

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 162.435 du 12 septembre 2006

A. 176.378/XIII-4271

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée
ARCHITECTES, URBANISTES et
PAYSAGISTES ASSOCIES**, en abrégé "AUPA",

ayant élu domicile chez
Mes Patrick HENRY et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne ORBAN de XIVRY
et Jean-François CARTUYVELS, avocats,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 1^{er} septembre 2006 par la société civile professionnelle d'architectes ayant emprunté la forme commerciale de la société privée à responsabilité limitée ARCHITECTES, URBANISTES ET PAYSAGISTES ASSOCIES, en abrégé AUPA, qui tend à la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de la décision du 29 août 2006 par laquelle le Ministre wallon de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme refuse à la requérante le renouvellement de son agrément en tant qu'auteur d'étude d'incidences en Région wallonne pour les catégories de projets 1 et 2;

Vu le dossier administratif et la note d'observations;

Vu l'ordonnance du 4 septembre 2006 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 8 septembre 2006 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HOUYET, auditeur au Conseil d'Etat;

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. La requérante, société civile professionnelle d'architectes a été agréée par arrêté du 20 août 2000, en tant qu'auteur d'études d'incidences en Région wallonne pour les catégories de projets "aménagement du territoire, projets de dimension moyenne, en particulier les équipements d'aménagement ruraux et de loisirs" et "aménagement du territoire, urbanisme", pour trois ans.

Cet agrément a été renouvelé par arrêté du 27 octobre 2003 pour une nouvelle période de trois ans à dater du 29 août 2003.

2. Par lettre recommandée du 18 avril 2006, la requérante a sollicité auprès de la partie adverse le renouvellement de cet agrément; la partie adverse en a accusé réception le 24 avril, mais a indiqué qu'elle était incomplète. Les documents manquants ont été adressés par la requérante à la partie adverse le 19 mai, ce dont la partie adverse a accusé réception le 1^{er} juin. La demande a été déclarée complète et recevable à la même date.

3. Le 22 juin 2006, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) donne un avis favorable pour la catégorie "Aménagement du territoire, urbanisme, activités commerciales et de loisirs" (catégorie 1) et un avis défavorable pour la catégorie "Projets d'infrastructure, transport et communication" (catégorie 2) pour les motifs suivants :

- " Le profil de M. Marc JORTAY, architecte spécialisé en urbanisme est suffisant pour gérer des études relatives à la catégorie 1.

Par contre, la S.P.R.L. AUPA ne dispose pas, au sein même de son personnel, d'un ingénieur civil en génie civil ou des constructions, susceptible de prendre en charge les études inhérentes à la catégorie 2".

4. Le 27 juin 2006, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) donne à l'unanimité l'avis suivant :

- " (...)

Au vu de la faible expérience du bureau AUPA (une étude d'incidences réalisée depuis 2003 et jugée de qualité insatisfaisante par le CWEDD), le CWEDD ne peut remettre un avis favorable sur cette demande de renouvellement d'agrément pour l'ensemble des catégories sollicitées que moyennant la limitation de la durée de l'agrément de trois ans.

De plus, le conseil relève que le bureau possède en interne les compétences suffisantes pour coordonner les études et maîtriser les projets de ces catégories. Il possède également en interne et via les collaborations externes, les compétences suffisantes pour analyser l'ensemble des impacts de ces projets sur l'environnement".

5. Le 26 juin 2006, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) donnait dans les mêmes termes le même avis.

6. Le 6 juillet 2006, la division de la prévention et des autorisations (D.P.A.) de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) propose au ministre de refuser le renouvellement d'agrément pour les motifs suivants :

- " En ce qui concerne la catégorie d'agrément relative aux projets d'aménagement du territoire, urbanisme, activités commerciales et de loisirs, le bureau AUPA fait référence à de nombreuses études d'incidences mais, à l'examen, il ressort que le bureau n'a, en propre, réalisé qu'une seule étude d'incidences sur l'environnement pour un projet de lotissement à Rocourt.

L'avis du CWEDD repris en annexe révèle que des manquements graves ont été constatés, notamment l'absence des incidences sonores, de la prise en compte des remarques et suggestions émises par le public lors de la réunion d'information, l'insuffisance du traitement de l'égouttage et de la mobilité.

Il nous a par ailleurs été permis de constater lors d'une réunion d'information pour un autre projet de lotissement pour lequel le bureau AUPA est auteur de projet, que ce dernier n'a pas traité son sujet dans la perspective du respect de l'environnement pour un développement durable.

Pour ces raisons, même si potentiellement, le bureau AUPA dispose du personnel et des titres nécessaires à la réalisation d'études d'incidences, il ne nous est déontologiquement pas possible de remettre un avis favorable à la demande de renouvellement d'agrément.

Pour la catégorie de projets relatifs aux projets d'infrastructure, transport et communications, la DGRNE remet un avis défavorable à la demande d'agrément car le bureau AUPA ne dispose pas en son sein des compétences nécessaires, à savoir un ingénieur des constructions ou génie civil".

7. Par lettre du 10 août 2006, la requérante a reçu notification de l'arrêté du 4 août, qui refusait le renouvellement de son agrément en tant qu'auteur d'étude d'incidences en Région wallonne.

Cet arrêté était motivé comme suit :

" Vu la demande introduite en date du 20 avril 2006;
Vu l'avis du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable en date du 20 juin 2006;
Vu l'avis de l'administration de l'aménagement du territoire en date du 22 juin 2006;
Vu l'avis de la commission régionale de l'aménagement du territoire en date du 26 juin 2006;
Sur proposition de l'administration de l'environnement".

8. L'arrêt n° 161.964 du 24 août 2006 (dans l'affaire portant les références A. 175.944/VI-17.211) a ordonné la suspension de l'exécution de l'arrêté précité.

9. Le 29 août 2006 intervient l'arrêté critiqué qui retire l'arrêté suspendu et refuse à nouveau le renouvellement d'agrément pour les motifs suivants :

" Considérant qu'il convient de retirer l'arrêté ministériel du 4 août 2006 refusant le renouvellement d'agrément à la SPRL AUPA en raison du défaut de motivation formelle prescrit par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs;

Considérant que le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable et la Commission régionale d'Aménagement du Territoire relèvent que la SPRL AUPA possède en interne les compétences suffisantes pour coordonner les études d'incidences sur l'environnement et maîtriser les projets de ces catégories; que la SPRL AUPA dispose également en interne et via des collaborations externes les compétences suffisantes pour analyser l'ensemble des impacts de ces projets sur l'environnement;

Considérant néanmoins, que pour les projets de catégories 2 «Projets d'infrastructure, transport et communications », la SPRL AUPA ne dispose pas au sein de son personnel d'un ingénieur civil en génie civil ou des constructions susceptible de répondre au prescrit de l'article R.59 du Livre Ier du Code de l'Environnement;

Considérant que le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable et la Commission régionale de l'Aménagement du Territoire, au vu de la faible expérience de la SPRL AUPA et de la qualité insatisfaisante de l'étude d'incidences relative à la demande de permis de lotir « rue de l'Arbre Sainte Barbe » à Rocourt, ont estimé que le renouvellement de l'agrément peut être octroyé moyennant la limitation de la durée de l'agrément à 3 ans;

Considérant que cet argument ne peut être soutenu; qu'en effet, la qualité insatisfaisante de l'étude d'incidences et du résumé non technique portant sur la demande de permis de lotir « rue de l'Arbre Sainte Barbe » à Rocourt réalisée par la SPRL AUPA a été mis en évidence par un avis du Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable le 25 avril 2005; que plusieurs lacunes substantielles ont été soulevées; qu'il a été constaté, notamment, le non respect du contenu imposé par l'art. D. 57 et l'annexe VII du livre Ier du Code de l'Environnement; que l'étude

d'incidences n'a pas relevé l'incompatibilité du projet avec les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mai 2003 relatif au règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires et l'absence d'explications quant aux alternatives;

Considérant, en conséquence, que sur la base de ces différents éléments, le renouvellement de l'agrément ne peut être octroyé";

Considérant que la partie adverse a déposé une note d'observations non prévue par le règlement de procédure; qu'en l'espèce, elle ne nuit pas au déroulement de la procédure, outre qu'elle assure le caractère contradictoire des débats; qu'il y a lieu de l'accueillir;

Considérant qu'à l'audience, la requérante limite sa demande de suspension de l'exécution de l'arrêté en tant qu'il refuse le renouvellement d'agrément pour la catégorie "Aménagements du territoire, urbanisme, activités commerciales et de loisirs"; qu'il en est pris acte;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs et des articles R 60 à R 68, spécialement R 67 et R 68, du Code de l'environnement ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation;

que, dans une première branche, elle expose que les décisions qui statuent sur les demandes d'agrément sont des actes administratifs à portée individuelle soumis aux exigences de la loi du 29 juillet 1991; qu'elle estime qu'il appartenait à la partie adverse de tenir compte des trois avis qu'elle avait sollicités auprès de la D.G.A.T.L.P., du CWEDD et de la CRAT; qu'elle rappelle la teneur de ces avis; qu'elle constate que le ministre motive son refus par la seule qualité insatisfaisante de l'étude d'incidences et du résumé non technique portant sur une demande de permis de lotir alors que le CWEDD lui-même, qui avait relevé cette qualité insatisfaisante n'a pas estimé que cet élément était suffisant pour donner un avis négatif sur la demande de renouvellement; qu'elle soutient que la partie adverse aurait dû justifier pourquoi, à partir du même constat de fait que les autorités auxquelles elle avait sollicité un avis (le CWEDD et la CRAT, tout particulièrement), elle aboutissait à une conclusion opposée;

que, dans une seconde branche, elle fait état d'une note adressée au CWEDD et répondant à ses critiques sur l'étude d'incidences et le résumé non technique relatifs à la demande permis de lotir "rue de l'Arbre Sainte Barbe" ainsi que de la lettre du CWEDD du 17 juin 2005 informant que sur la base des éléments apportés lors de la rencontre avec les représentants du bureau suite à l'avis insatisfaisant sur la qualité de l'étude précitée, le Conseil avait décidé de ne pas proposer au ministre d'adresser un avertissement; qu'au vu de ces éléments, elle affirme que l'acte attaqué relève aussi

d'une erreur manifeste d'appréciation, la partie adverse ne pouvant justifier son refus par la seule référence à une prétendue qualité insuffisante d'une étude préalablement réalisée par la requérante en sa qualité d'auteur d'étude d'incidences alors que le CWEDD, qui a précisément pour mission de juger la qualité de ces études d'incidences, d'une part, avait, à l'époque, accepté les explications qui avaient été données par la requérante pour se justifier et, d'autre part, n'avait pas jugé - manifestement au vu, de ces explications - que ces éléments étaient suffisants pour justifier un refus de renouvellement d'agrément, mesure particulièrement grave compte tenu des conséquences, tant financières que morales, qu'elle entraîne;

Considérant que, sur la première branche, la partie adverse répond notamment que les avis sollicités sont des avis simples qui ne la lient en aucune façon; qu'elle fait valoir qu'elle a repris à son compte les deux motifs avancés tant par le CWEDD que par la CRAT, à savoir la faible expérience de la partie requérante et la qualité insatisfaisant de la seule étude d'incidences relative à la demande de permis de lotir précitée, réalisée au cours de la précédente période d'agrément de la partie requérante; qu'elle constate que ces deux motifs ne sont pas critiqués par la partie requérante; qu'elle estime que l'acte critiqué comporte une motivation formelle suffisante au regard de la loi du 29 juillet 1991; qu'elle ajoute ne guère voir pourquoi les deux pièces complémentaires déposées par la partie requérante devraient être prises en considération par elle dès lors, d'une part, que le CWEDD n'en a pas fait état dans son avis et que, d'autre part, la partie requérante n'en a pas fait état non plus ni dans son dossier de demande de renouvellement d'agrément ni même dans la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence déposée le 18 août 2006, et d'autant plus qu'il ne résulte d'aucune pièce produite que ces documents avaient été portés à la connaissance de la partie adverse préalablement à l'adoption de l'acte attaqué; que, concernant la seconde branche, elle rappelle que l'avis du CWEDD ne la lie pas et souligne que celui-ci n'a pas modifié le contenu de l'avis insatisfaisant qu'il avait donné; qu'elle ajoute que la décision de refus de renouvellement d'un agrément ne doit pas nécessairement se fonder sur un avertissement au sens de l'article R.70 du livre 1^{er} du Code de l'environnement;

Considérant, sur les deux branches du moyen réunies, que, s'agissant d'un acte à portée individuelle, la partie adverse devait motiver formellement sa décision conformément à la loi du 29 juillet 1991 précitée; que, conformément à l'article 3, alinéa 2 de cette loi, cette motivation doit être adéquate, soit précise et pertinente; qu'en l'espèce, il existait une certaine contradiction entre, d'une part, l'avis négatif du CWEDD sur la seule étude d'incidences réalisée par la partie requérante pendant la période précédente d'agrément et, d'autre part, son avis favorable au renouvellement de

l'agrément, avis lui-même ambigu puisqu'il rappelait d'abord la qualité insuffisante de l'étude d'incidences; que face à une telle circonstance et même si la partie requérante n'avait pas présenté les pièces pouvant justifier l'avis favorable du CWEDD, il appartenait à la partie adverse d'interroger à nouveau le CWEDD, juge de la qualité des études d'incidences, afin de prendre sa décision en toute connaissance de cause et donc de motiver adéquatement celle-ci; que si la partie adverse pouvait certes s'écarter de l'avis du CWEDD, il lui appartenait de motiver sa décision de manière plus circonstanciée; que, dans cette mesure, le moyen est sérieux;

Considérant que la requérante soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable au sujet duquel elle s'exprime comme suit :

- " La requérante exécute actuellement, en tant qu'auteur d'études d'incidences, les missions suivantes :
- projet de lotissement à Herve, pour le compte de la SA LOGIVESDRE
 - projet de lotissement à Rocourt (Liège), pour le compte de la SA SOLICO
 - projet de lotissement à Francorchamps, pour le compte de la SA NOVALIS
 - projet d'implantation d'une maison de repos à Vottem (Liège) pour le compte de la SPRL CASABOUW.

Certes, il semble que les études d'incidences qui ont été entamées à l'époque où l'auteur était agréé puissent être poursuivies jusqu'à leur terme, si bien que la requérante pourra, normalement, mener ces missions à bien. Cependant, les principes qui gouvernent le droit de la responsabilité semblent imposer à la requérante d'en tout cas signaler aux partenaires qui ont fait appel à ses services qu'elle a perdu son agrément. Il est évidemment à craindre que ces partenaires soient inquiétés par cette annonce et que cela entraîne des répercussions sur les relations contractuelles entre les parties.

D'autre part, la requérante est sur le point de conclure avec un autre partenaire une mission portant sur le projet suivant :

- projet d'implantation d'un circuit automobile (véhicules 4X4) à Francorchamps pour la SPRL EXPLORAID

A nouveau, les principes qui gouvernent la bonne foi dans les relations contractuelles et la responsabilité, imposeront très certainement à la requérante d'avertir son partenaire contractuel potentiel du refus de renouvellement de son agrément. Il est donc à craindre que, dans ces conditions, ce partenaire refuse de conclure avec elle avant l'échéance de l'agrément actuel le contrat qui est envisagé.

De troisième part, la requérante a soumissionné en vue de se voir octroyer les missions suivantes, pour lesquelles l'agrément d'auteur d'études d'incidences a été demandé :

- projet de RIE (?) à Estinnes pour la DGATLP
- projet de RIE (??) pour le PCA de Belle-Île, à Liège.

Du fait du refus de renouvellement de son agrément, la requérante ne pourra accepter les nouvelles missions qui lui seraient, le cas échéant, confiées.

La réalisation d'études d'incidence représente, pour la requérante, une part non négligeable de son activité (près de 20 % de son chiffre d'affaires en 2004, 6 % en 2005). Le refus de renouvellement de son agrément lui interdira, bien sûr, de participer à d'autres appels d'offres ou d'entrer en relation avec des partenaires qui souhaiteraient lui confier pareilles missions. C'est donc tout un secteur de l'activité de la requérante qui sera condamné.

Il faut encore souligner que le milieu professionnel dans lequel évolue la requérante est un milieu relativement fermé et cloisonné. Il se compose d'un nombre relativement

réduit de bureaux d'études, qui sont agréés soit comme auteurs d'études d'incidences, soit comme auteurs de projets, pour des lotissements, l'élaboration ou la révision de schémas de structures communales et de règlements communaux d'urbanisme, l'élaboration, la modification ou la révision des plans communaux d'aménagement, etc.

Comme indiqué ci-avant, la requérante est, elle-même, titulaire de pareilles agrégations.

La publicité qui sera donnée au refus de renouvellement de son agrément, ne serait-ce que par sa publication au Moniteur, va donc exercer une influence extrêmement néfaste sur l'activité de la requérante, d'une façon générale, bien au-delà de l'impact direct sur la réalisation d'études d'incidences sur l'environnement.

Dans son arrêt numéro 80.941, Demeuldre, du 14 juin 1999, prononcé en assemblée générale, votre Haut Conseil a d'ailleurs décidé que «il est incontestable que le milieu professionnel des auteurs agréés par la région est un microcosme où le genre de décision qui est en cause est susceptible de détruire irrémédiablement la réputation de la demanderesse, voire de dissuader les organismes qui seraient tentés de recourir à ses services tout en entretenant des rapports avec l'administration régionale; que dans ces circonstances, une annulation intervenant au terme d'une longue procédure serait insuffisante à réparer utilement le préjudice dénoncé». Votre Haut Conseil avait, par cette décision, considéré qu'un refus d'agrément constituait en soi un préjudice grave et difficilement réparable.

Par son arrêt n° 161.964 du 24 août 2006, rendu dans la procédure précédente en cause des mêmes parties, votre Conseil d'Etat a confirmé cette jurisprudence reconnaissant que le refus de renouvellement de l'agrément de la requérante était susceptible de lui causer un préjudice moral grave et difficilement réparable";

Considérant que la partie adverse conteste, outre le préjudice matériel, le préjudice moral; qu'elle estime que dans l'arrêt DEMEULDRE cité, le Conseil d'Etat avait admis un double préjudice, découlant du microcosme que constitue le milieu professionnel des auteurs agréés mais aussi de l'interdiction faite à la requérante d'introduire une nouvelle demande d'agrément pendant trois ans, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; que, quant à l'affirmation de ce que le milieu professionnel visé est un milieu relativement fermé et cloisonné, elle estime qu'elle n'est nullement étayée si ce n'est par la référence à l'arrêt du Conseil d'Etat prononcé en 1999, alors que le nombre de personnes agréées a sensiblement augmenté ainsi que le nombre de types d'agrément;

Considérant que le préjudice matériel décrit ne porte que sur une faible partie de l'activité de la requérante (20 % en 2004, 6 % en 2005) et ne paraît pas de nature à compromettre sa viabilité; qu'il ne revêt pas le caractère de gravité requis pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'acte attaqué;

Considérant, en revanche, quant au préjudice moral, que s'il est vrai qu'en principe il est réparé par un éventuel arrêt d'annulation, il est incontestable que le milieu professionnel des auteurs agréés par la Région wallonne est et reste un microcosme où le genre de décision qui est en cause, est susceptible de détruire irrémédiablement la réputation de la partie requérante, voire de dissuader les personnes qui seraient tentées de recourir à ses services; que la partie adverse est en défaut de démontrer que ce milieu

s'est élargi au point que le préjudice dénoncé ne risque pas de se réaliser; que le fait que le refus d'agrément ne soit pas assorti d'une interdiction de demander un nouvel agrément n'atténue pas le risque d'atteinte à la réputation de la partie requérante; que dans ces circonstances, une annulation intervenant au terme d'une longue procédure serait insuffisante à réparer utilement le préjudice dénoncé;

Considérant que les conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué sont remplies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du 29 août 2006 par lequel le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme en tant qu'il refuse à la société privée à responsabilité limitée ARCHITECTES, URBANISTES ET PAYSAGISTES ASSOCIES le renouvellement de son agrément en tant qu'auteur d'études d'incidence en Région wallonne pour la catégorie de projets 1.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le douze septembre deux mille six par :

M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{lle} WIAME, greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

S. GUFFENS.