

# 5. Quand les citoyens sont consultés... l'enquête publique

**Date :** février 2009

**Mots clés :** Aménagement du territoire – urbanisme – législation - CWATUP

**Auteur :** Janine Kievits

Le CWATUP prescrit différents types d'enquête publique. Les citoyens sont en effet consultés sous des modalités qui diffèrent selon que l'enquête porte sur un plan d'aménagement régional ou local, un schéma ou encore sur un permis.

Toutes ces enquêtes publiques doivent néanmoins respecter certains principes figurant l'article 4 du CWATUP :

- ❖ elles doivent durer au moins 15 jours ;
- ❖ elles sont suspendues entre le 16 juillet et le 15 août ;
- ❖ un dossier présentant le projet soumis à l'enquête est mis à la disposition des citoyens ; il doit être accessible pendant les heures d'ouverture et, soit un jour jusque 20 heures, soit le samedi matin, soit encore sur rendez-vous ;
- ❖ les citoyens peuvent obtenir à la commune des explications techniques et remettre leurs observations par écrit avant la clôture de l'enquête, ou encore oralement lors de la séance de clôture de l'enquête ;
- ❖ elles doivent être annoncées par des affiches (où les dates de début et de clôture de l'enquête doivent toujours être précisées) ; les enquêtes portant sur les documents d'aménagement, (plan, schéma, rapport urbanistique et environnemental, périmètres Seveso) doivent en outre être annoncées dans les pages locales de trois quotidiens,

ainsi que dans le bulletin communal ou dans un journal publicitaire gratuit ;  
❖ au moins une réunion accessible au public est organisée pendant l'enquête.

Rappelons qu'outre les dossiers soumis à l'enquête publique, tous les citoyens ont droit à l'accès à certaines informations relatives à l'environnement, en vertu du décret du 16 mars 2006 déjà évoqué (voir la fiche n°4).

## Quels sont les projets soumis à enquête ?

Tous les projets de document d'urbanisme et d'aménagement (projets de plans, règlements, rapports...) sont soumis à l'enquête publique. Des précisions sont données à cet égard tout au long du CWATUP, dans les dispositions réglementant les procédures d'approbation de ces différents types de documents.

En revanche, seuls certains projets soumis à permis font l'objet d'une enquête publique, qu'il s'agisse de permis d'urbanisme ou de lotir.

Le CWATUP (> **articles 330 et 331**) liste ces projets. Il s'agit des constructions dont le gabarit dépasse sensiblement celui des bâtiments voisins, de la construction ou transformation de magasins et de bureaux, des routes relevant du réseau interurbain, des parcs de voitures usagées, et surtout des permis de lotir ou de constructions groupées<sup>1</sup> lorsque leur surface dépasse deux hectares et lorsqu'ils impliquent une ouverture de voirie ou encore une modification significative de voirie.

## Quelles sont les modalités des enquêtes publiques ?

Les modalités des enquêtes relatives aux documents d'aménagement et d'urbanisme (plans, schémas, règlements, rapports...) sont précisées, comme dit plus haut, dans le texte même du CWATUP, lorsque sont évoquées les procédures d'approbation. Nous les aborderons au fil du texte qui suit.

Les enquêtes relatives à des permis répondent à des modalités précisées aux art. 332 à 343 du CWA-TUP.

Toutes ces enquêtes ont une durée de quinze jours, et font l'objet d'un affichage ; lorsqu'il s'agit d'un lotissement ou de constructions groupées, un avis doit être affiché tous les 50 mètres à front de voirie. En outre, toutes ces enquêtes sont annoncées par écrit aux occupants des immeubles dans un rayon de 50 mètres autour du projet.

Enfin lorsque le projet concerne un lotissement ou une construction groupée de plus de deux hectares, ou une voie RESI<sup>2</sup>, et lorsque plus de vingt-cinq personnes ont fait des observations dans le cadre de l'enquête publique, le Collège communal organise une réunion de concertation. Celle-ci rassemble 5 représentants du demandeur, 5 représentants de l'administration communale ou d'autres administrations et 5 représentants des réclamants. A l'issue de cette réunion, un rapport est rédigé et inclus dans le dossier d'enquête.

L'enquête publique relative à un projet de plan de secteur (art. 43) fait aussi l'objet d'une réunion de concertation. Le nombre des participants n'est pas limité dans ce cas ; ces réunions se déroulent généralement dans une grande salle, devant laquelle siègent les représentants de l'administration régionale, de la Commune (pas toujours...), du Gouvernement (généralement un attaché du Cabinet de l'aménagement du territoire) et du bureau d'étude si le projet de plan a été soumis à une étude d'incidences de plan, ce qui est généralement le cas.

## Qui organise les enquêtes publiques ? Qui traite les réclamations ?

L'enquête publique est toujours organisée par la Commune même lorsque l'autorité compétente est la Région (art. 342 notamment). Les réclamations sont toujours adressées au Collège communal même lorsqu'il s'agit d'un projet s'étendant sur plusieurs communes (l'enquête est alors organisée dans toutes les Communes concernées) ou d'un projet régional, comme un projet de plan de secteur.

Les réclamations sont traitées par l'autorité compétente pour décider d'approuver, ou non, le projet de plan ou de permis. Dans le cas des plans de secteur, c'est actuellement la Commission régionale d'aménagement du territoire qui examine les réclamations, ce qui ne va pas toujours sans poser problème, certains dossiers particulièrement conflictuels suscitant des milliers de réclamations ! Les autres autorités concernées par les enquêtes sont les services décentralisés de la DGO4 (les Fonctionnaires-délégués et leurs attachés) et bien sûr les Communes. Lorsque plusieurs communes sont concernées, un seul dossier d'enquête rassemblera finalement toutes les réclamations. Il suffit donc, aux réclamants, d'introduire leurs observations auprès d'une seule des Communes pour qu'elles y soient incluses et prises en compte.

Les réclamations seront-elles entendues ? L'enquête constitue un moyen, pour l'autorité, de s'enquérir des vœux des personnes qui se sentent concernées par le projet, à quel que titre que ce soit ; elle éclaire la décision de l'autorité publique mais ne la contraint pas. L'autorité publique n'est en effet pas obligée de satisfaire aux demandes des réclamants ; mais elle doit, si elle ne rencontre pas certains avis, expliquer pourquoi elle s'en écarte dans la motivation de la décision par laquelle elle adopte définitivement le plan (sur la motivation et les considérants : voir l'encadré). Plus particulièrement en matière de permis, la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs oblige l'autorité publique à répondre aux avis exprimés dans le cadre de l'enquête.

1) Le permis de constructions groupées concerne plusieurs constructions impliquant la réalisation d'infrastructure ou d'équipements communs (art. 126). Cette formule est utilisée pour la construction d'habitats groupés notamment ; nous y reviendrons.

2) Il s'agit de la voirie dite « Réseau inter-urbain », caractérisé par le mélange des circulations (autos, motos etc) par opposition au RGG, réseau à grand gabarit, dévolu à la circulation automobile. Plus d'information sur cette classification ? Voir : <http://routes.wallonie.be/struct.jsp?chap=3&page=2>.

## Légalité, opportunité: deux facettes de la décision

La **légalité** d'un acte administratif (permis d'urbanisme ou de lotir, arrêté révisant un plan de secteur...) dépend de plusieurs conditions.

- ❖ avoir été posé par l'autorité compétente (au niveau de ses attributions, du territoire)
- ❖ avoir été accompli dans le respect des formes et formalités prescrites, et dans les délais éventuellement prescrits.

Ces deux premières conditions définissent la **légalité externe** de l'acte (externe, car les conditions ne portent pas sur le fond de la décision).

- ❖ la décision prise, et qui fait l'objet de l'acte, doit être conforme à la législation existante
- ❖ la décision doit être motivée
- ❖ la décision doit avoir pour but l'intérêt général.

Ces trois dernières conditions définissent la **légalité interne** de l'acte (interne, car ces conditions concernent le fond de la décision).

Toute décision d'une autorité publique doit être motivée en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. La motivation consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle n'est pas obligatoire si l'indication des motifs peut porter atteinte à l'ordre public, violer le droit au respect de la vie privée, ou violer le secret professionnel.

Concrètement, la décision est précédée d'un texte dont les phrases commencent

- ❖ soit par « Vu... » (ou parfois « Entendu... ») - il s'agit d'énumérer tous les textes et rapports auxquels l'autorité a dû se référer, ou qu'elle a dû consulter avant de prendre la décision, ou encore de dire une situation de fait (« Vu l'urgence... »)
- ❖ soit par « Considérant... » - il s'agit des raisons (arguments) politiques ou d'opportunité pour lesquelles l'autorité a pris cette décision-là.

La motivation figure dans les « Considérant... » ; « Vu l'urgence » est une motivation insuffisante !

Quand l'autorité s'est écartée de l'avis d'une commission qu'elle devait consulter, la raison doit en apparaître dans les « Considérant... » ; ceux-ci feront également apparaître la réponse de l'autorité aux remarques formulées lors de l'enquête publique.

L'**opportunité** d'une décision est le fait qu'elle soit judicieuse ou non. C'est évidemment une question d'appréciation ! Mais toute décision doit se prendre (et ceci est un critère de légalité) en regard d'un critère d'intérêt général. L'autorité doit donc, préalablement à sa décision, établir la balance des intérêts de la collectivité: qu'est ce que le projet apporte sur les plans économique, social, patrimonial, environnemental, culturel (article 1) ? Quelles pertes le projet engendre-t-il sur ces mêmes plans ? Le bilan est-il positif, négatif ? Les besoins sont-ils rencontrés de manière « durable » ?

Il s'agit bien là d'un choix politique... C'est pourquoi, la décision appartient aux mandataires publics. Ceux-ci disposent pour ce faire d'une marge d'appréciation qui trouve sa légitimité dans le fait qu'ils sont responsables devant une assemblée élue, voire qu'ils sont eux-mêmes des élus. On comprend donc que le pouvoir judiciaire n'est juge que de la légalité des décisions : il ne peut apprécier leur opportunité, sauf si la décision apparaît « manifestement déraisonnable » - mais il en faut beaucoup !

Le recours contre une décision d'une autorité sera donc adressé

- ❖ à une autorité politique (Gouvernement) s'il porte sur l'opportunité (cas des recours administratifs)
- ❖ à une autorité judiciaire (Conseil d'Etat) s'il porte sur la légalité.

On notera toutefois que le fonctionnaire délégué dispose d'un pouvoir décisionnel - notamment, il accorde ou refuse une bonne partie des permis d'urbanisme, et tranche certains recours ; mais il agit alors en tant que délégué du Gouvernement (d'où son nom) (art. 3).