

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.055 du 12 septembre 2017

A. 219.146/XIII-7658

En cause : **la Société coopérative à responsabilité limitée
INTERCOMMUNALE POUR LA GESTION
ET LA RÉALISATION D'ÉTUDES TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**, en abrégé **IGRETEC**,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 mai 2016, la société coopérative à responsabilité limitée (S.C.R.L.) INTERCOMMUNALE POUR LA GESTION ET LA RÉALISATION D'ÉTUDES TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES, en abrégé IGRETEC, demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'article 2 de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne du 25 février 2016 renouvelant l'agrément de la requérante en tant qu'auteur d'études d'incidences sur l'environnement en Région wallonne, et énonçant : «IGRETEC ne réalise pas les études d'incidences sur l'environnement pour les projets situés au sein des communes qui lui sont affiliées»", et, d'autre part, l'annulation du même acte attaqué.

II. Procédure

Un arrêt n° 235.973 du 4 octobre 2016 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 14 octobre 2016 par la partie requérante.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Vinciane FRANCK, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 avril 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 mai 2017 à 09.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Yvan TOURNAY, loco M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane FRANCK, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 235.973 du 4 octobre 2016, précité.

Il y a lieu de rappeler que, par un arrêté ministériel du 25 février 2016, le renouvellement de l'agrément en tant qu'auteur d'études d'incidences est octroyé à la requérante pour une durée de cinq ans en ce qui concerne les catégories de projets 1 (aménagement du territoire, urbanisme, activités commerciales et de loisirs), 4 (processus industriels relatifs à l'énergie) et 6 (gestion des déchets), pour une durée de trois ans en ce qui concerne les catégories de projets 5 (processus industriels de transformation de matières) et 8 (permis liés à l'exploitation agricole).

L'article 2 de cet arrêté spécifie cependant qu'IGRETEC, "ne réalise pas les études d'incidences sur l'environnement pour les projets situés au sein des communes qui lui sont affiliées". Il s'agit de la disposition attaquée en l'espèce, laquelle s'appuie sur les motifs suivants :

" [...]

Considérant [...] qu'IGRETEC est une intercommunale notamment spécialisée dans la gestion de zonings industriels et les études en matière de développement économique de la région de Charleroi; que dès lors, afin de garantir la neutralité du bureau et d'éviter tout problème de conflit d'intérêts, il conviendrait qu'IGRETEC ne réalise pas les études d'incidences sur l'environnement des projets situés au sein des communes qui lui sont affiliées;

[...]".

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Un premier moyen est pris de la méconnaissance du principe d'audition et de l'excès de pouvoir en ce que la requérante n'a pas eu l'occasion de faire valoir son point de vue sur la mise en cause de son aptitude à réaliser des études d'incidences de manière impartiale à propos de projets situés au sein des communes qui lui sont affiliées. La requérante soutient que la mesure d'exclusion litigieuse n'aurait pas pu être prise avant qu'elle ait eu préalablement l'occasion d'être entendue à ce sujet.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que la requérante expose elle-même dans sa requête qu'une audition d'IGRETEC par la CRAT a eu lieu le 8 janvier 2016, que la question de l'indépendance d'IGRETEC en cas de réalisation d'une étude d'incidences sur le territoire d'une de ses communes associées fut posée, qu'il fut répondu qu'IGRETEC n'avait jamais réalisé une étude d'incidences sur commande de ses associés et qu'elle n'avait jamais pu faire l'objet d'une récusation en application des articles R.73 à R.75 du Code de l'environnement.

Elle cite ensuite l'avis de la CRAT, notamment en ce qu'il indique que M. CHARLOT a été auditionné le 8 janvier 2016 dans le cadre de la demande de renouvellement d'agrément d'IGRETEC. Elle en déduit que la requérante a eu la possibilité de faire valoir ses observations quant au respect de l'indépendance et de

l'impartialité dont elle doit faire preuve dans le cadre de la réalisation d'études d'incidences sur le territoire des communes qui lui sont affiliées. Selon elle, le principe *audi alteram partem* a dès lors été respecté, ce respect n'impliquant pas, suivant la jurisprudence du Conseil d'État, que l'audition soit exclusivement réalisée par l'auteur de l'acte attaqué.

C. Le mémoire en réplique

La requérante affirme que l'avis de la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT), dont fait état la partie adverse, ne relate en rien la réponse de M. CHARLOT, en ne justifiant le caractère conditionnel de son avis que par la circonstance que, selon elle, le bureau d'études d'IGRETEC ne devrait pas réaliser d'études d'incidences portant sur des projets relatifs au développement économique et à l'aménagement du territoire situés dans les communes affiliées.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, l'applicabilité du principe du droit d'être entendu n'est pas discutée, que si ce principe n'est pas soumis à un formalisme strict, l'audition doit néanmoins se produire de manière utile et que, selon le Conseil d'État, l'administré doit en principe être préalablement informé des faits et de la nature de la mesure que l'autorité envisage de prendre le concernant.

Elle relève qu'en l'espèce, elle n'a été informée ni de l'objection qui pourrait être soulevée ni des conséquences que l'autorité pouvait être amenée à en tirer. En outre, à son estime, si l'audition ne doit pas nécessairement être menée devant l'autorité compétente pour prendre la décision, elle serait dépourvue de tout sens et de toute portée si cette autorité n'était pas informée, fût-ce en substance, de l'argumentation développée par l'administré. Elle constate qu'en l'occurrence, à supposer même qu'IGRETEC ait été entendue utilement, ce qu'elle conteste, l'avis de la CRAT ne contient pas la moindre explication sur les réponses apportées par le représentant d'IGRETEC lors de cette audition. L'avis de la CRAT ne mentionnerait même pas que cette question fut évoquée dans les termes indiqués par la requête de sorte que l'autorité n'aurait même pas su que cette question avait été évoquée lors de l'audition par la CRAT.

IV.2. Examen

L'article 2 de l'arrêté ministériel attaqué qui restreint la portée géographique de l'agrément de la requérante comme auteur d'études d'incidences, qui a lui a été reconnue jusqu'alors, doit être considéré comme une mesure grave.

Dans une telle hypothèse, le principe *audi alteram partem* trouve à s'appliquer. Ce principe suppose que l'intéressé ait connaissance au préalable de la mesure que l'autorité administrative envisage d'adopter et des éléments sur lesquels elle se fonde, et qu'il puisse s'en expliquer utilement, de sorte que l'autorité puisse ensuite exercer son pouvoir d'appréciation en toute connaissance de cause.

En l'espèce, si la requérante évoque elle-même l'audition de son représentant devant la CRAT et qu'elle mentionne également elle-même les éléments de réponse qui ont été fournis par son représentant à la question posée sur son indépendance en cas de réalisation d'études d'incidences sur le territoire de ses communes associées, il reste que la partie adverse ne dément pas que la requérante n'a pas été avertie de la question que se posait la CRAT à propos de son impartialité, ni de la restriction de son agrément que se proposait de prendre la partie adverse. La requérante n'a dès lors pu préparer l'audition de son représentant sur ce point, qui n'a pas non plus été informé de la mesure envisagée.

Par ailleurs, si le principe *audi alteram partem* ne requiert pas que le destinataire de la décision attaquée soit entendu par l'auteur même de celle-ci, encore faut-il que l'auteur de l'acte soit informé de l'argumentation développée par l'intéressé.

En l'espèce, il ressort de l'avis de la CRAT, transmis au ministre compétent, que celui-ci ignorait la question soulevée par la CRAT lors de son audition ni ne connaissait la réponse apportée par le représentant de la requérante.

Le premier moyen est fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête

Un troisième moyen est pris de la violation de l'article R.68 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

La requérante soutient que la décision statuant sur la demande d'agrément ne peut que fixer la durée de celui-ci et les catégories de projets pour lesquelles le bénéficiaire est susceptible de réaliser des études d'incidences. Elle

affirme qu'il n'appartient pas à l'auteur de l'acte de limiter le champ territorial de l'agrément en raison de la prétendue partialité de l'auteur agréé.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que la requérante n'explique pas en quoi l'article R.68 du Code de l'environnement est violé et que, sur ce point, le moyen est imprécis et, partant, irrecevable.

Par ailleurs, elle soutient que le renouvellement de l'agrément respecte scrupuleusement l'article R.68, précité, puisqu'il fixe, dans les limites de temps prescrites, la durée de l'agrément accordé et les catégories de projets visés, conformément à l'article R.58 du même Code. Selon elle, l'article 2 de l'arrêté ministériel, dont l'annulation est demandée, ne viole pas l'article R.68 précité.

Quant à l'incompétence de l'auteur de l'acte invoquée au moyen, rien n'empêcherait *a priori* l'autorité administrative d'assortir sa décision d'une condition limitant le champ territorial de l'agrément qu'elle accorde, sur la base d'un risque de partialité. "L'inverse ne serait pas davantage démontré par la requérante qui n'identifie pas non plus l'autorité qui, selon elle, serait compétente pour ce faire".

C. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante répète que l'article R.68, précité, ne permet à l'autorité statuant sur la demande d'agrément que de fixer la durée de celui-ci et les catégories de projets pour lesquelles le bénéficiaire est susceptible de réaliser des études d'incidences et que cette disposition ne permet donc pas de limiter le champ territorial de l'agrément.

Elle estime que l'article D.70 du Code de l'environnement ne peut pas fournir un fondement légal suffisant pour la décision attaquée parce que les termes de cette disposition ne permettent pas au gouvernement de restreindre le champ d'action territorial de l'agrément.

Elle écrit que "si, dans un régime où les pouvoirs sont d'attribution, le Gouvernement ne pouvait ainsi limiter le champ territorial de l'agrément, il y a bien incompétence de l'auteur de l'acte". Elle observe qu'un requérant qui conteste cette compétence n'est pas tenu de proposer un autre auteur qui pourrait, lui, être compétent. Elle soutient qu'en l'espèce, la matière échappe à l'auteur de l'acte, non parce qu'un autre auteur serait compétent mais parce qu'il n'était pas habilité à décider ce qu'il a décidé.

V.2. Examen

L'article D.70 du Livre I^{er} du Code de l'environnement tel qu'applicable au cas d'espèce dispose comme suit :

" Le Gouvernement agréé, selon les critères et une procédure qu'il détermine, les personnes physiques et morales qui peuvent être chargées d'effectuer des études d'incidences sur l'environnement; il détermine les règles d'octroi et de retrait de l'agrément. L'agrément peut, notamment, être retiré temporairement ou définitivement, lorsqu'après un premier avertissement dûment notifié, le Gouvernement constate la qualité manifestement médiocre d'une étude. Le CWEDD doit être consulté avant tout retrait d'agrément, de même que la Commission régionale d'aménagement du territoire dans le cas d'une étude d'incidences relative à un plan d'aménagement visé à l'article 1^{er} du CWATUP lorsque l'étude d'incidences de qualité manifestement médiocre est relative à un plan d'aménagement ou à un projet d'aménagement du territoire, d'urbanisme ou d'infrastructure.

Le Gouvernement détermine les cas où, pour la réalisation d'une étude, une personne agréée peut être récusée".

L'article R.68 du même Code, qui exécute l'article D.70, précité, dispose, quant à lui, comme suit :

" La décision statuant sur la demande d'agrément fixe la durée de celui-ci et les catégories de projets définies à l'article 58 pour lesquelles le bénéficiaire est susceptible de réaliser des études d'incidences.

La durée d'agrément ne peut excéder 5 ans".

L'article R.68, précité, n'envisage que la durée des agréments à accorder et les catégories de projets pour lesquelles l'agrément peut être accordé. Une mesure de restriction du champ d'action territorial de l'agrément telle que la disposition attaquée n'entre pas dans ses prévisions.

Toutefois, l'exigence d'impartialité dans le chef des auteurs d'études d'incidences constitue un impératif catégorique qui doit sous-tendre l'ensemble du régime d'agrément des auteurs de ces études. Au regard de cette exigence rigoureuse, au point que même un soupçon de partialité n'est pas tolérable, il est permis de considérer que l'article R.68 précité n'a pas épuisé le pouvoir de la partie adverse d'exécuter l'article D.70 du Code de l'environnement. Ainsi, l'article D.70, combiné au principe d'indépendance et d'impartialité des auteurs d'études d'incidences, peut fournir le fondement légal nécessaire à l'adoption de la mesure attaquée. En conséquence l'article R.68 n'a pas été violé et l'auteur de l'acte attaqué n'a pas dépassé les limites de sa compétence.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VI. Quatrième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête

Un quatrième moyen est pris de la violation des articles R.73 et R.75 du Code de l'environnement et de l'excès de pouvoir.

La requérante fait valoir que, lorsque l'indépendance de l'auteur d'études d'incidences est mise en cause, c'est le mécanisme de la récusation prévu par les dispositions visées au moyen qui doit être proposé au ministre et, le cas échéant, mis en œuvre.

B. Le mémoire en réponse

Se référant à l'arrêt n° 221.858, WAELS et consorts, du 20 décembre 2012, la partie adverse rappelle que l'absence de récusation expresse de l'auteur d'études d'incidences n'empêche pas de mettre ultérieurement en doute son indépendance et son impartialité.

C. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante réplique que, "si l'absence de récusation n'empêche pas que soit contestée, ultérieurement, l'indépendance et l'impartialité de l'auteur d'études, cet enseignement n'est pas transposable en l'espèce". Elle affirme que "la mise en cause de l'impartialité et de l'indépendance suppose, pour convaincre, que des indices soient présentés qui soient objectifs et «autres que ceux tendant à la qualité de l'auteur d'études d'incidences» (Waels et consorts, n° 224.804)".

Elle observe que le Code de l'environnement prévoit la possibilité de récuser une personne choisie en qualité d'auteur d'études d'incidences et que, pour le surplus, le manque d'indépendance ou d'impartialité de cet auteur peut être invoqué ultérieurement à l'appui d'un recours, mais qu'aucune disposition dudit Code ne permet de limiter, pour manque d'impartialité ou d'indépendance, le champ territorial de l'activité à exercer par l'auteur agréé. Dès lors, selon elle, il faut nécessairement considérer que, lorsque l'indépendance de l'auteur d'études d'incidences est mise en cause, c'est le mécanisme de la récusation qui doit être mis en œuvre. Elle ajoute que, le cas échéant, ultérieurement, un moyen pris de l'absence d'impartialité et d'indépendance pourra être pris.

À son estime, "il faudra donc procéder à une analyse concrète des circonstances de la cause, au cas par cas, pour estimer qu'il y a, dans telle ou telle espèce, un manque d'indépendance ou d'impartialité". Elle conclut que l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait juger lui-même de son absence d'indépendance ou d'impartialité, la réglementation ne lui donnant le pouvoir de le faire que conformément aux dispositions des articles R.73 à R.75 du Code de l'environnement.

Dans son dernier mémoire, la requérante répète son argumentation.

VI.2. Examen

La mesure attaquée constitue un mécanisme préventif qui ne fait pas double emploi avec les articles R.73 et R.75 du Code de l'environnement et ne s'y substitue pas. Au contraire de la mesure attaquée, ces dispositions prévoient un mécanisme de récusation individuelle et *a posteriori*. Tout en poursuivant la même finalité - garantir la neutralité, l'indépendance et l'objectivité des auteurs d'études d'incidences -, les deux mécanismes diffèrent et peuvent être considérés comme complémentaires. Pour les raisons indiquées dans le cadre de l'examen du troisième moyen, la mesure attaquée est compatible avec les dispositions visées au moyen, qui n'ont dès lors pas été violées.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VII. Étendue de l'objet du recours

La partie requérante ne demande l'annulation que du seul article 2 de l'arrêté ministériel, qui limite le ressort géographique dans lequel elle est agréée pour réaliser des études d'incidences.

Toutefois, le caractère dissociable de cette disposition de la décision de renouvellement de l'agrément n'apparaît pas d'évidence. En conséquence, prononcer l'annulation du seul article 2 de l'arrêté ministériel reviendrait à réformer ledit arrêté, ce qui excède la compétence du Conseil d'État.

Le Conseil d'État ne peut non plus annuler la totalité de l'arrêté ministériel sous peine de statuer *ultra petita*.

En conséquence, le recours est rejeté.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure de 700 euros à la charge de la partie requérante. Il y a lieu d'y faire droit.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le douze septembre deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PAQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier,

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.