiles usagées etc.*

Cela peut sembler une charge inutile. Pareils registres ne sont pourtant pas difficiles à organiser: il suffit d’insérer dans un classeur par ordre chronologique copies des factures ou autres documents ad hoc. La tenue de registres en ces matières contribuent à l’amélioration de la gestion environnementale de l’établissement. En outre, ces registres sont à même de faciliter le contrôle par les agents compétents des conditions d’exploiter et enfin ces registres peuvent permettre une meilleure évaluation de données telles que celles relatives à la production de déchets par secteur, ou de la consommation en solvants etc.

- *Pour les classes 1, un rapport environnemental annuel des émissions dans l’air, des déversements dans l’eau, des quantités et types de déchets produits ainsi que des consommations en produits en dangereux, le cas échéant en déchets entrants, serait une mesure appréciée. Ce rapport ne doit pas être un document coûteux. Il peut consister en une simple énumération des données demandées. Un arrêté doit préciser la forme et les données demandées (et notamment préciser les méthodes d’échantillonnage, d’analyses ainsi que l’expression des résultats).*

- *Le principe d’un registre des émissions est fondamental. Il est par ailleurs prévu, pour certaines activités, par la directive IPPC. Les registres des émissions doivent être accessibles au public (par exemple, centralisation à la DGRNE et sur Internet).*

3/ *Organiser la tenue des registres communaux des permis et déclarations et en faciliter l’accès. Cela suppose une coordination étroite entre les communes et l’administration régionale.*

4/ *Même chose en ce qui concerne les registres des émissions et déchets.*

- 5/ *Organiser, systématiser et renforcer l'efficacité des contrôles (responsabilités communale et de la DPE).*
- 6/ *Organiser la coordination entre l'administration (DPE ?) et les Parquets en matière d'infraction environnementale.*
- 7/ *Renforcer l'efficacité de l'institution judiciaire.*
- 8/ *Développer un système d'amendes administratives rapide et efficace.*

9/ *Plutôt que de répéter dans plusieurs textes (DPE, déchets, eau, permis d'environnement etc.) les prérogatives des uns et des autres en matière de recherche et de répression des infractions, un seul décret, assorti le cas échéant d'arrêtés, relatif à la recherche, à la surveillance et aux mesures administratives, au constat et à la répression des infractions environnementales, s'inscrirait parfaitement dans la simplification et la coordination du droit environnemental wallon, ce dans l'optique préconisée par le Plan d'environnement pour le développement durable.*