



Association sans but lucratif  
Fédération des associations d'environnement

# **La transparence administrative : constats et propositions**

(octobre 2001)

---

► Boulevard du Nord, 6 - 5000 Namur  
Tél. : 081/25.52.80 - Fax : 081/22.63.09 - E-Mail : [iew@skynet.be](mailto: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](mailto:iew.bxl@skynet.be)  
<http://www.iewonline.be>

---

## RESUME

Qu'il s'agisse de décrets, de directives ou de conventions internationales, de nombreux textes s'accordent sur l'importance de la transparence administrative au sein des différentes collectivités dans lesquelles le citoyen a un rôle à jouer et où il peut dès lors en toute connaissance de cause prendre part aux procédures de préparation de la décision. Au delà de cet élément moteur de citoyenneté, il est également indéniable que la transparence administrative stimule et responsabilise les autorités publiques ainsi que les entreprises à une meilleure gestion de l'environnement.

Des instruments permettant de réaliser ces objectifs ont été mis en place. Mais des moyens à la fin, il y a un pas... et un constat s'impose en cette matière : les mentalités n'évoluent pas à la même vitesse que les textes. Les raisons comme les symptômes sont divers. Concernant les raisons, il s'agit autant d'une méconnaissance des évolutions légales, d'un manque de conscientisation quant à l'importance de ces évolutions que de pratiques délibérées en vue de faire primer des solutions autres que celles qu'aurait du dicter l'intérêt public. Concernant les symptômes, ils raffermissent les doutes de la population quant au bon fonctionnement de l'administration et quant à l'application effective des législations : actes administratifs motivés de façon lacunaire, interprétations très larges de certains articles de loi, modalités de publicité négligées (notamment lors des enquêtes publiques), accès à certains documents administratifs refusé ou soumis à des modalités non prévues par la réglementation, conventions privées et souvent secrètes entre pouvoirs privés et pouvoirs publics, infractions réglementaires sanctionnées de manière peu régulière et très aléatoire,... Pour illustrer ces propos, le rapport examine la façon dont sont traitées deux problématiques en Région wallonne, l'incinération de déchets dans les cimenteries et les fours à chaux et l'autorisation de sites non repris au plan des CET, ainsi que la façon dont sont motivées certaines décisions administratives.<sup>1</sup>

Quelques pistes sont aussi mises en avant en vue d'ancrer dans les mentalités - et non plus seulement dans les textes, les fondements et les modalités du principe de transparence administrative. Si un code de procédure administrative, une certification des administrations peuvent être envisagés, le rapport suggère aussi et peut être avant tout de procéder à l'évaluation des instruments existants afin de pointer leurs principales faiblesses et d'y apporter les modifications conséquentes. De même, un plus grand souci de cohérence dans l'élaboration des textes législatifs ainsi qu'une plus grande rigueur dans leur application et dans leur interprétation constituent un pan indispensable de la transparence administrative.

---

<sup>1</sup> Voir aussi les rapports d'IEW concernant les infractions environnementales (février 2001) et concernant les améliorations à apporter aux enquêtes relatives à des projets locaux (mai 2000) .

# **Table des matières**

## **1. Introduction**

## **2. Constat**

### 2.1. La motivation

#### *2.1.1. La motivation formelle*

#### *2.1.2. La compétence discrétionnaire d'appréciation*

#### *2.1.3. Exemples*

### 2.2. Les enquêtes publiques

### 2.3. Les commissions consultatives

### 2.4. La cohérence des législations et leur application

#### *2.2.1 Exemples*

### 2.5. Les conventions entre pouvoirs publics et privés

### 2.6. L'accès à l'information

## **3. Quelques pistes pour une administration plus transparentes**

### 3.1. Une certification ISO

### 3.2. Evaluation des instruments existants

### 3.3. Un code de procédure administrative

### 3.4. Une interprétation plus stricte de la législation

# 1. Introduction

S'agissant de la transparence administrative, 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 des 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 ». En Région wallonne, la transparence administrative trouve son ancrage dans plusieurs dispositions réglementaires<sup>2</sup>. **Cependant, au delà de cette base juridique apparemment solide, c'est surtout un nouvel état d'esprit qui doit donner corps à une réelle transparence.** En effet, sans changement de mentalités et au travers de motivations lacunaires et/ou d'un usage excessif des exceptions, ces instruments réglementaires resteront au niveau de louables mais utopiques intentions.

Dès lors, outre les éventuelles modifications des textes réglementaires, il faut également - et surtout - susciter au sein de l'administration la production **d'actes motivés** de façon claire, structurée et répondant à tous les arguments et avis émis (lors des enquêtes publiques en particulier). **La publicité des actes** comprise de cette manière assurerait la nécessaire visibilité de la politique d'intérêt général suivie par les autorités publiques. Une meilleure transparence permettrait également un véritable échange d'informations entre administrations et administrés en vue d'une prise de décision la moins conflictuelle possible (et donc plus facilement acceptable par tous).

## 2. Constat

### 2.1. La motivation

#### 2.1.1. La motivation formelle

Un acte administratif, pour être régulier, doit reposer sur des motifs suffisants en droit et en fait. En tout état de cause, qu'ils soient exprimés formellement ou qu'ils résultent du dossier administratif, ces motifs doivent exister ; ils seront, en cas de recours, examinés par le juge. Il s'agit d'un élément de légalité interne de l'acte.

Il ne faut pas confondre cette condition de régularité de l'acte quant aux motifs et la condition de régularité de l'acte quant à la motivation. Cette dernière concerne la forme de l'acte administratif et implique que les motifs de l'acte soient exprimés formellement dans l'acte. Ainsi, la loi du 29 juillet 1991, fait de la motivation une condition de régularité de l'acte administratif unilatéral

---

<sup>2</sup> Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et communes, décret régional wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'information, décret régional wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

individuel. Il s'agit d'un élément de légalité externe. Selon l'article 3 de cette loi, la motivation formelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision et elle doit être adéquate<sup>3</sup>. **Un rapide parcours de la jurisprudence du Conseil d'Etat laisse cependant entrevoir que les motivations très succinctes, les formules stéréotypées et autres clauses de style ne font pas encore partie du passé<sup>4</sup>.**

### 2.1.2. La compétence discrétionnaire d'appréciation

Dans de nombreux cas l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation important dans le choix de la mesure ou le contenu de l'acte (c'est la compétence discrétionnaire<sup>5</sup>). Cependant ce pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'administration n'est pas un pouvoir arbitraire. Les actes administratifs pris sur base de ce pouvoir sont contrôlés, plus particulièrement par le Conseil d'Etat, quant à leur légalité externe, c'est-à-dire quant aux formes, aux procédures (affichage, délais, consultations, enquêtes, évaluation des incidences,...) ainsi qu'aux nombreux principes généraux du droit administratif (principes d'impartialité, d'examen concret et sérieux des dossiers, de proportionnalité, de bonne administration et d'équitable procédure, de respect des droits de la défense,...). Mais ces actes sont aussi de plus en plus contrôlés quant à leur légalité interne, et spécialement quant à leurs motifs : tout acte administratif, outre le fait qu'il doit reposer en droit sur des dispositions légales, doit aussi reposer sur des motifs de faits matériellement exacts, pertinents et légalement admissibles<sup>6</sup>.

Ainsi le Conseil d'Etat va-t-il contrôler l'exactitude de la qualification juridique des faits opérée par l'administration (l'administration a-t-elle pu conférer à telle exploitation la qualification de « porcherie » requérant un permis d'exploitation en vertu du R.G.P.T., l'administration a-t-elle pu considérer que telle zone forestière était susceptible d'accueillir un golf sans se méprendre sur la portée qu'a voulu donner le législateur à cette zone,...). Le Conseil d'Etat examine également la pertinence des motifs pour justifier la décision ainsi que la proportionnalité de la décision (n'y a-t-il pas moyen de satisfaire l'intérêt général en prenant une autre décision tout autant appropriée mais moins contraignante ?). Enfin le Conseil d'Etat censure aussi les erreurs manifestes d'appréciation de l'administration, à savoir celles qui sont injustifiables au regard des faits tels qu'ils ressortent du dossier (et notamment si l'appréciation

---

<sup>3</sup> Une motivation formelle adéquate d'un acte administratif requiert un rapport de proportionnalité entre l'importance et la motivation de la décision et cette motivation doit être plus détaillée lorsque l'autorité administrative dispose d'un large pouvoir d'appréciation (Cass., 15 février 1999, *I.D.J.*, 1995/6, p. 6)

<sup>4</sup> C.E., n°73.524, 7 mai 1998, *Froidcourt, A-E*, 1999/1 ; C.E., 74.429, 23 juin 1998, *A-E*, 1999/1 ; C.E., n°85.581, 23 février 2000, *A-E*, 2000/3 ; C.E., n°86.479, 30 avril 2000, *A-E*, 2000/4 ;

<sup>5</sup> Dans ce cas l'administration doit choisir, parmi plusieurs solutions légalement possibles (accorder un permis, avec ou sans conditions, le refuser,...), celle qui à ses yeux est la plus conforme à l'intérêt général. A l'inverse, lorsqu'on parle de compétence liée de l'administration, celle-ci n'a pas le choix de déterminer le contenu de l'acte car le texte dont elle tire ses pouvoirs lui impose de prendre telle mesure dans tel cas.

<sup>6</sup> Voir D. LAGASSE, « Pouvoir discrétionnaire d'appréciation et contrôle des motifs d'actes de l'administration en matière d'urbanisme et d'environnement », in *Aménagement-Environnement* (n° spécial, phénomènes consensuels dans de le droit de l'environnement et de l'urbanisme), 1997, pp. 49-63.

de l'administration est contredite par une plusieurs autres appréciations administratives émises sur la même question).

Comme le cite D. Lagasse, plus de deux tiers des arrêts du Conseil d'Etat ont été rendus au cours des dix dernières années (alors que l'institution a plus de 55 ans). Certes, le recours aux voies judiciaires est-il devenu de plus en plus fréquent pour résoudre des conflits ou pour rétablir la légalité, mais il n'y pas de fumée sans feu... **Face à l'opacité de certaines décisions administratives et de leurs motivations, ce sont les tribunaux qui sont de plus en plus souvent appelés à juger la pertinence des actes administratifs et à dicter la politique à suivre en telle ou telle matière.** Preuve supplémentaire que si en matière environnementale les instruments légaux relatifs à la transparence administrative existent bel et bien, ceux-ci devront rapidement être l'objet d'évaluations.

Dans le cadre de ce contrôle effectué par les tribunaux dans le domaine environnemental, il nous apparaît opportun d'insister sur l'importance qu'il faut accorder aux systèmes d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement et aux formalités qui y sont liées. En effet, ceux-ci font apparaître des éléments propres à faciliter non seulement une prise de décision en toute connaissance de cause par l'autorité mais aussi, par après, le contrôle de la légalité interne de l'acte (contrôle de la pertinence des motifs, de la proportionnalité notamment si l'études d'incidences fait apparaître des solutions alternatives à celle du promoteur du projet). Pour beaucoup d'ailleurs, l'acte administratif vicié par une infraction suffisamment grave aux législations relatives aux systèmes d'évaluation devrait être suspendu immédiatement.

### 2.1.3 Motivations biaisées : exemples

Avant de prendre une décision, les autorités administratives sont parfois appelées à demander l'avis d'une commission (CWEDD, CRAT, CCAT,... voir point 2.3). Il s'agit le plus souvent d'un avis non conforme, d'un éclairage, dont l'autorité pourra ne pas tenir compte. Dans ce cas toutefois - et il y va du sens et de l'existence de ces commissions et de l'obligation de motivation, il appartiendra à l'autorité de justifier de façon pertinente et adéquate les raisons pour lesquelles elle s'en écarte.

La lecture de plusieurs décisions, attaquées ou non devant le Conseil d'Etat, nous laisse cependant perplexes ; il arrive ainsi à l'administration de délivrer des autorisations sans aucune motivation alors que de nombreux avis défavorables avaient été émis lors de l'instruction du dossier<sup>7</sup>. Mais c'est parfois la motivation elle-même de l'acte administratif qui est pour le moins douteuse ; ainsi un arrêté du Gouvernement wallon modifiant un plan de secteur et visant l'inscription d'une zone de services en dehors d'un centre urbain<sup>8</sup>. Répondant dans sa motivation à un avis défavorable de la CRAT mettant en avant la dévitalisation du centre urbain, le Gouvernement répond dans sa décision que la zone en question ne pourra être mise en œuvre qu'après l'adoption par la

<sup>7</sup> C.E., n° 84.387, 23 décembre 1999

<sup>8</sup> A.Ex.rég.w. du 26 novembre 1998 arrêtant définitivement la modification de la planche 64/7 du plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau

commune d'un plan communal, outil adéquat pour « fixer » la réflexion de la commune sur l'emplacement des activités commerciales sur son territoire. Or il ne fait nul doute que la réflexion est déjà toute entamée et on voit mal en quoi un plan d'aménagement communal empêcherait la grande distribution d'attirer « ses » clients vers la périphérie.

Le Conseil d'Etat a justement rappelé qu'une autorisation délivrée « *ne peut être considérée comme adéquatement motivée dès lors qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe en outre, partiellement au moins, à des observations précises qui ont été formulées pendant l'instruction du dossier* »<sup>9</sup>. Ainsi des observations qui auraient été émises lors d'une enquête publique et dont le dossier corrobore l'exactitude et la pertinence doivent être visées dans la décision de l'autorité. Ainsi un permis de bâtir, entraînant la démolition d'une ferme présentée par la demanderesse comme étant en mauvais état, avait été octroyé par l'administration alors que cette affirmation était démentie par les divers avis remis à cette administration et par le dossier photographique<sup>10</sup>. Dans un autre cas, la construction d'habitations nécessitant des fondations profondes avait été autorisée par l'administration alors que d'après un rapport établi en 1980 (confirmé en 1996) la stabilité de telles fondations ne pouvait être garantie. L'administration n'avait en fait pas pris la peine de prendre connaissance des résultats des essais de sol auxquels il avait été procédé en 1996<sup>11</sup>.

Dans d'autres cas, la motivation s'avère être en totale contradiction avec l'étude d'incidences. Ainsi, dans sa décision d'autoriser l'installation d'un motocross, l'autorité avait-elle considéré que l'activité projetée ne perturbait pas les équilibres du site alors que l'étude d'incidences relevait de façon pertinente et précise dans son point « impacts du projets » les différentes nuisances susceptibles d'être causées à la faune et à la flore par le développement d'une telle activité.

Parfois, la motivation est fondée sur des éléments erronés ou sur des éléments dont elle n'a volontairement pas pris connaissance. Ainsi une autorité qui délivre un permis sur base d'un dossier de demande insuffisant et d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement qui se limite à envoyer aux plans et qui exclut, contre l'évidence, tout impact du projet sur l'environnement<sup>12</sup>.

Il paraît utile de rappeler que si l'administration doit veiller à ce que les lois soient respectées, c'est aussi à elle - avant tout pourrait-on ajouter - que s'impose cette obligation de respect. Ainsi les enquêtes publiques (spécialement les formalités de publicité) qui souffrent d'encore beaucoup trop d'irrégularités ; panneaux mal ou non affichés, documents non disponibles, vocabulaire « administratif »...

---

<sup>9</sup> C.E., n° 65.346, 19 mars 1997

<sup>10</sup> C.E., n° 86.479, 30 avril 2000

<sup>11</sup> C.E., n° 65.599, 21 mars 1997

<sup>12</sup> C.E., 65.636, 25 mars 1997

**La transparence administrative ne trouve évidemment pas son compte dans de telles pratiques qui font naître un sentiment d'arbitraire et engendrent de trop nombreuses plaidoiries devant les tribunaux (spécialement le Conseil d'Etat). Toutes les décisions doivent être motivées en fait et en droit et, depuis la loi du 29 juillet 1991, elles doivent formellement contenir cette motivation. Les clauses de style, les motivations erronées ou inexistantes sont la trace même de la subsistance de conventions ou de copinages secrets ou parfois, tout simplement, d'un laxisme coupable.**

## ***2.2. Les enquêtes publiques***

L'enquête publique (et la concertation) a notamment pour but de garantir une certaine publicité dans le processus de décision. Le manque de prise en compte des remarques et alternatives présentées par la population aux pouvoirs publics dans le cadre des enquêtes publiques conduit le plus souvent à la défiance, au blocage et au conflit. **La motivation impose donc que figurent les raisons pour lesquelles les observations émises par la population ne seraient pas rencontrées lors de l'enquête et/ou de la concertation.** L'expérience nous montre en effet que souvent la population connaît bien la situation locale et, parfois, dispose des capacités suffisantes pour proposer et penser, de façon cohérente et globale, des alternatives plus pertinentes que le projet initialement présenté. Encore faut-il, évidemment, que l'avis d'enquête publique ait été affiché dans un endroit suffisamment visible, dans les temps, ou tout simplement, qu'il ait été affiché. Qui plus est, pour les non-initiés, le caractère peu compréhensible des avis d'enquête - le fameux jargon administratif - rend souvent la participation du public et *in fine* la transparence du processus décisionnel encore un peu plus illusoire.

## ***2.3 Les commissions consultatives***

Les commissions consultatives représentent aussi un maillon important de la transparence du processus décisionnel : pour la population, via les associations de protection de l'environnement présentes dans ces commissions aux côtés d'autres acteurs de la société civile, il s'agit d'une possibilité de participer à la préparation de la décision. La prise en compte de ces avis par les autorités dans les motivations de leurs décisions ainsi que la publicité de ces avis sont des éléments prépondérants d'une meilleure transparence administrative. Il est essentiel que les autorités permettent à ces commissions d'exister et de fonctionner valablement.

## ***2.4 La cohérence des législations et leur application***

Outre le fait d'être complexe et touffue, une législation environnementale incohérente, dans les textes légaux et leur application, constitue un aspect tangible de la non-transparence administrative. La population, tout comme les différents acteurs confrontés, à une demande de permis, ou à une modification des procédés de production par exemple, ne peuvent savoir avec précision à quoi s'en tenir. Devant tant de complexité, d'interprétations diverses, les uns feront



comme il leur convient le mieux, les autres n'essaieront pas de comprendre, quitte à s'en remettre à l'arbitraire de l'administration, les autres encore porteront le différent en justice. Et la justice, comme on sait, a fort à faire pour rendre son arbitrage en ces matières. Par ailleurs, une législation complexe, déstructurée, incohérente, souffrant de disparités diverses, notamment en matière d'infractions et des peines qui les assortissent par exemple, est un obstacle fondamental à l'application effective de celle-ci. Une législation déficiente porte le discrédit sur l'administration et exacerbe la méfiance envers les autorités publiques. Celle-ci constitue une autre source du phénomène Nimby, reflétant le manque de confiance en notre système politique et institutionnel.

Outre les lacunes de la législation environnementale en tant que telles, les interprétations biaisées des dispositions légales par l'administration minent sa crédibilité (voir exemples, point II).

## **2.4.1 Incohérence des législations et application arbitraire : exemples**

### ***A. L'incinération de déchets dans les cimenteries et fours à chaux***

Quand une autorisation de valorisation de déchets s'inscrit dans le cadre d'un permis d'extraction, l'écheveau des dispositions légales existantes et leur interprétation par l'administration est, pour le citoyen, inextricable.

#### ***A.1. La législation***

#### **L'autorisation d'exploiter**

La fabrication de chaux et de ciment est soumise à autorisation. L'exploitation de ces installations est incluse en l'occurrence dans le permis d'extraction, spécifiques aux carrières. Les cimenteries et fours à chaux sont en effet considérés comme des « annexes » à l'exploitation de la carrière en tant que telle.

Le permis d'extraction a été conçu spécialement pour ce type d'activité. Si la législation est peut-être à revoir, ces permis sont actuellement spécifiques. Ils sont délivrés par la commune, sur instruction du dossier par la DPA.

#### **L'autorisation en matière de déchets**

Les cimenteries sont actuellement demandeuses pour, entre autres, « valoriser thermiquement des farines et graisses animales ». Au permis d'extraction s'ajouterait logiquement, pourrait-on penser, un permis « déchets ». Le décret « déchets » prévoit une procédure d'autorisation en matière de déchets, traitée par l'OWD et délivrée par la Députation permanente (décret du 27 juin 96). Par ailleurs, les installations de regroupement, de prétraitement, d'élimination ou de valorisation de déchets toxiques ou dangereux sont soumis à une autorisation spécifique délivrée par la Députation permanente (A.Ex.rég.w. du 09 avril 92).

La caractère « dangereux » des farines et graisses animales n'est pas explicite dans les textes légaux (voir ci-dessous, E.).

Par ailleurs, il est vrai que le décret « déchets » prévoit en son article 11 une dérogation à l'obligation de disposer d'une autorisation « déchets », *« lorsqu'un établissement est soumis à un régime d'autorisation en vertu d'une autre législation et effectue une activité accessoire de gestion des déchets, intégrée dans un processus de production. »* Dans ces cas, *« l'autorisation est accordée, ou, si l'activité de gestion des déchets est de nature à aggraver les dangers inhérents à l'établissement, modifiée de manière à intégrer les conditions stipulées par le décret. »*

Si l'on comprend bien cet article, l'autorisation, par exemple, un permis d'extraction, peut être délivrée, même s'il y a une activité accessoire en matière de déchets dans l'établissement. Des conditions spécifiques en matière de déchets, tels que prévues par le décret « déchets » doivent être incluses dans ce permis, en cas « d'aggravation des dangers ».

Cependant, l'article 69 du décret « déchets », stipule que, tant que le Gouvernement n'a pas défini les règles d'application de l'article 11, l'autorisation visée en cet article 11 est l'autorisation d'exploiter classique, celle régie par le RGPT. Rien n'est explicitement prévu pour le permis d'extraction.

En outre, il faut rappeler que, suite à diverses questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat à la Cour de justice des Communautés européennes, la Cour considère clairement que *« le simple fait qu'une substance est intégrée, directement ou indirectement, dans un processus de production industrielle ne l'exclut pas de la notion de déchet »*. On ne peut donc spolier la notion de déchets pour en soustraire certaines catégories à la législation en vigueur, notamment pour faire échapper certaines installations au régime d'autorisation spécifique aux déchets. De ce fait, un arrêt du Conseil d'Etat modifie l'article 5 de l'arrêté du 9 avril 1992 relatif aux déchets toxiques et dangereux : *« Sont soumises à autorisation, l'implantation et l'exploitation d'une installation spécifique de regroupement, de prétraitement, d'élimination ou de valorisation de déchets toxiques ou dangereux (intégrées directement ou non dans un processus de production industrielle) ainsi que, lorsqu'elles sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, l'extension ou la modification des activités ou toute transformations de ces installations. »*

On s'attendrait donc à ce que, dans le même ordre d'idée, toute activité en matière de déchets fasse désormais, l'objet d'une autorisation spécifique, ou à tout le moins, que l'autorisation d'exploiter concernée (RGPT ou permis d'extraction etc.) intègre, conformément au décret « déchets », les conditions d'exploiter spécifiques aux activités liées à la gestion des déchets.

L'article 11 du décret « déchets », conformément à l'esprit des arrêts de la Cour de justice européenne et des arrêts du Conseil d'Etat, devrait lui aussi

être modifié dans ce sens, ce de façon à assurer toute la cohérence requise au travers des différents textes légaux dans le domaine des déchets.

**Une autorisation spécifique en matière de déchets, ou alors l'intégration de conditions d'exploiter spécifique aux activités de gestion des déchets dans l'autorisation principale (autorisation d'exploiter ou permis d'extraction) relèveraient d'une pratique administrative saine, simple et claire.**

#### A.2. Des pratiques non-transparentes

La pratique administrative s'avère tout autre et compliquée à souhait l'interprétation des textes légaux. En effet :

- a. Dans le cas de l'incinération de farines et graisses animales, on pourrait s'attendre à ce que cette activité soit considérée comme étant de « *de nature à aggraver les dangers inhérents à l'établissement* » et à tout le moins, que le permis soit modifié en y intégrant des conditions spécifiques conformément aux dispositions du décret « déchets ». L'administration, en l'occurrence la DPA, non seulement estime qu'une autorisation « déchets », ou même « déchets dangereux », n'est pas nécessaire, mais aussi que la gestion, en l'occurrence le stockage et l'élimination de ces déchets ne requièrent pas de modifications du permis d'extraction.
- b. Le fait d'autoriser l'incinération de farines animales par le biais de la procédure d'extraction pose question, pour les raisons décrites ci-dessus. Mais qu'une autorisation pour coïnciner des farines et graisses animales soit délivrée par le biais d'une simple notification est encore plus contestable et, en termes de transparence administrative, est une pratique néfaste. Ces deux cas de figures se sont présentés récemment, témoignant par ailleurs d'un manque d'uniformité de la pratique administrative. La population riveraine est dans la méconnaissance la plus complète de la délivrance des notifications. Des activités, en l'occurrence celles liées aux farines et graisses animales, ne sont pas exprimées dans l'autorisation d'exploiter (ici le permis d'extraction), ni dans un permis « déchets », alors que ces documents sont des documents de référence tant pour la population, l'exploitant que les autorités. Ainsi, entre autres, la notification n'est en rien conforme à l'article 11 du décret « déchets » qui établit une liste minimale de conditions que l'autorisation doit définir. Elle ne dit rien non plus de l'obligation qu'a l'exploitant de tenir un registre, conformément au prescrit de l'article 12 du décret « déchets ». En fait, pour la population, ces activités échappent à toute transparence.
- c. La DPA se fonde sur la décision du 12 juillet 2000 de l'OWD de classement des farines et graisses animales, considérés comme étant des déchets non dangereux (voir ci-dessous, 5.). Or, selon nous, à la lecture du texte, cette décision est spécifique à une entreprise déterminée, assortie de conditions spécifiques, et ne peut être généralisée ou

extrapolée à d'autres entreprises. N'y a-t-il pas là un abus dans l'interprétation de la décision administrative? Celle-ci prévoit le respect de certaines conditions : en est-il tenu compte ? Il semble bien que non.

- d. L'article 11 du décret « déchets » énumère les dispositions que doit contenir l'autorisation ; certaines de ces dispositions (méthode de traitement, mesures de surveillance et de contrôle...) impliquent que la demande soit instruite par l'OWD, et non pas seulement par la DPA. C'est en effet la DPA qui instruit les dossiers « carrières et annexes ». Or, l'élaboration de conditions pour ce type d'autorisation requiert des compétences spécifiques en matière de déchets, qui sont celles de l'OWD.
- e. Un permis « déchets » tomberait sous le sens, puisque les farines et graisses animales sont des déchets. Mais la question se pose aussi de savoir s'il s'agit de déchets dangereux. Il est vrai que leur caractéristique relative à leurs constituants infectieux n'est pas établie à tous les coups. Le catalogue des déchets n'est pas plus explicite quant au caractère « dangereux » des farines et graisses animales : cette rubrique n'est pas reprise en tant que telle dans le catalogue des déchets. Il n'en faut pas plus pour que l'Office wallon des déchets s'ingénie à établir une décision, assez déconcertante, en date du 12 juillet 2000, de classement de ces déchets comme étant non dangereux. La décision de l'administration spécifie « qu'il s'agit de farines et graisses animales dont l'utilisation dans la chaîne alimentaire est interdite » et par ailleurs que ces farines et graisses « ne proviennent pas du traitement des animaux abattus dans le cadre de l'éradication des encéphalopathies spongiformes transmissibles. » La décision de classement de l'OWD concerne donc les farines et graisses animales dont l'utilisation dans la chaîne alimentaire est interdite et qui ne proviennent pas du traitement des animaux abattus dans le cadre de l'éradication des encéphalopathies spongiformes transmissibles. Elle concerne également une société de traitement déterminée, nommément spécifiée. Elle conclut au caractère non dangereux de ces farines et graisses moyennant, d'une part, le respect lors du traitement des conditions propres à assurer l'inactivation de agents de la tremblante du mouton et de l'ESB selon une méthode reconnue par l'Union européenne et, d'autre part, des mesures spécifiques de protection des travailleurs. Une autre condition attachée à cette décision, est celle de la traçabilité des farines et graisses animales traitées par la société considérée.

Cette décision surprenante est difficilement compréhensible puisque :

- la décision des autorités d'incinérer l'ensemble des farines animales résulte du risque de transmission des encéphalopathies spongiformes transmissibles (ES);
- l'interdiction de ces farines dans la chaîne alimentaire a notamment pour but l'éradication des ES ;
- le risque du caractère infectieux de ce type de déchets est probable.

Pourquoi dès lors ces farines et graisses animales ne sont-elles pas classées en déchets dangereux ? Le texte de la décision est en outre compliqué et difficile à comprendre. Il faut de plus, pour la population, connaître son existence. Les décisions de ce type constituent en quelque sorte un appendice aux textes législatifs tels que publiés au *Moniteur belge*. Alors que ces derniers sont accessibles au public, les décisions administratives ne le sont pas aussi aisément.

Dans ces conditions, comment la population peut-elle être assurée du respect de la législation, dans sa lettre et son esprit ? Par exemple, outre les questions liées à la gestion des déchets et plus particulièrement celle des farines et graisses animales, peut-elle être assurée que la combustion de ces déchets se fait en remplissant les conditions nécessaires pour limiter les atteintes à l'environnement ? Il s'agit, notamment, de la dissociation complète des composés organiques qui requiert le respect de certaines conditions de température, de durée de combustion et de présence d'oxygène. Il s'agit aussi du respect de normes à l'émission, par exemple en COV. Ces éléments, étant donné la nature du combustible, ne sont pas pris en compte originellement par le permis d'extraction.

De telles pratiques administratives ne contribuent en rien à instaurer la confiance entre les autorités publiques et les citoyens.

Il serait plus simple, tant pour les autorités, l'administration, les exploitants et la population en général, qu'un régime d'autorisation spécifique soit toujours appliqué lorsqu'il s'agit de déchets vu les particularités en cette matière et notamment l'importance du contrôle, tant au niveau du transfert et du stockage que du procédé de valorisation.

La transparence administrative souffre donc également des pratiques administratives :

- décisions administratives, s'ajoutant aux textes légaux parus au *Moniteur belge*, méconnues de la population ;
- argumentations complexes pour ne pas dire alambiquées ;
- interprétations non rigoureuses des textes légaux, où pointent l'arbitraire et le laxisme.

Que ce soit par notification dans le cadre d'un permis d'extraction ou le fait d'autoriser l'incinération des farines et graisses animales par le biais du permis d'extraction, la non-transparence administrative est de mise :

- **les dispositions légales applicables sont confuses, incohérentes, disparates (décret « déchets », RGPT, permis d'extraction...), notamment du fait de dérogations non fondées ;**
- **les décisions sont prises par voie de « décisions », de « notifications » de l'administration, non connues du public, selon une argumentation complexe et « tirée par les cheveux », et, de ce fait, peu ou pas accessibles au public ;**
- **les conditions d'exploiter, reprises théoriquement dans l'autorisation d'exploiter, sont incomplètes, certaines activités, et**

**non des moindres, ne sont pas couvertes par un permis. Le cas échéant, il faut leur adjoindre des éléments repris dans divers documents (décisions et notifications de l'administration (OWD, DPA), agréments...), qui, de plus, ne sont pas nécessairement complémentaires. Cela ne facilite guère la tâche, ni de l'administration, ni de la DPE, ni des autorités compétentes. Pour les riverains, la complexité est telle, l'effort de compréhension requis est tel, qu'ils alimentent un sentiment d'arbitraire, de suspicions diverses et d'impuissance.**

## ***B. Autoriser des sites non repris au plan des CET ?***

Dans le courant de cette année, deux sites non repris dans le plan des CET ont fait l'objet d'une demande de renouvellement de permis d'exploiter. Il s'agit du site du Radar à Flobecq et du site de Malvoisin à Gedinne. Selon l'OWD, les articles 70 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et/ou 20 de l'Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 juillet 1987 relatif aux décharges contrôlées pourraient justifier qu'une telle demande reçoive une fin favorable. Or il nous paraît bien clair que non seulement les articles invoqués par l'OWD ne peuvent pas l'être mais aussi qu'autoriser aujourd'hui des sites non repris au plan des CET équivaudrait à désavouer toute la procédure de sélection des sites et à ouvrir la porte à l'exploitation de nombreux sites rejetés. Selon le décret, encore, rappelons qu'aucun centre d'enfouissement technique autre que destiné à l'usage exclusif du producteur de déchets ne peut être autorisé en dehors de ceux prévus par le plan des CET (article 24,§2)

### ***B.1 L'article 70 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets***

*« Aussi longtemps que le plan des centres d'enfouissement technique visé à l'article 24, § 2, n'est pas entré en vigueur, les demandes (de permis) au sens de l'article 11 d'implanter et d'exploiter des centres d'enfouissement technique et les demandes de permis (d'urbanisme) au sens de l'article 41, § 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ayant été déclarées recevables avant l'adoption du présent décret par le Parlement, peuvent donner lieu à (permis d'environnement et permis d'urbanisme) dans les zones industrielle, agricole, d'extraction, telles que ces zones sont définies aux articles 172, 176 et 182 du même Code. Par dérogation à l'alinéa précédent, les demandes visées par cette disposition dont l'objet concerne la prolongation du délai d'exploitation de parcelles ayant fait l'objet d'une autorisation antérieure peuvent donner lieu à (permis d'environnement et permis d'urbanisme) dans les zones antérieurement autorisées.*

*L'article 20, § 2, n'est pas applicable aux demandes d'implanter et d'exploiter introduites avant l'adoption du présent décret par le Parlement. »*

Cet article se lit de la façon suivante :

Tant que le plan des CET n'est pas adopté :

1<sup>er</sup> alinéa : on peut autoriser des CET dans des zones industrielle, agricole, ou d'extraction, si les demandes d'autorisation d'implanter et d'exploiter ont été déclarées recevables avant l'adoption du décret par le gouvernement wallon

2<sup>ème</sup> alinéa : on peut autoriser des CET dans ces mêmes zones s'il s'agit d'une demande de prolongation du délai d'exploitation de CET autorisés (dans le cas où ces demandes arrivent après l'adoption du décret)

Donc l'ensemble de l'article 70 concerne une mesure transitoire, dans l'attente de l'adoption du plan des CET. Une fois que le plan des CET est adopté, il ne peut plus s'appliquer. Cette interprétation est celle donnée par le conseil d'Etat (Arrêt du 9 juin 2000, Biffa Waste Service contre la Région wallonne), qui affirme : « *Considérant que cette disposition décrétole transitoire ne permet la délivrance d'autorisation d'exploiter des CET dans les zones industrielles, agricole et d'extraction qu'aussi longtemps que le plan n'est pas entré en vigueur, que dès l'entrée en vigueur du plan des CET, les seuls centres d'enfouissement technique autorisés, au sens de l'article 24, §2, alinéa 2 du décret du 27 juin 1996 sont ceux qui se situent sur des sites reconnus par le plan, qu'il s'agisse de nouveaux sites sélectionnés par le plan ou de sites pour lesquels des autorisations ont été délivrées avant l'entrée en vigueur du plan,..* ».

B.2. L'article 20 de l'Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 juillet 1987 relatif aux décharges contrôlées

Concernant le site du Radar à Flobecq, une prolongation de onze mois avait déjà été accordée à l'exploitant au motif qu'un arrêt brutal de l'activité du CET risquait de compromettre la sécurité de la filière de gestion des déchets sur le territoire wallon et qu'une telle situation se révélerait contraire aux principes de continuité du service public et de proximité. Ceci sur base de l'article 20 de l'Arrêté. Or cet article ne concerne que les obligations imposées aux décharges (et non les échéances) en vue d'en limiter leurs effets nuisibles sur l'environnement et la santé de l'homme et l'Arrêté ministériel de prolongation ne justifie en aucune manière quelles sont les effets nuisibles qu'il veut limiter ou empêcher. Dans le cas d'espèce, qui plus est, un autre site retenu au plan des CET pouvait accueillir les déchets industriels de la province du Hainaut que le site du Radar « se devait » d'enfouir.

Cet article ne peut dès lors servir de base ni pour une prolongation d'exploitation, comme il l'a été, ni pour un renouvellement de permis d'exploiter, comme le pense l'OWD.

### *B.3. Conclusions*

Alors que parfois la législation semble claire, et que l'esprit de la loi le semble tout autant, les autorités publiques préfèrent chercher à donner une interprétation très personnelle des textes et des articles afin de privilégier certains intérêts au profit d'autres. D'aucuns crieront au procès d'intention mais il faut avouer que la suspicion est légitime et que la transparence administrative n'en tire pas grand profit. **Le fait d'autoriser l'exploitation de sites non repris au plan des CET, outre son caractère illégal et antinomique vis-à-vis des objectifs mêmes du plan, souligne encore le peu d'attention qu'il est parfois porté aux études d'incidences et aux procédures de consultation de la population. De quoi alimenter encore un peu le manque de confiance...** en attendant la suite finale donnée à ces demandes de renouvellement de permis.

### *C. La répression des infractions*

Comme nous le faisons entendre dans notre rapport consacré à ce sujet<sup>13</sup>, la législation environnementale souffre de défaillances dans son application. Encore trop souvent, la répression et la sanction des infractions environnementales répondent à des logiques ponctuelles génératrices d'arbitraire. Certains individus sont protégés et d'autres pas alors qu'ils sont visés par la même législation. Sur quelles bases ? On ne le sait pas.

**Ce manque de clarté, de cohérence dans l'intervention des autorités administratives favorise également l'apparition des phénomènes évoqués plus haut, manifestations du rejet des habitants de voir s'implanter toute installation dans leur cadre de vie.**

Bien entendu si l'administration se doit de mettre en œuvre plus efficacement la législation environnementale, il appartient également aux autorités judiciaires d'exercer effectivement leurs rôles en vue du respect de cette même législation. Plus encore, c'est une véritable coordination d'action entre le Parquet et l'administration qui s'impose afin qu'une politique répressive cohérente dans son ensemble voie le jour en Région wallonne.

## *2.5. Les conventions entre pouvoirs publics et secteur privé*

Dans le cadre des polices administratives de l'environnement et de l'urbanisme, il n'est pas rare que des conventions soient passées entre les autorités publiques chargées de délivrer un permis et les personnes privées qui en font la demande. Dans certains cas - mais peu fréquents<sup>14</sup>, les pouvoirs publics s'engagent

---

<sup>13</sup> IEW, « Remédier aux infractions environnementales, les propositions d'Inter-Environnement Wallonie », février 2001.

<sup>14</sup> Selon L. DE MEEUS et F. HAUMONT, « Les phénomènes contractuels et les actes administratifs individuels », in *Aménagement-Environnement* (n° spécial, phénomènes consensuels dans de le droit de l'environnement et de l'urbanisme), 1997, pp. 49-63.



formellement à délivrer un permis ou à modifier un plan d'aménagement précis pour autant que la partie privée s'engage elle aussi (à réaliser certains travaux, par exemple, pour diminuer les nuisances de l'entreprise). Ces engagements peuvent même concerner des conditions d'exploitation qui, dès lors, ne feraient plus partie intégrante du permis mais relèveraient d'une convention privée. Les pouvoirs publics désirant modifier - ou poussés à modifier - ces conditions seraient alors toujours tenus par cette convention. Les pouvoirs publics s'empêchent ainsi illégalement de prendre unilatéralement et librement un acte administratif. Qui plus est, ils enlèvent toute utilité à l'enquête publique qu'impliquent de nombreux projets.

La plupart du temps, cependant, les pouvoirs publics ne prennent aucun engagement formel de délivrer tel permis ou de modifier tel plan : il s'agit alors de formules nuancées (une commune, par exemple, s'engage à assurer « avec diligence et dans les limites légales, la délivrance des autorisations de bâtir et d'exploiter nécessaires,... »<sup>15</sup>) et très fréquemment de conditions suspensives, à savoir que les engagements de la personne privée sont liés à la délivrance du permis. Même s'il ne s'agit plus alors que d'engagements « moraux » des pouvoirs publics, on peut évidemment douter qu'ils gardent une entière liberté quant à l'exercice de leurs prérogatives publiques, et cela d'autant plus si les engagements mis à charge du demandeur représentent des sommes importantes.

**Dès lors que dans des conventions privées, la plupart du temps confidentielles, des autorités publiques s'engagent de manière plus ou moins formelle à exercer leurs pouvoirs conformément à ces conventions, la transparence administrative des décisions de ces autorités s'en trouve fortement diminuée.**

## ***2.6. L'accès aux documents administratifs relatifs à l'environnement***

Le décret du 13 juin 1991 permet à quiconque d'obtenir auprès de l'administration qui les détient tous les documents relatifs à l'environnement, et ce pour autant qu'ils ne soient pas inachevés et qu'il n'y ait pas d'entrave à d'autres intérêts (vie privée, secret commercial, secret judiciaire,...). Récemment, cette volonté de transparence a été portée aux intercommunales mais avec des restrictions dont le spectre d'application a été élargi<sup>16</sup>. Ce « libre accès » à l'information donne l'occasion à toute personne de se prononcer en connaissance de cause lorsqu'il lui est permis de prendre part à la préparation de décision (lors d'enquêtes publiques notamment). Malheureusement aucune évaluation du décret n'a jamais été réalisée en Région wallonne. Du côté des associations et des citoyens cependant, force est de constater le manque d'information sur ce droit à l'information. Ignorance du principe ou des modalités d'application ; des personnes se voient ainsi refuser l'accès aux documents par défaut d'intérêt alors qu'aucun intérêt n'est requis pour y avoir accès .

---

<sup>15</sup> Ibidem note 7

<sup>16</sup> Décret du 21 février 2001 relatif à la publicité de l'administration dans intercommunales wallonnes

En outre l'on peut regretter que les délais de transmission de l'information soient si longs. Dans certains cas l'information tardivement obtenue pourra s'avérer totalement inutile : pensons à une personne qui veut obtenir des informations avant d'exercer un recours ou qui désire intervenir dans une enquête publique. De même, le prix réel de la photocopie est encore trop élevé (10 francs selon la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement). Puisque ce prix réel ne comprend pas les frais de recherches, on ne voit pas ce qui peut justifier un tel prix et, à tout le moins, qu'il n'y aie pas de prix dégressif pour les gros dossiers. L'on peut enfin regretter que même lorsque la santé publique est en jeu, ce soient les intérêts financiers, commerciaux ou judiciaires qui prévalent ; ainsi les données relatives aux émissions qui sont inaccessibles dès lors qu'une enquête judiciaire est ouverte (même lorsque par après l'affaire est classée sans suite). En quoi le secret judiciaire et/ou commercial primerait-il l'accessibilité de ces données essentielles pour la santé publique ?

Mais, comme nous l'avons déjà souligné, fondamentalement, c'est aussi l'état d'esprit qui doit évoluer.

### **3. Quelques pistes pour une administration plus transparente**

#### ***3.1. Une certification ISO***

A l'image de la démarche entamée par la DPE, une certification du type ISO de l'administration présente certains avantages en termes de transparence. Non seulement par la mise en place de procédures internes propres à favoriser un accueil plus personnalisé ainsi qu'un meilleur traitement des demandes (rationalisation de celui-ci pour éviter des réponses au cas par cas), mais aussi par une information du personnel quant à la raison et aux objectifs d'une telle certification et une implication de celui-ci (via des formations) à ces nouvelles procédures qui sont nécessaires au changement de mentalité évoqué ci-haut.

De manière plus pragmatique, une telle certification confère à l'administration une image de marque quant à la façon de traiter les demandes de citoyens qui sont de plus en plus enclins à participer à l'amélioration et à la protection de leur cadre de vie ou qui, assez souvent, ignorent leurs droits en la matière. Il est nécessaire que chacun puisse savoir à quelle administration il peut s'adresser pour tel problème, pour trouver tel document,... Dans cette optique une démarche-qualité du type ISO au sein de la DGRNE ne pourrait être que bénéfique. Cependant, il faut éviter qu'en Région wallonne des démarches différentes se développent au sein de chaque administration: une logique « unique » reflétant une volonté régionale de rendre toutes les administrations plus transparentes semble préférable à des procédures et des structures qui seraient totalement différentes entre la DGRNE et DGATLP par exemple. Une concertation doit donc exister (qu'il s'agisse d'une certification ISO ou qu'il s'agisse plus simplement et dans un premier temps d'une Charte des usagers ou

d'une autre démarche-qualité moins contraignante) au niveau régional au risque de perdre une nouvelle fois le citoyen (et les entreprises) dans un dédale administratif long et complexe.

### **3.2. Evaluation des instruments existants**

Dans l'immédiat, **il est indispensable que des systèmes d'évaluation des instruments légaux en matière de transparence administrative soient mis en place.** En matière de motivation des actes par exemple, faut-il considérer, de manière générale, que les actes ne sont pas correctement motivés, qu'ils le sont mais de façon trop technique (sans effort de vulgarisation), que c'est la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs qui doit être modifiée, que c'est la jurisprudence interne de telle ou telle administration qui doit être modifiée (ou un peu de tout) ? En matière d'accès à l'information, une même évaluation doit être faite, notamment, en ce qui concerne la DGRNE, sur base des décisions rendues par la CRI (Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement). A l'échelle européenne il existe aussi des outils et qui peuvent guider le Gouvernement wallon dans son évaluation ; ainsi le projet pour une nouvelle directive en matière d'accès à l'information (qui réduisent le nombre des exceptions qui peuvent invoquées par les autorités publiques, qui prévoient la possibilité de d'utiliser un support informatique pour répondre à une demande d'informations,...)<sup>17</sup>. Enfin, la Convention d'Arhus, qui sera bientôt ratifiée par la Belgique, doit aussi être le miroir de toute cette évaluation et le moteur d'un changement de mentalité.

Par ailleurs, une évaluation périodique des fonctionnaires eux-mêmes, selon une procédure interne est également souhaitable (sans qu'elle revête pour autant un caractère trop formaliste). Pour chaque dossier traité par l'administration, un fonctionnaire au moins devrait en connaître totalement le contenu et constituer la personne contact, capable d'expliquer et de défendre les positions prises par l'administration dans le cadre de ce dossier. Il s'agit, dans un sens non pas seulement juridique, d'un principe de bonne administration qui implique que les dossiers soient constitués puis traités par les fonctionnaires dans cette optique. **Il est important pour le citoyen de trouver en la DGRNE le garant de la clarté et de la lisibilité de la législation environnementale. Une cohérence dans les attitudes au sein des différentes divisions (OWD, DE, DPE, DPA) est également indispensable. Dans ce sens, une interprétation plus stricte de la législation est nécessaire.**

La création et la consultation d'un comité d'usagers de la DGRNE, composé des représentants de groupements de promotion et de défense des intérêts environnementaux, industriels et sociaux pourrait être envisagé dans le cadre de ces évaluations, ou à tout le moins dans le cadre d'une réflexion sur une modification des procédures ou de l'organisation au sein de la DGRNE.

Concernant la publicité de certains opérateurs de la Région wallonne comme les inter-communales, un système d'évaluation doit aussi voir le jour. S'il est vrai

---

<sup>17</sup> R. HALLO (EEB), Proposal for a new directive on public access to environmental information , janvier 2001, EEB document n° 2001/004

que les intercommunales ressortissent tant au droit privé qu' au droit public, le décret du 21 février laisse cependant à celles-ci le droit de refuser quasi-systématiquement toute demande d'informations par un système d'exceptions très large. Ceci peut évidemment laisser à penser qu'une fois encore les intérêts économiques prévaudront tous les autres et justifie qu'une évaluation du décret soit réalisée (après un an, deux ans,...), également au regard d'instruments comme la Convention d'Arhus.

Dans le prolongement, il faut évidemment souligner, en ce qui concerne la matière environnementale, que tous les documents dont il pourrait être demandé l'accès ne se trouvent pas en possession d'une seule entité (para-)administrative. Dès lors au sein de chacune de celles-ci doit se trouver une liste de toutes les autorités publiques concernées par les matières environnementales, de leurs compétences, des personnes contact et du type d'informations dont elles disposent. En pratique cependant toutes les données relatives au territoire wallon devraient être accessibles par l'intermédiaire de l'administration wallonne de l'environnement. De manière pratique également, il faut encourager l'électronique comme moyen de consultation et de transmission des informations puisque ce moyen s'avère souvent moins cher et plus rapide (et donc plus utile) que le papier.

### ***3.3. Un Code de procédure administrative***

A plus long terme (au niveau de la réalisation, s'entend), un Code de procédure administrative serait de la plus grande utilité en Région wallonne - ne fut ce déjà dans le domaine spécifique de l'environnement - pour fournir aux particuliers des garanties dans leurs relations avec les administrations et à mettre l'administration dans de meilleures conditions pour statuer. Des règles seraient alors édictées pour garantir l'audition des intéressés avant toute décision, l'impartialité de l'autorité qui statue, la motivation et la notification des décisions ainsi qu'une information compréhensible sur les voies de recours. Quelques textes (*supra*) existent déjà mais ils ne constituent qu'une petite partie de toutes les garanties énoncées ci-haut et finalement qu'une maigre avancée vers une codification.

### ***3.4. Une interprétation plus stricte de la législation***

Tant dans l'instruction des dossiers que dans le contrôle du respect des législations, l'administration doit montrer la plus grande rigueur. Le sentiment de partialité de l'administration qui naît des interprétations très larges et parfois divergentes données à un même texte, à une même situation en fonction des fonctionnaires ou des divisions est le reflet d'un certain laxisme en la matière.

Le rôle de la DPE est ici essentiel, en tant que véritable police de l'environnement il s'entend, c'est-à-dire qui recherche et, le cas échéant, sanctionne les infractions. La transparence administrative requiert que cessent les interprétations molles (et parfois erronées) d'articles de textes réglementaires pourtant clairs et les multiples tentatives de régularisation qui permettent trop souvent à l'administration d'orienter l'affaire au pire vers un statu quo pour les

« malheureux » entrepreneurs - et qui vident donc parfois ces textes de toute utilité. **Face à des articles de loi susceptibles de diverses interprétations (ou même d'une seule), à des situations potentiellement dangereuses pour l'homme et la santé, des positions strictes, énergiques, quelque fois audacieuses doivent être adoptées par la DPE.** Cela permet aussi d'encadrer quelque peu le travail de ses fonctionnaires. Si chaque fonctionnaire doit certes connaître « son » dossier (voir point 2), il doit aussi pouvoir être assuré de trouver un soutien dans des positions, des lignes de conduite qui reflètent la volonté claire de l'administration de protéger l'environnement, non pas à tout prix, mais de manière plus stricte, comme la loi le prévoit et lui en donne les moyens (cela vaut également pour les DPU).

Il en va de même pour les divisions normatives, comme la DPA ou l'OWD. Il s'agit avant tout du respect de la loi mais aussi de la nécessaire convergence des forces avec les organes chargés du contrôle et *in fine* de la lisibilité de la politique de protection de l'environnement suivie par l'administration. Le caractère encore souvent confus et incomplet des législations environnementales actuelles ne facilite certes pas toujours les choses mais il ne peut plus donner à l'administration l'occasion d'« honorer » diverses collusions par l'octroi de dérogations d'une grande largesse (le plus souvent sur base d'argumentations complexes et difficilement compréhensibles), parfois illégales d'ailleurs. **Une interprétation plus restrictive assurerait plus de transparence administrative, pour tous les acteurs.** Elle n'occasionnerait pas de contraintes supplémentaires en termes de conditions d'exploiter pour les exploitants puisque les autorités, quelle que soit la manière, doivent assurer la sécurité de la population et la protection de l'environnement. **Des dispositions légales claires, structurées et cohérentes seraient également à même de contribuer à meilleure efficacité administrative, profitable à tous.**

Profitons-en pour insister sur la nécessité, lors de prochaines réformes législatives en matière environnementale, de veiller à la simplification et à la cohérence des systèmes mis en place.

Quoi qu'il en soit, on le voit, si la transparence administrative est un objectif important à atteindre pour la Région wallonne, celle-ci devra se donner les moyens de cette volonté politique, ce qui entraînera des changements d'habitude, des réorganisations éventuelles et une inévitable adéquation des moyens humains et financiers de l'administration à cette volonté.