

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 224.804 du 24 septembre 2013

A. 199.908/XIII-5867

En cause :

1. **WAELS** Bertrand,
 2. **CROCQ** Patrice,
 3. **FONTAINE** Guy,
- ayant tous élu domicile chez
Me Jehan de Lannoy, avocat,
place J. Jacobs 5
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la Société coopérative à responsabilité limitée
INTERCOMMUNALE DE DEVELOPPEMENT
DES ARRONDISSEMENTS DE TOURNAI, D'ATH
ET DES COMMUNES AVOISINANTES, en abrégé
"IDETA",**
ayant élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 avril 2011 par Bertrand WAELS, Patrice CROCQ et Guy FONTAINE qui demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2010 adoptant définitivement la révision du plan de secteur d'Ath-Lessines-Engbien (planches n^{os} 38/2, 38/3 et 38/6) et portant sur l'inscription d'une zone d'activité économique industrielle sur le territoire des communes d'Ath (Ghislenghien) et de Lessines (Ollignies);

Vu la requête introduite le 22 septembre 2011 par laquelle la société coopérative à responsabilité limitée (S.C.R.L.) INTERCOMMUNALE DE DEVELOPPEMENT DES ARRONDISSEMENTS DE TOURNAI, D'ATH ET DES COMMUNES AVOISINANTES, en abrégé "IDETA" demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 29 septembre 2011 accueillant cette intervention;

Vu l'arrêt n° 221.857 du 20 décembre 2012, rouvrant les débats, accordant aux parties adverse et intervenante un délai de trente jours pour déposer un mémoire complémentaire, accordant aux parties requérantes un délai identique pour déposer leur mémoire complémentaire à partir de la notification des mémoires des parties adverse et intervenante, chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction, et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu les mémoires complémentaires des parties adverse, intervenante et requérantes;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties requérantes et la lettre valant dernier mémoire de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 20 août 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 septembre 2013 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. de LANNOY, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me Y. TOURNAY, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me L.-A. BAUM, loco Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. NIKIS, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 221.857 du 20 décembre 2012;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la "violation" de l'article 159 de la Constitution, de la violation de l'article 42bis du CWATUPE, de l'article R.73 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2005 relatif au Livre I^{er} du Code de l'environnement et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'ils soutiennent que "la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en expliquant avoir examiné la question de l'indépendance de l'auteur de l'étude d'incidences sans avoir constaté les éléments flagrants mettant en cause l'indépendance de l'intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques (IGRETEC) et sans avoir pris par conséquent la décision de la récuser, comme le prévoit l'article R. 73 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2005"; qu'ils constatent que parmi les 29 sociétés porteuses de l'agrément "auteurs d'études d'incidences sur l'environnement", IGRETEC est la seule intercommunale de développement économique; qu'ils voient dans les éléments de fait suivants la preuve du manque d'impartialité de l'auteur de l'étude d'incidences :

- "dans la mesure où elle développe elle-même de nombreux zonings industriels dans la région de Charleroi, IGRETEC se trouve dans une position de conflit d'intérêts qui l'empêche de remplir de manière indépendante une étude d'incidences portant précisément sur la modification du plan de secteur en vue d'y inscrire une nouvelle zone d'activité économique industrielle"; selon eux, IGRETEC "aura naturellement tendance à minimiser les incidences négatives sur l'environnement de toute nouvelle zone d'activité économique au plan de secteur";
- la quasi intégralité des membres du conseil d'administration d'IGRETEC "sont des élus politiques représentatifs des formations politiques qui constituent le Gouvernement" et notamment "une large majorité d'élus du parti socialiste, parti politique auquel appartiennent le Ministre Président Demotte et le Ministre wallon de l'économie Marcourt"; or, précisément, observent-ils, "à plusieurs reprises, dans divers médias régionaux et nationaux, plusieurs membres du Gouvernement dont Messieurs Demotte et Marcourt ont fait des déclarations indiquant que le "projet Colruyt Ollignies" "Projet Ghislenghien IV" "Projet Orientis" ou encore "Zoning logistique Ollignies" était bouclé, qu'il allait aller très vite et qu'il n'y avait plus qu'à réaliser l'étude d'incidences et l'enquête publique"; autant de déclarations qui indiquent, selon eux, "que l'issue du dossier était connue avant la réalisation de l'étude" ; en réplique, ils ajoutent qu'"au regard des liens existant entre les membres du conseil d'administration d'IGRETEC et les élus politiques, ces interventions étaient également de nature à générer un doute concernant l'indépendance et l'impartialité" de l'auteur de l'étude

d'incidences et qu'un doute légitime suffit; ils citent l'arrêt du Conseil d'Etat n° 167.303 du 30 janvier 2007;

- l'examen de l'étude d'incidences confirme, selon eux, le manque d'impartialité d'IGRETEC; ainsi, par exemple :
 - "à la page 32 du résumé non technique, en se référant à l'implantation pressentie de la société Colruyt, IGRETEC avalise sans le remettre en question le chiffre de 1000 emplois créés, sans tenir compte du fait que les emplois Colruyt seront essentiellement des emplois déplacés, vu que le nouveau centre logistique de Colruyt ne fera que se substituer à son centre logistique actuel; l'impact de ces très nombreux déplacements d'emploi n'est absolument pas étudié";
 - "le fait qu'IGRETEC, pour la recherche des alternatives de localisation, n'ait pas jugé nécessaire de remettre en cause le territoire de référence (limité à la zone IDETA-EST), fixé dans l'arrêt du Gouvernement wallon adoptant le contenu de l'étude d'incidences, ce qui implique l'exclusion - malgré leur proximité géographique - de sites intéressants situés sur le territoire de la Commune d'Ath (voir avis de la CRAT, Mon. 16/2/11, p. 11530)";
 - "le fait qu'IGRETEC émette la possibilité de ne pas retenir en compensation une des (deux) zones situées en ZACC à Deux Acren (site n° 1) pour le motif qu'elle présente "plusieurs atouts défendant un certain potentiel d'urbanisation" (étude d'incidences, p. 140); or les sites n° 1 et 2 situés à Deux Acren présentent tous (deux) un potentiel d'urbanisation comparable; au contraire, sous l'angle de l'intérêt écologique, il faudrait incontestablement privilégier l'urbanisation du site n° 2 à la place du site n° 1 (p. 125 de l'étude d'incidences); il semblerait que la réelle motivation de ne pas reprendre le site n° 1 parmi les compensations soit tout simplement qu'il appartient au mari de l'échevine lessinoise Demecheleer, laquelle se trouve dans la majorité au conseil communal de Lessines avec des membres du même parti politique que la majorité des administrateurs d'IGRETEC";
 - "le fait que l'étude d'incidences présente des lacunes majeures en ce qui concerne l'analyse des conséquences sonores de l'implantation de la nouvelle zone d'activité économique industrielle, l'impact de cette nouvelle zone sur les maisons situées à l'intérieur de son périmètre ainsi que l'impact du bâtiment de 30 mètres de haut projeté par Colruyt";

qu'en réplique, les requérants développent la même argumentation, soulignant que les habitants des différentes communes concernées ont exprimé leurs inquiétudes relativement à l'indépendance et l'impartialité d'IGRETEC dans le cadre des enquêtes publiques; qu'ils se réfèrent à l'arrêt EBENS et HANSSENS, n° 167.303 du 30 janvier 2007, selon lequel "il suffit qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez le requérant un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute

impartialité"; qu'ils concluent que "la décision du Gouvernement de ne pas récuser IGRETEC est entachée d'illégalité, que par application de l'article 159 de la Constitution, cette illégalité entraîne l'illégalité de l'étude d'incidences litigieuse et de l'acte attaqué"; que, dans leur dernier mémoire, ils répètent leur argumentation, précisant qu'IGRETEC est la seule intercommunale de développement économique à avoir été agréée pour réaliser des études d'incidences;

Considérant que l'arrêt n° 221.857, du 20 décembre 2012, précité, a rouvert les débats sur ce moyen pour les motifs suivants :

" Considérant que l'arrêté attaqué est motivé notamment comme suit :

« [...]

II. Remise en cause de la qualité de l'étude d'incidences

Considérant que des réclamants remettent en cause l'indépendance de l'auteur de l'étude par rapport à l'IDETA et au Gouvernement wallon;

Considérant que des réclamants s'étonnent que le marché public ait pu être conclu avec l'auteur d'étude avant la publication au Moniteur belge de l'arrêté fixant le contenu de l'étude d'incidences;

Considérant que des réclamants remettent en cause la qualité et la complétude de l'étude ainsi que l'impartialité de son auteur notamment sur les impacts visuels, les nuisances sonores, la mobilité, les incidences sur les eaux de surface et souterraines, les pollutions aériennes, les coûts de mise en œuvre et les incidences sur les biens matériels et patrimoniaux;

Considérant que dans son avis du 28 août 2010, "le CWEDD estime que l'auteur a livré une étude de qualité satisfaisante"; qu'il précise également que "l'autorité compétente y trouvera les éléments pour prendre sa décision";

Considérant que dans son avis du 7 septembre 2010, "la CRAT estime que l'étude d'incidences est de bonne qualité"; qu'elle estime que "nonobstant l'absence d'une analyse sur les possibilités de valorisation des effluents d'élevage, (...) l'étude d'incidences répond clairement à toutes les thématiques liées au projet de plan";

Réponse

Considérant que l'article R.82 du Code de l'environnement stipule que pour tout projet soumis à étude d'incidences sur l'environnement, le CWEDD remet un avis sur la qualité de l'étude d'incidences et sur l'opportunité environnementale du projet à l'autorité qui l'a sollicité;

Considérant que la question de l'indépendance de l'auteur d'étude a été examinée par le Gouvernement wallon qui a décidé de ne pas récuser l'auteur de l'étude choisi par l'IDETA;

Considérant qu'au regard des avis du CWEDD et de la CRAT, le Gouvernement wallon estime ne pas avoir à remettre en doute la qualité et la complétude de l'étude d'incidences;

Considérant qu'aucune disposition légale n'impose d'attendre la publication de l'arrêté du Gouvernement wallon adoptant le contenu de l'étude d'incidences au Moniteur belge avant de notifier l'attribution du marché de services;

[...]»;

Considérant que l'article D.6, 8°, du Livre I^{er} du Code de l'environnement définit l'étude d'incidences comme étant «l'étude scientifique réalisée par une personne agréée dont l'objet est d'identifier, décrire et évaluer de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects, synergiques ou cumulatifs, à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, d'un projet sur l'environnement, et de présenter et évaluer les mesures envisagées pour éviter, réduire les effets négatifs du projet sur l'environnement et, si possible, y remédier»; que l'article R.73 du même code dispose que «toute personne choisie en qualité d'auteur d'étude d'incidences peut être récusée si elle se trouve dans des conditions susceptibles de mettre en cause l'indépendance de l'exercice de sa mission»;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'indépendance et l'impartialité de l'auteur de l'étude d'incidences sont des qualités substantielles qui ne peuvent prêter à soupçon; qu'en d'autres termes, il ne peut subsister le moindre doute légitime; qu'ainsi, il ne peut être admis que l'étude soit confiée, au choix du demandeur, à une personne ayant participé à l'élaboration du projet, à la conception ou à la motivation de la demande, ou encore à une personne avec laquelle le demandeur entretient des relations privilégiées;

Considérant, par ailleurs, que l'absence de récusation expresse de l'auteur de l'étude d'incidences n'empêche pas de mettre ultérieurement en doute l'indépendance et l'impartialité de l'auteur de l'étude;

Considérant que, compte tenu de ces règles et principes, le fait que l'auteur de l'étude d'incidences s'occupe lui aussi de développer des zonings industriels comparables en tous points à celui que l'auteur de la demande d'inscription de la nouvelle zone d'activité économique industrielle veut développer, pourrait être de nature à justifier la critique selon laquelle l'auteur de l'étude serait tenté de minimiser les impacts du projet sur l'environnement; qu'il en est d'autant plus ainsi qu'il apparaît qu'IGRETEC et IDETA sont membres de la S.C.R.L. WALLONIE DEVELOPPEMENT, constituée le 8 juin 2005 avec d'autres intercommunales wallonnes; que, selon l'article 3 des statuts, l'objet social de cette société, est «l'harmonisation et le développement des positions et des actions des intercommunales de développement économique sur les sujets communs qui constituent leur objet social, la promotion, la défense et la valorisation des compétences des intercommunales de développement économique, la stimulation de la communication, de la coopération et de la sous-traitance entre elles»; qu'à ce stade, une apparence de partialité, qui suffit à disqualifier l'auteur de l'étude d'incidences choisi, ne peut pas être exclue;

Considérant que cet élément n'a cependant pas fait l'objet d'un débat contradictoire; qu'il y a dès lors lieu de rouvrir les débats afin que les parties puissent exposer leurs arguments et qu'un rapport complémentaire soit déposé sur ce point";

Considérant, au préalable, que la partie intervenante revendique l'application de l'article 42bis, alinéa 8, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), à l'exclusion de l'article R.73 du Code de l'environnement, s'agissant de l'évaluation des incidences d'un plan d'aménagement du territoire; que l'article 42bis, alinéa 8,

précité, porte que l'auteur d'une étude d'incidences peut être récusé par le gouvernement; qu'il en ressort que la même exigence d'impartialité s'applique à l'auteur d'une étude d'incidences d'un tel projet, lequel doit être agréé non seulement en vertu du CWATUPE, mais aussi en vertu du Code de l'environnement;

Considérant que s'il était permis de s'interroger sur l'impartialité de l'auteur de l'étude d'incidences en raison du champ d'activités commun entre ce dernier et le promoteur, qui aurait pu inciter l'auteur à minimiser en soi les impacts d'une zones d'activités économiques industrielles (Z.A.E.I.), quel que soit le lieu géographique, encore faut-il que cette interrogation soit confortée au moins par des indices objectifs autres que ceux tenant à la qualité de l'auteur de l'étude d'incidences; que les mémoires complémentaires déposées par les parties adverse et intervenante et les pièces y annexées permettent d'établir que l'appartenance d'IGRETEC et d>IDETA à la S.C.R.L. DEVELOPPEMENT WALLONIE ne constitue pas un indice suffisant d'une apparence de partialité; qu'il ressort ainsi des pièces jointes au mémoire complémentaire de la partie intervenante que la S.C.R.L. DEVELOPPEMENT WALLONIE constitue une union professionnelle regroupant les intercommunales de développement économique couvrant le territoire de la Wallonie; que l'objet social, décrit à l'article 3 des statuts et cité ci-dessus, même s'il implique une entraide entre les intercommunales, ne suffit pas à démontrer ipso facto un manque d'impartialité voire une apparence de partialité, s'agissant de la réalisation d'une étude d'incidences par l'intercommunale IGRETEC qui dispose des agréments requis; qu'à cet égard, la partie intervenante écrit ce qui suit :

" Ce regroupement a permis entre autres la création d'un site internet unique plus aisé d'accès pour les éventuels investisseurs en Wallonie [...], la discussion et partant l'uniformisation des demandes des intercommunales de développement économique à l'égard du Pouvoir wallon ainsi que l'échange de bonnes pratiques dans le secteur.

Cette société n'a pas pour objet de discuter de projet particulier, mais de partager les bonnes pratiques et harmoniser les positions des intercommunales en matière de développement économique.

L'uniformisation des pratiques et des positions intègre d'ailleurs le développement durable et a intégré le cinquième considérant précédant la directive 2001/42/CE.

[...]

L'existence de cette société ne saurait induire un doute légitime quant à l'indépendance de l'IGRETEC vis-à-vis de l>IDETA dans le cadre de la réalisation d'une étude d'incidences";

Considérant que, d'un autre côté, l'intercommunale IGRETEC n'a pas participé à l'élaboration du projet et n'a donc pas été amenée à évaluer sa propre tâche; que, par ailleurs, comme le relève l'intervenante, IGRETEC n'a pas d'intérêt à favoriser la création de cette nouvelle Z.A.E.I, qui peut s'avérer concurrente des

Z.A.E.I. qu'elle gère dans la même province; qu'ensuite, IGRETEC a été désigné comme auteur d'étude d'incidences à la suite d'un marché public au terme duquel ladite intercommunale a déposé la meilleure offre; qu'enfin, il n'existe aucune connexion entre les deux intercommunales, autre que celle de leur participation à la S.C.R.L. DEVELOPPEMENT WALLONIE; que les membres qui les composent sont distincts;

Considérant qu'aucun indice d'une absence d'impartialité ne peut être déduit de la circonstance que l'intercommunale est composée d'élus politiques, et notamment de membres du parti socialiste auquel appartiennent les ministres DEMOTTE et MARCOURT, lesquels auraient fait des déclarations dans la presse à propos de l'état d'avancement du projet litigieux; qu'y voir un manque d'impartialité et d'indépendance relève du procès d'intention; que les requérants s'abstiennent d'ailleurs de démontrer la réalité des faits qu'ils invoquent, leur dossier ne contenant aucune pièce à ce sujet;

Considérant qu'en ce qui concerne l'étude d'incidences elle-même, les affirmations des requérants, à les supposer exactes, pourraient éventuellement servir de fondement à un moyen dénonçant des lacunes ou des erreurs de l'étude, encore qu'elles ne sont pas énoncées au deuxième moyen; qu'on n'aperçoit cependant pas en quoi, à défaut d'autres éléments, elles démontreraient un manque d'indépendance ou d'impartialité de la part de l'auteur de l'étude d'incidences; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'à la suite de l'audience du 25 octobre 2012, à laquelle l'affaire a été plaidée, l'arrêt n° 221.857 du 20 décembre 2012 a rouvert les débats en ce qui concerne le premier moyen, accordant aux parties adverse et intervenante un délai de trente jours pour déposer un mémoire complémentaire, accordant aux parties requérantes un délai identique pour déposer leur mémoire complémentaire à partir de la notification des mémoires des parties adverse et intervenante, chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction, et réservant les dépens;

Considérant qu'à l'audience du 19 septembre 2013, seul le premier moyen a été examiné en suite de la réouverture des débats;

Considérant que, à cette audience du 19 septembre 2013, le siège était constitué différemment de celui de l'audience du 25 octobre 2012; que, eu égard à la différence de siège, un premier arrêt sera rendu sur ce premier moyen et un second arrêt sur les autres moyens,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le premier moyen n'est pas fondé.

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre,
le vingt-quatre septembre deux mille treize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.