CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.688 du 6 février 2024

A. 228.406/XIII-8687

En cause : **la société anonyme INDUSTRIE DU BOIS VIELSALM ET CIE**,
ayant élu domicile chez
M^e Julia MESS, avocat,
rue du Stordoir 67
5030 Gembloux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société coopérative à responsabilité limitée SOCIÉTÉ WALLONNE DES EAUX,
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 juin 2019 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 23 août 2019 par lequel le ministre de l'Environnement refuse de lui délivrer sur recours un permis d'environnement ayant pour objet le forage et l'exploitation d'une nouvelle prise d'eau afin d'alimenter une industrie de traitement du bois dans son établissement situé rue des Épicéas n° 9 à Vielsalm.

II. Procédure

Par une requête introduite le 26 juillet 2019, la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) Société wallonne des eaux (SWDE) a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 21 août 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 janvier 2024.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Bernard Francis *loco* M^e^ Julia Mess, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e^ Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Alexis Joseph, *loco* M^e^ Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section a été entendue en son avis conforme.

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

1. Le 4 octobre 2018, la partie requérante introduit une demande de permis d'environnement ayant pour objet le forage et l'exploitation d'une nouvelle prise d'eau afin d'alimenter une industrie de traitement du bois située rue des Epicéas n° 9 à Vielsalm sur un bien cadastré 1ère division, section B, n° 1809w.

La demande porte sur une capacité d'eau maximale de 80.000 m³/an ; 220 m³/jour ; 10 m³/heure.

Il s'agit d'une installation de classe 2 selon l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à études d'incidences et des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol.

Le bien concerné par la demande est situé en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Bastogne.

2. Le 19 octobre 2018, le fonctionnaire technique accuse réception du dossier complet de la demande.

3. Une enquête publique est organisée du 29 octobre au 13 novembre 2018. Elle suscite 96 lettres de réclamation, dont l'une émane de la partie intervenante.

4. Le 29 octobre 2018, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) estime qu'il est compliqué de donner un avis dans la mesure où certaines informations sont manquantes. Elle demande au collège communal de solliciter diverses informations et l'avis de la SWDE.

5. Le 13 novembre 2018, le département de la nature et des forêts (DNF) émet un avis favorable.

6. Le 14 novembre 2018, la cellule environnement du département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme donne un avis favorable sous une réserve.

7. Le 16 novembre 2018, la direction des Eaux souterraines du département de l'Environnement et de l'Eau transmet un avis défavorable.

8. Le 19 novembre 2018, la partie requérante adresse à la commune de Vielsalm un courrier destiné à apporter certaines précisions sur son projet.

9. À cette même date, le collège communal de Vielsalm émet un avis préalable défavorable.

10. Le 14 décembre 2018, le fonctionnaire technique lui transmet son rapport de synthèse accompagné d'une proposition de décision de refus.

11. Le 24 décembre 2018, le collège communal refuse de délivrer le permis d'environnement sollicité.

12. Le 17 janvier 2019, la partie requérante introduit contre cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon qui le réceptionne le lendemain.

13. Le 18 février 2019, la direction des Eaux souterraines fait parvenir un second avis défavorable.

14. Le 4 mars 2019, la SWDE envoie au département des permis et autorisations du SPW une note d'observations contenant des arguments contre le projet de forage.

15. Le 5 mars 2019, le fonctionnaire technique décide de la prorogation de trente jours du délai de transmission du rapport de synthèse.

16. Le 3 avril 2019, il communique au ministre de l'Environnement son rapport de synthèse assorti d'une proposition de refus.

17. Le 23 avril 2019, le ministre décide de refuser de délivrer le permis d'environnement sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 10 de la Constitution, du principe de bonne administration, en particulier des principes de transparence, de prévisibilité et d'impartialité qui en découlent, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de la motivation interne ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une première branche, elle considère que l'acte attaqué n'est pas motivé en la forme dès lors qu'il se base uniquement sur le rapport de synthèse du 3 avril 2019, lequel ne rencontre pas les arguments soulevés dans son recours administratif, que les avis techniques déposés à l'appui de ce rapport n'y sont pas mentionnés et que celui-ci ne comporte aucune argumentation pour les invalider.

En une seconde branche, elle estime que l'acte attaqué est dépourvu de motivation interne. Elle soutient que les arguments juridiques et techniques qu'elle a avancés dans son recours et dans la note de son conseiller technique jointe à celui-ci ne sont pas mentionnés et ne trouvent aucune réponse dans la décision attaquée.

Elle précise que ces arguments concernent le fait que la prise d'eau ne peut avoir d'incidences sur d'autres prises d'eau existantes, l'absence de risque de pollution, la circonstance qu'il n'y a aucune raison d'avantager la prise d'eau de Spanolux, l'équivalence du « bilan » en volume d'eau dès lors que l'autorisation sollicitée entraînera une diminution de l'eau livrée par le réseau public, la qualité de l'eau provenant du forage privé, plus compatible avec les exigences environnementales et non nuisible au fonctionnement de ses installations et, enfin, le fait que la continuité dans la fourniture de l'eau nécessaire à celles-ci sera désormais garantie, ce qui n'est pas le cas actuellement.

B. Le mémoire en réplique

S'agissant de la première branche, elle soutient que la reconnaissance, dans le mémoire en réponse, que le rapport de synthèse sur lequel l'acte attaqué est basé ne comporte pas de réponse aux arguments techniques qu'elle a avancés et qui contredisent les arguments de la décision de refus de première instance suffit à démontrer un défaut de motivation formelle.

S'agissant de la seconde branche, elle soutient que les justifications figurant dans le mémoire en réponse ne sont pas fondées sur des bases scientifiques et ne peuvent couvrir *a posteriori* les irrégularités qui entachent l'acte attaqué. Elle estime que son argumentation n'a pas été rencontrée et qu'une justification abstraite

est contraire aux principes de bonne administration. À son estime, l'autorité de recours ne pouvait raisonnablement pas refuser, même sur la base du principe de précaution, le permis sollicité sans être en mesure de démontrer que la thèse défendue par la demanderesse de permis était erronée.

C. Le dernier mémoire

Elle reconnaît qu'il existe un risque général propre à toute opération de forage mais fait valoir que ce risque est maîtrisable et qu'il n'est pas propre au projet qui fait l'objet de la demande. Elle soutient que la lecture du rapport de son expert ne peut être orientée et que la législation actuelle n'érige pas en condition d'octroi de permis le fait que les environs ne soient pas pollués.

Elle ajoute, s'agissant du risque de rabattement de la nappe, que le rapport de son expert doit être lu dans son ensemble. Selon elle, il ne faut pas confondre une position de principe, empêchant de manière générale toute nouvelle prise d'eau autour d'une source exploitée par la SWDE, et une position technique découlant d'un examen concret.

Elle revient enfin sur le permis d'environnement accordé en 2017 à la société Spanolux. Elle estime que cette autorisation de forage et la décision de refus qui lui est opposée emporte une violation du principe d'égalité dès lors qu'il s'agit de situations comparables.

IV.2. Examen des deux branches réunies

1. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution commandent à l'autorité administrative de traiter de la même manière, en droit, les catégories de personnes qui sont dans une même situation en fait. Elles n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

2. Par ailleurs, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs prescrit que tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

L'obligation de motivation formelle n'implique pas celle d'exposer les motifs des motifs, l'autorité n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte.

L'autorité administrative de recours ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels. Elle n'est pas obligée de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur dans son recours en réformation. Il suffit que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans la décision finale et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation. L'autorité de recours ne doit pas non plus répondre aux arguments qui ne sont pas pertinents.

3. Enfin, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

4. L'article D.169 du Code de l'eau, alors applicable, dispose comme suit :

« Peuvent être soumis à permis d'environnement ou à déclaration suivant les règles prévues par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement :
1° les prises d'eau souterraine et les prises d'eau potabilisable;
2° les prises d'eau, lorsqu'elles sont situées dans une zone d'eau potabilisable;
3° les recharges et essais de recharges artificielles des eaux souterraines;

4° les transferts volontaires d'eau souterraine entre bassins;
5° toutes installations et activités qui peuvent avoir une incidence négative importante mise en évidence par la description des effets de l'activité humaine sur l'état des eaux visée à l'article 17.

Le permis d'environnement portant sur une prise d'eau détermine les droits et obligations du titulaire, et notamment le volume annuel qui peut être prélevé. Il fixe éventuellement les limites piézométriques, ainsi que les limites et le régime du débit de prélèvement. Il vise également les modalités de contrôle du volume d'eau captée.

Le Gouvernement assure une exploitation rationnelle durable des eaux et leur répartition équitable entre les différents titulaires d'un permis d'environnement portant sur une prise d'eau ».

Il découle des termes de cette disposition que les prises d'eau souterraine peuvent être soumises à permis d'environnement ou à déclaration suivant les règles prévues par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Ceci implique que l'autorité appelée à se prononcer sur la demande de permis d'environnement est chargée d'assurer, en vertu de l'article 2 de ce décret, la prévention et la réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer et ce, en vue non seulement de contribuer à la préservation de l'eau mais aussi de contribuer à la gestion rationnelle de l'eau.

Suivant l'alinéa 3 de cette disposition, le Gouvernement est chargé d'une mission plus large relative à une exploitation à la fois rationnelle et durable des eaux, ce qui inclut la protection des eaux souterraines contre la surexploitation. Il s'ensuit que l'autorité chargée de se prononcer sur une demande de permis d'environnement relatif à une prise d'eau souterraine doit se préoccuper non seulement de préserver la qualité de l'eau contre des dangers de pollution mais aussi d'assurer une exploitation rationnelle et durable des eaux conformément à l'article D.1 du Code de l'eau.

5. En l'espèce, l'acte attaqué reproduit le rapport de synthèse du 3 avril 2019 qui se lit notamment comme suit :

« Considérant que la demande concerne le forage d'une nouvelle prise d'eau, dénommée "Puits Foré Epicéas", destinée à alimenter en eau une industrie de traitement du bois ;

Considérant que le second avis de la Direction des Eaux souterraines indique que :

"Considérant que le volume d'exploitation sollicité par le demandeur est de 80.000 m³/an ; 220 m³/jour ; 10 m³/h ;

Considérant que le point de forage envisagé est localisé au droit des terrains du Primaire Salmien (Sm1 et Sm2), constitués de quartzphyllades, phyllades, schistes et grès datés de l'Ordovicien ;

Considérant que la nappe destinée à être exploitée par le forage, au sein de ces formations géologiques, est la nappe du Massif schisto-grèseux du Primaire (masse d'eau RWM100) ;

Considérant que, plus particulièrement, les terrains du Salmien Sm1 et Sm2 que l'on retrouve au droit du site sont repris au niveau de la carte hydrogéologique 56/1-2 Vielsalm-Houvegnez en tant qu'aquiclude à niveaux aquitards du socle cambro-silurien et en tant qu'aquitard à niveau aquifère du socle cambro-silurien ;

Considérant que ces terrains sont considérés comme peu à moyennement perméables, avec des valeurs de conductivité hydraulique estimées de 1 à 5 10^{-6} m/s sur la base d'essais de pompage réalisés dans la région dans un contexte hydrogéologique similaire ;

Considérant la très faible capacité de stockage en eau de ces terrains et leur forte sensibilité aux régimes de précipitations ;

Considérant que ces terrains sont déjà intensément exploités dans la région, et que dès lors la pression quantitative sur la masse d'eau sollicitée est déjà très importante ;

Considérant que les épisodes de sécheresse importante connus ces dernières années amènent à devoir prendre des mesures de régulation de la distribution de l'eau et qu'il est à prévoir que cette situation s'intensifie dans l'avenir en raison des évolutions climatiques observées ; que cette régulation est rendue plus difficile par la multiplication des prises d'eau privées, rendant difficilement maîtrisable la gestion de l'état quantitatif de la masse d'eau et que cette situation est contraire aux objectifs d'une utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau visés à l'article D.1er, § 2, du Code de l'Eau ;

Considérant en particulier la diminution déjà observée des volumes d'eau souterraine mobilisables à partir de ces terrains dans la commune de Vielsalm, en période estivale, avec pour conséquence les restrictions d'usage de l'eau de distribution publique imposées à la population et la nécessité pour la SWDE de procéder à des transferts d'eau par camion pour garantir la continuité de fourniture d'eau durant cette période ;

Considérant que toute augmentation de prélèvements dans cette masse d'eau ne pourra qu'accroître le risque de diminution de la productivité de la source D1 exploitée par la SWDE pour l'alimentation en eau potable de Vielsalm, déjà amorcée lors des travaux du site Spanolux;

Considérant de surcroît que toute augmentation des prélèvements dans cette masse d'eau serait contraire à une gestion durable de celle-ci au sens de la Directive Cadre européenne sur l'eau ;

Considérant que dans le cadre du schéma régional des ressources en eau décidé par le Gouvernement wallon, l'alimentation en eau du zoning de Burtonville sera assurée de manière durable à partir d'une conduite en provenance de Stavelot ;

Considérant que les parcelles adjacentes à la parcelle destinée à l'implantation du forage faisant l'objet de la demande sont toutes concernées par des dossiers de gestion des sols pollués (selon les procédures Décret Sol et Station-service) ;

Considérant que, dans le cadre de l'instruction de ces dossiers de gestion des sols pollués, des pollutions du sol et des eaux souterraines ont été identifiées au droit de ces parcelles ;

Considérant que l'implantation et l'exploitation d'un forage à proximité immédiate de ces zones sont susceptibles de favoriser le transfert de polluants vers la nappe ;

Considérant qu'à ce titre, le demandeur n'exclut pas qu'un forage réalisé dans un tel contexte environnemental représente un risque pour l'état qualitatif de la nappe ;

Considérant qu'autoriser une prise d'eau industrielle privée, d'une part, et à cet endroit, d'autre part, doit être une solution absolument nécessaire à l'exploitant qui ne disposerait pas de solution alternative satisfaisante, la principale solution alternative étant l'alimentation par la distribution publique de l'eau" ;

Considérant que sur la base de ces éléments, la Direction des Eaux souterraines du Département de l'Environnement et de l'Eau émet un avis défavorable sur le projet présenté ;

Considérant qu'il y a lieu de se rallier à l'avis de la Direction des Eaux souterraines du Département de l'Environnement et de l'Eau et de refuser le permis sollicité ».

6. L'auteur de l'acte attaqué précise ensuite qu'il « partage et se rallie à la position et aux motifs développés par le fonctionnaire technique sur recours » et qu'au vu de ces éléments, le permis d'environnement ne peut pas être délivré.

Dès lors que l'auteur de l'acte attaqué indique expressément se rallier au point de vue exprimé par le fonctionnaire technique, que celui-ci se range à l'avis de la direction des eaux souterraines et que ces deux avis sont reproduits dans le corps de la décision de refus, celle-ci contient une motivation formelle.

7. Par ailleurs, la lecture de ces motifs permet de comprendre pour quelles raisons l'autorité n'a pas réservé de suite favorable au recours exercé par la demanderesse de permis.

7.1 Contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'examen auquel a procédé l'autorité est concret et a tenu compte des circonstances de l'espèce, en particulier les épisodes de grande sécheresse intervenus ces dernières années, la très faible capacité de stockage en eau des terrains alentours et l'importance actuelle de la pression quantitative sur la masse d'eau.

Ces raisons permettent de comprendre pourquoi le projet de forage n'a pas été autorisé quand bien même il apporterait, en termes de qualité d'eau et de maintien des pressions, une solution économiquement favorable à la demanderesse de permis et n'aurait aucune d'incidence directe sur les autres prises d'eau existantes, ce qui n'est au demeurant pas établi.

À cet égard, si le conseiller technique de la requérante considère que la prise d'eau appartenant à la SWDE ne sera pas impactée par le projet, l'auteur de l'acte attaqué considère en revanche, après avoir relevé que la pression quantitative sur la masse d'eau sollicitée est déjà très importante, que toute augmentation des prélèvements dans celle-ci ne pourra qu'accroître le risque de diminution de la productivité de la source D1 exploitée par la SWDE pour l'alimentation en eau potable de Vielsalm, déjà amorcée lors des travaux d'aménagement du site Spanolux.

Les appréciations de la requérante et de l'autorité de recours divergent sur les aspects techniques du projet et leurs conséquences. Il n'appartient pas au Conseil d'État, dans le cadre d'un contrôle de légalité, d'intervenir comme arbitre d'appréciations techniques divergentes de la requérante et de l'autorité, sauf à censurer une erreur manifeste d'appréciation dont l'existence n'est pas rapportée en l'espèce.

7.2 S'agissant du risque de pollution de la nappe, la direction des eaux souterraines relève, sans être contredite, que les parcelles adjacentes à celle destinée à l'implantation du forage sont « toutes concernées par des dossiers de gestion des sols pollués » et que le demandeur lui-même n'exclut pas qu'un forage représente un risque pour l'état qualitatif de la nappe.

S'il est exact que l'expert de la demanderesse de permis qualifie ce risque de très faible dans son avis du 9 janvier 2019, il n'en reste pas moins qu'il affirme expressément que ce risque existe, de sorte que le motif critiqué de l'acte attaqué n'est ni erroné ni inadéquat.

7.3 S'agissant de l'autorisation accordée à Spanolux, il y lieu de relever que si la partie requérante évoque la proximité géographique entre ce site et son projet, l'auteur de l'acte attaqué répond à suffisance à cet argument en mentionnant les récents épisodes de sécheresse importante et la multiplication des prises d'eau privées, ce qui rend « difficilement maîtrisable la gestion de l'état quantitatif de la masse d'eau ».

À cet égard, cette difficulté n'est pas théorique dans la mesure où l'autorité évoque, en période estivale, des restrictions de l'usage de l'eau imposées à la population et la nécessité de procéder à des transferts d'eau par camion dans la région de Vielsalm.

8. En conclusion, il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'appréciation de l'autorité de recours repose sur des motifs exacts, pertinents, admissibles et exposés dans l'acte attaqué, et qu'ils permettent de vérifier que la demande a été précédée d'un examen concret des circonstances de l'espèce.

Il s'ensuit que le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 février 2024, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux