

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 221.857 du 20 décembre 2012

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.

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-Enghien (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 (IDETA) demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

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

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 16 juillet 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 octobre 2012 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 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 se présentent comme suit :

1. Le 16 janvier 2009, la S.C.R.L. IDETA demande l'inscription au plan de secteur d'Ath-Lessines-Enghien d'une zone d'activité économique industrielle de 30 hectares sur le territoire des villes d'Ath et de Lessines, en vue d'y créer un "parc logistique".

2. Le 6 mars 2009, le Gouvernement wallon décide de mettre en révision le plan de secteur d'Ath-Lessines-Enghien (planches n^{os} 30/6, 38/2, 38/3 et 38/6) et adopte l'avant-projet de révision du plan de secteur.

3. Le 30 avril 2009, le Gouvernement wallon décide de faire réaliser une étude d'incidences sur l'environnement.

4. Le 14 mai 2009, l'intercommunale IDETA informe le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial qu'elle a fait choix de l'INTERCOMMUNALE POUR LA GESTION ET LA REALISATION D'ETUDES TECHNIQUES ET ECONOMIQUES (IGRETEC) pour réaliser l'étude d'incidences.

5. En août 2009, la première phase de l'étude d'incidences est réalisée et en décembre 2009, la seconde phase de l'étude l'est à son tour.

6. Le 11 février 2010, le Gouvernement wallon adopte provisoirement le projet de révision du plan de secteur d'Ath-Lessines-Enghien.

7. Du 15 mars au 28 avril 2010, une enquête publique est organisée par les communes d'Ath et de Lessines; elle donne lieu à plusieurs réclamations, dont celles des requérants.

8. Le 10 mars 2010, le Gouvernement wallon consulte la Région flamande en application de l'article 43, § 2bis, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), compte tenu des éventuelles incidences transrégionales. Le 23 avril 2010, le Gouvernement flamand remet son avis.

9. Le 24 août 2010, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) émet son avis et le 10 septembre 2010, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) fait de même.

10. Le 1^{er} décembre 2010, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision du plan de secteur d'Ath-Lessines-Enghien. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est publié au Moniteur belge du 16 février 2011 et affiché par les villes de Lessines et d'Ath respectivement les 22 et 23 février 2011;

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 Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (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 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";
- les requérants voient dans l'examen de l'étude d'incidences la confirmation du manque d'impartialité d'IGRETEC; ils en donnent plusieurs exemples;

Considérant que la partie adverse répond que les requérants ne démontrent pas qu'IGRETEC n'aurait pas agi avec indépendance et impartialité; qu'elle estime que la circonstance que l'auteur de l'étude d'incidences est une intercommunale de développement économique n'est pas de nature à mettre en doute l'indépendance et l'impartialité d'IGRETEC, et qu'il en est de même 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 ne se sont pas exprimés au nom d'IGRETEC; qu'elle constate que les requérants se sont abstenus de demander la récusation de l'auteur de l'étude d'incidences; qu'elle observe, par ailleurs, que l'évaluation des incidences s'accompagne de garanties procédurales, notamment d'enquêtes publique et d'avis, et que l'étude n'a recueilli aucune observation mettant en doute son caractère objectif; qu'elle en déduit que les différentes critiques alléguées par les requérants quant à la qualité de l'étude ne peuvent constituer un faisceau d'indices sérieux de nature à discréditer l'impartialité et l'indépendance d'IGRETEC;

Considérant que l'intervenante fait état de l'arrêt n° 201.935 du 16 mars 2010 où la question de l'indépendance d'IGRETEC était soulevée pour la réalisation en 1994 d'une étude d'incidences quant à l'exploitation du centre d'enfouissement technique de Mont-Saint-Guibert et où le Conseil d'Etat a rejeté le moyen; qu'elle estime que les requérants font un véritable procès d'intention; que, s'agissant du fait qu'IGRETEC développe elle-même de nombreux zonings, elle y voit, non un potentiel conflit d'intérêts, mais un bagage d'expérience et d'expertise dans le domaine; que, s'agissant du fait que la quasi intégralité des membres sont des élus politiques représentatifs des formations politiques qui constituent le Gouvernement, elle fait valoir que l'étude est soumise au CWEDD et à la CRAT, qui peuvent en critiquer la qualité avec la conséquence qu'en cas mauvaise qualité, IGRETEC peut perdre son agrément; qu'elle relève que l'équipe dédiée spécifiquement au projet est composée de spécialistes et s'est entourée d'autres spécialistes indépendants; qu'elle souligne que l'article R.58 du Livre I^{er} du Code de l'environnement établissant les conditions d'agrément des auteurs d'étude d'incidences n'exclut pas qu'un agrément soit délivré à une intercommunale; qu'elle estime à cet égard que la position des requérants est excessive et aboutit à ce qu'une intercommunale ne puisse jamais réaliser une étude d'incidences, puisqu'aussi bien, pour de simples projets, ceux-ci sont toujours implantés au sein d'une commune représentée par des élus appartenant à un parti politique; que, sur les points de l'étude critiqués par les requérants, elle relève d'abord que ceux-ci en donnent une vision volontairement tronquée et leur reproche de n'avoir consulté que le résumé non technique; qu'elle les analyse ensuite point par point; qu'elle précise enfin que tant le CWEDD que la CRAT ont estimé l'étude de bonne qualité et n'ont pas mis en cause l'impartialité de l'auteur de l'étude d'incidences;

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 récusee 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,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

A dater de la notification du présent arrêt, les parties adverse et intervenante disposeront d'un délai unique de trente jours pour déposer un mémoire complémentaire et les parties requérantes disposeront d'un délai identique pour déposer leur mémoire complémentaire à partir de la notification des mémoires des parties adverse et intervenante.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt décembre deux mille douze par :

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

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.