

UCL

Université
catholique
de Louvain

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO)
Ecole des Sciences Politiques et Sociales (PSAD)

L'implémentation en Belgique de la directive européenne concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

Analyse comparative : Région Wallonne, Région Flamande et Région Bruxelles-
Capitale, 1985 - 2014

Mémoire réalisé par
Romain Montero Redondo

Promoteur
Benoît Rihoux

Lecteur
Tom Delreux

Année académique 2016-2017
Master [120] en administration publique, à finalité spécialisée

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

Pour la réalisation de ce mémoire, je tiens à remercier

*le professeur Benoît Rihoux pour ses conseils avisés ainsi que le professeur Tom
Delreux ;*

*Monsieur Géry Primosig, qui m'a fait découvrir le rôle important joué par
l'administration dans le domaine de la protection de l'environnement ;*

le juriste Marc Pirlet pour ses précieuses analyses juridiques ;

et mes parents pour leur relecture et leur soutien.

Table des matières

Introduction	1
Chapitre 1. Contexte et contenu de la directive européenne concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement	5
1.1. <i>Evaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et paradigme de la complexité</i>	5
1.2. <i>Evolution de la Politique européenne de l'environnement : d'une politique de lutte contre les nuisances à une politique de développement durable</i>	10
1.3. <i>Présentation de la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement</i>	20
1.4. <i>Conclusion</i>	30
Chapitre 2. Comparaison de l'implémentation de la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement en Régions wallonne, bruxelloise et flamande	33
2.1. <i>Articles 2 et 4 : Vérification préliminaire des projets</i>	35
2.2. <i>Article 3 : Objet de l'évaluation</i>	41
2.3. <i>Article 5 : Informations environnementales</i>	44
2.4. <i>Article 6 : Participation du public</i>	50
2.5. <i>Article 7 : Incidences transfrontières</i>	55
2.6. <i>Article 11 : Accès à la justice</i>	59
2.7. <i>Conclusion</i>	62
Chapitre 3. Processus d'eupéanisation et évaluation des incidences des projets sur l'environnement : cadre théorique et hypothèses de recherche	65
3.1. <i>Cadre théorique : La différence d'implémentation de la directive EIE expliquée sous l'angle de l'eupéanisation</i>	65
3.2. <i>Méthodologie : le Most Similar System Design, idéal pour nos trois cas sélectionnés</i>	69
3.3. <i>Hypothèse n°1 : Goodness of fit</i>	71
3.4. <i>Hypothèse n°2 : Veto players</i>	78
3.5. <i>Hypothèse n°3 : Capacité administrative</i>	83
3.6. <i>Conclusion</i>	89
Conclusion générale	91

Bibliographie	95
Liste des figures	105
Liste des tableaux	105
Annexes	107
<i>Annexe 1. Tableau de comparaison de l'implémentation de la vérification préliminaire des projets de l'annexe II de la directive</i>	107
<i>Annexe 2. Les coalitions des gouvernements régionaux</i>	111

Introduction

Durant l'ère industrielle, l'Homme a longtemps pensé que la croissance, la science, le progrès ne comportaient aucune limite. Les ressources paraissaient en effet inépuisables et la pollution un mal nécessaire pouvant être éliminé par la nature elle-même. Toutefois, cette exploitation intensive des ressources naturelles a provoqué, à partir des années 60, de plus en plus de catastrophes et d'accidents industriels avec des dommages peut-être irréversibles sur l'environnement, mettant en lumière l'existence d'une véritable menace pour le futur de l'humanité. Pour contrer cette menace, les pouvoirs publics ont multiplié les interventions (programmes d'actions, politique de l'environnement, agenda 21, etc.). Ces interventions étatiques se sont déclinées dans une succession de modèles de pensée et d'agir sur l'environnement¹. Le premier de ces modèles consiste à réparer les dégâts engendrés par l'activité humaine. En effet, la nature n'étant plus capable de se guérir d'elle-même, l'Etat se devait de réparer lui-même les dommages causés jusqu'à présent. Le deuxième correspond au modèle préventif. Celui-ci fonde l'action sur le célèbre adage : « *mieux vaut prévenir que guérir* ». L'objectif n'est dès lors plus de réparer le dommage mais d'éviter son apparition. Enfin, le troisième modèle, celui d'une politique de développement durable, promet un développement adapté aux possibilités et capacités des ressources disponibles².

C'est le deuxième modèle qui a inspiré le contenu de la directive européenne concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés, dite directive « *EIE* », adoptée en 1985. Cette directive, objet de notre travail, est en effet un instrument fondamental pour promouvoir la prévention des atteintes à l'environnement. Elle vise à éviter que « *certaines projets publics ou privés ne puissent être autorisés sans que leurs incidences sur l'environnement n'aient été préalablement évaluées* »³. Pour ce faire, elle impose aux promoteurs de certains projets publics et

¹ Nicolas DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 41-45.

² Pierre LASCOUMES, *Action publique et environnement*, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?), 2012, p. 44.

³ Nicolas DE SADELEER, *L'évaluation des incidences environnementales des programmes, plans et projets : à la recherche d'une protection juridictionnelle effective*, Revue du Droit de l'Union Européenne, 2014, p. 283.

privés de suivre une procédure administrative dont le but est d'identifier les possibles effets sur l'environnement de l'activité projetée et les alternatives ou mesures en vue de les réduire, les minimiser ou les supprimer. Le maître d'ouvrage doit donc réfléchir à l'impact sur l'environnement de son projet et doit accepter le fait que ce dernier puisse être modifié ou refusé pour des raisons d'ordre environnemental. En plus du maître d'ouvrage, d'autres acteurs, tels que le public concerné, l'administration, le décideur politique, des experts et le cas échéant d'autres Etats, peuvent eux aussi faire constater les impacts potentiels d'un projet sur l'environnement. Cette procédure a donc pour objectif « *d'éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets* »⁴.

Etant donné que les Régions flamande, wallonne et bruxelloise sont compétentes en matière d'environnement, elles ont dû se charger de mettre en œuvre la directive EIE. Dans la mesure où celle-ci laisse une importante marge de manœuvre pour répondre à ses exigences, nous avons supposé, d'une part, qu'il pouvait y avoir des différences dans son implémentation entre les trois Régions et, d'autre part, que ces dernières n'offraient pas les mêmes garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement. Nous comparerons donc l'implémentation de la directive dans les trois Régions, et ce dans le but de les classer selon le niveau de prévention que matérialisent leurs législations respectives. Nos résultats empiriques montreront que la législation wallonne offre de meilleures garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement que la Région flamande, et dans une plus grande mesure que la Région de Bruxelles-Capitale.

Comment expliquer cette différence d'implémentation de la directive EIE entre les trois Régions de Belgique ? Telle est la question posée dans la dernière partie de la présente étude et que nous aborderons à la lumière de la notion d'eupéanisation. Celle-ci est définie par Börzel comme « *un processus par lequel des domaines de politique intérieure sont de plus en plus soumis au processus décisionnel européen* »⁵. Au cours de ce processus, il se peut que des facteurs aient soit facilité soit bloqué la

⁴ En préambule de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *JOCE* n° L 175 du 5 juillet 1985.

⁵ Tanja BOERZEL, *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge University Press, 2002, p. 16.

mise en œuvre de la directive en question, et ainsi créé des différences de réglementation en matière d'EIE entre les trois régions.

Concrètement, notre travail s'articule en trois parties. Le premier chapitre sera consacré au contexte et contenu de la directive EIE. Nous y aborderons, dans un premier temps, son contexte paradigmatique. Nous verrons que la directive EIE participe à une remise en question de la pensée classique. Dans un deuxième temps, nous présenterons l'évolution de la politique environnementale de l'UE dans laquelle s'inscrit la directive EIE. Et enfin, nous examinerons la directive en elle-même c'est-à-dire ses fondements, son contenu, ses sources et sa raison d'être. Le deuxième chapitre sera consacré à notre analyse de l'implémentation de la directive dans les trois Régions de l'Etat fédéral belge. A l'issue de celui-ci, nous classerons les Régions selon le niveau de prévention que concrétisent leurs législations respectives. Dans le troisième chapitre, enfin, nous tenterons d'expliquer, sous l'angle de l'eupéanisation, les variations observées.

Chapitre 1. Contexte et contenu de la directive européenne concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

Puisque, dans les chapitres suivants, nous analyserons et comparerons la mise en œuvre de la directive EIE dans les trois Régions de Belgique, il nous paraît d'abord indispensable de comprendre le sens profond de la naissance de la directive EIE en la replaçant dans une perspective épistémologique. Nous montrerons ainsi en quoi les textes de la directive participent à une remise en question de la conception classique de la science occidentale. Ensuite, nous tenterons de comprendre le contexte historique de la politique environnementale de l'UE, dans lequel a pris forme la directive EIE. Nous verrons que celle-ci apparaît comme un moteur de certains modèles de pensée et d'agir sur l'environnement, qui sous-tendent la politique environnementale de l'UE. Enfin, il conviendra de saisir la directive en elle-même, ses fondements juridiques, son contenu, ses sources, etc. Voici donc ce à quoi sera consacré le premier chapitre.

1.1. Evaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et paradigme de la complexité

Le changement climatique, les catastrophes écologiques, l'épuisement des ressources naturelles, la déforestation massive, les crises politiques et économiques sont autant d'enjeux auxquels est confrontée l'humanité toute entière. Les innovations techniques et technologiques permettent à l'Homme d'exploiter les ressources de son milieu naturel et servent à son épanouissement mais elles demeurent l'une des sources principales de l'actuelle crise écologique. La puissance technique que l'Homme a créée est devenue une véritable menace pour son avenir et celui de la planète⁶.

Cette menace remet en question notre modèle de civilisation et nécessite, selon Hans Jonas, de fonder une « *nouvelle éthique* ». Celle-ci est basée sur la responsabilité collective de préserver les conditions de vie pour les générations futures. Elle implique

⁶ Joseph MBUNGU MUTU, *Éthique écologique et Principe de la responsabilité*, Frankfurt, Publication Universitaires Européennes, Peter Lang, 2010, p. 25.

d'agir selon l'impératif catégorique : « *Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre* »⁷. Les générations présentes ont donc « *le devoir d'anticiper les menaces qui découlent de leur toute puissance* »⁸ et de par ce fait ont le devoir de prendre en compte les effets de leurs actions sur les générations futures. La directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés dite directive « *EIE* », adoptée en 1985, intègre cette éthique de la responsabilité et les conséquences d'ordre temporel qui en découlent. Elle contraint en effet les acteurs du développement et les décideurs d'élargir leur regard en les forçant à réfléchir sur l'impact à long terme de leurs projets et décisions. Ainsi, la directive impose aux maîtres d'ouvrage d'évaluer les effets à court, moyen et long terme, et permanents de leur projet sur l'environnement et oblige les décideurs de prendre en compte cette évaluation dans le cadre d'une procédure d'autorisation⁹. La directive EIE impose ainsi de mesurer les conséquences des activités humaines de manière à ce que ces activités et leurs impacts ne représentent pas une menace pour l'avenir de l'Homme.

Outre cet impératif catégorique, la réglementation communautaire en matière d'EIE suppose également la concrétisation de deux idées majeures concernant la manière de percevoir et d'affronter la crise écologique. La première idée est celle d'une vision globale et écosystémique des problèmes environnementaux. L'environnement est appréhendé comme un système dont les éléments (eau, air, faune, flore, etc.) sont en constante interaction de sorte que l'atteinte portée à l'un d'entre eux est susceptible de générer des répercussions sur tous les autres et d'affecter ainsi l'ensemble du système. Il ne s'agit donc plus de traiter les problèmes environnementaux de manière isolée, c'est-à-dire de traiter des impacts bien spécifiques d'une activité, mais plutôt de les traiter de manière globale et donc d'appréhender toutes les incidences que peut générer une activité sur l'environnement¹⁰. La réglementation communautaire en matière

⁷ Hans JONAS, *Le principe de responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique* (1979), trad. J. GREICH, Paris, Flammarion, 1998, p. 30.

⁸ Sylvie FERRARI, *Éthique environnementale et développement durable : réflexions sur le Principe Responsabilité de Hans Jonas, Développement durable et territoires*, Vol. 1, n° 3 Lectures hétérodoxes du développement durable, 2010, p. 1-14, DOI : 10.4000/developpementdurable.8441 (ici p. 7).

⁹ Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 124, 25.4.2014.

¹⁰ N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, p. 116.

d'EIE intègre parfaitement cette approche globale et écosystémique : l'étude d'incidences doit en effet permettre d'évaluer de manière appropriée les incidences d'un projet sur « *l'homme, la faune et la flore ; le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ; les biens matériels et le patrimoine culturel ; et l'interaction entre ces facteurs visés* »¹¹. En outre, le préambule de la directive 85/337/CEE précise que cette évaluation doit pouvoir tenir compte des préoccupations visant à « *conserver la capacité de reproduction de l'écosystème en tant que ressource fondamentale de la vie* ». La directive EIE manifeste ainsi le souci de traiter les problèmes écologiques de manière globale, et ce dans le but de protéger l'environnement en tant que système.

Deuxièmement, la directive EIE marque une véritable prise de conscience de la nécessité d'adopter des mesures préventives pour protéger l'environnement. L'approche préventive consiste à éviter dès l'origine un quelconque dommage sur l'environnement. Elle succède à l'approche curative qui consiste quant à elle à réparer le dommage¹². La directive a ainsi pour objet « *d'éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets* »¹³.

Ces trois idées montrent que les textes de la directive EIE s'inscrivent dans le paradigme de la complexité et supposent ainsi une rupture avec celui de la pensée classique¹⁴. Pour mieux comprendre ce passage d'un paradigme à l'autre, il convient d'abord de les définir. Le paradigme de la pensée classique, hérité de Descartes, consiste à hiérarchiser, séparer, compartimenter des éléments de manière à pouvoir expliquer des phénomènes et à rendre ainsi intelligible la réalité. Il s'agit donc de « *mettre de l'ordre* » et « *chasser le désordre* » pour comprendre la réalité qui nous entoure et l'enfermer de cette manière dans un système cohérent dépourvu de contradictions¹⁵. Cette façon d'appréhender la réalité a permis le développement de la

¹¹ Art. 3 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *JOCE* n° L 175 du 5 juillet 1985.

¹² N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, p. 106.

¹³ En préambule de la directive 85/337/CEE.

¹⁴ François OST, Benoît JADOT et Nicolas DE SADELEER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, Actes du colloque organisé le 17 mai 1991 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE), Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis. Travaux et recherches, 1991, p. 8.

¹⁵ Edgard MORIN, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF, 1990, p. 79-94.

science moderne, mais à force de découper le réel en tranches, on a fini par ne plus le comprendre dans sa globalité et sa complexité.

Le paradigme de la complexité reconnaît, lui, l'interdépendance des éléments qui composent et déterminent un système. Il reconnaît la partie dans le tout et le tout dans la partie, là où le paradigme de la pensée classique observe soit le tout sans voir les parties, soit les parties sans voir le tout, et sans reconnaître par conséquent l'interaction de ces parties et l'influence qu'elles ont sur le système qu'elles composent¹⁶.

Ces deux logiques de pensée impliquent deux façons différentes de percevoir les problèmes environnementaux et d'agir sur eux. La première, tirée du paradigme de la pensée classique, va percevoir les problèmes environnementaux de manière séparée et compartimentée. La manière de les traiter sera donc linéaire : on va agir seulement sur la cause des effets du problème et, selon Morin, ces effets rétroagiront sur la cause pouvant ainsi amplifier les nouveaux effets¹⁷. Cette logique d'agir correspond à l'approche sectorielle des problèmes environnementaux à travers laquelle les impacts sur l'environnement sont perçus et gérés de manière isolée, ce qui peut avoir comme conséquence un transfert de pollution dans un autre secteur¹⁸. Il est donc apparu que cette méthode ne permet pas de résoudre les problèmes affectant un système complexe.

La deuxième façon de percevoir et de résoudre les problèmes environnementaux s'inscrit dans la pensée complexe. Celle-ci accepte l'idée que la biosphère est une organisation complexe qui met en relation les espèces animales, végétales et leurs milieux naturels et que, par conséquent, les problèmes qui la touchent doivent être traités de manière globale et non de manière isolée. Les textes de la directive s'inscrivent dans cette pensée dans la mesure où, comme évoqué plus haut, d'une part ils appréhendent l'environnement comme un système et, d'autre part, leur but premier est de protéger les écosystèmes en passant par une évaluation des effets sur l'environnement de projets susceptibles d'en provoquer. Ainsi la directive EIE

¹⁶ E. MORIN, *Introduction à la pensée complexe*, p. 104.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, p. 116.

participe à diminuer l'importance de la vision compartimentée et simplifiée des problèmes environnementaux.

Concernant les deux autres idées, évoquées plus haut, selon lesquelles il faut adopter l'adage « *mieux vaut prévenir que guérir* » et penser notre action sur le long terme, elles s'inscrivent également dans la pensée complexe. En effet, l'adage en question suppose de ne pas agir sur la cause qui paraît la plus évidente d'un problème survenu mais plutôt d'agir pour que celui-ci ne survienne pas. De la même manière, il apparaît plus simple et inductif de penser son action dans un horizon temporel limité plutôt que dans un avenir lointain qui plus est appartiendra à une génération que l'on ne connaîtra pas. La pensée complexe nécessite en fait une « *connaissance globale qui relie les éléments que nous ne sommes pas capables de relier* »¹⁹.

Pour résumer, la réglementation communautaire en matière d'EIE suppose un changement de paradigme, celui de la pensée classique à celui de la pensée complexe. Et cela se traduit par le passage d'une éthique traditionnelle à une éthique de la responsabilité, d'une part, d'une approche sectorielle et curative à une approche globale et préventive de l'environnement, d'autre part. Il est également possible d'observer cette évolution paradigmatique à travers l'analyse de toute la politique environnementale de l'Union européenne. Celle-ci s'est d'abord fondée sur une démarche sectorielle pour résoudre les problèmes environnementaux, puis sur une démarche globale. Nous développerons cette politique dans la section suivante.

¹⁹ ESSEC BUSINESS SCHOOL (prod.), *entretien avec Edgar Morin, Principes et paradigmes d'une connaissance complexe*, 2014, en ligne : <https://fr.coursera.org/learn/lavenir-de-la-decision/lecture/IHVWz/principes-et-paradigmes-d-une-connaissance-complexe> (consulté le 27 juillet 2017).

1.2. Evolution de la Politique européenne de l'environnement : d'une politique de lutte contre les nuisances à une politique de développement durable

La directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE) constitue une pièce maîtresse de la législation communautaire de l'environnement, et ce pour deux raisons. D'une part, elle met en œuvre deux principes fondamentaux de l'action communautaire de l'environnement, celui de la prévention et celui de la participation du public. D'autre part, elle traduit une approche globale et préventive de l'environnement²⁰.

Il convient donc de s'intéresser à l'évolution de la législation européenne dans le domaine de l'environnement dans laquelle s'inscrit la directive EIE. De cette manière, nous retracerons, dans ce chapitre, le développement de la politique environnementale de l'Union européenne en insistant sur le passage d'une approche spécifique et curative à une approche globale et préventive de l'environnement ainsi que sur la concrétisation de cette dernière approche par la législation concernant l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement.

1.2.1. Le début d'une prise de conscience des enjeux environnementaux

Dans les années 1960 et 1970, une série de catastrophes écologiques et le constat de nombreuses détériorations sur le plan environnemental ont participé à une prise de conscience de l'impact des activités humaines sur notre planète. En outre, le club de Rome publie son rapport « *The limits to growth* » qui met en garde contre les dangers d'une croissance illimitée dans une planète aux ressources limitées²¹.

C'est dans ce contexte que l'Assemblée générale de l'ONU organise en 1972 une conférence sur « *le milieu humain* »²². A l'issue de ce premier Sommet mondial de la

²⁰ Sophie BAZIADOLY, *La politique européenne de l'environnement - Droit et développement durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 88.

²¹ Daniel BOY, *La place de la question environnementale dans le débat public*, Regards croisés sur l'économie 2009/2 (n° 6), p. 48-55, DOI : 10.3917/rce.006.0048 (ici p. 48).

²² Assemblée générale des Nations unies, *Résolution 2398*, 1733^e séance plénière, 1968.

Terre, les 113 Etats participants se sont mis d'accord sur la nécessité d'adopter une réglementation internationale relative à la protection de l'environnement. Cette conférence a abouti à trois nouveautés : une déclaration, un plan d'action et la création d'une institution des Nations Unies spécialisée en environnement²³.

La déclaration est composée de 26 principes non contraignants sur le plan juridique mais qui ont une portée morale et politique importante. Le contenu de la déclaration peut se résumer par l'impératif d'adopter une planification ou une gestion attentive qui doit aller dans le sens de la préservation des ressources naturelles (Principe 2). Cette planification doit concilier le développement et la préservation de l'environnement (Principe 14). En planifiant l'urbanisation, les Etats doivent veiller à éviter les atteintes à l'environnement (Principe 15). Ce dernier principe sera plus particulièrement concrétisé par les législations de l'Union européenne en matière d'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE)²⁴.

1.2.2. Les trois étapes de la législation communautaire de l'environnement

A partir de 1973, l'Union européenne prend des mesures environnementales sous la forme de programmes d'actions. Ceux-ci décrivent une philosophie de la protection et de l'amélioration de l'environnement et sont composés d'actions spécifiques à mener pour une période déterminée. Les programmes d'actions suscitent, par l'adoption de directives, la mise en œuvre de législations dans ces matières dans les Etats membres²⁵. Nous pouvons distinguer trois périodes de la politique européenne dans le domaine de l'environnement²⁶.

1.2.2.1. Politique de lutte contre les pollutions et les nuisances

La première période, de 1973 à 1981, correspond à l'élaboration et la mise en œuvre des deux premiers programmes d'actions qui visent à lutter contre les pollutions et les nuisances. Ils sont axés essentiellement sur les problèmes les plus visibles : pollution

²³ Jacques VERON, *Démographie et écologie*, Paris, La découverte (Repères), 2013, p. 44.

²⁴ La conférence des Nations Unies sur l'environnement, *Déclaration de Stockholm*, 1972.

²⁵ P. LASCOUMES, *Action publique et environnement*, p. 45.

²⁶ *Ibidem*, p. 44.

de l'eau, de l'air et des sols²⁷. Ils définissent d'une part des mesures à mener au niveau communautaire pour réduire les pollutions et les nuisances, et d'autre part, une « *politique de l'environnement dans la communauté* ». La formule « *politique de l'environnement dans la communauté* », préférée à celle de la « *politique communautaire européenne* », traduisait cette volonté de certains gouvernements de marquer que la communauté européenne n'avait pas de compétence générale dans le domaine de l'environnement²⁸.

Pendant cette première période, les autorités européennes avaient une approche spécifique et curative des problèmes environnementaux. Elles se contentaient d'adopter des législations pour lutter contre les problèmes environnementaux au fur et à mesure de leur apparition. En outre, l'objectif de la politique était de réparer les dommages sur l'environnement et non pas encore de les éviter²⁹.

A cette époque, la protection de l'environnement est encore perçue comme un obstacle potentiel aux échanges plutôt qu'un but en soi³⁰. En effet, à l'origine, ce sont les Etats qui établissaient leurs propres normes environnementales, et celles-ci, étant divergentes, pouvaient conduire à des distorsions de concurrence et entraver la libre circulation des marchandises³¹.

L'Allemagne et les Pays-Bas, à titre d'exemple, imposaient à leurs entreprises des réglementations en faveur de l'environnement souvent si rigoureuses qu'elles étaient susceptibles de constituer des entraves aux échanges sur le marché commun³². Il était donc nécessaire de rapprocher les législations nationales en ces matières davantage pour assurer le développement économique et moins pour protéger l'environnement.

²⁷ *Ibidem*, p. 45.

²⁸ S. BAZIADOLY, *La politique européenne de l'environnement*, p. 85.

²⁹ *Ibidem*, p. 133.

³⁰ Maria SPILIOTOPOULOU, *Le droit communautaire de l'évaluation des incidences sur l'environnement : le cas français*, Bruxelles, Ant. N. Sakkoulas/Bruylant, 2005, p. 2.

³¹ Florence SIMONETTI, *Le droit européen de l'environnement, Pouvoirs*, 2008/4 (n° 127), p. 67-85, DOI : 10.3917/pouv.127.0067 (ici, p. 67-68).

³² M. SPILIOTOPOULOU, *Le droit communautaire de l'évaluation des incidences sur l'environnement : le cas français*, p. 4.

D'ailleurs, la directive de 1985 sur l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement s'appuie en partie sur ce fondement³³.

Ainsi, les premières actions de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement résultaient plutôt d'une volonté d'assurer le bon fonctionnement du marché commun et moins d'un souci écologique. A cette époque, il a été d'ailleurs reproché aux autorités européennes de ne pas élever l'environnement au rang de politique au même titre que les autres³⁴.

1.2.2.2. Politique globale et préventive de l'environnement

La deuxième période, de 1981 à 1993, correspond à l'élaboration et la mise en œuvre du troisième et quatrième programme et à l'intégration d'une approche globale de l'environnement³⁵.

Cette approche considère l'environnement comme un système dont les éléments sont en interaction de sorte que l'atteinte portée à l'un d'entre eux affecte l'ensemble du système. Il s'agit dès lors de prendre en compte tous les impacts d'une action sur le milieu naturel. Cette nouvelle approche implique la nécessité d'adopter une stratégie transversale et non plus sectorielle. Cette dernière ne permet pas de protéger le milieu naturel dans son ensemble. Elle traite en effet les nuisances de manière isolée, et cela peut conduire à des transferts de pollutions vers d'autres secteurs. Au contraire de la stratégie transversale qui consiste à prendre en considération les préoccupations de l'environnement dans toutes les politiques de la communauté³⁶. A partir de cette période, les questions environnementales sont considérées comme un volet dans chacune des grandes politiques européennes. Certaines d'entre elles sont naturellement

³³ La directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *JOCE* n° L 175 du 5 juillet 1985.

³⁴ *Environnement : synthèses de la législation de l'UE*, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:a15000> (consulté le 11 mai 2017).

³⁵ Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, *Résolution concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986)*, JO C 46 du 17.2.1983, en ligne : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1983.046.01.0001.01.FRA (consulté le 11 mai 2017).

³⁶ M. SPILIOTOPOULOU, *Le droit communautaire de l'évaluation des incidences sur l'environnement : le cas français*, p. 87.

plus directement touchées par l'intégration de la dimension environnementale. On pense notamment aux politiques qui concernent le domaine de l'industrie, de l'énergie ou encore du transport. L'approche globale et transversale de l'environnement s'écarte ainsi de l'approche spécifique et sectorielle sur laquelle reposaient les deux premiers programmes³⁷.

L'Acte unique européen de 1987 concrétise la nouvelle démarche. Il définit les objectifs et les principes fondamentaux de l'action de la Communauté européenne au niveau de l'environnement et permet dès lors de fonder les mesures communautaires sur une base juridique. L'environnement devient une compétence formelle de l'Union européenne³⁸.

Les principes généraux en matière d'environnement guident les comportements des pouvoirs publics en faveur de la protection de l'environnement et permettent de fonder cette stratégie transversale d'intégration de l'environnement dans les autres politiques communautaires. Parmi ceux-ci, un principe retient particulièrement notre attention : le principe de prévention. Ce principe recommande d'éviter les pollutions ou nuisances en prenant des mesures « *de nature à éradiquer un risque connu* »³⁹. C'est un principe phare de la législation en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement. Ce principe s'étend avec la mise en œuvre en 2001 de la directive qui impose une évaluation des incidences sur l'environnement pour certains plans et programmes. Cette directive renforce ainsi la protection de l'environnement par la prévention dans la mesure où certains projets doivent faire l'objet d'une double évaluation environnementale (le plan ou programme encadrant le projet et le projet en lui-même)⁴⁰.

Le deuxième principe phare de la législation en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement est celui de la participation du public. Au départ, il n'est pas considéré comme un principe de l'action communautaire mais plutôt comme un droit

³⁷ *Ibidem*, p. 125.

³⁸ *Environnement : synthèses de la législation de l'UE*, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:a15000> (consulté le 11 mai 2017).

³⁹ S. BAZIADOLY, *La politique européenne de l'environnement*, p. 4.

⁴⁰ M. SPILIOTOPOULOU, *Le droit communautaire de l'évaluation des incidences sur l'environnement : le cas français*, p. 6.

mentionné pour la première fois dans la déclaration de Stockholm de 1972. Puis, il est affirmé dans le principe 10 de la déclaration de Rio adoptée en juin 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Il est également fondé sur la convention d'Aarhus adoptée en 1998 qui est entièrement consacrée à une plus grande implication et sensibilisation du citoyen par rapport à l'environnement. Cet objectif doit être atteint en intervenant dans trois domaines : « *l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice* »⁴¹. Ces trois domaines sont intégrés dans la directive EIE. L'accès à l'information et la participation du public sont inscrits à l'article 6, § 4 : « *le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement (...), et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis (...) aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise* ». L'accès à la justice est quant à lui prévu à l'article 11⁴².

Pour résumer, l'introduction du principe de prévention dans l'Acte unique européen de 1987 permet aux autorités européennes d'élaborer une politique plus vaste en matière d'environnement : il ne s'agit plus seulement d'éliminer les pollutions et les nuisances survenues mais de « *prendre des mesures empêchant l'arrivée de tels événements* »⁴³.

1.2.2.3. Politique de développement durable

La troisième phase correspond à l'adoption du traité de l'Union européenne et du traité d'Amsterdam. Le premier, adopté en 1993, modifie le paysage de la politique environnementale de l'Union européenne en élevant l'environnement au rang de politique et non plus d'action. La recherche de la protection de l'environnement devient un objectif mis sur le même pied d'égalité que les objectifs classiques

⁴¹ *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention Aarhus)*, en ligne : <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1860/Convention.pdf> (consulté le 11 mai 2017).

⁴² Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 26 du 28.1.2012.

⁴³ S. BAZIADOLY, *La politique européenne de l'environnement*, p. 34.

économiques. En outre, ce premier traité introduit le concept de « *croissance durable respectant l'environnement* ». Le développement et l'environnement sont, à partir de ce moment-là, réconciliés. Le traité d'Amsterdam, adopté lui en 1997, consolide cette nouvelle approche en insérant dans les textes le concept de développement durable et en intégrant la poursuite d'un tel développement parmi les missions de l'Union européenne⁴⁴.

Ce concept est formulé pour la première fois dans le rapport Brundtland rédigé en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies (ONU) qui lui donne cette définition : « *un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* »⁴⁵. Il est ensuite consacré en 1992 par la déclaration de Rio, notamment par le principe 4 : « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* »⁴⁶.

Ce contexte favorable aurait dû permettre que le principe de développement durable soit inscrit dans le traité de l'Union adopté en 1993, soit un an après la déclaration de Rio. Mais il le sera seulement en 1997 dans le traité d'Amsterdam.

Durant cette période, les cinquième, sixième et septième programmes d'action communautaire sur l'environnement sont adoptés. Ces programmes sont différents des précédents dans la mesure où ils mettent en place des stratégies sur le long terme qui visent à promouvoir un développement durable.

Le cinquième programme intitulé « *Vers un développement durable et respectueux de l'environnement* » définit une stratégie, couvrant une période de huit ans, axée sur

⁴⁴ *Environnement : synthèses de la législation de l'UE*, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:a15000> (consulté le 11 mai 2017).

⁴⁵ Rapport Brundtland – Avant-propos, 1987, p. 14, en ligne : http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf

⁴⁶ Assemblée générale de l'ONU, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, 1992, en ligne : <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm> (consulté le 11 mai 2017).

l'intégration de l'environnement dans les autres politiques et ce dans cinq secteurs en particulier, à savoir l'agriculture, le transport, l'énergie, l'industrie et le tourisme⁴⁷.

Le sixième programme, intitulé « *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix* », a été adopté en 2002. Il part de la considération que « *notre environnement sera soumis à des contraintes constantes du fait de la croissance qui se poursuit au niveau mondial* »⁴⁸. La Commission européenne indique dans ce programme qu'il est nécessaire de « *tendre vers une société dans laquelle les voitures ne polluent pas l'atmosphère, où les déchets peuvent être recyclés ou éliminés sans danger et où la production d'énergie n'entraîne pas de changement climatique* »⁴⁹. Il renforce également le principe d'intégration des préoccupations environnementales en déterminant des actions plus concrètes. A titre d'exemple, le programme impose d'intégrer des préoccupations environnementales dans les marchés publics dans le but de « *favoriser l'achat de produits verts par les autorités publiques* »⁵⁰.

Le septième programme, intitulé « *Bien vivre, dans les limites de notre planète* », est adopté en 2013 pour une période allant jusqu'à 2020. Il énonce neuf objectifs prioritaires à savoir, entre autres, « *la lutte contre le changement climatique, l'utilisation durable des ressources, la protection de la biodiversité, l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les nouveaux risques sanitaires* »⁵¹.

L'évaluation des incidences sur l'environnement intègre parfaitement les idéaux du développement durable dans la mesure où elle poursuit un objectif de long terme. En effet, l'EIE a comme but final de sauvegarder les ressources naturelles et les composantes de l'écosystème, d'éviter toute perte irréversible du capital naturel, d'optimiser la gestion des ressources naturelles, etc. Elle veille de cette manière à ce

⁴⁷ S. BAZIADOLY, *La politique européenne de l'environnement*, p. 90.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 92.

⁴⁹ Commission européenne, *Environnement 2010 : Notre avenir, Notre choix – 6^{ème} programme communautaire d'action pour l'environnement*, 2001, p. 4, en ligne : http://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/pdf/6eapbooklet_fr.pdf (consulté le 11 mai 2017).

⁵⁰ S. BAZIADOLY, *La politique européenne de l'environnement*, p. 92.

⁵¹ P. LASCOUMES, *Action publique et environnement*, p. 45.

que le développement des Etats soit adapté aux possibilités et capacités des ressources disponibles⁵².

1.2.3. Frise chronologique : Evolution de la politique européenne de l'environnement

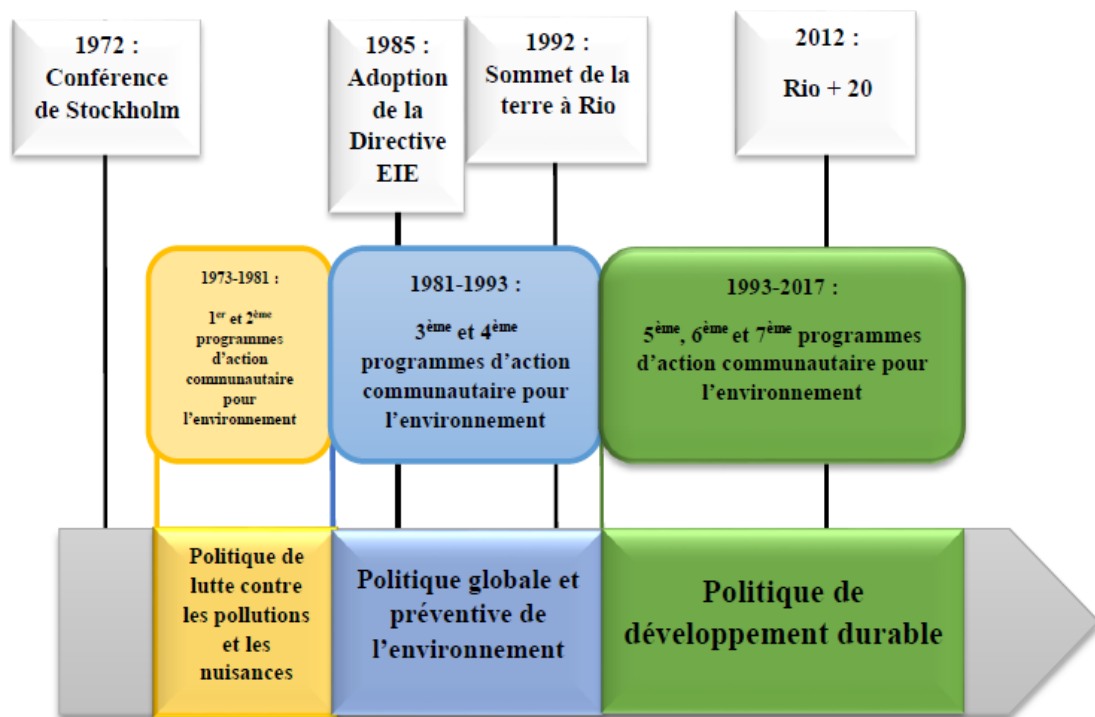


Figure 1. Frise chronologique : Evolution de la politique européenne de l'environnement

Source : élaboré par l'auteur

La conférence de Stockholm en 1972 marque le début d'une prise de conscience internationale des enjeux environnementaux. Elle pose les grands principes qui devaient servir de guide pour les Etats en vue de protéger et d'améliorer l'environnement. Durant cette période, l'Union européenne adopte les deux premiers programmes d'actions communautaires qui consistaient essentiellement à contrôler les pollutions et les nuisances. Par la suite, la politique européenne de l'environnement se fonde sur une démarche globale et préventive, ce qui implique d'intégrer des préoccupations environnementales dans la planification et l'exécution d'actions

⁵² Leonardo Estrela BORGES, *Les obligations de prévention dans le droit international de l'environnement. Et ses conséquences dans la responsabilité internationale des Etats*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2016, p. 171.

communautaires dans de multiples secteurs. L'acte unique européen de 1987 concrétise cette nouvelle démarche et fait de l'environnement une compétence formelle de l'Union européenne.

En 1992, un Sommet de la Terre est organisé à Rio. Il aboutit à une déclaration qui consacre le concept de développement durable. L'Union européenne adopte depuis lors des programmes d'actions qui s'inscrivent dans cette perspective de développement durable. Ce qui revient à élargir l'horizon spatio-temporel de l'action communautaire. Horizon spatial, d'une part, en prenant en compte des effets globaux de l'action communautaire. Et temporel, d'autre part, en pensant l'action sur le long terme, celui des générations futures. En poursuivant également cet objectif de long terme, l'évaluation des incidences sur l'environnement devient un instrument fondamental pour promouvoir le développement durable et non plus seulement pour la prévention des atteintes à l'environnement⁵³.

Néanmoins, malgré l'évolution positive de la démarche environnementale européenne, le développement économique reste le souci primordial des autorités européennes⁵⁴. Pour preuve, la commission veille encore à ce que les mesures prises par les Etats membres en faveur d'un niveau élevé de protection de l'environnement ne constituent pas « *une entrave au fonctionnement du marché intérieur* ». Dans un tel cas, la commission peut prendre la décision de rejeter les dispositions nationales visées⁵⁵.

⁵³ L. E. BORGES, *Les obligations de prévention dans le droit international de l'environnement. Et ses conséquences dans la responsabilité internationale des Etats*, p. 171-172.

⁵⁴ M. SPILIOTOPOULOU, *Le droit communautaire de l'évaluation des incidences sur l'environnement : le cas français*, p. 3.

⁵⁵ Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1.3. Présentation de la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

Dans cette section, nous décrivons en premier lieu le contexte de l'adoption de la directive. Nous identifierons les raisons pour lesquelles les autorités européennes ont agi dans le domaine de l'évaluation des incidences sur l'environnement. En second lieu, nous présenterons la base légale de la directive. Nous verrons qu'elle repose sur des sources de droit international et que ses fondements juridiques ont évolué conjointement avec la politique européenne de l'environnement. Enfin, après avoir présenté la procédure de l'évaluation des incidences sur l'environnement, nous expliquerons en quoi elle est « *l'une des manifestations les plus éclatantes de l'approche préventive* »⁵⁶.

1.3.1. Contexte de la directive EIE

Dans la section précédente, nous avons montré que le rôle de la Communauté européenne dans le domaine de l'environnement avait grandement évolué au fil du temps. A partir du milieu des années 70, les autorités européennes prennent progressivement conscience de la nécessité de développer une politique communautaire de l'environnement dont le rôle serait « *d'assurer une bonne gestion des ressources naturelles, en introduisant notamment des préoccupations qualitatives dans la conception et l'organisation du développement économique et social* ». Il s'agit ainsi d'élaborer une politique préventive de l'environnement⁵⁷.

En 1975, la Commission a alors entrepris des études pour définir la manière avec laquelle ce principe de prévention pouvait être mis en œuvre. De ces études achevées

⁵⁶ N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, p. 126.

⁵⁷ Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, Résolution du 7 février 1983, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986), Journal officiel n° C 046 du 17/02/1983, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A41983X0217> (consulté le 11 mai 2017).

en 1976, il ressortait la recommandation de mettre en place une procédure d'évaluation environnementale. En 1980, au bout de cinq années de travaux communautaires, la Commission soumet au Conseil des Ministres une proposition de directive relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. En 1982, la Commission publie une nouvelle proposition comprenant les modifications apportées par le Parlement et par le Comité économique et social. Le texte est également modifié par le Conseil, qui finira par l'approuver le 17 juin 1985. Les Etats membres ont eu un délai de trois ans pour transposer la directive dans leur droit interne⁵⁸.

Outre la volonté de concrétiser le principe de prévention, la mise en place de règles communautaires relatives aux évaluations environnementales traduit également la volonté de la commission de rapprocher les législations des Etats membres en cette matière, dont les divergences pouvaient créer des distorsions de concurrence⁵⁹.

1.3.2. Les sources internationales de l'EIE

La question de l'évaluation des incidences sur l'environnement est évoquée par plusieurs Conventions internationales. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, la Convention d'Espoo, signée en 1991, qui stipule « *l'obligation générale des Etats de notifier et de se consulter sur tous projets majeurs à l'étude susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement* »⁶⁰.

L'évaluation environnementale est également mise en exergue par le principe 17 de la déclaration de Rio qui prévoit qu' « *une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente* »⁶¹. En outre, la Convention d'Aarhus,

⁵⁸ Jean-François CHAMBAULT, *Les études d'impact et la communauté européenne*, In: Revue Juridique de l'Environnement, n°4, 1985. p. 401-441, DOI : 10.3406/rjenv.1985.2048 (ici, p. 403-404).

⁵⁹ M. SPILIOPOULOU, *Le droit communautaire de l'évaluation des incidences sur l'environnement : le cas français*, p. 4.

⁶⁰ UNECE, *Introduction to Espoo Convention*, s.d., en ligne :

https://www.unece.org/fr/env/eia/eia_f.html (consulté le 29 juillet 2017).

⁶¹ Assemblée générale de l'ONU, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, en ligne: <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm> (consulté le 11 mai 2017).

signée en 1998, prévoit l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement, et ce compris en matière de procédure d'évaluation environnementale⁶².

1.3.3. Les sources européennes de l'EIE

L'évaluation des incidences sur l'environnement est introduite dans le droit européen en 1985 par la directive 85/335/CEE. Celle-ci impose aux Etats membres de prendre « *les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences* »⁶³.

Cette directive a ensuite été modifiée par la directive 97/11/CE du 3 avril 1997. Celle-ci intègre les nouvelles exigences de la convention d'Espoo et élargit le champ d'application de la directive. Le nombre de catégories de projets soumis à une étude d'incidences est passé de 9 à 21. En outre, les types de projets figurant à l'annexe II, ceux pour lesquels les Etats membres doivent décider au cas par cas ou sur la base des seuils ou critères si l'étude d'incidences est nécessaire, ont augmenté. La directive 97/11/CE fournit une série de critères de sélection pertinents énumérés à l'annexe III afin de permettre aux Etats de fixer leurs seuils ou de prendre une décision au cas par cas concernant l'exonération ou non d'une étude d'incidences pour un projet de l'annexe II⁶⁴.

Puis, la législation est modifiée par la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 qui a pour objet de modifier, compléter voire ajouter les dispositions relatives à la participation

⁶² Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention Aarhus), p. 10, en ligne : <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1860/Convention.pdf> (consulté le 11 mai 2017).

⁶³ Art. 2 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 175 du 5 juillet 1985.

⁶⁴ Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 73, 14.3.1997.

et à l'accès des citoyens à la justice afin de répondre aux exigences imposées par la Convention d'Aarhus⁶⁵.

En 2009, la directive de 2003 est modifiée par la directive 2009/31/CE relative au stockage géologique du dioxyde de carbone, avant d'être codifiée en 2011 par la directive 2011/92/UE⁶⁶.

En 2014, cette dernière directive est, à son tour, modifiée par la directive 2014/52/UE pour en corriger les lacunes et aligner le texte sur les nouvelles priorités politiques de l'Union, notamment en matière de protection des sols, d'utilisation des ressources, de biodiversité, de changement climatique, de risques de catastrophes naturelles et d'origine humaine⁶⁷. Etant donné que le délai de transposition de la directive 2014/52/UE est fixé au 16 mai 2017, soit tardivement par rapport à la réalisation de la présente étude, elle ne servira pas de référence dans la comparaison de l'implémentation de la directive EIE dans les trois Régions de Belgique.

1.3.4. Les fondements juridiques de la directive EIE

Depuis l'Acte unique européen adopté en 1986, les autorités européennes ont officiellement une compétence formelle dans le domaine de l'environnement. Aujourd'hui ce sont les articles 191, 192 et 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui règlent cette compétence. Ces articles constituent un des fondements juridiques possibles pour justifier une intervention de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement.

Il existe plusieurs dispositions qui ont fondé la directive étudiée. A l'origine, celle-ci n'est pas fondée sur la compétence environnementale de l'UE puisqu'elle a été adoptée en 1985, soit une année avant l'Acte unique européen qui reconnaît cette compétence. La directive se fondait à la place sur l'article 100 du Traité de Rome (aujourd'hui Art

⁶⁵ Thomas GARANCHER, *Etudes d'impact environnemental – Principes, Acteurs, Champs d'application, Procédure*, Paris, Pratique du droit, 2013, p. 14.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 124, 25.4.2014.

114 du TFUE) qui est une disposition permettant au Conseil d'adopter toute directive « *de rapprochement des législations nationales dont les divergences sont sources d'entraves techniques aux échanges et de distorsions de concurrence* ». En préambule, la directive 85 souligne en effet qu'il convient de rapprocher les législations des Etats membres en matière d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, vu que les disparités entre ces législations « *peuvent créer des conditions de concurrence inégale* ». La mission de la Communauté de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques sert donc de référence pour qu'elle puisse légiférer dans le domaine de l'évaluation des incidences sur l'environnement⁶⁸.

Etant donné qu'aucun traité n'a prévu ce genre de pouvoir d'action, le conseil a eu également recours à l'article 235. Cet article stipule ceci : « *si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le bon fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil (...) peut prendre les dispositions appropriées* ».

Depuis l'Acte unique européen de 1986, la directive EIE s'inscrit dans la compétence environnementale de l'UE et est fondée sur l'article 192 du TFUE⁶⁹. Cet article est utilisé pour prendre des mesures visant à réaliser les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'environnement qui sont définis à l'article 191 du TFUE, à savoir, entre autres, « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement* »⁷⁰. L'article 193 stipule, quant à lui, que « *les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées* ». La directive EIE impose en effet une législation minimale sur les évaluations d'incidences aux Etats/Régions. Ces derniers ont ainsi une marge de manœuvre pour répondre aux exigences européennes. Ils peuvent donc décider ou non d'adopter des normes plus sévères, des normes qui vont au-delà des objectifs imposés par la directive. Cette

⁶⁸ Francis HAUMONT, Mise à jour par Charles-Hubert BORN, *Droit du développement durable – Notes de cours*, Louvain-la-Neuve, UCL / Faculté de droit, 2016, p. 197.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ TFUE Article 192.

marge de manœuvre explique la possibilité qu'il y ait une variation des réglementations transposées entre les trois Régions étudiées.

1.3.5. Contenu de la directive 2011/92/UE

Nous analyserons dans cette partie le texte de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁷¹.

Il convient en effet de s'intéresser à ce texte puisque c'est à partir de ce dernier que nous comparerons les législations des trois Régions étudiées concernant cette matière. Selon la directive 2011/92/UE, tout projet public ou privé susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement doit être soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences et à une autorisation⁷². Autrement dit, ceux-ci devront obligatoirement être soumis à une procédure d'autorisation comportant différentes étapes dont celle de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

L'autorisation est définie à l'article 1^{er} de la directive comme étant « *la décision de l'autorité (...) qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet* ». Les projets sont définis comme étant « *la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages ; et d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* ».

La directive distingue deux catégories de projets. La première regroupe des projets qui sont obligatoirement soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement. Ceux-ci sont énumérés à l'annexe I de la directive. La deuxième catégorie regroupe les projets, énumérés à l'annexe II de la directive, pour lesquels les Etats membres déterminent s'ils doivent faire l'objet ou non d'une évaluation. Les Etats membres le déterminent soit sur la base d'un examen au cas par cas, soit sur la base des seuils ou

⁷¹ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (texte codifié) JO L 26 du 28.1.2012.

⁷² Art. 2 de la directive 2011/92/UE.

critères que ces derniers fixent, soit en combinant les deux approches. Les projets qui ne figurent pas dans ces deux catégories sont exonérés du système d'évaluation⁷³.

Dans le cadre de la procédure de l'examen au cas par cas ou de la fixation des seuils ou critères, les Etats membres doivent se référer aux critères de sélection énoncés à l'annexe III de la directive pour justifier leur choix d'exonérer ou non le projet d'une évaluation. Ces critères sont fondés sur les caractéristiques du projet (dimension, production de déchets, utilisation des ressources naturelles, etc.) ; sur la localisation du projet (proximité d'un site de protection, etc.) ; et sur les caractéristiques liées aux incidences potentielles. La Cour de justice sanctionne les Etats qui adoptent des seuils sans se référer à l'ensemble des critères de sélection pertinents qui sont énumérés à l'annexe III. Un exemple : la transposition est incorrecte lorsque Bruxelles ne prend en compte que le critère de dimension du projet pour fixer le seuil au-delà duquel un projet de l'annexe II doit être soumis à une étude d'incidences⁷⁴.

L'évaluation des incidences sur l'environnement, au sens de la directive, ne se résume pas à un document regroupant les incidences potentielles d'un projet. Elle consiste plutôt en un mécanisme procédural composé de quatre étapes⁷⁵. La première étape consiste à fournir les informations sur le projet. Les informations doivent notamment comporter les données nécessaires pour identifier et évaluer les incidences que le projet du maître d'ouvrage est susceptible d'avoir sur l'environnement⁷⁶. L'objectif de cette évaluation est d'identifier, décrire et évaluer de manière appropriée « *les incidences directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants*⁷⁷ :

- *l'homme, la faune et la flore*
- *le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage*
- *les biens matériels et le patrimoine culturel*
- *l'interaction entre les facteurs cités ci-dessus* ».

⁷³ Art. 4 de la directive 2011/92/UE.

⁷⁴ CJUE, 24 mars 2011, C-435/09, Commission c. Belgique.

⁷⁵ Emmanuelle GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Bruges, Vanden Broele, Collection de Droit Public, 2011, p. 48.

⁷⁶ Art. 5, § 3 de la directive 2011/92/UE.

⁷⁷ Art. 3 de la directive 2011/92/UE.

La procédure EIE demande de nombreuses informations qui peuvent être sensibles notamment sur le plan du secret commercial. C'est pourquoi l'article 10 de la directive précise que ces dispositions « *n'affectent pas l'obligation qu'ont les autorités compétentes de respecter les restrictions imposées par les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales et par les pratiques juridiques établies en matière de secret commercial et industriel, notamment de propriété intellectuelle, ainsi qu'en matière de protection de l'intérêt public* »⁷⁸.

La deuxième étape impose de récolter des avis concernant le projet. L'article 6, § 2 de la directive stipule que les Etats membres doivent consulter « *les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement* ». Celles-ci peuvent « *donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation* ». La directive impose également que le public soit informé du projet et consulté afin qu'il puisse lui aussi donner son avis. L'article 7 prévoit que l'Etat membre sur le territoire duquel est réalisé le projet, transmette l'information à l'Etat membre susceptible d'être affecté par le projet. L'Etat concerné a alors la possibilité de donner son avis sur le projet.

La troisième étape est celle de la décision. La décision d'autoriser ou de refuser un projet doit prendre en considération les informations recueillies, c'est-à-dire la demande d'autorisation, l'évaluation, les avis des autorités compétentes, de la population et des autres Etats membres⁷⁹. Cette décision doit être formellement motivée et doit être communiquée, y compris la motivation de la décision, au public et éventuellement à l'Etat membre concerné⁸⁰.

La quatrième étape concerne l'ouverture des recours juridictionnels contre la décision prise par l'autorité compétente. L'article 11 prévoit que les membres du public concernés puissent former un recours contre les décisions prises pour « *contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public* ».

⁷⁸ Art. 10 de la directive 2011/92/UE.

⁷⁹ Art. 8 de la directive 2011/92/UE.

⁸⁰ Art. 9 de la directive 2011/92/UE.

1.3.6. L'application du principe de prévention dans le cadre de la procédure EIE

L'évaluation des incidences sur l'environnement est « *un processus systématique destiné à identifier, prévoir et évaluer les effets sur l'environnement d'activités ou de projets* »⁸¹. Ce processus est devenu le principal instrument pour l'application effective du principe de prévention⁸². Les législations en matière d'EIE des Régions wallonne, flamande et bruxelloise offrent à des niveaux différents des garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement. Cette variation dans l'application du principe de prévention dans leur réglementation en matière d'EIE constitue notre variable dépendante. Il convient donc de s'intéresser plus en profondeur à ce principe.

L'objectif de l'approche préventive est de réduire dans la mesure du possible la survenance de nuisances, tout en en tolérant un certain niveau jugé acceptable. Cette approche est sans nul doute préférable au modèle curatif du point de vue écologique, économique et du bon sens. Ce dernier commande en effet d'empêcher l'apparition d'un dommage plutôt que de devoir y remédier par la suite (« *mieux vaut prévenir que guérir* »). De plus, la réparation d'un dommage n'est parfois pas possible compte tenu des possibilités techniques et cela s'avère généralement très coûteux. Par ailleurs, le modèle préventif permet d'éviter l'irréparable. L'apparition de certains dommages est en effet irréversible pour notre planète : la disparition d'une espèce animale ou végétale, la dégradation de la couche d'ozone, la fonte des glaces, etc. Pour chacun de ces dommages, le retour à la situation antérieure demeure impossible⁸³.

La directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés constitue sans aucun doute « *le terrain d'élection du principe de prévention* »⁸⁴. Cette directive est présentée en Europe comme « *l'une des*

⁸¹ L. E. BORGES, *Les obligations de prévention dans le droit international de l'environnement. Et ses conséquences dans la responsabilité internationale des Etats*, p. 163.

⁸² Raphaël ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, Précis Domat, 2013, p. 45-49.

⁸³ N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, p. 44.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 126.

manifestations les plus éclatantes de l'approche préventive »⁸⁵. Son préambule précise d'ailleurs que « *la meilleure politique de l'environnement consiste d'éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances (...)* »⁸⁶. Dans cette optique, la directive impose une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement à tout projet susceptible d'en avoir de manière notable. L'évaluation doit donc permettre de connaître toutes les incidences d'un projet c'est-à-dire tous ses effets directs, indirects, à court, moyen et long terme, temporaires, accidentels et permanents sur les composantes de l'environnement. Cette évaluation est réalisée de manière transsectorielle, holistique et systémique⁸⁷. Cette procédure donne ainsi l'occasion pour les partis concernés (promoteurs, publics, décideurs politiques, administrations, bureaux d'études) d'intégrer des préoccupations environnementales dans leurs actions et de faire en sorte d'éviter l'apparition d'un dommage grave sur l'environnement.

La procédure offre de faibles ou de grandes garanties pour prévenir un dommage sur l'environnement selon la façon dont elle est mise en place par les textes juridiques d'un Etat membre ou, dans notre cas, une Région. Par exemple, si pour un même projet, un Etat décide d'imposer une étude d'incidences alors qu'un autre Etat pas, nous pourrions en déduire que la législation du premier offre de meilleures garanties juridiques pour prévenir les nuisances dudit projet. Et nous verrons à ce sujet que la législation wallonne a mis en place une procédure EIE plus préventive que celle des deux autres Régions.

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ En préambule de la directive 85/337/CEE.

⁸⁷ Eckard REHBINDER, *L'apport de la Communauté européenne au développement du droit de l'environnement*, Colloque : *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 430.

1.4. Conclusion

Suite aux différentes crises écologiques survenues dans le courant des années 60 et 70, l'Union européenne décide de prendre des mesures dans le domaine de l'environnement. Son intervention dans ce domaine s'inscrit d'abord dans une logique sectorielle des problèmes environnementaux, puis, par la suite, se fonde sur une démarche globale et préventive de l'environnement. La politique environnementale de l'Union européenne participe ainsi à faire émerger le paradigme de la pensée complexe selon lequel les problèmes environnementaux doivent être traités de manière globale et non pas de manière isolée. Pour concrétiser cette démarche préventive, la commission décide au début des années 1980 d'instaurer une réglementation communautaire en matière d'EIE. L'idée de mettre en place une telle réglementation découle également de la volonté de la commission de rapprocher les législations en cette matière des Etats membres car leurs divergences pouvaient créer des distorsions de concurrence.

Etant donné que l'Union européenne n'exerçait pas encore de compétence en matière d'environnement, la question qui se posait était alors de savoir sur quelle base légale elle allait pouvoir intervenir dans ce domaine. Dans un premier temps, la directive s'est donc fondée sur des dispositions permettant au Conseil d'adopter des directives de rapprochement des législations nationales divergentes, et ce dans le but d'assurer le bon fonctionnement du marché commun.

Outre dans ses fondements juridiques, la directive a aussi évolué dans son contenu. Cette évolution a été nécessaire pour répondre aux exigences successives des conventions internationales. D'abord, la directive a été modifiée en 1997 afin d'intégrer les exigences de la convention d'Espoo concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans un contexte transfrontière ; ensuite en 2003, afin d'y ajouter les dispositions relatives à la participation et à l'accès des citoyens à la justice imposées par la Convention d'Aarhus.

Les différentes directives, à l'exception de celle de 2014, sont aujourd'hui codifiées par la directive de 2011. Le texte de celle-ci nous servira de référence dans le chapitre

suivant pour comparer les réglementations des trois régions dans cette matière. Le chapitre deux sera donc consacré à l'implémentation de la directive EIE dans les trois régions de Belgique. Nous comparerons leur procédure EIE selon le niveau de prévention qu'elle concrétise.

Chapitre 2. Comparaison de l'implémentation de la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement en Régions wallonne, bruxelloise et flamande

L'environnement et l'aménagement du territoire sont depuis les années 80 des matières régionalisées, sauf en ce qui concerne le nucléaire et l'établissement des normes de produits. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confie aux Régions entre autres « *la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit* »⁸⁸.

Par conséquent, il revient aux trois Régions de transposer la directive en matière d'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement dans leur droit interne. Cette directive impose aux Etats membres de nombreuses innovations sur le plan juridique et administratif. Au point que certains parlent même de « *révolution écologique silencieuse* »⁸⁹. Ces pratiques d'évaluations n'existaient pas (ou très peu) en Belgique avant la directive de 1985. Il a, dès lors, fallu que les trois Régions transposent ces pratiques novatrices dans leur ordre interne juridique.

La directive EIE impose une législation minimale aux Etats membres qui ont ainsi une marge de manœuvre pour répondre aux exigences européennes. Les trois Régions étudiées peuvent donc décider ou non d'adopter des normes plus sévères, des normes qui vont au-delà des objectifs imposés par la directive. Par conséquent, une Région peut avoir intégré un niveau de prévention plus élevé que les deux autres. Notre variable dépendante est dès lors la variation entre les Régions du niveau de prévention que matérialise leur législation en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement pour les projets publics et privés.

⁸⁸ Art. 6, § 1 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

⁸⁹ Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2011 (6^{ème} édition), p. 92.

Pour mesurer cette variation, nous analyserons et comparerons dans ce chapitre la transposition effectuée par les trois Régions des articles essentiels de la directive, à savoir les articles 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 et 11. Pour simplifier la présentation de l'analyse, l'exigence de l'article 9, concernant l'obligation de communiquer au public et/ou à l'Etat consulté la décision d'accorder ou de refuser une autorisation, a été reprise dans les points concernant la participation du public (article 6) et celui des incidences transfrontières (article 7).

Les autres articles de la directive n'ont pas fait l'objet d'une analyse. L'article 1 parce qu'il définit les concepts utilisés dans la directive et ne fournit pas de contenu pour pouvoir évaluer le niveau de prévention concrétisé par les législations régionales. L'article 8, concernant l'obligation de prendre en compte le résultat des consultations et des informations recueillies, n'est pas non plus analysé puisque son contenu est abordé de manière plus précise dans les articles 5, 6 et 7. L'article 10, imposant l'obligation des autorités compétentes à respecter le secret commercial et industriel ainsi que de protéger l'intérêt public, ne fait pas non plus l'objet d'une analyse, étant donné qu'il n'apporte pas de contenu substantiel par rapport à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement. Enfin, nous n'avons pas non plus étudié les articles 12 à 16 parce qu'ils définissent les procédures et les délais de la transposition de la directive, ce qui ne correspond pas à notre domaine d'analyse.

Avant d'entamer l'analyse consacrée à la différence d'implémentation entre les trois Régions de la directive EIE, il convient d'abord de définir cette notion d'implémentation. Nous considérons celle-ci comme « *un processus qui exécute les décisions politiques et les traduit en action dans le but d'atteindre les objectifs que ces décisions précisent* »⁹⁰. Ces mesures politiques sont traduites notamment en actes juridiques (décrets, ordonnances, arrêtés, etc.) et qui permettent la mise en œuvre de la directive. Cela suppose donc que les décisions politiques aient été automatiquement effectuées par l'organe administratif, produisant ainsi les résultats souhaités. Nous adoptons ainsi l'approche top down par laquelle nous examinons l'implémentation comme une simple exécution administrative des décisions politiques⁹¹. Cette

⁹⁰ Michael HILL and Peter HUPE, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Publications, London, Thousands Oaks, New Delhi, 2002, p. 41-53.

⁹¹ *Ibidem*.

approche, de nature hiérarchique, ne prendra pas en compte les comportements des décideurs politiques ni celui des fonctionnaires et des groupes cibles. Les acteurs directement impliqués dans l'exécution des politiques ainsi que les récepteurs de celles-ci ne seront donc pas pris en considération dans l'analyse.

2.1. Articles 2 et 4 : Vérification préliminaire des projets

2.1.1. La méthode du signal lumineux

L'article 2 de la directive EIE exige que les études d'incidences soient obligatoires pour les projets « *susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* ». La directive fournit dès lors deux listes concernées par cet article 2. La première énumère les projets devant obligatoirement faire l'objet d'une étude d'incidences. Nous ne comparerons pas la transposition de cette liste étant donné qu'elle ne laisse aucune marge de manœuvre aux Régions. La directive laisse par contre une marge de manœuvre pour interpréter la deuxième liste, qui énumère les projets devant faire l'objet d'une vérification préliminaire. La vérification préliminaire « *consiste à déterminer si le projet concerné doit faire l'objet d'une étude d'incidences (EIE)* »⁹². Les Etats/Régions procèdent à cette détermination soit sur la base d'un examen cas par cas, soit sur la base des seuils ou critères qu'ils fixent, soit en combinant les deux approches⁹³.

L'utilisation combinée de l'approche par les seuils et de l'examen cas par cas est appelée « *la méthode du signal lumineux* ». Cette méthode emploie deux types de seuils. Des seuils d'obligation (en rouge) : « *projet d'une certaine dimension ou présentant des caractéristiques, en matière de localisation ou sous d'autres aspects, qui rendent l'étude d'incidences obligatoire* »⁹⁴. Et des seuils d'orientation (en

⁹² Rapport de la Commission au Parlement européen et au conseil sur l'application et l'efficacité de la directive EIE : Les résultats de l'application de la Directive EIE par les Etats membres, COM (2003) 334 final, Bruxelles, 2003, p. 33, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52003DC0334> (consulté le 13 juillet 2017).

⁹³ Art 4, § 2 de la directive 2011/92/UE.

⁹⁴ Rapport de la Commission au Parlement européen et au conseil sur l'application et l'efficacité de la directive EIE : Les résultats de l'application de la Directive EIE par les Etats membres, COM (2003) 334 final, Bruxelles, 2003, p. 34, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52003DC0334> (consulté le 13 juillet 2017).

orange): « les projets atteignant une certaine dimension (...) sont considérés comme susceptibles de nécessiter une EIE » et doit donc faire l'objet d'un examen cas par cas⁹⁵.

<p>Seuils et critères indicatifs (d'orientation)</p> <p>L'étude d'incidences doit être envisagée</p>	<p>Seuils et critères d'inclusion (d'obligation)</p> <p>L'étude d'incidences est requise</p>
--	--

Figure 2. La vérification préliminaire selon la méthode du « signal lumineux »⁹⁶
 Source : Rapport de la Commission sur l'application et l'efficacité de la directive EIE

Les trois régions étudiées pratiquent cette méthode. Ainsi, pour les projets énumérés à l'annexe II, elles pratiquent soit un système de seuils d'obligation, soit un système d'examen cas par cas. Ce dernier est pratiqué pour les projets atteignant des seuils d'orientation (susceptibles de faire l'objet d'une étude d'incidences) ou pour tout projet qui se situe en deçà des seuils d'obligation. Concrètement, si le fonctionnaire technique estime, lors de la vérification préliminaire, que le projet examiné est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il peut imposer au maître d'ouvrage la réalisation d'une étude d'incidences, et ce même si son projet est en deçà des seuils d'obligation fixés⁹⁷.

Concernant la vérification préliminaire (correspondant à l'implémentation de l'article 4 et de l'annexe II de la directive EIE), les trois régions concrétisent un niveau différent de prévention. Afin d'évaluer ce niveau, nous tiendrons compte de deux faits. D'une part, nous considérons que plus une région met en place des seuils d'obligation de réaliser une étude d'incidences, plus son processus EIE sera préventif. En effet, une région, dont la législation oblige d'office la réalisation d'une étude d'incidences pour un projet de l'annexe II de la directive, fera preuve d'une grande prudence et d'attention à l'égard d'une éventuelle production de dommage sur l'environnement que provoquerait ledit projet. En outre, étant donné que la vérification préliminaire

⁹⁵ Rapport de la Commission au Parlement européen et au conseil sur l'application et l'efficacité de la directive EIE, p. 34, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52003DC0334> (consulté le 13 juillet 2017).

⁹⁶ *Ibidem*, p. 35.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 41.

s'effectue au cas par cas pour les projets n'atteignant pas les seuils d'obligation⁹⁸, l'utilisation de seuils d'orientation ne peut pas être plus préventive que l'utilisation de seuils d'obligation dont le niveau serait tel qu'il exclurait un nombre important de projets de l'obligation de réaliser une étude d'incidences. En réalité, les seuils d'orientation ne sont fournis qu'à titre de guide⁹⁹.

D'autre part, nous estimons qu'une région qui impose, pour un même projet, un seuil d'obligation plus bas qu'une autre région, disposera d'un processus EIE plus préventif que cette autre région puisque de cette manière elle imposera une évaluation des incidences sur l'environnement pour des projets de moindre ampleur.

Nous avons ainsi comparé la façon dont les projets énumérés à l'annexe II de la directive ont été transposés dans chacune des législations des trois Régions étudiées (cf. Annexe 1). L'annexe II est transposée en Région wallonne par l'arrêté du 4 juillet 2002 du Gouvernement wallon arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidence et des installations et activités classées ; en Région flamande par l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique (VLAREM I) ; et en Région bruxelloise par l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, II et III.

2.1.2. Résultats de la comparaison

Concernant la méthode employée, la Région wallonne pratique des seuils d'obligation pour 24 projets de l'annexe II, la Région flamande la pratique pour 22 projets et la Région bruxelloise la pratique pour 4 projets. En outre, la Région wallonne impose une étude d'incidences sans fixer de seuils pour 4 projets, la Région flamande l'impose pour 5 projets, et la Région bruxelloise l'impose pour 1 projet. A ce stade, nous pouvons déjà en déduire que le processus EIE est moins préventif en Région

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ *Ibidem*, p. 34.

bruxelloise qu'en Région flamande et wallonne, étant donné qu'elle fixe moins de seuils d'obligation de réaliser une étude d'incidences.

Concernant les niveaux auxquels sont fixés les seuils d'obligation, nous constatons qu'ils sont plus bas en Région wallonne qu'en Région bruxelloise et flamande (cf. l'annexe 1 de la présente étude pour plus de détails sur les résultats de cette comparaison)¹⁰⁰:

- Pour un projet d'élevage de volailles, la RW impose une étude d'incidences pour un bâtiment de plus de 25 000 animaux, tandis que la Flandre fixe le seuil d'obligation à 40 000 animaux, et la RB à 60 000¹⁰¹.
- Pour un projet de pisciculture ou aquaculture, la Wallonie impose une étude d'incidences pour un projet d'une capacité de production annuelle de 30 tonnes, tandis que la Flandre fixe le seuil à 500 tonnes, et la Région bruxelloise n'émet pas l'obligation d'en réaliser une¹⁰².
- Concernant les carrières et exploitations minières, la RW impose une étude d'incidences pour un projet dont la superficie est supérieure ou égale à 20 ha et située à moins de 125 m d'une zone d'habitat, la RF et RB fixent le seuil d'obligation à 25 ha¹⁰³.

¹⁰⁰ Ce résultat est à nuancer dans la mesure où pour certains projets, il n'a pas été possible de faire la comparaison parce que les Régions utilisent des unités de mesures ou des critères différents pour fixer leurs seuils. En outre, certains projets figurant dans l'annexe II ne se retrouvent pas dans la législation bruxelloise (les ports de plaisance et stations de ski).

¹⁰¹ Rubrique 01.24.01.01.03 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées <https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?linkpdf=13186&mode=popup> et <https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?linkpdf=13188&mode=popup> (consulté le 13 juillet 2017) ; Rubrique 115 de l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, II et III, en ligne : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1999052051&table_name=loi (consulté le 13 juillet 2017) ; Rubrique 9.3. d) de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique (VLAREM I), en ligne : <https://navigator.emis.vito.be/rubriekenlijst> (consulté le 29 juillet 2017).

¹⁰² Rubrique 05.02.01.02.03 de la liste wallonne ; Rubrique 177 de la liste bruxelloise ; Rubrique 9.10 de la liste flamande.

¹⁰³ Rubrique 14.00.03 de la liste wallonne ; Rubrique 207 de la liste bruxelloise ; Rubrique 18.5 de la liste flamande.

- Concernant les parcs éoliens, la RW impose une étude d'incidences pour toute éolienne d'une puissance égale ou supérieure à 3 MW, tandis que la RF fixe le seuil à 5 MW, la RB n'émet pas d'obligation¹⁰⁴.
- Concernant un projet de fabrication de produits pharmaceutiques, la RW impose une étude d'incidences pour une fabrication supérieure à 5 000 tonnes par an, tandis que la RF fixe le seuil à 30 000 tonnes par an et la RB fixe un seuil d'orientation¹⁰⁵.
- Concernant les installations destinées à l'abattage d'animaux, la RW impose une étude d'incidences pour les projets d'une capacité d'abattage supérieure à 30 tonnes par jour, tandis que la RF fixe le seuil à 50 tonnes par jour et la RB n'émet pas d'obligation¹⁰⁶.
- Concernant la fabrication et le traitement de produits à base d'élastomères, la RW fixe le seuil d'obligation à 50 000 tonnes de production, tandis que la RF à 100 000 tonnes et la RB fixe un seuil d'orientation¹⁰⁷.

Néanmoins, il existe trois projets pour lesquels la Flandre fixe des seuils à un niveau inférieur à celui de la Wallonie et de Bruxelles :

- Les installations destinées à la production d'énergie hydroélectrique : la RF impose une étude d'incidences pour une installation d'une capacité supérieure ou égale à 5 MW, tandis que la RW fixe le seuil d'obligation à 10 MW là où la RB n'émet pas d'obligation¹⁰⁸.
- La fabrication de produits laitiers : la RF impose une étude d'incidences pour une installation d'une capacité de production supérieure à 200 tonnes par jour, tandis que la RW fixe le seuil d'obligation à 750 tonnes par jour¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Rubrique 40.10.01.04.03 de la liste wallonne ; Rubrique 55 de la liste bruxelloise ; Rubrique 20.1.6 de la liste flamande.

¹⁰⁵ Rubrique 24.41.02 de la liste wallonne ; Rubrique 128 de la liste bruxelloise ; Rubrique 7.12 de la liste flamande.

¹⁰⁶ Rubrique 15.12.02.02 de la liste wallonne ; Rubrique 24 de la liste bruxelloise ; Rubrique 10.3 de la liste flamande.

¹⁰⁷ Rubrique 25.1 de la liste wallonne ; Rubrique 93 de la liste bruxelloise ; Rubrique 36.3 de la liste flamande.

¹⁰⁸ Rubrique 40.10.01.05.02 de la liste wallonne ; Rubriques 55 de la liste bruxelloise ; Rubrique 20.1.5 de la liste flamande.

¹⁰⁹ Rubrique 15.51.01.03 de la liste wallonne des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, Rubrique 86 de la liste bruxelloise, Rubrique 45.6 de la liste flamande.

- L'industrie destinée à la fabrication de papier et carton : la RF impose une étude d'incidences pour les industries d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par jour, tandis que la RW et la RB fixent le seuil d'obligation à 200 tonnes par jour¹¹⁰.

Pour conclure, en premier lieu, les Régions wallonne et flamande ont adopté un nombre plus important de seuils d'obligation que la Région bruxelloise. En deuxième lieu, les seuils d'obligation de réaliser une étude d'incidences sont généralement plus bas en Région wallonne qu'en Régions flamande et bruxelloise. Par conséquent, au regard des articles 2 et 4 (y compris de l'annexe II) relatifs à la vérification préliminaire, la Région wallonne dispose d'un processus EIE plus préventif que celui de la Flandre, et, dans une plus grande mesure, que celui de la Région bruxelloise.

¹¹⁰ Rubrique 21.12.01.0 de la liste wallonne des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, Rubrique 109 la liste bruxelloise, Rubrique 33.2 de la liste flamande.

2.2. Article 3 : Objet de l'évaluation

Pour rappel, l'objectif de l'évaluation des incidences sur l'environnement est « *d'identifier, décrire et évaluer de manière appropriée les incidences directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :*

- *l'homme, la faune et la flore ;*
- *le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ;*
- *les biens matériels et le patrimoine culturel ;*
- *l'interaction entre les facteurs cités ci-dessus »¹¹¹.*

L'article 3 est transposé en Région wallonne par l'article D.66, § 1^{er} du code de l'environnement : « *l'évaluation des incidences (...) décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects, à court, à moyen et à long terme, de l'implantation et de la mise en œuvre du projet sur:*

- 1° l'homme, la faune et la flore ;*
- 2° le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ;*
- 3° les biens matériels et le patrimoine culturel ;*
- 4° l'interaction entre les facteurs visés aux 1°, 2° et 3°, du présent alinéa ».*

En Région bruxelloise, l'évaluation des incidences consiste à étudier « *les effets directs et indirects, à court terme et à long terme, temporaires, accidentels et permanents d'un projet sur :*

- 1° l'être humain, la faune et la flore ;*
- 2° le sol, l'eau, l'air, le climat, l'environnement sonore, le paysage et la consommation d'énergie*
- 3° l'urbanisme et le patrimoine immobilier ;*
- 4° les domaines social et économique ;*
- 5° la mobilité globale ;*
- 6° l'interaction entre ces facteurs »¹¹².*

¹¹¹ Art. 3 de la directive 2011/92/UE.

¹¹² Art. 127, § 1^{er} du code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT).

En Région flamande, l'évaluation des incidences décrit, identifie et évalue les effets notables directs et indirects d'un projet, au cas par cas, sur la base des disciplines suivantes :

- « 1° la population et la santé humaine ;
- 2° la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et habitats protégés, visés aux annexes Ire à IV du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel ;
- 3° les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ;
- 4° les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ;
- 5° l'interaction entre les disciplines visées aux points 1° à 4° »¹¹³.

Nous remarquons que la législation bruxelloise ajoute à l'objet de l'évaluation quatre domaines d'étude par rapport à la Région wallonne, à savoir, l'environnement sonore, la consommation d'énergie, la mobilité générale, enfin les domaines social et économique. En ajoutant ces domaines, la législation bruxelloise « *entend s'adapter à la réalité urbaine et plus particulièrement au contexte bruxellois* »¹¹⁴. Il est ainsi demandé au maître d'ouvrage de décrire son projet « *au regard de son objectif de croissance (...), de sa crédibilité économique (...), des répercussions sur la main d'œuvre à employer et de la mobilité générale* »¹¹⁵. Bruxelles opte ainsi pour un concept d'incidence plus large que celui de la Région wallonne.

Peut-on dès lors en déduire qu'au regard de l'article 3 de la directive, la Région bruxelloise dispose d'un processus plus préventif pour préserver l'environnement que celui de la Wallonie ? En premier lieu, il convient de préciser que, dans les législations wallonnes et flamandes, les notions d'environnement sonore et de consommation d'énergie apparaissent également en tant qu'objet à étudier lors de l'évaluation des incidences. L'article D.6. 11° b) du code de l'environnement précise que le maître d'ouvrage devra fournir des informations concernant les incidences provenant des facteurs, tels que « *l'énergie, le bruit, les rayonnements (...)* ». L'article 4.3.7, § 1 du

¹¹³ Art. 4.3.1. du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, 1995.

¹¹⁴ Doc. parl. RBC, session 1991-1992, A-162/1, p. 2-3.

¹¹⁵ *Ibidem*.

décret flamand du 18 décembre 2002 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement prévoit que le maître d'ouvrage doit fournir « *une description et une évaluation étayée des importantes incidences écologiques probables du projet envisagé sur ou, le cas échéant, par rapport à (...) les réserves d'énergies, (...), le bruit, (...)* ».

En deuxième lieu, le fait d'élargir le domaine d'étude de l'évaluation des incidences aux domaines économique et social et à la mobilité ne revient pas à élargir l'application de l'action préventive dans la préservation de l'environnement. Certains auteurs craignent même que l'inverse ne se réalise et que la prise en compte des effets positifs d'un projet sur le domaine économique et social dans le cadre de la procédure d'autorisation ne contre-balance les effets négatifs qu'un projet pourrait avoir sur l'environnement¹¹⁶. Cette crainte est légitime, même s'il convient de préciser que ce n'est nullement l'intention du législateur d'arriver à pareille situation. Ce dernier a simplement voulu que le maître d'ouvrage justifie son projet au regard, d'une part, de la mobilité et de l'aspect économique et social, et d'autre part, de l'environnement. L'un ne pourrait réduire l'importance de l'autre¹¹⁷.

Pour conclure, les différences d'implémentation de l'article 3 entre les trois Régions ne nous permettent pas d'en déduire une variation de la concrétisation du niveau de prévention dans le cadre de leur processus EIE.

¹¹⁶ Benoit JADOT, *Actualité du droit bruxellois de l'environnement*, L'urbanisme à Bruxelles, Bruxelles, Ed. du Jeune Barreau de Bruxelles, 1992, p. 114.

¹¹⁷ E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, p. 159.

2.3. Article 5 : Informations environnementales

L'article 5 de la directive EIE dispose que les Etats membres adoptent les mesures nécessaires pour s'assurer que le maître d'ouvrage fournisse les informations environnementales de son projet afin que l'autorité compétente puisse se rendre compte des incidences de son projet sur l'environnement. Le contenu minimum de ces informations est précisé à l'article 5, § 3. L'annexe IV de la directive énumère les informations pour lesquelles les Etats membres déterminent la nécessité de les faire réunir par le maître d'ouvrage. Ils imposeront de les fournir s'ils estiment qu'elles sont appropriées par rapport au projet présenté et qu'il est raisonnable de les exiger, compte tenu des connaissances et méthodes d'évaluation existantes¹¹⁸.

Les informations minimum que doit fournir le maître d'ouvrage sont :

- *« une description du projet comportant des informations relatives au site, à la conception et aux dimensions du projet ;*
- *une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des incidences négatives importantes et, si possible, y remédier ;*
- *les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement ;*
- *une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux incidences sur l'environnement ;*
- *un résumé non technique des informations »*¹¹⁹.

La directive exige ainsi que le maître d'ouvrage réfléchisse à l'impact sur l'environnement de son projet et aux mesures possibles à prendre pour les éviter. Elle le pousse de cette manière à *« justifier ses choix au regard de l'environnement »*¹²⁰ et à intégrer des critères environnementaux dans la conception de son projet. Le maître

¹¹⁸ Art. 5, § 1 de la directive 2011/92/UE.

¹¹⁹ Art. 5, § 3 de la directive 2011/92/UE.

¹²⁰ E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, p. 51.

d'ouvrage doit donc jouer le jeu de l'évaluation et accepter le fait que son projet puisse être modifié ou refusé pour des raisons d'ordre écologique¹²¹.

La directive exige que le maître d'ouvrage fournisse les informations relatives aux incidences de son projet mais elle ne précise pas de quelle façon il doit se les procurer. Dès lors, elle n'impose pas de caractère scientifique à la récolte d'information¹²². La directive laisse ainsi une marge de manœuvre aux Etats membres pour déterminer les informations que doit réunir le maître d'ouvrage (ceux énumérés à l'annexe IV) et celui qui se chargera de les récolter.

Dès lors, nous considérons que plus une législation est exigeante auprès du maître d'ouvrage concernant les informations qu'il doit fournir, plus son processus EIE sera préventif. En effet, pour prévenir un dommage, il faut le connaître parfaitement¹²³. Une législation qui impose de fournir des informations exhaustives et pertinentes, permettra de mieux apprécier l'impact des projets envisagés et ainsi de prévenir les moindres dommages qu'ils seraient susceptibles de causer. Nous identifierons également les garanties juridiques apportées par les trois législations concernant les qualités du chargé d'étude. Une étude d'incidences sera de meilleure qualité si elle est réalisée par un chargé d'études compétent.

Concernant les informations que doit fournir le maître d'ouvrage, il n'existe pas de différences significatives entre les trois législations régionales étant donné que l'objet d'évaluation y est similaire¹²⁴. Concernant celui qui fournit les informations, les législations des trois régions vont au-delà des exigences européennes dans la mesure où elles imposent un caractère scientifique à la récolte d'informations. Celle-ci est en effet confiée à des experts indépendants et titulaires d'un agrément¹²⁵. Les trois

¹²¹ *Ibidem*, p. 52.

¹²² *Ibidem*, p. 48-50.

¹²³ L. E. BORGES, *Les obligations de prévention dans le droit international de l'environnement. Et ses conséquences dans la responsabilité internationale des Etats*, p. 164.

¹²⁴ Art. D.67, § 1^{er} du livre 1^{er} du code de l'environnement, Art. 129, § 1^{er} CoBAT, Art. 4.3.7 du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

¹²⁵ Art. 134 du CoBAT, Art. R. 72 Livre Ier du Code de l'Environnement et Art. 4.6.4 du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

législations veillent à assurer juridiquement les qualités du chargé d'étude et celles des informations qu'il produit.

Premièrement, au niveau du choix du chargé d'étude, les trois législations exigent que le chargé d'étude soit indépendant et impartial. Elles prévoient à cet effet que le chargé d'étude ne puisse pas avoir participé à la conception du projet pour lequel le maître d'ouvrage lui demande une étude d'incidences ou à la motivation de la demande de permis¹²⁶. Dans la pratique, il est difficile de respecter entièrement ces deux principes. En effet, selon Marc Pirlet, juriste au SPW, étant donné que c'est le maître d'ouvrage qui paye le chargé d'étude, celui-ci n'a pas d'intérêt à réaliser une étude d'incidences très critique par rapport au projet présenté¹²⁷.

Deuxièmement, le choix du chargé d'étude doit être approuvé par les services d'EIE. En Région bruxelloise, c'est le comité d'accompagnement, organe collégial chargé de suivre la procédure de la réalisation de l'étude d'incidences, qui doit approuver le choix de l'auteur de l'étude d'incidences en fondant sa décision sur des critères¹²⁸. En Région wallonne, « *l'autorité compétente, l'administration de l'environnement ou l'administration de l'aménagement du territoire, peuvent, après audition de l'auteur d'étude d'incidences, proposer au Ministre la récusation d'une personne choisie en qualité d'auteur d'étude d'incidences* »¹²⁹. En Région flamande, le maître d'ouvrage choisit une équipe d'experts composée d'une part, d'un ou plusieurs experts qu'il choisit librement et d'autre part, d'un ou plusieurs experts agréés¹³⁰. L'administration doit approuver la composition de l'équipe d'experts constituée par le maître d'ouvrage pour qu'elle puisse réaliser l'étude d'incidences¹³¹.

¹²⁶ Art. 4.3.6 du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, Art. R. 73. Du Livre Ier du Code de l'Environnement et art. 134 du CoBAT.

¹²⁷ Marc PIRLET, Juriste au département des Permis et Autorisations, Entretien réalisé le 11 juillet 2017.

¹²⁸ Art. 132 du CoBAT.

¹²⁹ Art. R. 74 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹³⁰ Art. 4.6.4. du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

¹³¹ Art. 4.3.6. du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

Troisièmement, les trois Régions imposent des conditions d'agrément. Le maître d'ouvrage doit en effet choisir un chargé d'étude agréé par la Région. En Région bruxelloise, « *pour être agréée en qualité de chargé d'étude d'incidences, toute personne physique ou morale doit disposer de compétences dans toutes les disciplines scientifiques suivantes : la santé humaine ; la faune et la flore ; le sol ; l'eau souterraine ; l'eau de surface ; l'air ; le bruit ; l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le patrimoine immobilier ; les domaines socio-économiques et la mobilité* »¹³². La preuve des compétences visées à l'article 2 s'établit soit par « *la production de diplômes ou titres scientifiques correspondant à chacune des disciplines scientifiques, soit sur base d'une expérience professionnelle analogue* »¹³³. Ces critères d'agrément sont relativement peu contraignants et ne permettent pas de bénéficier de certitudes sur les qualités du chargé d'étude¹³⁴.

En Région wallonne, le demandeur d'agrément doit pouvoir « *coordonner l'étude d'incidences ; rédiger des cahiers des charges à l'intention des sous-traitants éventuels; exploiter tous les résultats y compris ceux de la sous-traitance ; intégrer l'ensemble des résultats obtenus en vue de déterminer les impacts singuliers et synergiques* »¹³⁵. Le demandeur d'agrément doit disposer des « *moyens techniques nécessaires à l'accomplissement de ses missions* »¹³⁶. « *Dans le cas d'un renouvellement d'agrément, le demandeur démontre que pendant la dernière période d'agrément, il a soit réalisé des études d'incidences, soit participé à des études d'incidences en qualité de sous-traitant ou qu'il a été sollicité pour la réalisation ou la participation à des études d'incidences* »¹³⁷. Nous remarquons qu'aucun diplôme ou qualification n'est précisé dans les critères. Néanmoins, l'article R. 61 prévoit que le demandeur d'agrément joigne à sa demande « *les titres, qualifications et références du demandeur, des collaborateurs liés au demandeur par un contrat d'emploi et des sous-*

¹³² Art. 2 de l'Arrêté du 28 janvier 1998 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'agrément du chargé d'étude d'incidences.

¹³³ Art. 3 de l'Arrêté du 28 janvier 1998 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'agrément du chargé d'étude d'incidences.

¹³⁴ E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, p. 179.

¹³⁵ Art 9, § 1 de l'Arrêté du 4 juillet 2002 du Gouvernement wallon organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne.

¹³⁶ Art. 9, § 2 de 4 juillet 2002 Arrêté du Gouvernement wallon organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne

¹³⁷ Art. 9, § 3 du 4 juillet 2002 Arrêté du Gouvernement wallon organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne

traitants éventuels »¹³⁸. Le chargé d'étude devra en outre prouver ses qualités effectives, étant donné que son agrément peut être retiré ou non renouvelé¹³⁹.

La Région flamande fixe des critères d'agrément spécifiques pour chaque domaine étudié. Si l'expert figurant dans la liste des agréés n'est pas agréé pour un domaine, le bruit par exemple, il ne peut pas étudier ce secteur lui-même dans le cadre de la réalisation de l'étude d'incidences. Ce système met ainsi l'accent sur l'approche pluridisciplinaire de l'étude¹⁴⁰. Néanmoins, il permet à des experts non agréés de participer à la réalisation de l'étude puisque l'équipe d'experts constituée par le maître d'ouvrage peut être composée notamment d'experts non agréés¹⁴¹. De surcroît, ce système d'agrément fixe peu de critères. Ceux-ci consistent la plupart du temps en la détention d'un diplôme de l'enseignement supérieur et à avoir une année au minimum d'expérience suffisante dans la discipline considérée¹⁴².

Dernièrement, même si, pour rappel, la directive ne l'exige pas, les trois Régions prévoient un examen de la pertinence et de la qualité des informations environnementales contenues dans l'étude d'incidences. Cet examen est plus rigoureux en Région bruxelloise qu'en Région flamande et wallonne. En Région bruxelloise, le comité d'accompagnement rédige un cahier des charges de l'étude d'incidences que devra suivre le chargé d'étude. Ce cahier est soumis à une enquête publique et à l'avis de la commission de concertation afin que puissent être émis des avis concernant des aspects supplémentaires qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences¹⁴³. Une fois l'étude d'incidences achevée, elle est transmise au comité. Si celle-ci estime que l'étude est complète et répond aux exigences du cahier des charges, il la déclare clôturée. Si ce n'est pas le cas, le comité invite l'auteur à lui faire parvenir de nouvelles propositions¹⁴⁴. Le comité d'accompagnement veille donc à ce

¹³⁸ E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, p. 353.

¹³⁹ Art. R. 68 et R. 71 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁴⁰ F. OST, B. JADOT et N. DE SADELEER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, p. 191.

¹⁴¹ Art. 4.3.6 . du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

¹⁴² Arrêté du Gouvernement flamand du 19 novembre 2010 établissant le règlement flamand en matière d'agréments relatifs à l'environnement (VLAREL) CHAPITRE 4. - Conditions d'agrément.

¹⁴³ Art. 130 du CoBAT.

¹⁴⁴ Art. 133, 134, 136 et 137 du CoBAT.

que le chargé d'étude fournisse une étude complète et de qualité. En Région wallonne, le contrôle de la réalisation de l'étude d'incidences s'effectue par le CWEDD¹⁴⁵, la CCATM¹⁴⁶ et la CRAT¹⁴⁷. Ils vérifient que les informations de l'étude d'incidences soient suffisantes et de qualité¹⁴⁸. En Région flamande, l'administration de l'environnement examine le contenu de l'étude pour ensuite l'approuver ou non¹⁴⁹.

Pour conclure, il n'existe pas de différences significatives concernant l'application de l'article 5 de la directive relative aux informations environnementales fournies par le maître d'ouvrage. D'abord, les informations demandées par les Régions sont semblables. Ensuite, la récolte de celles-ci est confiée à des experts indépendants. Enfin, les trois Régions effectuent un examen de leur qualité. Notons néanmoins que la Région bruxelloise encadre de manière plus approfondie la réalisation de l'étude d'incidences dans la mesure où le projet de cahier des charges doit être soumis à une enquête publique et à l'avis d'une commission de concertation. Notons également que la Région flamande fixe des critères d'agrément moins contraignants que les deux autres Régions et permet à des experts non agréés de composer l'équipe d'experts chargée de réaliser l'étude d'incidences. Néanmoins, elle impose un agrément par discipline, là où les deux autres Régions imposent un agrément général.

Bref, ces nuances dans l'application de l'article 5 ne nous permettent pas de tirer des renseignements sur la différence de concrétisation du niveau de prévention dans le cadre de leur processus EIE. Aussi, au regard de l'article 5 relatif aux informations environnementales, nous ne sommes pas en mesure de déterminer la Région qui dispose du processus EIE le plus préventif.

¹⁴⁵ Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable

¹⁴⁶ La Commission Consultative de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité - CCATM

¹⁴⁷ La Commission Régionale d'Aménagement du Territoire

¹⁴⁸ Art. 72 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁴⁹ Art. 4.3.4, § 7, du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

2.4. Article 6 : Participation du public

La directive EIE exige que le « *public* » soit informé et que le « *public concerné* » soit consulté dans le cadre du processus EIE. L'article 6 dispose en effet que toute demande d'autorisation et d'informations recueillies en vertu de l'article 5 doit être communiquée et mise à disposition du public dans un délai raisonnable afin de laisser le temps au public concerné d'exprimer son avis avant que la décision ne soit prise. L'article 9 prévoit que la décision d'autoriser ou de refuser le projet doit être communiquée au public.

Il revient aux Etats de définir d'une part le public pour lequel est mise à disposition l'information, et d'autre part, de définir le public concerné, c'est-à-dire celui qui aura la possibilité d'exprimer son avis. L'information et la consultation du public se réalisent à une seule ou à plusieurs reprise(s) durant le processus EIE. La directive laisse également les Etats déterminer les modalités d'information et de consultation du public ainsi que le calendrier des différentes étapes de cette procédure.

Nous considérons que plus la législation régionale intègre un niveau élevé d'implication du public dans le cadre de la procédure EIE, plus cette procédure sera préventive. En effet, un échange d'opinions et d'informations entre un nombre plus élevé de parties prenantes augmentera les chances de prévenir un dommage sur l'environnement.

Tableau 1. Comparaison des méthodes de participation du public entre les trois régions

Cas étudiés	REGION WALLONNE	REGION BRUXELLOISE	REGION FLAMANDE
Indicateurs			
Nombre de fois que le public intervient durant la procédure	2 fois : - Réunion d'information préalable ¹⁵⁰ - Enquête publique	2 fois : - Consultation du public pour cahier des charges de l'étude d'incidences - Enquête publique	1 fois : - Enquête publique
Projets concernés	Des projets de classe 1 et 2 ¹⁵¹	Des projets de classe 1 ¹⁵² et 2 ¹⁵³	Des projets de classe 1 et 2 ¹⁵⁴
Public concerné	Toute personne peut obtenir des informations techniques et peut exprimer ses observations et réclamations par écrit ou verbalement au collègue communal ¹⁵⁵	Quiconque peut exprimer ses observations et ses réclamations par écrit ou, au besoin, oralement, avant la clôture de l'enquête publique ¹⁵⁶	Pendant l'enquête publique, toute personne physique ou morale peut notifier ses points de vue, remarques et objections ¹⁵⁷
Lieu de l'enquête publique	- Commune(s) sur laquelle ou lesquelles le projet est implanté - Communes susceptibles d'être affectées par le projet ¹⁵⁸	Le comité d'accompagnement arrête la liste des communes de la Région concernée par les incidences du projet et dans lesquelles doit se dérouler l'enquête publique ¹⁵⁹	L'enquête publique est organisée uniquement dans la commune sur laquelle le projet est implanté ¹⁶⁰
Durée de l'enquête publique	- Projet de classe 1 : 30 jours - Projet de classe 2 : 15 jours ¹⁶¹	- Projet de classe 1A : 30 jours ¹⁶² - Projet de classe 1B et 2 : 15 jours ¹⁶³	- Projet de classe 1 : 60 jours - Projet de classe 2 : 30 jours ¹⁶⁴

¹⁵⁰ Art. D.29-5 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁵¹ Art. D.29-1, §2 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁵² Art. 141 du CoBAT.

¹⁵³ Art. 145 du CoBAT.

¹⁵⁴ Art. 21 du décret relatif au permis d'environnement 24 avril 2014.

¹⁵⁵ Art. D.29-18 du livre 1er du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁵⁶ Art. 6 du CoBAT.

¹⁵⁷ Art 21 du décret relatif au permis d'environnement 24 avril 2014.

¹⁵⁸ Art. D.29-4 du livre 1er du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁵⁹ Art. 137 du CoBAT.

¹⁶⁰ Art. 17 du titre I du Vlarem.

¹⁶¹ Art. D.29-13 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁶² Art. 59 du CoBAT.

¹⁶³ Art. 147 du CoBAT.

¹⁶⁴ Art. 4.7.15 du code flamand de l'aménagement du territoire.

Mesures d'annonces de l'enquête publique	L'administration communale doit informer de l'ouverture de l'enquête publique par affichage ¹⁶⁵	L'enquête publique est annoncée par voie d'affiches ¹⁶⁶	L'enquête publique est annoncée par voie d'affichage ¹⁶⁷
Effet de l'enquête publique	Non contraignant	Non contraignant	Non contraignant
Décision transmise au public (article 9)	Affichage de la décision avec possibilité de consultation à la ou les communes sur le territoire de laquelle ou desquelles l'enquête publique a été organisée ¹⁶⁸	Affichage de la décision avec possibilité de consultation à l'administration communale ¹⁶⁹	La commune transmet au public la décision ¹⁷⁰

Source : élaboré par l'auteur

Nous constatons que les Régions wallonne et bruxelloise organisent la consultation du public à deux reprises, tandis que la Région flamande ne l'organise qu'une seule fois. La Région wallonne consulte une première fois le public dans le cadre d'une réunion d'information préalable (RIP). Celle-ci réunit le maître d'ouvrage et la population et se déroule avant l'introduction de la demande de permis. Elle a pour but de « *permettre au public de s'informer* », « *d'émettre ses observations et suggestions concernant le projet* », « *de mettre en évidence des points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences* », et « *de présenter des alternatives* »¹⁷¹. Les projets non soumis à une étude d'incidences peuvent également faire l'objet d'une RIP, à l'initiative du demandeur. Cette consultation est organisée dans la commune d'implantation du projet et dans les communes susceptibles d'être affectées par celui-ci¹⁷². Ce type de consultation préalable à toute démarche administrative permet de générer « *un climat serein et des possibilités de dialogue* » nettement plus importants

¹⁶⁵ Art. D.29-7 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁶⁶ Art. 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux enquêtes publiques et aux mesures particulières de publicité en matière d'urbanisme et d'environnement.

¹⁶⁷ Art. 21 du décret relatif au permis d'environnement 24 avril 2014

¹⁶⁸ Christophe DE DONCKER, *Environnement : Autorisations et permis*, Belgique, Wolters Kluwer, 2016, p. 35.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 255.

¹⁷⁰ Art. 4.3.8, § 3 du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

¹⁷¹ Art 29-01 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁷² Art. D.29-5, § 3 et D.29-4, alinéa 2 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

que lors de consultations effectuées après le dépôt du projet et la réalisation de l'étude d'incidences¹⁷³. Pour le juriste, Marc Pirlet, la RIP « *permet de désamorcer les conflits futurs éventuels. A partir du moment où le public est dès le début associé au projet, il sera moins enclin à en avoir peur* »¹⁷⁴. Cette procédure comporte également l'avantage pour le public concerné de pouvoir suggérer des alternatives fondamentales à un projet qui n'est encore qu'au stade de la réflexion¹⁷⁵. Par conséquent, la consultation préalable n'apparaît pas comme un cheminement administratif nécessaire à l'entérinement d'un projet déjà bien abouti pour lequel le demandeur est dès lors moins flexible pour le modifier.

En Région bruxelloise, une fois que le projet de cahier des charges de l'étude d'incidences, comportant tous les aspects qui seront abordés, est établi, celui-ci est soumis à une enquête publique. Cette dernière n'est pas destinée à récolter des avis portant sur le projet en lui-même mais à recueillir les attentes du public à propos des aspects qu'il souhaiterait voir aborder dans l'étude d'incidences. Il n'est dès lors pas possible pour le public de formuler ses éventuelles oppositions ou propositions de modifications concernant le projet envisagé.

Les trois Régions organisent une consultation du public dans le cadre d'une enquête publique qui se déroule durant la procédure de demande de permis pour des projets de classe 1 et 2¹⁷⁶. Au terme de celle-ci, l'avis du public est transmis à l'autorité compétente. Celle-ci devra prendre en considération cet avis dans le cadre de la procédure d'autorisation. Concernant l'interprétation de la notion de « *public concerné* », les trois Régions adoptent une conception assez large. Elles n'imposent en effet aucune limitation géographique à sa localisation. Dès lors, toute personne

¹⁷³ Martine ANDRE, Joëlle BASTIN et Bernard BEQUET, *Le décret wallon relatif au permis d'environnement : échange d'expériences après un an d'application : actes du colloque du 23 janvier 2004*, Bruges, Vanden Broele, 2004, p. 77.

¹⁷⁴ M. PIRLET, Juriste au département des Permis et Autorisations, Entretien réalisé le 11 juillet 2017.

¹⁷⁵ M. ANDRE, J. BASTIN et B. BEQUET, *Le décret wallon relatif au permis d'environnement : échange d'expériences après un an d'application : actes du colloque du 23 janvier 2004*, p. 78.

¹⁷⁶ Les projets de classe 1 et 2 sont des projets pour lesquels le maître d'ouvrage doit demander un permis d'environnement à l'administration compétente. Les projets de classe 1 ont un impact élevé sur l'environnement (soumis d'office à une étude d'incidence). Les projets de classe 2 correspondent aux projets de l'annexe II de la directive.

physique ou morale peut exprimer son avis lors de l'enquête publique. Alors que dans d'autres Etats membres, le public concerné se limite aux communautés affectées¹⁷⁷.

Concernant le lieu de l'enquête publique, les Régions wallonne et bruxelloise organisent une enquête publique dans la/les commune(s) sur laquelle ou lesquelles le projet est implanté ainsi que dans le(s) commune(s) susceptible(s) d'être affectée(s) par le projet. Tandis que la Région flamande l'organise uniquement dans la commune sur laquelle le projet est implanté.

Pour conclure, premièrement, étant donné qu'en Régions wallonne et bruxelloise, la consultation du public se réalise à deux reprises, nous estimons qu'elles impliquent davantage le public lors du processus EIE que la Région flamande. Notons néanmoins que l'enquête publique dure plus longtemps en Flandre. Mais ceci compense le fait que l'enquête publique se déroule uniquement dans la commune d'implantation, alors que les Régions wallonne et bruxelloise la prévoient également dans les communes affectées.

Deuxièmement, étant donné que la première phase de consultation en Région bruxelloise est destinée uniquement à recueillir un avis sur les aspects à étudier durant la réalisation de l'étude d'incidences, alors qu'en Région wallonne, elle est destinée également à recueillir les avis du public sur le projet en lui-même et, le cas échéant, à le modifier, on peut en conclure que le poids de cette dernière sur la procédure d'autorisation est plus important.

Par conséquent, au regard des articles 6 et 9 relatifs à la participation du public, la Région wallonne dispose d'un processus EIE plus préventif que celui de la Région bruxelloise, et, dans une plus grande mesure, que celui de la Région flamande.

¹⁷⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen et au conseil sur l'application et l'efficacité de la directive EIE, p. 79, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52003DC0334> (consulté le 13 juillet 2017).

2.5. Article 7 : Incidences transfrontières

Selon l'article 7 de la directive EIE, « *lorsqu'un État membre constate qu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre ou lorsqu'un État membre susceptible d'être affecté de manière notable le demande, l'État membre sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet* » transmet les informations du projet à l'Etat membre affecté au plus tard au moment où il informe son propre public.

L'Etat affecté décide dès lors de participer (ou non) à la procédure. S'il a l'intention d'y participer, il doit le faire savoir à l'Etat sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet. Celui-ci, s'il ne l'a pas encore fait, transmettra les informations énumérées à l'article 6, § 2, à savoir notamment les modalités de la participation du public et l'information du public, la demande d'autorisation, etc. L'Etat affecté dispose d'un délai raisonnable pour consulter le public concerné sur son territoire et pour transmettre l'avis de ce dernier.

Dans le cadre des projets dont les incidences sont transfrontières, nous considérons que plus une Région intègre un niveau élevé de participation de/des Etats affecté(s) et de leur population concernée dans la procédure EIE, plus il augmentera les chances de prévenir un dommage transfrontière sur l'environnement. Pour évaluer ce niveau, nous avons comparé les catégories de projets pour lesquelles les trois Régions décident de consulter l'autre Etat/Région affecté(e). Nous n'avons pas comparé les modalités de la participation du public réalisée dans l'Etat/Région affecté(e), étant donné qu'elles sont identiques à celles que les Régions appliquent sur leur propre territoire et que dès lors nous l'avons déjà fait au point précédent (voir articles 6 et 9 relatifs à la participation du public).

Tableau 2. Comparaison des méthodes de consultation des Etats

INCIDENCES TRANSFRONTIERES (Art 7)	REGION WALLONNE	REGION BRUXELLOISE	REGION FLAMANDE
Catégorie de projet pour laquelle la Région sur le territoire de laquelle il est envisagé de réaliser le projet consulte l'Etat affecté	Consultation prévue pour des projets susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur d'autre(s) Etat(s)/Région(s) (projet de classe 1 et 2) ¹⁷⁸	Consultation prévue pour des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur d'autre(s) Etat(s)/Région(s) (projet soumis à étude d'incidences) ¹⁷⁹	Consultation prévue pour des projets susceptibles d'avoir des incidences considérables (projet soumis à une étude d'incidences) et consultation prévue mais sans enquête publique pour des projet soumis à un rapport d'incidences sur l'environnement (projet de classe 2 non soumis à une étude d'incidences) ¹⁸⁰
	Enquête publique organisée sur le territoire de la Région susceptible d'être affectée par un projet pas forcément soumis à une étude d'incidences ¹⁸¹	Enquête publique organisée sur le territoire de la Région susceptible d'être affectée par un projet soumis à une étude d'incidences ¹⁸²	Enquête publique organisée sur le territoire de la Région susceptible d'être affectée par un projet soumis à une étude d'incidences ¹⁸³
Décisions transmises à/aux Etat(s)/Région(s) consulté(s) (Article 9)	Prévu	Prévu	Prévu

Source : élaboré par l'auteur

¹⁷⁸ Art. D.29-11. du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁷⁹ Art. 13. Alinéa 2 de l'ordonnance bruxelloise du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

¹⁸⁰ Art. 27, § 1^{er} de l'arrêté du gouvernement flamand portant exécution du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement.

¹⁸¹ Art. R.41-9, § 1^{er} du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁸² Art. 4. 3^o de de l'ordonnance relative aux permis d'environnement.

¹⁸³ Art. 27, § 3 de l'arrêté du gouvernement flamand portant exécution du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement.

La Région wallonne informe et consulte un(e) autre Etat/Région lorsqu'elle constate que celui-ci est susceptible d'être impacté de manière non négligeable par un projet. Ceci implique, selon l'article D.29-11, § 1^{er} du code l'environnement, que si l'autorité, chargée d'examiner le caractère complet du dossier de la demande, constate que le projet de classe 1 ou de classe 2 est susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement d'une autre Région ou d'un autre Etat membre, elle se doit d'informer et de consulter cet(te) Etat/Région susceptible d'être impacté(e). La législation wallonne distingue la notion d'incidences « *notables* » de la notion d'incidences « *non négligeables* ». La première notion concerne les projets soumis à une étude d'incidences¹⁸⁴. Tandis que la deuxième s'applique potentiellement à tout projet faisant l'objet d'une demande de permis (projet de classe 1 et de classe 2). La législation laisse donc la possibilité à la Région wallonne de consulter un(e) autre Région/Etat pour un projet non soumis à une étude d'incidences.

Les législations bruxelloise et flamande ne prévoient pas cette possibilité. En effet, la Région bruxelloise prévoit la consultation uniquement pour des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur un(e) autre Etat/Région (projet soumis à étude d'incidences) et la Région flamande pour des projets susceptibles d'affecter de manière considérable, ce qui correspond également à des projets soumis à une étude d'incidences¹⁸⁵. Néanmoins, en Flandre, pour les projets soumis à un rapport d'incidences sur l'environnement (projet de classe 2 non soumis à une étude d'incidences), une consultation a lieu avec les autorités compétentes concernées de l'Etat/Région affecté(e), mais aucune consultation du public de l'Etat/Région affecté(e) n'est prévue¹⁸⁶.

Nous constatons donc une « sur-transposition » de l'article 7 par la Région wallonne dans la mesure où la directive, au même titre que l'accord de coopération conclu en 1994 entre les trois Régions¹⁸⁷, impose la consultation uniquement pour les projets

¹⁸⁴ Art. D66, § 2 3^o du Livre Ier du Code de l'Environnement.

¹⁸⁵ Art. 4.3.3, § 2 1^o du Décret contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

¹⁸⁶ Art. 27, § 4 de l'arrêté du gouvernement flamand portant exécution du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement.

¹⁸⁷ Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement, 4 juillet 1994.

dont les impacts sont notables. Or la Région wallonne l'étend au projet dont les impacts sont non négligeables, ce qui l'oblige le cas échéant à consulter pour des projets non soumis à une étude d'incidences.

Par conséquent, dans le cadre des projets dont les incidences sont transfrontières, la Région wallonne intègre dans son processus EIE un niveau plus élevé de participation de l'Etat/Région affecté(e) et de sa population que la Région flamande et, dans une plus grande mesure, que la Région bruxelloise.

2.6. Article 11 : Accès à la justice

L'article 11 de la directive 2011/92/UE prévoit l'accès à la justice au public concerné dans le cadre de la procédure EIE. Il est ainsi exigé que les Etats membres veillent « à ce que les membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon faisant valoir une atteinte à un droit (...) puissent former un recours (...) pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public »¹⁸⁸. Cette disposition tire sa substance de l'article 9 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

L'article 11 semble prévoir un droit de recours uniquement dans l'hypothèse où les dispositions de la directive relative à la participation du public seraient violées. Ainsi, le droit de recours ne viserait pas directement la décision prise concernant la demande d'autorisation mais ne la viserait que de manière indirecte au regard des dispositions concernant la participation du public¹⁸⁹. Cette interprétation ne serait néanmoins pas conforme avec l'article 9, § 2 de la convention d'Aarhus dans laquelle aucune restriction quant aux types de griefs n'est invoquée. Par ailleurs, le onzième considérant de la directive 2003/35/CE modifiant en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice la directive 85/337/CEE, précise que celle-ci devrait « être modifiée afin d'être rendue parfaitement compatible avec les dispositions de la convention d'Aarhus »¹⁹⁰. Cette recommandation ne se retrouve plus dans la directive qui sert de codification (directive 2011/92/UE). Par conséquent, le Conseil semble avoir assumé le fait de ne pas imposer la même obligation de prévoir un droit d'accès au juge que l'article 9 de la convention d'Aarhus.

Nous considérons que plus une Région donne au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la procédure EIE, plus son processus EIE sera préventif. En

¹⁸⁸ Article 11, § 1, de la directive 2011/92/UE.

¹⁸⁹ E. GONTHIER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, p. 67.

¹⁹⁰ Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil - Déclaration de la Commission n° L 156 du 25/06/2003 p. 0017 – 0025, onzième considérant.

effet, dans l'hypothèse où l'autorité compétente décide d'octroyer une autorisation à un maître d'ouvrage en ayant volontairement ou non négligé les impacts environnementaux dudit projet, un plus grand accès à la justice permettrait au public concerné de contester cette décision et d'éviter ainsi, le cas échéant, le dommage qu'allait causer ledit projet.

La directive laisse les Etats déterminer les stades de la procédure EIE auxquels les décisions, actes ou soumissions peuvent être contestés, et de déterminer ceux qui peuvent introduire un recours. Nous utiliserons donc ces deux indicateurs pour évaluer le niveau d'accès à la justice en matière d'EIE de chacune des législations régionales. Nous analyserons en outre les types de griefs pouvant être invoqués pour contester une décision.

En Région wallonne, le recours contre la décision prise par l'autorité compétente est ouvert à « *toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ainsi qu'au fonctionnaire technique, au fonctionnaire délégué et au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement ou les actes et travaux concernés sont situés* »¹⁹¹.

En Région bruxelloise, un recours est ouvert au demandeur, à tout membre du public concerné et au collège communal contre une décision relative à un permis d'environnement¹⁹². Le « *public concerné* » est défini par l'ordonnance¹⁹³ comme il suit : « *Le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les incidences d'un projet, ou qui a un intérêt à faire valoir lors d'un recours (...)* ».

En Région flamande, le recours contre la décision prise par l'autorité compétente peut être introduit par le demandeur, les organes administratifs concernés, toute personne physique ou morale à qui la décision peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients, le fonctionnaire dirigeant du département et le Collège communal¹⁹⁴.

¹⁹¹ Art. 95, § 1^{er} du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

¹⁹² Art. 80 et 81 de l'ordonnance bruxelloise du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

¹⁹³ Art 3, 20°, de l'ordonnance bruxelloise du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

¹⁹⁴ Art. 4.8.11. du code flamand de l'aménagement du territoire.

Concernant les stades de la procédure EIE auxquels les décisions peuvent être contestées, les trois Régions prévoient un même droit de recours pour contester la décision de l'autorité compétente statuant sur la demande du maître d'ouvrage. En outre, tout type de grief peut être invoqué par le requérant, donc pas seulement ceux relatifs aux dispositions de la participation du public.

Concernant les personnes pouvant introduire un recours, la législation bruxelloise n'indique pas que le recours est ouvert à l'administration chargée de suivre l'instruction des dossiers de demande, contrairement aux législations wallonne et flamande. Cette disposition est pourtant extrêmement importante dans la mesure où elle permet à l'administration de défendre l'intérêt général et l'environnement¹⁹⁵. En effet, dans l'hypothèse où l'autorité compétente qui est politisée décide d'octroyer un permis pour une activité, certes susceptible de contribuer au développement économique du territoire sur lequel elle est située, mais peu respectueuse de l'environnement, un droit de recours ouvert à l'administration, ayant remis avis défavorable, permettra de contester cette décision.

Par conséquent, au regard de l'article 11 de la directive EIE relatif à l'accès à la justice, le processus EIE est plus préventif en Région wallonne et flamande qu'en Région bruxelloise.

¹⁹⁵ M. PIRLET, Juriste au département des Permis et Autorisations, Entretien réalisé le 11 juillet 2017.

2.7. Conclusion

Nous avons classé les Régions selon le niveau de prévention que matérialisent leurs législations respectives. Le « niveau 3 » de prévention est le niveau le plus élevé (en vert), le « niveau 2 » est le niveau moyen (en orange), le « niveau 1 » est le niveau le plus faible des trois (en rouge).

Tableau 3. Les différents niveaux de prévention concrétisés par les législations en matière d'EIE des trois régions (synthèses de nos résultats empiriques)

	Art 2 et 4	Art 3	Art 5	Art 6	Art 7	Art 11	Addition des niveaux
Wallonie	3	3	3	3	3	3	18
Flandre	2	3	3	1	2	3	14
Bruxelles	1	3	3	2	1	2	12

Source : élaboré par l'auteur

Nous constatons que la Wallonie met en œuvre généralement des dispositifs plus préventifs que la Région bruxelloise et la Région flamande. En premier lieu, concernant la vérification préliminaire (art. 2 et 4), les seuils d'obligation de réaliser une étude d'incidences sont souvent plus bas en Région wallonne qu'en Régions flamande et bruxelloise. En deuxième lieu, concernant la participation du public (art 6), en organisant une réunion d'information préalable, la Région wallonne intègre un niveau plus élevé d'implication du public dans la procédure EIE que les deux autres Régions. En troisième lieu, concernant la consultation des Etats dans un contexte transfrontière (Art 7), là aussi nous avons constaté que la Région wallonne intégrait un niveau plus élevé de participation de/des Etats affecté(s) et de leur population concernée dans la procédure EIE. Enfin, concernant l'accès à la justice, les législations wallonnes et flamandes ouvrent le recours à l'administration, contrairement à la Région bruxelloise.

La Région flamande obtient, quant à elle, un niveau de prévention plus élevé que la Région bruxelloise pour la vérification préliminaire (art. 2 et 4), la consultation des Etats dans un contexte transfrontière et l'accès à la justice (comme évoqué plus haut). Concernant la vérification préliminaire, la Flandre a en effet adopté un nombre plus important de seuils d'obligation de réaliser une étude d'incidences que la Région bruxelloise. Rappelons à ce propos que la vérification préliminaire s'effectue au cas par cas pour les projets n'atteignant pas les seuils d'obligation. Par conséquent, l'utilisation de seuils d'orientation ne peut pas être plus préventive que l'utilisation de seuils d'obligation dont le niveau serait tel qu'il exclurait un nombre important de projets de l'obligation de réaliser une étude d'incidences. Concernant, la consultation des Etats dans un contexte transfrontière (art. 7), la Flandre intègre en effet un niveau plus élevé de participation de/des Etats affecté(s) et de leur population concernée dans la procédure EIE.

Nous pouvons dès lors conclure que la législation wallonne en matière d'EIE concrétise un niveau de prévention plus élevé que celle de la Région flamande, et dans une plus grande mesure, que celle de la Région bruxelloise.

Comment expliquer que la législation wallonne offre de meilleures garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement que la Région flamande, et dans plus une grande mesure que la Région de Bruxelles-Capitale ? Selon Marc Pirlet, le facteur politique y est pour beaucoup. Les gouvernements des Régions flamande et bruxelloise étant plus libéraux, ils vont davantage défendre les entreprises et seront donc plus souples au niveau de la procédure que les gouvernements wallons¹⁹⁶. Nous ne sommes pas en mesure de valider scientifiquement cette hypothèse et à notre connaissance la littérature scientifique n'atteste aucune corrélation entre ces deux variables. Par contre, nous testerons d'autres facteurs explicatifs. Le but de ce dernier chapitre sera donc d'isoler des variables qui pourraient co-expliquer cette variation de l'application du principe de prévention dans la législation EIE des trois Régions.

¹⁹⁶ M. PIRLET, Juriste au département des Permis et Autorisations, Entretien réalisé le 11 juillet 2017.

Chapitre 3. Processus d'européanisation et évaluation des incidences des projets sur l'environnement : cadre théorique et hypothèses de recherche

Alors que la mise en œuvre de politiques et de normes européennes a pour but premier de créer une certaine convergence des réglementations des Etats membres, certains auteurs ont montré que l'intégration des normes communautaires, et donc le processus d'européanisation, ne se réalise toutefois pas de manière linéaire et mécanique et peut produire des réglementations sensiblement différentes au sein des Etats de l'Union européenne. Des auteurs comme Risse et Börzel ont par ailleurs démontré que, dans le cadre du processus d'européanisation, l'absence ou la présence au niveau domestique de certains facteurs, tel que le nombre de veto players, détermine la réception de ces normes et politiques européennes¹⁹⁷.

Dans notre cas, la mise en œuvre de la directive EIE a produit dans chacune des trois Régions une réglementation différente. Dans la mesure où l'européanisation est une grille de lecture qui nous permettra de réfléchir sur les effets de l'Union européenne sur les normes domestiques, cette dernière constituera notre cadre théorique par lequel nous tenterons de trouver des mécanismes qui pourraient expliquer la différence d'implémentation entre les trois Régions de Belgique. Après avoir défini plus en détails cette notion d'européanisation et les mécanismes de causalité qu'elle induit, nous préciserons notre méthodologie et enfin nous testerons nos différentes hypothèses.

3.1. Cadre théorique : La différence d'implémentation de la directive EIE expliquée sous l'angle de l'européanisation

Le concept d'européanisation, apparu dans les années 1990 dans les études européennes, permet de penser les effets de l'Union européenne sur les politiques des

¹⁹⁷ Tanja A. BORZEL et Thomas RISSE, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, Germany, Oxford University Press, 2009, p. 2.

Etats membres. Plusieurs débats et controverses ont eu lieu autour de sa définition¹⁹⁸. Deux définitions se sont malgré tout imposées dans la littérature. La première est celle donnée par Robert Ladrech : l'eupéanisation est « *un processus qui réoriente la direction et la forme des politiques dans la mesure où les dynamiques politiques et économiques de la Communauté européenne deviennent partie intégrante de la logique organisationnelle des politiques et du processus décisionnel nationaux* »¹⁹⁹.

La seconde, plus récente, est fournie par Radaelli : l'eupéanisation est « *un processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de "façons de faire", de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national* »²⁰⁰.

Trois idées majeures peuvent être tirées de ces deux définitions. Premièrement, l'eupéanisation est un processus par lequel les lieux nationaux vont être restructurés suivant les normes européennes. Ce processus marque de cette manière l'impact de l'Union européenne sur les politiques, normes, institutions et administrations des Etats-nations²⁰¹. Alors que l'on peut attendre de ce phénomène la convergence des politiques des Etats-membres, il conduit souvent à de nouvelles divergences. En d'autres termes, le résultat produit par ce processus sera souvent différent d'un Etat à l'autre. Il existe d'ailleurs un consensus qui émerge selon lequel l'eupéanisation a justement un impact différent sur la politique ou les politiques nationales (voir Cowles et al. 2001, Héritier et al., 2001, Kohler-Koch 1998 a, Kohler-Koch et Eising, 1999)²⁰². L'intégration des normes communautaires n'est donc pas un phénomène mécanique et

¹⁹⁸ Antoine RAYROUX, *Adaptation, projection, convergence : L'eupéanisation de la défense et l'intervention militaire EUFOR Tchad/RCA. Politique européenne*, vol. 34, no. 2, 2011, p. 201-230. DOI :10.3917/poeu.034.0201 (ici p. 206).

¹⁹⁹ Robert LADRECH, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions : The Case of France*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, 1994, p. 69-88.

²⁰⁰ Claudio RADAELLI, *The Europeanization of Public Policy*, in *Featherstone and Radaelli, The Politics of Europeanization*, New York, Oxford University Press, 2003, p. 30.

²⁰¹ Jan-Henrik MEYER et Bruno PONCHARAL, *L'eupéanisation de la politique environnementale dans les années 1970*, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 113, no. 1, 2012, p. 117-126, DOI : 10.3917/vin.113.0117 (ici p. 118-119).

²⁰² Kevin FEATHERSTONE et Claudio RADAELLI, *The Politics of Europeanization*, New York, Oxford University Press, 2003, p. 60.

linéaire. Il dépend fortement des structures politiques des Etats et des acteurs impliqués qui peuvent, en effet, soit servir de moteur pour l'intégration, soit résister à celle-ci.

La deuxième idée est celle développée par Börzel et Risse qui démontrent que le processus d'eupéanisation suppose comme condition nécessaire à sa concrétisation un degré d'inadaptation (misfit) entre le niveau domestique et le niveau européen. Ce degré d'inadéquation entraîne des pressions d'adaptation exercées par l'Union européenne, ce qui constitue une condition nécessaire pour s'attendre à un changement domestique. Ainsi, plus le degré de compatibilité est faible entre les politiques et les institutions européennes d'une part, et nationales d'autre part, plus la pression d'adaptation est élevée²⁰³.

Cette proposition est triviale : si les politiques suivies traditionnellement par un Etat membre correspondent à la politique européenne qu'il doit mettre en œuvre, aucun changement intérieur ne devra en principe être réalisé. A titre d'exemple, dans le cas des normes européennes en matière d'environnement, « *si un Etat membre possède déjà des normes comparables, il n'y a aucun problème en termes d'adaptions. Mais si un autre Etat membre n'a aucune norme en la matière ou des normes très en dessous des limites européennes, il subira une pression pour s'adapter* »²⁰⁴. Risse et Börzel démontrent également que l'intégration de normes européennes ne donne pas lieu à des problèmes de conformité ou d'application effective si elles sont largement compatibles avec celles déjà mises en place au niveau domestique²⁰⁵. La congruence entre normes européennes et nationales facilite donc l'application des normes communautaires au niveau domestique²⁰⁶.

Ceci est la théorie du goodness of fit. Nous l'utiliserons pour tester notre première hypothèse. Cette dernière postulera que l'existence d'un « *fit* » entre les normes de la Région wallonne d'une part, et les normes européennes de la directive EIE, d'autre

²⁰³ T. A. BORZEL et T. RISSE, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, p. 4-7.

²⁰⁴ Claudio RADAELLI, *Eupéanisation*, in Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (44^e éd), p. 247-257, URL : https://samuelbhfauredotcom.files.wordpress.com/2016/07/scpo_bouss_2014_01_0247.pdf (ici p. 251).

²⁰⁵ T. A. BORZEL et T. RISSE, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, p. 4-7.

²⁰⁶ Nathalie BERNY, *Intégration européenne et environnement : vers une Union verte ?*, *Politique européenne*, vol. 33, no. 1, 2011, p. 7-36, DOI : 10.3917/poeu.033.0007 (ici p. 20).

part, expliquerait la surtransposition de certaines normes européennes dans cette même Région. Nous supposons donc que le degré de conformité entre les règles européennes et la réglementation déjà existante avant la directive (fit/misfit mechanism) est un facteur qui détermine la performance de l'implémentation de la directive EIE.

Comme évoqué plus en haut, l'écart entre les normes nationales et européennes crée donc une pression d'adaptation qui permet de déclencher le processus d'eupéanisation. Néanmoins, ce n'est pas la seule condition nécessaire pour qu'il y ait des changements domestiques. En effet, il faut également qu'il y ait des acteurs ou institutions au niveau domestique qui répondent de manière favorable à ces pressions exercées. La troisième idée est donc que l'intégration des normes européennes nécessite la présence au sein des prismes nationaux de facteurs facilitant l'adaptation et servant de catalyseurs pour le changement domestique. Ce n'est que si et quand ces facteurs facilitants sont présents que l'on peut s'attendre à une transformation des politiques dans les Etats membres. L'eupéanisation n'est donc pas qu'un processus descendant d'intégration de nouvelles normes et pratiques. Elle suppose également un travail de la part des acteurs nationaux. Par conséquent, les politiques européennes ne s'appliquent pas uniformément dans les Etats membres²⁰⁷.

Parmi ces facteurs, l'existence de veto players peut influencer la réception du processus européen dans les Etat membres. Un nombre réduit de veto players peut faciliter l'adaptation. En effet, moins le pouvoir est dispersé dans l'ensemble du système politique et plus il est facile de favoriser le consensus domestique ou la « *coalition gagnante* » nécessaire pour introduire des changements en réponse aux pressions de l'eupéanisation²⁰⁸. A l'inverse, un grand nombre de veto players entraverait la capacité des acteurs domestiques à réaliser des changements politiques. Nous développerons par la suite cette hypothèse. Un autre facteur facilitant l'adaptation est celui de la capacité administrative. En effet, il a été démontré qu'un

²⁰⁷ T. A. BORZEL et T. RISSE, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, p. 4-9.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 8.

déficit de capacités administratives de certains Etat membres pouvait être un des facteurs explicatifs des faiblesses de l'implémentation de directives européennes²⁰⁹.

Nous testerons donc ces trois hypothèses de manière à pouvoir identifier les mécanismes qui causent, de manière partielle, la différence d'implémentation de la directive EIE entre les trois Régions. La première que nous aborderons est celle du goodness of fit.

3.2. Méthodologie : le *Most Similar System Design*, idéal pour nos trois cas sélectionnés

Afin de déterminer si nos trois variables indépendantes peuvent en effet expliquer notre variable dépendante, nous utiliserons la méthode du « *Most Similar System Design* ». Celle-ci consiste à comparer des cas très similaires qui ne diffèrent que dans la variable dépendante, en supposant que cela permettrait de trouver plus facilement des variables indépendantes qui expliquent la variable dépendante. En d'autres termes, ce système cherche à identifier les caractéristiques clés qui sont différentes entre des cas similaires pour expliquer une variable dépendante. Ainsi notre but sera de produire des relations entre variables dépendante et indépendantes afin de pouvoir déterminer si ces dernières peuvent être à l'origine des différences d'implémentation entre les trois Régions. Pour opérationnaliser nos hypothèses, nous utiliserons une méthode tantôt qualitative, tantôt quantitative. Comme l'indique Lipset : « *Plus les cas comparés sont similaires, plus il est possible d'isoler les facteurs responsables des différences entre elles* »²¹⁰. Les trois Régions étudiées sont donc idéales pour ce type de système.

Premièrement, les trois Régions partagent une histoire commune, celle de la Belgique, et composent un même Etat fédéral. La Belgique est née d'une révolution en 1830 contre la domination des Pays-Bas du roi Guillaume Ier. Le 10 novembre 1830 un Congrès National rédige la Constitution pour le nouvel Etat, qui sera adoptée en 1831.

²⁰⁹ Gerda FALKNER, Miriam HARTLAPP, Simone LEIBER et Oliver TREIB, *Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor ?*, *West European Politics* 27 (3), 2004, p. 452-73.

²¹⁰ Seymour Martin LIPSETS, *The values and institutions of the United States and Canada*, New-York : Routledge, 1990, p. 353.

C'est un texte assez libéral (au sens progressiste du terme) qui reconnaît d'emblée des libertés et droits fondamentaux aux individus : liberté de culte, liberté de presse, liberté d'association, etc. Le pouvoir appartenant aux hommes de l'aristocratie et de la bourgeoisie francophone, un mouvement flamand va dès lors se créer pour revendiquer l'égalité linguistique, et puis progressivement cette revendication se muera en une demande d'autonomie. Celle-ci se concrétisera à travers différentes révisions constitutionnelles. En 1962, la frontière linguistique entre Flamands et Wallons est fixée. En 1970-1971, l'existence de trois Communautés culturelles et de trois Régions est introduite dans la Constitution. A partir de 1980, les Régions wallonne et flamande disposent chacune d'un parlement et d'un gouvernement. En 1989, les compétences des Régions sont élargies, et les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale sont installées. Elle dispose elle aussi d'un parlement et d'un gouvernement. En 1993, la Belgique devient officiellement un Etat fédéral²¹¹.

Deuxièmement, les trois Régions possèdent des institutions politiques similaires et exercent les mêmes pouvoirs (exécutifs et législatifs) et compétences. Au niveau du pouvoir législatif, elles disposent chacune d'un parlement monocaméral et d'un gouvernement qui sont chargés, entre autres, d'élaborer des décrets ou des ordonnances. Les trois Régions ont un processus identique d'élaboration de normes législatives. Concernant le pouvoir exécutif, les gouvernements régionaux sont chargés d'appliquer les décrets ou ordonnances élaborés par le pouvoir législatif. Pour ce faire, ils disposent chacun d'une administration : Service public de Wallonie (SPW), Service public régional de Bruxelles (SPRB) et enfin l'administration flamande. Les membres des gouvernements des Régions sont élus par les assemblées parlementaires correspondantes sur la base des propositions du ou des partis qui composent le gouvernement. Les Régions exercent les mêmes compétences régionales qui leur ont été attribuées par la loi du 8 août 1980. Ces compétences sont notamment l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, l'agriculture, le logement, etc. Il existe néanmoins des asymétries : le parlement et le gouvernement flamand exercent les compétences de la Région et de la Communauté flamande ; et la Région de Bruxelles-capitale exerce, en plus de ses compétences régionales, les

²¹¹ Pierre BLAISE, Jean FANIEL, Caroline SAGESSER, *Introduction à la Belgique fédérale. La Belgique après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, CRISP, 2014, p. 9-18.

compétences de l'agglomération bruxelloise (lutte contre l'incendie, aide médicale urgente, etc.) et certaines compétences de l'ancienne province de Brabant ; la Région wallonne exerce les compétences communautaires dont la Communauté française lui a transféré l'exercice et n'exerce pas certaines de ses compétences régionales qu'elle a transférées à la Communauté germanophone (monuments, tourisme, ...) ²¹².

Maintenant que nous avons défini notre cadre théorique et notre méthodologie, nous allons pouvoir tester la validité de nos hypothèses.

3.3. Hypothèse n°1 : Goodness of fit

Comme évoqué plus haut, une nouvelle directive génère une inadéquation entre le niveau domestique et le niveau européen. Pour réduire cet écart, l'Union européenne va exercer une pression adaptative, incitant l'Etat à se conformer aux nouvelles exigences européennes. Le niveau de pression exercée dépend du degré de compatibilité entre les normes nationales déjà existantes et celles européennes. Cet écart porte le nom de « *misfit* ». Plus cet écart est élevé, et plus la pression d'adaptation exercée sur l'Etat sera élevée. En revanche, si l'adéquation est totale, il n'y aura pas de pression de la part de l'Europe, donc aucune réorientation des réformes nationales ne sera demandée ²¹³. Le degré de compatibilité entre les normes nationales et européennes va déterminer la performance de l'implémentation de la directive EIE.

L'objectif dans cette section est donc d'examiner le degré de compatibilité entre les normes en matière d'EIE de chaque Région *avant* leur participation à la mise en œuvre de la directive européenne, d'une part, et les normes européennes de cette directive, d'autre part.

²¹² *Ibidem*, p. 45-87.

²¹³ T. A. BORZEL et T. RISSE, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, Germany, p. 4-9.

Notre hypothèse peut donc être formulée comme suit :

[H1] : Plus le degré de compatibilité est élevé, plus la pression d'adaptation sera faible, plus l'implémentation sera facile, plus elle sera performante, donc plus la législation de la Région offrira de bonnes garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement.

En principe, nous devrions comparer les normes en matière d'EIE que chaque région appliquait avant la naissance de la réglementation européenne en la matière, donc avant le processus d'eupéanisation. Mais la plupart des dispositions européennes d'EIE ont été rajoutées au fil des modifications de la directive de 1985 (des dispositions relatives à la consultation des Etats susceptibles d'être affectés, à la participation et à l'accès des citoyens à la justice, etc.). Rappelons à ce propos que c'est la directive 97/11/CE qui a effectué les plus grandes modifications. Elle a élargi le champ d'application de la directive « *en accroissant le nombre de types de projets concernés et le nombre de projets devant obligatoirement faire l'objet d'une étude d'incidences (annexe I). Elle a également renforcé les bases que contient la directive EIE en matière de procédures, en prévoyant de nouvelles modalités de vérification préliminaire, dont de nouveaux critères (en annexe III) pour les projets relevant de l'annexe II, ainsi qu'en prévoyant de nouvelles exigences minimales en matière d'information* »²¹⁴. Enfin elle a intégré les exigences de la convention d'Espoo concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans un contexte transfrontière²¹⁵.

Compte tenu de ce qui précède et du fait que la Région bruxelloise n'exerçait encore aucune compétence en 1985 et ne disposait pas d'institution politique, nous examinerons le degré de conformité entre les normes que les Régions appliquaient avant l'implémentation de la directive de 1997 (et non celle de 1985) et les normes européennes en matière d'EIE. L'objectif n'est pas de mesurer le niveau de prévention

²¹⁴ Rapport de la Commission au Parlement européen et au conseil sur l'application et l'efficacité de la directive EIE, p. 2, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52003DC0334> (consulté le 13 juillet 2017).

²¹⁵ *Ibidem*, p. 18.

que concrétisaient leurs anciennes législations, mais plutôt d'analyser dans quelle mesure elles se conformaient déjà à l'ensemble des exigences de la directive EIE.

L'introduction partielle du système d'évaluation des incidences sur l'environnement tel qu'on le connaît aujourd'hui s'est faite en Région wallonne par le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement, en Région flamande par le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution et le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement ; en Région bruxelloise par l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement. Nous avons donc examiné ceux-ci et leurs arrêtés d'exécution afin de déterminer dans quelle mesure ils répondaient déjà à la réglementation européenne d'aujourd'hui. Cela nous permettra également de déterminer la Région qui a subi le plus de pression d'adaptation. L'ordre de l'analyse est identique à celui réalisé dans le chapitre 2 : nous examinons ainsi le degré de conformité article par article de la directive.

Conformément aux articles 2 et 4 de la directive EIE, le décret wallon du 11 septembre 1985 avait établi une liste de projets pour lesquels l'étude d'incidences est obligatoire. Cette liste reprend les projets de l'annexe I de la directive 85/337/CE. La Région wallonne procède également à une vérification préliminaire pour les projets de l'annexe II de la directive²¹⁶. Pour la Région flamande : dans l'affaire C-133/94, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé dans son arrêt du 2 mai 1996, que la Région flamande ne transposait pas correctement les articles 2 et 4. Elle a en effet donné raison à la Commission, qui, dans un recours en manquement, reprochait, premièrement, à l'exécutif flamand de donner une interprétation restrictive de la notion d'un projet figurant à l'annexe I : celle des installations chimiques intégrées. En effet, la Région flamande imposait une étude d'incidences uniquement pour celles dont la capacité de traitement est supérieure à 100 000 tonnes par an. L'étude d'incidences couvrait ainsi uniquement les plus grandes installations. Or, l'annexe I, point 6, de la directive ne comporte aucune limitation quantitative. Deuxièmement, la commission reprochait également à la Région flamande d'avoir exclu d'office tous les projets de

²¹⁶ Art. 10, §1^{er} du décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement.

l'annexe II d'une étude d'incidences²¹⁷. La Région bruxelloise a également éprouvé quelques difficultés à transposer les dispositions concernant la vérification préliminaire : le droit bruxellois ne prenait en compte que le critère de la dimension pour exonérer certains projets de l'annexe II de l'obligation de réaliser une étude d'incidences. Alors que les articles 2 et 4 de la directive 85/337/CEE exigent que des critères tels que la nature et la localisation du projet soit également pris en compte²¹⁸.

Concernant l'article 3 relatif à l'objet de l'évaluation, il est identique à celui introduit aujourd'hui par les législations des trois Régions et est conforme à celui prescrit par la directive EIE²¹⁹.

Concernant l'article 5 relatif au contenu des informations environnementales que doit fournir le maître d'ouvrage, les anciennes législations wallonnes²²⁰, bruxelloises²²¹ et flamandes²²² (avant l'implémentation de la directive 97/11/CE) sont conformes à la directive EIE. Notons néanmoins que la Région flamande transposait différemment ce dernier article par rapport aux deux autres Régions. En effet, contrairement aux Régions wallonne et bruxelloise, la Région flamande, avant la directive 97/11/CE, n'obligeait pas le maître d'ouvrage de rechercher de manière active des solutions de substitution pour le projet qu'il envisage de réaliser. Ce fait ressort²²³, d'une part, de l'utilisation des termes « *le cas échéant* » pour l'examen des solutions de substitution dans la description du contenu minimum de l'étude d'incidences et, d'autre part, des articles 8, § 2 et 9, § 2 de l'arrêté EIE, où il est stipulé qu'« *au cas où le collègue*

²¹⁷ Arrêt de la Cour (sixième chambre) du 2 mai 1996, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, Evaluation des incidences de certains projets sur l'environnement - Directive 85/337/CEE du Conseil. Affaire C-133/94.

²¹⁸ Arrêt de la Cour (sixième chambre) du 2 mai 1996, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, Evaluation des incidences de certains projets sur l'environnement - Directive 85/337/CEE du Conseil. Affaire C-133/94.

²¹⁹ Pour la Région flamande : art. 2 de l'arrêté de l'Exécutif flamand du 23 mars 1989 portant sur l'évaluation des incidences sur l'environnement pour les établissements incommodants et autres projets ; pour la Région bruxelloise : art. 9 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement ; pour la Région wallonne : art. 8, §1 du décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement.

²²⁰ Art. 14 du décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement.

²²¹ Art. 10 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement.

²²² Art. 4 de l'arrêté de l'Exécutif flamand du 23 mars 1989 portant sur l'évaluation des incidences sur l'environnement pour les établissements incommodants et autres projets.

²²³ F. OST, B. JADOT et N. DE SADELEER, *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, p. 54.

d'experts (...) aurait connaissance de solutions de substitution acceptables présentant moins d'effets négatifs pour l'environnement, celles-ci doivent être étudiées et évaluées ». En d'autres termes, « *ni l'initiateur ni le collègue d'experts ne sont tenus de rechercher de manière active des solutions de substitution présentant moins d'effets nuisibles pour l'environnement* »²²⁴. La Région flamande rendra par la suite l'examen obligatoire dans le décret flamand du 18 décembre 2002, complétant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, afin de se conformer à cette nouvelle exigence imposée par la directive 97/11/CE.

Concernant la participation du public, dispositions modifiées et complétées par la directive 2003/35/CE, les anciennes législations wallonnes²²⁵, bruxelloises²²⁶ et flamandes²²⁷ prévoyaient l'organisation d'une enquête publique dans le cadre de la procédure d'autorisation. En plus de l'enquête publique, la Région wallonne organisait déjà une réunion d'informations préalable mais uniquement pour des demandes de projets introduites par des personnes de droit public²²⁸. Notons également que la Commission européenne a décidé le 16 janvier 2001 de poursuivre la Belgique devant la Cour de justice pour manquement à la directive EIE car la Région flamande ne transposait pas correctement l'article 8 concernant l'obligation de prendre en compte le résultat des consultations et des informations recueillies dans le cadre de la procédure d'autorisation. En effet, elle ne garantissait pas juridiquement que ce résultat soit dûment pris en compte avant qu'un permis de bâtir puisse être délivré²²⁹.

²²⁴ *Ibidem*, p. 54.

²²⁵ Art. 16 du décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement.

²²⁶ Art. 18 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement.

²²⁷ Art. 4.3.8 du Décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

²²⁸ Art. 12, § 2 du décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement.

²²⁹ Commission européenne, *Evaluation des incidences sur l'environnement : la Commission poursuit la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg devant la Cour de justice*, Bruxelles, 2001, en ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-54_fr.htm (consulté le 29 juillet 2017).

Concernant les incidences transfrontières, la commission avait introduit un recours contre la Belgique visant à faire constater la non-transposition des articles 7 et 9²³⁰ par les Régions flamande et bruxelloise. La Commission a abandonné ce grief pour la Région flamande étant donné qu'un projet de décret existait (abouti par le décret de 1995) visant notamment à transposer ces deux articles. Par contre, la Région bruxelloise estimait que ces deux articles ne devaient pas être transposés, « *car la situation géographique et le caractère urbain de cette région excluent l'établissement d'installations industrielles susceptibles de produire des effets sur l'environnement qui auraient des conséquences dans d'autres États membres* »²³¹.

La Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt du 2 mai 1996 a rejeté cette thèse : « *l'argument tiré de la situation géographique de la Région de Bruxelles-Capitale repose sur l'hypothèse que seuls les projets localisés dans les régions frontalières peuvent affecter l'environnement d'un autre État membre. Or, ainsi que la Commission l'a observé à juste titre, une telle hypothèse est erronée, parce qu'elle ignore la possibilité d'une pollution à travers l'air ou l'eau. Quant à l'argument tiré du caractère urbain de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission a indiqué lors de l'audience, sans être contredite par le gouvernement belge, qu'il existe dans cette région d'importantes installations chimiques et pétrochimiques. Dans ces conditions, le grief de la Commission doit être accueilli* »²³².

Concernant l'accès à la justice, disposition ajoutée par la directive 2003/35/CE, contrairement aux deux autres Régions, la Wallonie laisse la possibilité au public d'introduire un recours contre la décision prise par l'autorité compétente. Néanmoins, le droit de recours était beaucoup plus restreint qu'il ne l'est aujourd'hui. Le recours ne pouvait être fondé que sur le non-respect du système d'évaluation ; lorsque par exemple on constatait que la personne chargée de l'étude n'était pas agréée²³³.

²³⁰ Pour rappel, nous avons intégré l'article 9, relatif à l'obligation de communiquer au public et/ou à l'Etat consulté la décision d'accorder ou de refuser une autorisation, dans les points concernant la participation du public (article 6) et celui des incidences transfrontières (article 7).

²³¹ Arrêt de la Cour (sixième chambre) du 2 mai 1996, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, Evaluation des incidences de certains projets sur l'environnement - Directive 85/337/CEE du Conseil. Affaire C-133/94.

²³² *Ibidem*.

²³³ Art. 5 du décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement.

Tableau 4. Adéquation/inadéquation (fit/misfit) des normes régionales et européennes avant l'implémentation de la directive EIE

Contenu de la directive 2011/92/UE	Région wallonne	Région bruxelloise	Région flamande
Article 2 et 4 : Projets de l'annexe I et II	FIT	MISFIT	MISFIT
Article 3 : Objet de l'évaluation	FIT	FIT	FIT
Article 5 : Informations environnementales	FIT	FIT	FIT
Article 6 : Participation du public	FIT	FIT	FIT
Article 7 : Incidences transfrontières	FIT	MISFIT	FIT
Article 11 : Accès à la justice	FIT	MISFIT	MISFIT

Source : élaboré par l'auteur

L'ancienne législation wallonne avait introduit tous les points essentiels de la directive EIE (FIT en vert). L'ancienne législation flamande n'avait pas correctement transposé les articles 2 et 4 de la directive et n'avait pas introduit le point concernant l'accès à la justice (MISFIT en rouge). Quant à la Région bruxelloise, elle n'avait pas introduit les points relatifs aux incidences transfrontières et à l'accès à la justice et avait transposé de manière incorrecte les articles 2 et 4 relatifs à la vérification préliminaire (MISFIT en rouge). Ces deux dernières régions ont subi, durant leur processus d'intégration de ces normes européennes, des pressions d'adaptation pour se conformer aux exigences européennes. L'absence de pression adaptative pour la Région wallonne peut s'expliquer par la conformité déjà existante de ces normes avec celles de la directive.

L'hypothèse selon laquelle plus le degré de compatibilité est élevé, plus la pression d'adaptation sera faible, plus l'implémentation sera facile, plus elle sera performante,

et plus la législation de la Région offrira de bonnes garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement est confirmée par nos tests empiriques. Nos résultats concernant la variation de l'implémentation de la directive EIE entre les trois Régions devaient indiquer, et indiquent bel et bien, que :

- (1) La Région wallonne obtient le degré de compatibilité le plus élevé (0 misfit)
- (2) La Région flamande obtient un degré de compatibilité inférieur à celui de la Wallonie (2 misfits)
- (3) La Région bruxelloise obtient le degré de compatibilité le plus faible (3 misfits).

3.4. Hypothèse n°2 : Veto players

La Région wallonne a mis en place une procédure d'EIE plus efficace d'un point de vue juridique pour prévenir un dommage sur l'environnement que les deux autres Régions. Pour certains aspects de la directive, elle allait bien au-delà des exigences minimales imposées par celle-ci. Ce constat est renforcé par le fait que la Région wallonne produit plus de textes et actes législatifs dans ce domaine que les deux autres régions (21 pour la Région wallonne, 8 pour la Région bruxelloise et 17 pour la Région flamande²³⁴).

Cette capacité à mettre en place une procédure EIE performante pourrait être expliquée par le modèle des veto players, développé par Tsebilis. Celui-ci part de l'hypothèse que la capacité de réforme d'un système politique augmente à mesure que « *le nombre d'acteurs distincts dont l'accord est nécessaire pour passer une telle réforme diminue* »²³⁵. Ces acteurs sont appelés les veto players. Ceux-ci sont définis comme « *des acteurs individuels ou collectifs dont l'accord est nécessaire pour changer une politique* »²³⁶. Selon Tsebilis, il en existe deux types : institutionnel et partisan. Les

²³⁴ *Transposition nationale de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement*, JO L 26 du 28.1.2012, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NIM/?uri=celex:31985L0337> (consulté le 13 juillet 2017).

²³⁵ George TSEBELIS, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, British Journal of Political Science, 1995, p. 289-325.

²³⁶ George TSEBELIS, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, p. 19.

premiers désignent, dans un système parlementaire, le parlement (le sénat et la chambre des représentants). Ils doivent approuver la loi. Ils constituent des veto players dans la mesure où ils peuvent décider de bloquer le processus législatif. Les veto players partisans sont les partis politiques qui composent la coalition gouvernementale²³⁷.

Le modèle des veto players renvoie à trois points qui servent à expliquer le potentiel de changement politique : « *the potential for policy change decreases with the number of veto players, the lack of congruence (dissimilarity of policy positions among veto players) and the cohesion (similarity of policy positions among the constituent units of each veto player) of these players* »²³⁸.

Notre deuxième hypothèse peut être exprimée comme suit :

[H2] : Plus le nombre de veto players est petit, plus leur distance idéologique est faible et plus leur cohésion interne est faible, plus l'implémentation de la directive EIE sera performante, donc plus la législation de la Région offrira de bonnes garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement.

Nous utiliserons donc trois indicateurs pour mesurer l'influence des veto players dans les trois Régions : le nombre de veto players, la congruence (celle-ci désigne la distance idéologique entre les veto players) et la cohésion entre les unités constituantes de chaque veto player.

Tout d'abord, nous calculerons le nombre de veto players. Selon la « *règle d'absorption* »²³⁹ de Tsebelis, les veto players partisans et institutionnels qui ont les mêmes préférences doivent être comptés comme un seul et même veto. En Belgique, dans les entités fédérées, l'accord entre le gouvernement et le parlement est nécessaire pour qu'un décret ou une ordonnance soit adopté. Néanmoins, le parlement ne constitue pas un veto player étant donné que les partis politiques doivent former une

²³⁷ *Ibidem.*

²³⁸ G. TSEBALIS, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, p. 289.

²³⁹ G. TSEBALIS, *Veto Players: How Political Institutions Work*, p. 20.

majorité au sein du parlement pour accéder au gouvernement. De plus, la discipline de parti pousse les parlementaires à voter les projets proposés par leur parti. Par conséquent, dès lors qu'un accord gouvernemental a été conclu, un projet gouvernemental sera rarement contesté par le parlement²⁴⁰. Les organisations syndicales sont également considérées comme des veto players dans la théorie développée par Tsebelis. Néanmoins, nous ne les prendrons pas en compte, étant donné qu'elles ont une structure fédérale et non régionale. Ainsi, seuls les partis politiques des coalitions gouvernementales seront pris en compte dans le calcul du nombre de veto players.

Le deuxième indicateur est celui de la congruence. Celle-ci désigne la distance idéologique entre les partis de la coalition gouvernementale. Selon la théorie des veto players, plus la différence idéologique entre les veto players est importante, moins la probabilité d'un changement ou de création d'une politique publique sera importante et moins la capacité du gouvernement et du parlement à produire des lois sera importante²⁴¹. Dans le système politique belge, étant donné que les partis politiques doivent constituer une coalition pour former le gouvernement, il n'est pas rare de voir un gouvernement fédéral ou régional composé de plusieurs partis politiques éloignés les uns des autres sur l'échiquier politique²⁴². L'hétérogénéité des coalitions complique le processus de réforme et l'élaboration de textes législatifs. En effet, les divergences entre les partis de la coalition gouvernementale rendent difficile la possibilité d'élaborer un consensus. Ainsi, il existe un « *décalage chronologique entre les idées de réforme et leur traduction dans des lois produit par la lourdeur de l'appareil politico-législatif (...)* »²⁴³. Plus la distance idéologique au sein du gouvernement entre les deux partis les plus extrêmes de l'échiquier politique est faible, plus le potentiel de changement politique augmente. La distance idéologique entre les veto players sera donc évaluée en positionnant les partis au gouvernement sur l'échelle politique

²⁴⁰ Cécile VIGOUR, *Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logique de compromis*, *Politix*, n° 88, 2009, p. 63-86, DOI : 10.3917/pox.088.0063 (ici, p. 72).

²⁴¹ G. TSEBELIS, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, p. 289-325.

²⁴² C. VIGOUR, *Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logique de compromis*, *Politix*, p. 88.

²⁴³ Olivier PAYE et Anne DEVILLE, *Belgique. Du jeu des clivages à la politique du compromis*, in Louis Assier-Andrieu et Jacques Commaille (dir.), *Politique des lois en Europe. La filiation comme modèle de comparaison*, Paris : LGDJ, coll. « Droit et Société », 1995, p. 21.

gauche-droite. Nous estimons que la distance idéologique entre un parti de droite et de gauche est de 4 et entre un parti de gauche ou de droite et un parti du centre est de 2.

Enfin, le troisième indicateur est celui de la cohésion. Plus la cohésion au sein d'un parti membre du gouvernement est élevée, plus il sera capable d'utiliser son pouvoir de veto pour bloquer une réforme, et plus la capacité de changement du système sera faible. Si la cohésion d'un parti est élevée, il sera considéré comme un veto player.

La cohésion interne des partis en Belgique est élevée. En effet, le système politique belge est caractérisé par sa partitocratie. Il n'est donc pas surprenant qu'une discipline de parti forte existe. De plus, les parlementaires membres des partis de la coalition ne vont pas adopter une position différente de celle prise par le gouvernement²⁴⁴. Nous pouvons dès lors considérer un parti politique dans la coalition comme étant un veto player.

Nous calculerons ainsi le nombre de veto players et leur distance idéologique (cf. Annexe 2), pour chaque Région, au cours de la période qui s'étend de 1985, naissance de la réglementation européenne en matière d'EIE, à 2014, date de l'adoption de la nouvelle directive que nous n'avons pas analysée. Notons que l'horizon temporel de l'analyse de la Région bruxelloise sera plus court, étant donné que sa création date de 1989.

Le nombre de veto players en Région wallonne à partir de 1985 à aujourd'hui varie entre 2 (1985-1999 et 1999-2004) et 3 (1999-2004 et 2009-2014). En effet, pendant cinq législatures, le Centre démocrate humaniste, anciennement le Parti social-chrétien, et le Parti socialiste se sont partagé l'exécutif wallon. Le nombre de veto players est passé à 3 de 1999 à 2004, avec un gouvernement composé de socialistes, de libéraux et d'écologistes et entre 2009 et 2014 avec le gouvernement Demotte II²⁴⁵. En ce qui concerne la distance idéologique moyenne des partis présents au sein des coalitions gouvernementales de 1985 à aujourd'hui, elle est de 2,25 (cf. Annexe 2).

²⁴⁴ Régis DANDOY, *Parliamentary Questions in Belgium: Testing for Party Discipline*, *The Journal of Legislative Studies*, 2011, Vol. 17, 3, p. 315-326.

²⁴⁵ Pierre DE SPIEGLER, Philippe GEMIS et Michel WEYSSOW, *Historique de la composition des exécutifs/gouvernements de la Région wallonne 1968-2013*, SPW/Editions, 2013, p. 28-82.

Le nombre de veto players en Région flamande à partir de 1985 jusqu'à aujourd'hui varie entre 2 (1985-1988 et 1995-1999), 3 (1992-1995), 4 (1988-1992 et 1999-2004) et 5 (2007-2009)²⁴⁶. Nous constatons que le nombre de partis au sein des coalitions gouvernementales est plus élevé en Flandre qu'en Wallonie. La distance idéologique moyenne des partis présents au sein des coalitions gouvernementales entre 1985 à aujourd'hui est de 3,25 (cf. Annexe 2).

La particularité du gouvernement bruxellois est qu'il est composé de partis flamands et francophones. Nous avons dès lors considéré les partis flamands et francophones appartenant à la même famille politique comme un seul et même veto player. Notons néanmoins que la logique des familles politiques « *rassemblant des partis frères des deux côtés de la frontières linguistiques* » est à présent « *assez brouillée* »²⁴⁷. Nous avons par exemple regroupé le cdH et le CD&V dans un seul et unique veto alors que dans les faits ces deux partis se sont « *considérablement distancés* »²⁴⁸. Nous constatons que le nombre de veto players en Région bruxelloise à partir de 1989 à aujourd'hui varie entre 4 (1989-1995 et 1999-2014) et 5 (1995-1999)²⁴⁹. La distance idéologique moyenne des partis présents au sein des coalitions gouvernementales de 1985 à aujourd'hui est de 4 (cf. Annexe 2).

Pour conclure, rappelons que le modèle des veto players démontre que le potentiel de changement politique augmente à mesure que le nombre de veto players, leur congruence et la cohésion au sein de chaque veto players diminuent. Donc, plus le nombre de veto players est petit, plus leur distance idéologique est faible et plus leur cohésion interne est faible, plus l'implémentation de la directive EIE sera performante, donc plus la législation de la Région offrira de bonnes garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement. L'hypothèse des veto players est confirmée par nos tests empiriques. En effet, nos résultats concernant la variation de

²⁴⁶ Xavier MABILLE et Jacques BRASSINE DE LA BUISSIERE, *La formation du gouvernement et des exécutifs*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1992/11 (n° 1356), p. 1-40. DOI : 10.3917/cris.1356.0001 (ici, p. 5-40).

²⁴⁷ Kris DESCHOUWER, Pascal DELWIT, Marc HOOGHE, Benoît RIHOUX et Stefaan WALGRAVE, *Attitudes et comportements des électeurs lors du scrutin du 25 mai 2014*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2014, 2225, (20), p. 5-41, DOI :10.3917/cris.2225.0005 (ici p. 36-37).

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ CRISP, *Exécutif et Gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale depuis 1989*, 2017, en ligne : <http://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executif-et-gouvernements-de-la-region-de-bruxelles-capitale-depuis-1989/> (consulté le 17 juillet 2017).

l'implémentation de la directive EIE entre les trois Régions devait indiquer, et indique bel et bien, que :

- (1) la Région wallonne a le plus petit nombre de veto players avec une faible distance idéologique (2,25);
- (2) la Région flamande a un nombre moyen de veto players avec une distance idéologique moyenne (3,25);
- (3) la Région bruxelloise a le plus grand nombre de veto players avec une grande distance idéologique entre eux (4,0).

3.5. Hypothèse n°3 : Capacité administrative

La capacité administrative est considérée comme une variable fondamentale dans la littérature analytique sur l'implémentation des politiques. Le respect des directives de l'UE nécessite en effet d'importantes ressources bureaucratiques et administratives au niveau national²⁵⁰. Falkner et al. constatent que les lacunes administratives des Etats membres, manifestées par des ressources financières et humaines insuffisantes, expliquent le non-respect du droit de l'Union européenne mieux que l'étendue de l'opposition politique au cours du processus de conception des politiques²⁵¹. De la même manière, Hille et Knill estiment que la capacité bureaucratique peut expliquer l'étendue de la mise en œuvre à l'échelon national des exigences de l'Union européenne dans les pays candidats avant leur adhésion²⁵². De plus, les études sur l'implémentation des directives en matière d'environnement ont montré que les problèmes de capacités administratives pouvaient être des facteurs explicatifs des faiblesses de l'implémentation de ce type de directives dans les Etats du Sud de l'UE et en Irlande²⁵³.

La capacité administrative peut donc jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la directive dans les trois Régions étudiées. Nous aborderons ainsi la capacité

²⁵⁰ Robert THOMSON, *Time to Comply: National Responses to Six EU Labour Market Directives Revisited*, London, West European Politics, 2007, p. 997.

²⁵¹ G. FALKNER, M. HARTLAPP, S. LEIBER et O. TREIB, *Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor ?* p. 452-73.

²⁵² Peter HILLE et Christoph KNILL, *It's the Bureaucracy, Stupid!': The Implementation of the Acquis Communautaire in the EU Candidate Countries, 1999-2003*, *European Union Politics* 7 (4), 2006, p. 531-52.

²⁵³ Carmel COYLE, *Administrative Capacity and the Implementation of EU Environmental Policy in Ireland*, *Regional Politics and Policy*, 1994, 4:1, p. 62-79.

administrative comme une variable indépendante et étudierons empiriquement certains de ses aspects pertinents pour expliquer les résultats de l'implémentation de la directive EIE.

Nous considérons donc que :

[H3] : Plus la capacité administrative d'une Région est élevée, plus l'implémentation de la directive sera performante, donc plus la législation de la Région offrira de bonnes garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement.

Dans une certaine mesure, cette hypothèse semble logique, mais le problème réside dans la définition même du concept de capacité administrative pour laquelle il n'existe pas de consensus. Pour la définir, nous partons des considérations de Falkner et al., évoquées ci-dessus, selon lesquelles les lacunes administratives peuvent se manifester par des ressources financières et humaines insuffisantes. Nous prendrons également en compte la définition utilisée par la Commission européenne pour mesurer la capacité administrative d'un Etat. Celle-ci en a utilisé plusieurs mais selon Dimitrova elles peuvent se résumer en une seule : « *structures administratives et systèmes, ressources humaines et compétences de gestion nécessaires à l'adoption et à la mise en œuvre de l'acquis communautaire* »²⁵⁴. Nous utiliserons donc deux indicateurs pour mesurer la capacité administrative : les ressources financières et humaines des administrations publiques flamande, wallonne et bruxelloise.

Concernant les ressources financières, le Centre de Recherches en Économie Régionale et Politique Économique (CERPE) a comparé en 2016 les budgets spécifiques des gouvernements régionaux alloués à leur administration respective. Pour ce faire, elle a regroupé dans une même catégorie, qu'elle appelle « *les dépenses de secrétariats régionaux* », des dépenses de fonctionnement des administrations régionales et des dépenses salariales des fonctionnaires de celles-ci.

²⁵⁴ Antoaneta DIMITROVA, *Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*, West European Politics, 25 (4), 2002, p. 171-90.

Tableau 5. Comparaison régionale concernant les dépenses de secrétariat général en 2015 – Dépenses en part de budget (milliers d'EUR)²⁵⁵

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Ration W/F	Ratio B/F
Dépenses de secrétariats régionaux	1.164.085 (3,43%)	1.108.382 (5,45%)	613.331 (6,81%)	1,59	1,99

Source : élaboré par l'auteur

Afin de faciliter la comparaison, le CERPE a calculé en pourcentage la part des dépenses de secrétariat général dans le budget total de la région. Elle a également calculé « *un ratio de comparaison* ». Ce ratio représente la part des dépenses de secrétariat général dans le budget wallon ou bruxellois sur la part de la même catégorie dans le budget flamand. En conséquence, un ratio supérieur à l'unité indique que la Wallonie et Bruxelles allouent une part de leur budget plus élevée que la Flandre pour ce type de dépenses²⁵⁶.

Il ressort de ce tableau que la Flandre dépense proportionnellement moins que les deux autres entités dans le domaine administratif. La part de ses dépenses administratives dans son budget total représente en effet 3,43% contre 5,45% en Wallonie et 6,81% pour Bruxelles. De plus, le ratio de comparaison indique bel et bien que la Wallonie et Bruxelles allouent une part de leur budget plus importante que la Flandre pour les dépenses administratives.

Les résultats pour Bruxelles doivent être interprétés avec prudence en raison de son statut de Ville-Région et de Capitale, qui engendre une structure des dépenses différentes des autres régions. Bruxelles reprend également « *les compétences de l'Agglomération bruxelloise (compétences qui relèvent des pouvoirs locaux dans les*

²⁵⁵ CERPE, *Comparaisons interrégionales et intercommunautaires des budgets de dépenses 2015 des Entités fédérées*, Université de Namur, 2016, p. 11, en ligne : <https://www.unamur.be/eco/economie/cerpe/cahiers/cahiers/cahier81> (consulté le 17 juillet 2017).

²⁵⁶ CERPE, *Comparaisons interrégionales et intercommunautaires des budgets de dépenses 2015 des Entités fédérées*, p. 1.

autres régions), ainsi que les dépenses de certains pararégionaux, qui sont intégrées dans le budget régional à la différence des deux autres régions »²⁵⁷.

Les graphiques ci-dessous montrent l'évolution des résultats des ratios de comparaison entre 2002 (2004 pour Bruxelles) et 2015 dans le domaine des dépenses administratives.

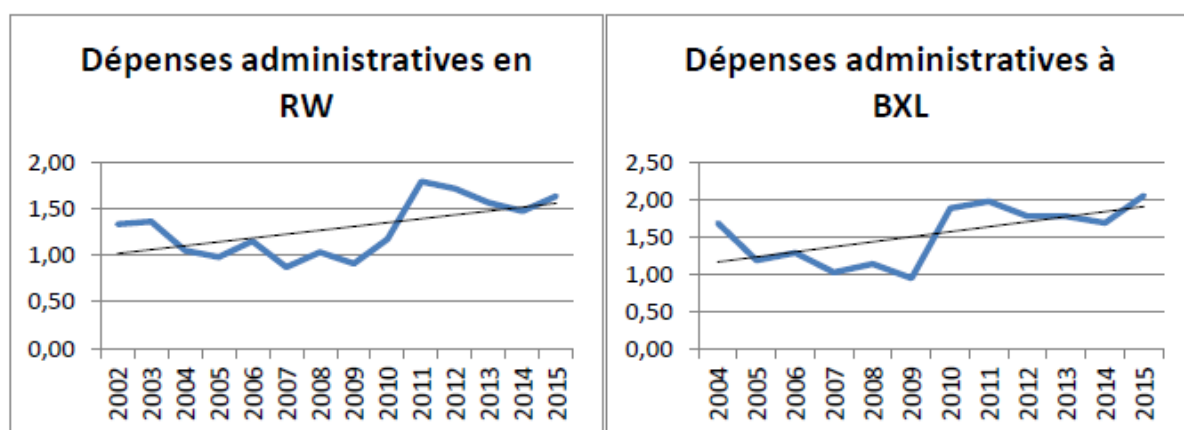


Figure 3. Evolution des résultats des ratios de comparaison dans le domaine des dépenses administratives

Source : Le Centre de Recherches en Économie Régionale et Politique Économique

Comme évoqué plus en haut, un ratio supérieur à l'unité indiquera que les Régions wallonne et bruxelloise dépensent plus que leur voisine flamande. La tendance vers le haut signifie que la part budgétaire de ces deux Régions dans le domaine administratif grandit au fil du temps comparativement à la Flandre. Un budget étant par essence « une construction politique », cette comparaison interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses permet de mettre en évidence « les priorités politiques implicites de chaque entité au travers des choix d'affectation des dépenses budgétaires »²⁵⁸. L'étude révèle ainsi que la Flandre dépense une plus grande part que la Wallonie et Bruxelles pour l'enseignement et la culture. En revanche, comme décrit graphiquement, les dépenses administratives sont proportionnellement plus élevées dans le Sud du pays et à Bruxelles qu'au Nord du pays.

Concernant les ressources humaines, il n'existe pas, à notre connaissance, des données concernant le taux d'emploi dans les administrations des trois Régions. La

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 1.

méthodologie des comptes nationaux ne permet en effet pas de réaliser une distinction de l'emploi par entité fédérée²⁵⁹. Il est cependant possible de comparer les dépenses salariales de chaque Région pour leurs fonctionnaires. La comparaison interrégionale sur les dépenses réalisées par le CERPE nous indique que les dépenses salariales sont proportionnellement plus élevées en Wallonie et à Bruxelles qu'en Flandre²⁶⁰. Les ressources humaines des administrations seraient donc proportionnellement plus élevées au Sud du pays et à Bruxelles qu'au Nord du pays. Cela nous fournit donc une indication sur la part d'emplois de chaque entité, même si cela reste imprécis, d'autant plus que le salaire moyen est différent d'une entité à l'autre²⁶¹.

Concernant la gestion des ressources humaines, l'administration fédérale et celle des entités fédérées l'ont réformée suite aux difficultés économiques rencontrées en 1990 et suite à la chute de la confiance du public provoquée par l'affaire Dutroux et celle de la dioxine. Cette volonté de réformer la gestion publique s'est concrétisée à des degrés différents dans les trois Régions. L'ampleur des réformes varie en effet entre administrations régionales, « *reflet des différences existant entre leurs systèmes de valeurs [et] leurs situations économiques* »²⁶². La réforme avait pour but, en autres, de mettre en place une gestion basée sur la performance et la compétence et de cette manière garantir une fonction publique plus qualifiée et motivée et fournissant ainsi ses services de manière rentable²⁶³. Selon l'OCDE, l'administration flamande se situe dans une phase plus avancée dans la mise en œuvre de cette réforme que les autres entités fédérées. Elle met davantage l'accent sur la gestion de la performance et de la compétence. La Wallonie et Bruxelles n'ont pas entrepris de réformes qui rompent véritablement avec leur système traditionnel²⁶⁴.

²⁵⁹ Laurence LALOY, *Structure et évolution de l'emploi public belge*, Bureau fédéral du Plan, Henry Bogaert, 2010, p. 16, en ligne : <http://www.plan.be/admin/uploaded/201010290859070.wp201019.pdf> (consulté le 17 juillet 2017).

²⁶⁰ CERPE, *Comparaisons interrégionales et intercommunautaires des budgets de dépenses 2015 des Entités fédérées*, p. 16, en ligne <https://www.unamur.be/eco/economie/cerpe/cahiers/cahiers/cahier81> (consulté le 17 juillet 2017).

²⁶¹ L. LALOY, *Structure et évolution de l'emploi public belge*, p. 28, en ligne : <http://www.plan.be/admin/uploaded/201010290859070.wp201019.pdf> (consulté le 17 juillet 2017).

²⁶² OCDE, *Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique de Belgique*, Les Editions de l'OCDE, 2007, p. 13.

²⁶³ *Ibidem*, p. 172.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 14.

Pour résumer, les Régions wallonne et bruxelloise investissent davantage dans leur administration que la Flandre en termes de ressources financières et humaines. La capacité administrative comme variable indépendante ne semble donc pas, dans le cas présent, propre à expliquer notre variable dépendante. En effet, nos résultats concernant la différence d'implémentation de la directive EIE aurait dû indiquer que la capacité administrative est plus élevée en Région flamande qu'en Région bruxelloise. D'autres paramètres que strictement budgétaires devraient sans doute être pris en compte pour évaluer plus finement la capacité administrative d'une entité. Ainsi le nombre de compétences à gérer au sein d'une administration, plus élevé dans le cas de la région bruxelloise. Ou encore le mode de gestion du personnel, plus performant en Flandre selon l'OCDE. Nos résultats ne nous permettent donc pas de confirmer notre hypothèse selon laquelle plus la capacité administrative d'une Région est élevée, plus l'implémentation de la directive sera performante et donc plus la législation de la Région offrira de bonnes garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement.

3.6. Conclusion

Nous avons examiné la différence d'implémentation de la directive entre les trois Régions sous l'angle de l'eupéanisation afin de pouvoir déterminer des mécanismes à l'origine de cette différence. Nos hypothèses suivent deux étapes du processus d'eupéanisation. L'analyse de ces deux phases, que le tableau 6 ci-dessus synthétise, nous a permis d'expliquer de manière partielle la différence de résultats produite entre les trois Régions.

Tableau 6. Synthèse de notre analyse

	H1 Goodness of fit	H2 Veto players	H3 Capacité administrative	Niveau de prévention
Région wallonne	Degré élevé de conformité	Nombre faible de veto players et faible distance idéologique	Grande capacité administrative	Niveau élevé de prévention
Région bruxelloise	Degré faible de conformité	Nombre élevé de veto players et grande distance idéologique	Grande capacité administrative	Niveau faible de prévention
Région flamande	Degré moyen de conformité	Nombre moyen de veto players et distance moyenne idéologique	Faible capacité administrative	Niveau moyen de prévention

Source : élaboré par l'auteur

En bleu : les hypothèses validées

En gris : l'hypothèse infirmée

En vert : niveau élevé de prévention (+ les deux variables indépendantes lui correspondant)

En rouge : niveau faible de prévention (+ les deux variables indépendantes lui correspondant)

En orange : niveau moyen de prévention (+ les deux variables indépendantes lui correspondant)

La première différence apparue est celle de la pression adaptive exercée sur les Etats pour les inciter à se conformer aux normes communautaires. Nous avons constaté un niveau plus élevé de la pression pour l'adaptation en Région flamande et bruxelloise qu'en Région wallonne en raison du fait que le degré de conformité entre les normes wallonnes et les normes européennes avant l'implémentation de la directive européenne était plus élevé que celui des deux autres Régions (0 misfit pour la Région wallonne, 2 misfits pour la Région flamande et 3 misfits pour la Région bruxelloise). Ceci explique le fait que la réglementation wallonne fournisse de meilleures garanties pour prévenir un dommage sur l'environnement que les deux autres Régions. Notre hypothèse (H1) a donc pu être confirmée.

La présence ou l'absence de variables intermédiaires au niveau domestique peut affecter les résultats produits. Ceci est la deuxième étape du processus d'eupéanisation durant laquelle la pression adaptive exercée par l'Union européenne produira des résultats différents selon la présence ou l'absence de facteurs facilitateurs ou bloquant au sein des prismes régionaux. Il a été démontré que les veto players sont en capacité de freiner les changements domestiques. Nos résultats empiriques nous ont montré en effet que le nombre de veto players et la distance idéologique qui les sépare étaient plus élevés en Région bruxelloise et, dans une moindre mesure, en Région flamande, qu'en Région wallonne. Notre hypothèse (H2) a donc pu être confirmée.

En revanche, ce n'est pas le cas de l'hypothèse (H3) selon laquelle la capacité administrative détermine la performance de l'implémentation de la directive. En effet, non seulement il nous a fallu reconnaître que l'exercice de classification des Régions selon leur capacité administrative était assez complexe à réaliser mais qu'en plus nos résultats empiriques ne nous permettaient pas de confirmer nos résultats. En effet, les Régions bruxelloise et wallonne investissent davantage dans leur capacité administrative par rapport à la Région flamande, alors que l'implémentation effectuée par celle-ci fournit de meilleures garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement que celle réalisée par la Région bruxelloise.

Conclusion générale

La directive européenne concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE) est le véritable « *fer de lance du principe de prévention* »²⁶⁵. Elle impose en effet aux Etats membres de mettre en œuvre plusieurs dispositifs préventifs pour éviter la production sur l'environnement de dommages potentiels résultant de la réalisation des projets envisagés. Le premier de ces dispositifs est celui de l'étude d'incidences en elle-même. Celle-ci force le maître d'ouvrage à intégrer des critères environnementaux dans la conception de son projet. Le deuxième dispositif regroupe les modalités d'accès à l'information, de la participation du public et de la consultation des éventuels Etats ou Régions affectés. Il donne à ces divers acteurs la possibilité d'exprimer leurs observations, suggestions et réclamations concernant le projet du maître d'ouvrage. Le troisième dispositif préventif est celui de l'accès à la justice. Il permet à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt d'introduire un recours contre une décision qui pourrait lui porter préjudice d'un point de vue environnemental (bruit, fumées, poussières, modification du paysage, etc.).

Etant donné que « *les États membres peuvent établir des règles de protection de l'environnement plus strictes* »²⁶⁶, nous avons supposé qu'il existait une variation dans l'application du principe de prévention dans les réglementations en matière d'EIE entre les trois Régions de Belgique. Cette hypothèse s'est avérée exacte puisque nous avons observé que les instruments préventifs de la Région wallonne offraient généralement de meilleures garanties juridiques pour prévenir un dommage sur l'environnement que celles de la Région flamande et, dans une plus grande mesure, que celles de la Région de Bruxelles-Capitale. Nous avons ensuite tenté d'expliquer cette différence à la lumière de la notion d'eupéanisation. Il est ressorti de cette analyse que des facteurs, tels que le degré élevé de compatibilité entre les normes wallonnes et les normes européennes avant l'implémentation de la directive et le faible nombre de veto players (séparés en outre par une faible distance idéologique) dans le

²⁶⁵ N. DE SADELEER, *L'évaluation des incidences environnementales des programmes, plans et projets : à la recherche d'une protection juridictionnelle effective*, p. 283.

²⁶⁶ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

système politique wallon, ont pu faciliter l'implémentation de la directive EIE en Région wallonne, qui a donc su mettre en œuvre des instruments juridiques et administratifs plus performants d'un point de vue préventif.

Nous avons démontré que les législations en matière d'EIE constituent un instrument fondamental de prévention des atteintes sur l'environnement. Mais qu'en est-il dans la pratique ? Permet-elle un haut niveau de protection de l'environnement ? La question de la protection effective de l'environnement se pose dans la mesure où la directive EIE n'interdit pas la réalisation des projets qui sont susceptibles d'avoir des incidences négatives sur l'environnement. En effet, l'autorité compétente a le dernier mot et peut donc décider d'autoriser un projet controversé, à condition néanmoins qu'elle motive sa décision. Par conséquent, le risque qu'elle privilégie les intérêts économiques ou sociaux au détriment de l'environnement est réel²⁶⁷.

De surcroît, cette législation peut, dans certains contextes, constituer un obstacle pour les projets qui ont une réelle plus-value environnementale. Prenons par exemple le secteur éolien terrestre. D'après les chiffres de l'APERe²⁶⁸, la Flandre atteindra ses objectifs éoliens qu'elle s'est fixés à l'horizon 2020 (52 éoliennes terrestres ont d'ailleurs été construites en 2016 pour une puissance totale de 135 MW). En revanche, la Wallonie ne pourra pas atteindre ses objectifs éoliens, et ceci affectera par ailleurs la capacité de la Belgique d'atteindre ses objectifs européens de production renouvelable²⁶⁹. Selon Géry Primosig, fonctionnaire technique pour la Région wallonne, les promoteurs d'éoliennes ont plus d'intérêts à développer leurs éoliennes en Flandre qu'en Wallonie puisque les normes y sont plus souples²⁷⁰. En effet, la législation wallonne impose une étude d'incidences pour toute éolienne d'une puissance égale ou supérieure à 3 MW, tandis que la Flandre fixe le seuil à 5 MW. En outre, en Wallonie, la filière éolienne se plaint d'un nombre élevé de recours introduits

²⁶⁷ Charles-Hubert BORN, *Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge*, Revue juridique de l'environnement, vol. spécial, no. 5, 2013, p. 205-229 (ici p. 224).

²⁶⁸ Association pour la Promotion des Energies Renouvelables.

²⁶⁹ APERe – Observatoire éolien, *Eolien : 42 MW installés en Wallonie en 2016*, Belgique, 2017, en ligne :

http://www.apere.org/sites/default/files/images/observatoire/170119_CP_APERe_stat_eolien_2016_final.pdf (consulté le 28 juillet 2017).

²⁷⁰ Géry PRIMOSIG, agent traitant au DPA, Entretien réalisé le 11 juillet 2017.

contre les projets éoliens, ce qui bloque de manière considérable l'avancée du secteur en question²⁷¹. Voici donc un exemple qui montre que des instruments préventifs (étude d'incidences, participation du public et accès à la justice), censés par définition « freiner la dégradation progressive de l'environnement »²⁷², semblent constituer, dans ce contexte, un obstacle pour des projets bénéfiques sur le plan environnemental.

Faut-il pour autant en conclure que les régimes d'évaluations des incidences de projets sur l'environnement ne seraient qu'une « étape procédurale supplémentaire » qui dans la pratique n'a que pour effet d'alourdir la procédure administrative²⁷³ ? Malgré la lourdeur administrative qu'impliquent ces régimes, ceux-ci restent d'excellents moyens pour inciter les promoteurs de projets, d'une part, à prendre en compte des critères environnementaux dans la conception même de leur projet, et les autorités compétentes, d'autre part, à « pondérer les inconvénients environnementaux avec les éventuels avantages économiques ou sociaux qui pourraient en résulter »²⁷⁴. En outre, la directive EIE fonctionne complémentirement avec d'autres directives européennes²⁷⁵ qui, elles, imposent des normes contraignantes de qualité environnementale. Les autorisations doivent ainsi se conformer à une multitude de normes en matière d'air, d'eau, de gestion des risques, de déchets, etc.²⁷⁶ La directive EIE contraint donc dans une certaine mesure les autorités publiques et les acteurs privés à changer leurs attitudes et comportements²⁷⁷. Selon nous, la directive EIE permet donc de garantir un haut niveau de protection, d'autant plus qu'elle participe à diffuser une vision globale de l'environnement.

²⁷¹ APERE – Observatoire éolien, *Eolien : 42 MW installés en Wallonie en 2016*, Belgique, 2017, en ligne : http://www.apere.org/sites/default/files/images/observatoire/170119_CP_APERE_stat_eolien_2016_fi_nal.pdf (consulté le 28 juillet 2017).

²⁷² N. DE SADELEER N, *L'évaluation des incidences environnementales des programmes, plans et projets : à la recherche d'une protection juridictionnelle effective*, p. 283.

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ Directive-cadre 2000/60 relative à l'eau, directive-cadre 2008/50 relative à la pollution atmosphérique, directive-cadre 2008/56 sur le milieu marin, sur les déchets, directive-cadre 2010/75 relative aux émissions industrielles.

²⁷⁶ N. DE SADELEER, *L'évaluation des incidences environnementales des programmes, plans et projets : à la recherche d'une protection juridictionnelle effective*, p. 260.

²⁷⁷ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, p. 91.

Bibliographie

Ouvrages et articles de périodiques

ANDRE Martine, BASTIN Joëlle et BEQUET Bernard, *Le décret wallon relatif au permis d'environnement : échange d'expériences après un an d'application : actes du colloque du 23 janvier 2004*, Bruges, Vanden Broele, 2004.

BAZIADOLY Sophie, *La politique européenne de l'environnement - Droit et développement durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

BERNY Nathalie, *Intégration européenne et environnement : vers une Union verte ?*, Politique européenne, vol. 33, no. 1, 2011, p. 7-36, DOI : 10.3917/poeu.033.0007.

BLAISE Pierre, FANIEL Jean, SAGESSE Caroline, *Introduction à la Belgique fédérale. La Belgique après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, CRISP, 2014.

BORGES Leonardo, *Les obligations de prévention dans le droit international de l'environnement. Et ses conséquences dans la responsabilité internationale des Etats*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2016.

BORN Charles-Hubert, *Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge*, Revue juridique de l'environnement, vol. spécial, no. 5, 2013, p. 205-229.

BOERZEL A. Tanja, *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge University Press, 2002.

BORZEL A. Tanja et RISSE Thomas, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, Germany, Oxford University Press, 2009.

BOY Daniel, *La place de la question environnementale dans le débat public*, Regards croisés sur l'économie 2009/2 (n° 6), p. 48-55, DOI : 10.3917/rce.006.0048.

CERPE, *Comparaisons interrégionales et intercommunautaires des budgets de dépenses 2015 des Entités fédérées*, Université de Namur, 2016, en ligne : <https://www.unamur.be/eco/economie/cerpe/cahiers/cahiers/cahier81> (consulté le 17 juillet 2017).

CHAMBAULT Jean-François, *les études d'impact et la communauté européenne*, In : Revue Juridique de l'Environnement, n°4, 1985. p. 401-441, DOI : 10.3406/rjenv.1985.2048.

COYLE Carmel, *Administrative Capacity and the Implementation of EU Environmental Policy in Ireland*, *Regional Politics and Policy*, 1994, 4:1.

DANDOY Régis, *Parliamentary Questions in Belgium: Testing for Party Discipline*, *The Journal of Legislative Studies*, 2011, Vol. 17, 3.

DE DONCKER Christophe, *Environnement : Autorisations et permis*, Belgique, Wolters Kluwer, 2016.

DE SADELEER Nicolas, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

DE SADELEER Nicolas, *L'évaluation des incidences environnementales des programmes, plans et projets : à la recherche d'une protection juridictionnelle effective*, *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2014.

DESCHOUWER Kris, DELWIT Pascal, HOOGHE Marc, RIHOUX Benoît et WALGRAVE Stefaan, *Attitudes et comportements des électeurs lors du scrutin du 25 mai 2014*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014, 2225, (20), p. 5-41, DOI : 10.3917/cris.2225.0005.

DE SPIEGLER Pierre, GEMIS Phillipe et WEYSSOW Michel, *Historique de la composition des exécutifs/gouvernements de la Région wallonne 1968-2013*, SPW/Editions, 2013.

DIMITROVA Antoaneta, *Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*, *West European Politics*, 25 (4), 2002.

FALKNER Gerda, HARTLAPP Miriam, LEIBER Simeone et TREIB Olivier, *Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?*, *West European Politics* 27 (3), 2004.

FERRARI Sophie, *Éthique environnementale et développement durable : Réflexions sur le Principe Responsabilité de Hans Jonas*, *Développement durable et territoires*, Vol. 1, n° 3, *Lectures hétérodoxes du développement durable*, 2010, p. 1-14, DOI : 0.4000/developpementdurable.8441.

GARANCHER Thomas, *Etudes d'impact environnemental – Principes, Acteurs, Champs d'application, Procédure*, Paris, *Pratique du droit*, 2013.

GONTHIER Emmanuelle, *L'évaluation des incidences sur l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Bruges, Vanden Broele, Collection de Droit Public, 2011.

HAUMONT Francis, Mise à jour par BORN Charles-Hubert, *Droit du développement durable – Notes de cours*, Louvain-la-Neuve, UCL / Faculté de droit, 2016.

HILL Michael et HUPE Peter, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Publications, London, Thousands Oaks, New Delhi, 2002.

HILLE Peter et KNILL Christoph, “*It's the Bureaucracy, Stupid*”: *The Implementation of the Acquis Communautaire in the EU Candidate Countries, 1999-2003*, *European Union Politics* 7 (4), 2006.

JADOT Benoit, *Actualité du droit bruxellois de l'environnement*, in *l'urbanisme à Bruxelles*, Bruxelles, Ed. du Jeune Barreau de Bruxelles, 1992.

JONAS Hans, *le principe de responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique* (1979), trad. J. GREICH, Paris, Flammarion, 1998.

LADRECH Robert, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions : The Case of France*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, 1994, p. 69-88.

LALOY Laurence, *Structure et évolution de l'emploi public belge*, Bureau fédéral du Plan, Henry Bogaert, 2010, en ligne :

<http://www.plan.be/admin/uploaded/201010290859070.wp201019.pdf> (consulté le 17 juillet 2017).

LASCOUMES Pierre, *Action publique et environnement*, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?), 2012.

LIPSETS Seymour Martin, *The values and institutions of the United States and Canada*, New-York : Routledge, 1990.

MABILLE Xavier et BRASSINE DE LA BUISSIÈRE Jacques, *La formation du gouvernement et des exécutifs*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1992/11 (n° 1356).

MBUNGU MUTU Joseph, *Ethique écologique et Principe de la responsabilité*, Frankfurt, Publications Universitaires Européennes, Peter Lang, 2010.

MEYER Jan-Henrik et PONCHARAL Bruno, *L'eupéanisation de la politique environnementale dans les années 1970*, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 113, no. 1, 2012, p. 117-126, DOI : 10.3917/vin.113.0117.

MORIN Edgard, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF, 1990.

OCDE, *Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique de Belgique*, Les Editions de l'OCDE, 2007.

OST François, JADOT Benoît et DE SADELEER Nicolas, *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, Actes du colloque organisé le 17 mai 1991 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE), Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis. Travaux et recherches, 1991.

PAYE Olivier et DEVILLE Anne, *Belgique. Du jeu des clivages à la politique du compromis*, in Louis Assier-Andrieu et Jacques Commaille (dir.), *Politique des lois en Europe. La filiation comme modèle de comparaison*, Paris : LGDJ, coll. « Droit et Société », 1995.

PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2011 (6^{ème} édition).

RADAELLI Claudio, *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone and Radaelli, *The Politics of Europeanization*, New York, Oxford University Press, 2003.

RADAELLI Claudio, *Européanisation*, in Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (44^e éd), p. 247-257.

REHBINDER Eckard, *L'apport de la Communauté européenne au développement du droit de l'environnement*, Colloque : *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1996.

RAYROUX Antoine, *Adaptation, projection, convergence : L'européanisation de la défense et l'intervention militaire EUFOR Tchad/RCA. Politique européenne*, vol. 34, no. 2, 2011, p. 201-230. DOI :10.3917/poeu.034.0201.

ROMI Raphaël, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, Précis Domat, 2013.

SIMONETTI Florence, *Le droit européen de l'environnement, Pouvoirs*, 2008/4 (n° 127), p. 67-85, DOI : 10.3917/pouv.127.0067.

SPILIOTOPOULOU Maria, *Le droit communautaire de l'évaluation des incidences sur l'environnement : le cas français*, Bruxelles, Ant. N. Sakkoulas/Bruylant, 2005.

THOMSON Robert, *Time to Comply: National Responses to Six EU Labour Market Directives Revisited*, London, West European Politics, 2007.

TSEBELIS George, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, British Journal of Political Science, 1995.

TSEBELIS George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

VERON Jacques, *Démographie et écologie*, Paris, La découverte (Repères), 2013.

VIGOUR Cécile, *Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logique de compromis*, *Politix*, n° 88, 2009, p. 63-86, DOI : 10.3917/pox.088.0063.

Textes officiels

Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement, 4 juillet 1994, en ligne :

http://environnement.wallonie.be/legis/accords_de_cooperation/impactenv.htm

(consulté le 1er août 2017).

Arrêt de la Cour (sixième chambre) du 2 mai 1996, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, Evaluation des incidences de certains projets sur l'environnement - Directive 85/337/CEE du Conseil, Affaire C-133/94, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0133>

(consulté le 1er août 2017).

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 23 novembre 1993 relatif aux enquêtes publiques et aux mesures particulières de publicité en matière d'urbanisme et d'environnement, en ligne :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=199312331&table_name=loi (consulté le 1er août 2017).

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 janvier 1998 relatif à l'agrément du chargé d'étude d'incidences, en ligne :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1998012938&table_name=loi (consulté le 1er août 2017).

Arrêté de l'Exécutif flamand du 23 mars 1989 portant sur l'évaluation des incidences sur l'environnement pour les établissements incommodants et autres projets.

Arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique (VLAREM I), en ligne :

<http://www.westerlo.be/sites/default/files/indelingslijst%20vlarem.pdf> (consulté le 1er août 2017).

Arrêté du Gouvernement flamand du 19 novembre 2010 établissant le règlement flamand en matière d'agrément relatifs à l'environnement (VLAREL) CHAPITRE 4.

- Conditions d'agrément, en ligne : http://www.etaamb.be/fr/arrete-du-gouvernement-flamand-du-19-novembre-2010_n2011035078.html (consulté le 1er août 2017).

Arrêté du gouvernement flamand portant exécution du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, en ligne :

http://www.etaamb.be/fr/arrete-du-gouvernement-flamand-du-27-novembre-2015_n2016035143.html (consulté le 1er août 2017).

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, en ligne :

<https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?type=doc&linkpdf=4881-4177-2326> (consulté le 1er août 2017).

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées (annexe 1), en ligne :

<https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?linkpdf=13186&mode=popup> et <https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?linkpdf=13188&mode=popup> (consulté le 1er août 2017).

Code bruxellois de l'aménagement du territoire, en ligne :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2004040935&table_name=loi (consulté le 1er août 2017).

Code flamand de l'aménagement du territoire, en ligne :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2009051536&table_name=loi (consulté le 1er août 2017).

Commission européenne, *Environnement 2010 : Notre avenir, Notre choix* – 6^{ème} programme communautaire d'action pour l'environnement, 2001, en ligne :

http://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/pdf/6eapbooklet_fr.pdf (consulté le 11 mai 2017).

Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, *Résolution concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986)*, JO C 46 du 17.2.1983, en ligne : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1983.046.01.0001.01.FRA (consulté le 11 mai 2017).

Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, *Résolution du 7 février 1983, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986)*, Journal officiel n° C 046 du 17/02/1983, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A41983X0217> (consulté le 11 mai 2017).

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention Aarhus), en ligne : <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1860/Convention.pdf> (consulté le 11 mai 2017).

Décret flamand du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution, en ligne : [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/arch_a1.pl?sql=\(text+contains+\(%27%27\)\)&language=fr&rech=1&tri=dd+AS+RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=1985062836&caller=archive&fromtab=loi&la=F&ver_arch=025](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/arch_a1.pl?sql=(text+contains+(%27%27))&language=fr&rech=1&tri=dd+AS+RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=1985062836&caller=archive&fromtab=loi&la=F&ver_arch=025) (consulté le 1er août 2017).

Décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, 1995, en ligne : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1995040557&table_name=loi (consulté le 1er août 2017).

Décret flamand relatif au permis d'environnement 24 avril 2014, en ligne : http://www.etaamb.be/fr/decret-du-25-avril-2014_n2014036510.html (consulté le 1er août 2017).

Décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement, en ligne : <https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?type=doc&linkpdf=4901-4197-241> (consulté le 1er août 2017).

Décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, en ligne : <http://environnement.wallonie.be/legis/pe/PE001.htm> (consulté le 1er août 2017).

Doc. Parlement. RBC, session 1991-1992, A-162/1.

Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *JOCE* n° L 175 du 5 juillet 1985, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:31985L0337> (consulté le 1er août 2017).

Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 73, 14.3.1997, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A31997L0011> (consulté le 1er août 2017).

Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil - Déclaration de la Commission n° L 156 du 25/06/2003 p. 0017 – 0025, onzième considérant, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0035> (consulté le 1er août 2017).

Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (texte codifié) JO L 26 du 28.1.2012, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32011L0092> (consulté le 1er août 2017).

Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 124, 25.4.2014, en ligne :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0052> (consulté le 1er août 2017).

La conférence des Nations Unis sur l'environnement, *Déclaration de Stockholm*, 1972, en ligne :

http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/1/Declaration_finale_conference_stockholm_1972.pdf (consulté le 1er août 2017).

Livre Ier du Code wallon de l'Environnement, en ligne :

<http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codeLIEnvDispcommun esgenerales.htm> (consulté le 1er août 2017).

L'ordonnance bruxelloise du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement, en ligne :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1992073034 (consulté le 1er août 2017).

L'ordonnance bruxelloise du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, en ligne :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1997060533&table_name=loi (consulté le 1er août 2017).

L'ordonnance bruxelloise du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, II et III, en ligne :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1999052051&table_name=loi (consulté le 1er août 2017).

Rapport Brundtland – Avant propos, 1987, en ligne :

http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf (consulté le 11 mai 2017).

Rapport de la Commission au Parlement européen et au conseil sur l'application et l'efficacité de la directive EIE : Les résultats de l'application de la Directive EIE par les Etats membres, COM (2003) 334 final, Bruxelles, 2003, en ligne : http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/report_fr.pdf (consulté le 28 juillet 2017).

Entretiens

PIRLET Marc, juriste au département des Permis et Autorisations, Entretien réalisé le 11 juillet 2017.

PRIMOSIG Géry, agent traitant au département des Permis et Autorisations, Entretien réalisé le 11 juillet 2017.

Sites

APERe – Observatoire éolien, *Eolien : 42 MW installés en Wallonie en 2016*, Belgique, 2017, en ligne : <http://www.apere.org/fr/observatoire-eolien> (consulté le 28 juillet 2017).

Assemblée générale de l'ONU, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, 1992, en ligne :

<http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm> (consulté le 11 mai 2017).

Commission européenne, *Evaluation des incidences sur l'environnement : la Commission poursuit la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg devant la Cour de justice*, Bruxelles, 2001, en ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-54_fr.htm (consulté le 29 juillet 2017).

CRISP, *Exécutif et Gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale depuis 1989*, 2017, en ligne : <http://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executif-et-gouvernements-de-la-region-de-bruxelles-capitale-depuis-1989/> (consulté le 17 juillet 2017).

Environnement : synthèses de la législation de l'UE, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:a15000> (consulté le 11 mai 2017).

ESSEC BUSINESS SCHOOL (prod.), *entretien avec Edgar Morin, Principes et paradigmes d'une connaissance complexe*, 2014, en ligne : <https://fr.coursera.org/learn/lavenir-de-la-decision/lecture/IHVWz/principes-et-paradigmes-d-une-connaissance-complexe> (consulté le 30 juillet 2017).

Transposition nationale de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 26 du 28.1.2012, en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NIM/?uri=celex:31985L0337> (consulté le 13 juillet 2017).

UNECE, *Introduction to Espoo Convention*, s.d., en ligne : https://www.unece.org/fr/env/eia/eia_f.html (consulté le 29 juillet 2017).

Liste des figures

Figure 1. Frise chronologique : Evolution de la politique européenne de l'environnement	18
Figure 2. La vérification préliminaire selon la méthode du « signal lumineux »	36
Figure 3. Evolution des résultats des ratios de comparaison dans le domaine des dépenses administratives	86

Liste des tableaux

Tableau 1. Comparaison des méthodes de participation du public entre les trois régions	51
Tableau 2. Comparaison des méthodes de consultation des Etats	56
Tableau 3. Les différents niveaux de prévention concrétisés par les législations en matière d'EIE des trois régions (synthèses de nos résultats empiriques).....	62
Tableau 4. Adéquation/inadéquation (fit/misfit) des normes régionales et européennes avant l'implémentation de la directive EIE.....	77
Tableau 5. Comparaison régionale concernant les dépenses de secrétariat général en 2015 – Dépenses en part de budget (milliers d'EUR).....	85
Tableau 6. Synthèse de notre analyse	89

Annexes

Annexe 1. Tableau de comparaison de l'implémentation de la vérification préliminaire des projets de l'annexe II de la directive²⁷⁸

AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET AQUACULTURE	Région wallonne	Région bruxelloise	Région flamande
Installations d'élevage intensif	EIE obligatoire pour un bâtiment de plus de 500 animaux Rubrique 01.2	EIE envisagée pour un bâtiment de plus de 300 animaux Rubrique 300	EIE obligatoire pour un bâtiment de plus de 500 animaux Rubrique 9.4.
Elevage intensif de volailles	EIE obligatoire pour un projet de plus de 25 000 animaux Rubrique 01.24.01.01.03	EIE obligatoire pour un projet de plus de 85 000 poulets, 60 000 poules Rubrique 115	EIE obligatoire pour un projet de plus de 40 000 animaux Rubrique 9.3. d)
Pisciculture, aquaculture	EIE obligatoire pour une capacité de production supérieure à 30t/an Rubrique 05.02.01.02	EIE envisagée Rubrique 177	EIE obligatoire pour une capacité de production annuelle supérieure à 500 tonnes Rubrique 9.10.
INDUSTRIE EXTRACTIVE	Région wallonne	Région bruxelloise	Région flamande
Carrières et exploitations minières	EIE obligatoire lorsque la superficie est supérieure ou égale à 20 ha, et située à moins de 125 m d'une zone d'habitat Rubrique 14.00.03	EIE obligatoire lorsque la surface du site est supérieure à 25 ha Rubrique 207	EIE obligatoire lorsque la surface du site est supérieure à 25 ha Rubrique 18.5
Exploitations minières souterraines	EIE obligatoire Rubrique 13.10.01	EIE obligatoire Rubrique 227	EIE obligatoire Rubrique 18.6
Extraction de minéraux par dragage marin ou fluvial	EIE obligatoire Rubrique 14.00.04	EIE envisagée Rubrique 164	EIE obligatoire Rubrique 18.3.

²⁷⁸ Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, en ligne :

<https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?linkpdf=13186&mode=popup> et

<https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?linkpdf=13188&mode=popup> (consulté le 13 juillet 2017) ; Arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique (VLAREM I), en ligne :

<http://www.westerlo.be/sites/default/files/indelingslijst%20vlarem.pdf> (consulté le 13 juillet 2017) ; L'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, II et III, en ligne :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1999052051&table_name=loi (consulté le 13 juillet 2017).

Forage en profondeur destiné à une prise d'eau souterraine	EIE obligatoire pour une installation d'une capacité de prise d'eau et/ou de traitement de plus de 10.000.000 m ³ /an) Rubrique 41.00.02.02	EIE envisagée si le débit est supérieur à 96 m ³ /j Rubrique 62	EIE obligatoire pour une installation d'une capacité de prise d'eau et/ou de traitement de plus de 2.500 m ³ /jour Rubrique 53.11.
INDUSTRIE DE L'ENERGIE	Région wallonne	Région bruxelloise	Région flamande
Installations industrielles destinées à la production d'énergie électrique	EIE envisagée pour un transformateur statique relié à une installation électrique d'une puissance nominale de plus de 1.500 kVA Rubrique 40.10.01.01.02	EIE envisagée pour un transformateur statique relié à une installation électrique d'une puissance nominale de 1.000 kVA Rubrique 55	EIE envisagée pour un transformateur statique relié à une installation électrique d'une puissance nominale de plus de 1.000 kVA Rubrique 12.2.
Installations destinées à la production d'énergie hydroélectrique	EIE obligatoire pour une installation pour une puissance égale ou supérieure à 10 MW électrique Rubrique 40.10.01.05.02	EIE envisagée Rubriques 55	EIE obligatoire pour une installation d'une puissance égale ou supérieure à 5.000 kW électrique Rubrique 20.1.5.
Stockage de gaz combustibles	EIE obligatoire pour un stockage égal ou supérieur à 100.000 t Rubrique 63.12.15.02	Non précisé	Non précisé
Installations pour l'exploitation de l'énergie éolienne	EIE obligatoire pour une puissance égale ou supérieure à 3 MW électricité Rubrique 40.10.01.04.03	EIE envisagée pour une puissance de plus de 250 kW à 1MW Rubrique 55	EIE obligatoire pour une installation d'une puissance égale ou supérieure à 5 MW électrique Rubrique 20.1.6.
PRODUCTION ET TRAVAIL DES MÉTAUX	Région wallonne	Région bruxelloise	Région flamande
Production de fonte ou d'acier	EIE obligatoire pour une production égale ou supérieure à 2,5t/jour Rubrique 27.10.01.02	EIE envisagée Rubrique 78	EIE obligatoire pour une production égale ou supérieure à 2,5 t/heure Rubrique 20.2.2.
Construction et assemblage de véhicules	EIE obligatoire pour une capacité supérieure ou égale à 100 véhicules par jour Rubrique 27.10.01.02	EIE envisagée Rubrique 165	EIE obligatoire Rubrique 42.1.
Chantiers navals	EIE obligatoire pour une production de 10 navires/an ou plus Rubrique 35.10.01.02	EIE envisagée Rubrique 165	EIE obligatoire pour la construction de navires de 100 m de long ou plus Rubrique 42.2.2.

Installations pour la construction et la réparation d'aéronefs	EIE obligatoire Rubrique 35.30.03	EIE envisagée Rubrique 165	EIE obligatoire Rubrique 42.4.
Construction de matériel ferroviaire	EIE obligatoire pour une production égale ou supérieure à 50 locomotives ou 100 wagons/an Rubrique 35.20.02	EIE envisagée Rubrique 165	EIE obligatoire Rubrique 42.5.
INDUSTRIE MINÉRALE			
	Région wallonne	Région bruxelloise	Région flamande
Installations destinées à la production de ciment	EIE obligatoire pour une capacité supérieure ou égale à 500 t/jour Rubrique 26.51.01.02	EIE envisagée Rubrique 31	EIE obligatoire pour une installation supérieure à 150.000 t/an Rubrique 20.3.1.
Installations destinées à l'extraction de l'amiante	EIE obligatoire Rubrique 26.65.01	EIE obligatoire pour des installations destinées à l'extraction, au traitement de l'amiante d'une capacité supérieure à 200 t/an Rubrique 201	EIE obligatoire pour une installation d'une puissance de plus de 200 kW Rubrique 20.3.2.
Installations destinées à la fabrication du verre	EIE obligatoire pour une capacité de fabrication supérieure à 100 t/jour Rubrique 26.14.02	EIE envisagée Rubrique 157	EIE obligatoire pour une capacité de fabrication supérieure à 30.000 t/an Rubrique 20.3.4.
INDUSTRIE CHIMIQUE			
	Région wallonne	Région bruxelloise	Région flamande
Fabrication de produits pharmaceutiques	EIE obligatoire pour une capacité supérieure à 5.000 t/an Rubrique 24.41.02	EIE envisagée lorsque la force motrice est supérieure à 20 kW ou pour une fabrication qui occupe 7 personnes et plus Rubrique 128	EIE obligatoire pour production de 30 000 t/an Rubrique 7.12.
INDUSTRIE ALIMENTAIRE			
	Région wallonne	Région bruxelloise	Région flamande
Industrie des corps gras animaux et végétaux	EIE obligatoire pour une capacité supérieure ou égale à 300 t/jour Rubrique 15.41.03	EIE envisagée lorsque la force motrice est supérieure à 20 kW ou pour une industrie qui occupe 7 personnes et plus Rubrique 87	EIE obligatoire pour une capacité de production de plus de 60.000 t/an Rubrique 45.17.
Fabrication de produits laitiers	EIE obligatoire pour une capacité de production supérieure à 750 t/jour Rubrique 15.51.01.03	EIE envisagée lorsque la force motrice est supérieure à 20 kW ou fabrication qui occupe 7 personnes et plus Rubrique 86	EIE obligatoire pour une capacité de production supérieure à 200 t/jour Rubrique 45.6.

Fabrication de confiseries	EIE obligatoire lorsque la capacité de production est supérieure à 500 t/jour Rubrique 15.84.01.03	EIE envisagée lorsque la force motrice est supérieure à 20 kW ou pour une fabrication qui occupe 7 personnes et plus Rubrique 65	EIE obligatoire lorsque la capacité de production est supérieure à 90.000 t/an Rubrique 45.17. (4°)
Installations destinées à l'abattage d'animaux	EIE obligatoire pour une capacité d'abattage supérieure à 30t/jour Rubrique 15.12.02.02	EIE envisagée Rubrique 1	EIE obligatoire pour une capacité d'abattage supérieure à 50 t/jour Rubrique 45.1. (d)
Brasseries et malteries	EIE obligatoire pour une capacité de production supérieure à 100.000 litres/jour Rubrique 15.96.03	EIE envisagée Rubrique 24	EIE obligatoire pour une capacité de production de 75 millions de litre/an Rubrique 10.3.
INDUSTRIE TEXTILE, DU CUIR, DU BOIS ET PAPIER	Région wallonne	Région bruxelloise	Région flamande
Industrie destinée à la fabrication de papier et du carton	EIE obligatoire pour une capacité de production supérieure à 200 t/jour Rubrique 21.12.01.0	EIE obligatoire pour une capacité de production supérieure à 200 t/jour Rubrique 109	EIE obligatoire pour une capacité de production supérieure à 20 t/jour Rubrique 33.2.
Usines de tannage de peaux	EIE obligatoire pour une capacité supérieure à 10 t/jour de produits finis Rubrique 19.10.01.02	EIE envisagée Rubrique 110	EIE obligatoire pour une installation de 1000 kW Rubrique 25.2.
Production et traitement de la cellulose	EIE obligatoire pour une capacité supérieure à 50.000 t/an Rubrique 24.16.03.02	EIE envisagée Rubrique 168	EIE obligatoire pour une capacité de production de 100 t/jour Rubrique 41.11.
INDUSTRIE DU CAOUTCHOUC	Région wallonne	Région bruxelloise	Région flamande
Fabrication et traitement de produits à base d'élastomères	EIE obligatoire pour une capacité de production supérieure à 50.000 tonnes Rubrique 25.1	EIE envisagée pour une fabrication dont la force motrice totale est supérieure à 20 kW Rubrique 93	EIE obligatoire pour une capacité de production supérieure à 100.000 tonnes Rubrique 36.3.

Source : tableau élaboré par l'auteur

Annexe 2. Les coalitions des gouvernements régionaux

Gouvernements wallons

Législatures	1985-1988	1988-1992	1992-1995	1995-1999	1999-2004	2004-2009	2009-2014	2014-2017
Partis politiques	PS PSC	PS PSC	PS PSC	PS PSC	PS MR Ecolo	PS cdH	PS cdH Ecolo	PS cdH
Distance idéologique	2	2	2	2	4	2	2	2

Gouvernements flamands

Législatures	1985-1988	1988-1992	1992-1995	1995-1999	1999-2004	2004-2009	2009-2014	2014-2017
Partis politiques	CVP PVV	CVP PVV SP VU	CVP SP VU	CVP SP	SP VLD Groen SPIRIT	CD&V N-VA sp.a SPIRIT Open-VLD	CD&V N-VA sp.a	N-VA CD&V Open-VLD
Distance idéologique	2	4	4	2	4	4	4	2

Gouvernements bruxellois

Legislatures	1989-1995	1995-1999	1999-2004	2004-2009	2009-2014	2014-2017
Partis politiques	PS/SP FDF PSC/CVP VU	PS/SP PRL FDF CVP VU	PRL/VLD FDF PS/SP CVP	PS/sp.a cdH/CD&V Ecolo VLD	PS Ecolo/Groen cdH/CD&V Open VLD	PS/sp.a DéFi cdH/CD&V Open VLD
Distance idéologique	4	4	4	4	4	4

Source : tableau élaboré par l'auteur

La directive européenne concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés, dite directive « EIE », vise à éviter que certains projets ne puissent être autorisés sans que leurs incidences sur l'environnement n'aient été préalablement évaluées. Elle impose de cette façon aux promoteurs de projets de suivre une procédure administrative qui mobilise d'innombrables acteurs publics et privés (décideurs politiques, riverains, administrations, scientifiques, et le cas échéant d'autres Etats et leur population). L'objectif de cette procédure est simple : éviter qu'un projet ne se révèle ultérieurement néfaste pour l'environnement. Dans la présente étude, il sera question de comparer l'implémentation de cette directive en Régions wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale et d'examiner dans quelle mesure les législations en matière d'EIE de ces trois Régions se différencient dans la mise en œuvre du caractère préventif de la directive EIE. Il s'agira enfin d'expliquer ces différences au moyen de facteurs qui auraient pu bloquer ou faciliter l'implémentation de la directive en question.

Environnement – Directive européenne – Implémentation – Prévention – Européanisation