

LA RÉGION WALLONNE SOUS INFLUENCE ?

UNE MULTINATIONALE TRÈS ENTREPRENANTE

Le 15 décembre 2011, un arrêté du gouvernement wallon adoptait définitivement une importante modification de plan de secteur dans les environs de Florennes, en vue d'y permettre l'ouverture par la multinationale Carmeuse d'une carrière d'extraction de pierre de 122 ha, soit l'équivalent de 244 terrains de football. L'administration wallonne a-t-elle entretenu des relations coupables avec le demandeur, via son bureau d'avocats? Une plainte pénale a été déposée par un comité de riverains qui dénonce un « véritable déni de démocratie », un « trafic d'influence » et une « collusion inacceptable entre l'autorité publique et un opérateur privé ». Ce dossier est l'objet d'une information judiciaire diligentée par le Parquet de Namur. Mis à jour par Paris Match, des documents internes de la Région wallonne interpellent, mais le ministre Henry défend le travail de son administration et de son cabinet, tandis que le carrier s'indigne de ce qu'il qualifie « d'allégations non fondées ».

UNE ENQUÊTE EXCLUSIVE DE MICHEL BOUFFIOUX

Le 18 novembre 2011, une attachée du Service public de Wallonie (SPW) interpellait fermement son supérieur, le directeur de l'administration wallonne de l'Aménagement du territoire (DGO4) : « Je réitère ici par écrit le fait que je ne peux partager le principe de suggérer au demandeur – qui plus est réclamant dans ce dossier – de s'associer un bureau d'avocats pour rédiger lui-même l'arrêté définitif adoptant la révision des plans de secteur. (...) J'estime cette manière de procéder contraire au Code de la fonction publique et à la Charte de bonne conduite administrative. » Cette missive mentionnait pour « objet », le « dossier de révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin », plus précisément « l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes ».

Les paroles s'envolent, les écrits restent. Même si, parfois, ce genre de document encombrant aurait tendance à ne plus figurer dans les dossiers officiels de l'administration wallonne. « Cette note interne est l'une des pièces que nous avons pu découvrir avec stupéfaction, en novembre 2011, en nous rendant à la DGO4. Lors d'une seconde consultation, quelques semaines plus tard, elle n'était plus là ! Des copies papier de mails échangés entre des fonctionnaires, le cabinet du ministre Henry et les avocats de Carmeuse s'étaient également volatilisées, alors qu'elles démontrent une collusion inacceptable entre les pouvoirs publics et un

opérateur privé dont le projet, à nos yeux, menace l'environnement », accusent des membres du Crac (Comité régional anti-carrière).

Soutenus par 8 000 pétitionnaires, ces citoyens luttent depuis près de vingt ans contre le projet d'implantation d'une zone d'extraction de pierre à Hemptinne. Les « anti-carrière » dénoncent la dévastation d'un bel endroit champêtre qui présente de l'intérêt en termes historiques – site de la bataille de Saint-Aubin au XI^e siècle. Ils redoutent des problèmes de santé publique, liés à l'émission de poussières et de particules fines. Ils craignent une dévalorisation immobilière. Ils soulignent l'absence de nécessité pour la Région alors que deux autres carrières sont déjà actives à proximité : Berthe-Erbeton (20 ha) à 3,5 km et Solvay-Les Petons (130 ha) à 1,6 km. Ils craignent enfin la mise en péril de la nappe aquifère.

Le projet de carrière est porté par Carmeuse, une société liégeoise gérée avec efficacité depuis plusieurs générations par la famille Collinet. Renommée, cette entreprise possède plus de 80 carrières dans le monde. Le site qu'elle vise à Hemptinne est actuellement une zone agricole, ce qui implique une modification du plan de secteur. C'est le nœud de cette affaire...

Très désireuse d'arriver à ses fins, la multinationale fournit des réponses à toutes les objections soulevées par les riverains. Les maisons alentour ne seront pas dévalorisées, des compensations environnementales profiteront à la Région, il n'y aura pas de pollution et encore moins de risques pour la santé publique, les ressources naturelles en eau seront préservées, grâce à un partenariat avec deux sociétés de distribution d'eau. Aussi cette nouvelle zone d'extraction permettra de maintenir de l'emploi, alors qu'une autre carrière qu'elle exploite dans les environs est en voie d'épuisement... « Carmeuse à Hemptinne, c'est mille emplois en jeu », affirme la multinationale sur son site internet ⁽¹⁾.

L'objet de cette enquête de Paris Match n'est pas



de trancher ces arguments de fond, parfois très techniques. Dans ce dossier, il y a toutefois matière à débattre de la manière de décider du gouvernement wallon. Le 15 décembre 2011, cette autorité, suite au travail préparatoire et à l'avis favorable de son ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, Philippe Henry (Ecolo), décidait d'autoriser la modification du plan de secteur demandée par Carmeuse. Pour en arriver là, dénoncent les « anti-carrière », l'administration de la Région wallonne et les décideurs politiques ont largement manqué à leurs obligations d'impartialité. Dans un recours en annulation déposé devant le Conseil d'Etat, le Crac expose que « c'est Carmeuse et ses conseils qui ont rédigé le texte de l'arrêté adoptant définitivement la révision du plan de secteur... Cette manière de procéder manifeste l'absence d'impartialité et d'indépendance de la Région wallonne. »

Qu'en est-il de la matérialité des faits? Les pièces qui fondent l'accusation du Crac ont été découvertes par des membres de l'association lors d'une consultation du dossier à la DGO4 en novembre 2011. Ils racontent : « Une personne bien intentionnée nous avait alerté. Des contacts étroits s'étaient liés entre l'administration et le bureau d'avocats Haumont, mandaté par Carmeuse. Il nous était dit que le demandeur était à la manœuvre dans le travail de rédaction de l'arrêté gouvernemental. On a été surpris d'entendre cela. On l'a été plus encore en découvrant ces documents accablants dans le dossier ! »

Le 1^{er} décembre 2011, le Crac écrit à Ghislain Geron, directeur a.i. de l'administration wallonne de l'Environnement, aux fins de recevoir une copie papier des documents consultés quelques jours plus tôt. Très précise, cette requête liste plusieurs courriels échangés entre l'administration, le bureau d'avocats Haumont et le cabinet du ministre Henry... Le 5 janvier 2012, sans démentir l'existence des pièces référencées par le Crac, M. Geron signale que « les documents internes de l'administration ne peuvent être diffusés ». Il aura fallu plus d'un mois pour écrire ce courrier... Entre-temps, le 15 décembre 2011, l'arrêté « Carmeuse » a déjà été adopté par le gouvernement. Courant janvier 2012, des membres du Crac sont une nouvelle fois alertés : le dossier de l'administration est « en train de fondre ». Ils reviennent à la DGO4. « Nous avons alors constaté que la plupart des documents interpellant que nous avions demandés en copie, certains portant le cachet de l'administration, n'étaient plus dans le dossier », nous disent-ils.

Lors d'une conférence de presse, le 14 février 2012, le Crac annonce le dépôt d'une plainte pénale et dénonce « un vrai déni de démocratie » : « Des courriers et mails internes,

dont nous n'avons pu avoir copie (...) nous amènent à constater que ce n'est ni le pouvoir politique, ni l'administration, qui sont les véritables auteurs de l'arrêté mais la société qui sera, à terme, l'unique bénéficiaire. La démocratie est manifestement bafouée. Notre asbl a dénoncé ces faits qui nous apparaissent délictueux à l'autorité judiciaire qui pourrait les qualifier de trafic d'influence, de collusion, voire de corruption. »

Le 28 février 2012, au parlement wallon, l'Ecolo Philippe Henry, ministre de l'aménagement du territoire, est interpellé sur les accusations lancées par le Crac. Il défend le travail accompli. La révision du plan de secteur a été accordée « avec une série de conditions permettant d'accompagner au mieux le projet localement et d'atteindre des objectifs fixés par le gouvernement wallon : minimisation de l'impact sur l'agriculture, compensations planologiques, futur réaménagement du site, futures conditions d'exploitations, engagements de Carmeuse sur la dévaluation immobilière, etc. (...) La formalisation de ces conditions reposait nécessairement sur un ensemble d'éléments, partiellement détenus par le groupe Carmeuse – des études menées par le groupe portant notamment sur les tirs de mines, les vibrations, l'hydrogéologie, etc. –, ce qui impliquait des contacts réguliers pour la transmission de

différentes pièces entre mon administration, mon cabinet et le groupe Carmeuse. Il est exact qu'à cette occasion, le groupe Carmeuse a apporté des pièces en vue de conseiller l'administration dans la rédaction de l'arrêté. Cette pratique est courante et, par ailleurs, admise

par le Conseil d'Etat, dans la mesure où le ministre, ici le gouvernement wallon, prend, in fine, lui-même sa décision et en toute connaissance de cause. (...) Etait-il possible d'avancer sans travailler avec le groupe carrier? Je ne le pense pas. (...) »

Evoquant seulement des « contacts réguliers pour la transmission de différentes pièces », la réponse du ministre Ecolo au Parlement wallon ne fait pas état du travail de rédaction de l'arrêté réalisé par les avocats de Carmeuse. **A la lumière des documents découverts par le Crac et dont Paris Match a désormais copie, cette version des faits est tellement réductrice qu'on peut la qualifier de mensongère.**

On notera d'ailleurs qu'au sein même du cabinet Henry, on s'est posé des questions sur la régularité de la procédure. Le 25 octobre 2011, le chef de cabinet du ministre Ecolo écrivait une note assez pressante à l'administration exposant que « le gouvernement souhaite disposer rapidement d'un projet d'arrêté. L'échéance du passage en gouvernement est le 15 décembre. Lors d'une première réunion avec vos collaborateurs, le 10 octobre, le groupe Carmeuse a

UNE «PRATIQUE COURANTE» SELON LE MINISTRE

Sur la photo de gauche, le site d'Hemptinne dans son état actuel. Au centre, ce que l'endroit deviendra en cours d'exploitation. A droite, l'état dans lequel il se retrouvera après réhabilitation.

Le ministre Henry (Ecolo) défend son administration : « Était-il possible d'avancer sans travailler avec le groupe carrier ? Je ne le pense pas. »

indiqué qu'il se montrait prêt à collaborer avec vos services pour respecter cet agenda (...). J'attire votre attention sur le rôle important de garant de la procédure que doit jouer votre administration. » Ne pas commettre d'erreur mais agir vite : « Je vous invite à mener à bien la rédaction de l'arrêté dans le respect des options et du calendrier retenus par le gouvernement. (...) Mon cabinet se tient à votre disposition si vous désirez d'autres éclaircissements », insiste le premier collaborateur du ministre Henry.

Citée au début de l'article, la note interne de l'administration datée du 18 novembre 2011 est une réaction à cette sollicitation du cabinet du ministre. Une attachée, inquiète de la régularité de la procédure, manifestait alors sa désapprobation quant à la « collaboration » étroite de l'administration avec les avocats de Carmeuse en évoquant explicitement et par écrit « **le projet d'arrêté (...) rédigé par le cabinet d'avocat Haumont, le 28 octobre 2011** ».

Cette fonctionnaire reprochait au texte pondu par les serviteurs du demandeur d'être « tendancieux, ce qui se manifeste par les temps utilisés et par les tournures employées (...). Elle déplorait aussi que « des éléments incorrects et incomplets figurent dans le préambule (...) » A l'issue de la lecture, on se pose des questions sur le rôle de l'enquête publique (...) On note l'absence de réponse à certaines réclamations. D'autres manquent de motivation en se limitant à des assertions (...) Les articles 2 et suivants du dispositif présenté par Carmeuse et M^e Haumont ne sont pas justifiés dans le préambule. Les remarques formulées par l'administration au cours de la réunion organisée par le collaborateur de Monsieur le Ministre, le 9 novembre 2011, n'ont pas été prises en considération dans la troisième version de l'arrêté datée du 15 novembre 2011. (...) Des réclamations introduites ne trouvent toujours pas de réponses (...) »

Un mois après cette note interne, l'arrêté était adopté par le gouvernement : les différentes remarques d'un membre de l'administration wallonne ont-elles été prises en compte par sa hiérarchie ? Et, in fine, par le rédacteur effectif de l'arrêté, soit l'avocat de Carmeuse ? On peut le supposer, à la lumière d'un mail envoyé le 22 novembre 2011 par Aurélie M., une avocate s'occupant du dossier « Carmeuse » au sein du cabinet Haumont. Les nombreux destinataires du mail illustrent toute l'ampleur de ce partenariat « public-privé » : un membre du cabinet du ministre Henry, deux fonctionnaires de l'administration wallonne, l'avocat Francis Haumont et deux cadres de la société Carmeuse !

L'avocate écrit, confirmant par ces mots qu'elle est l'auteur principal du texte qui deviendra l'arrêté du gouvernement : « **Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint une version restructurée de l'AGW de révision du plan de secteur.** Cette version intègre les commentaires faits par M^{me} L. et M. B. (NDLR : deux membres de l'administration wallonne) lors de notre dernière réunion (...) ». Le privé travaille pour le public... et inversement. Pour parachever son travail de rédaction, l'avocate demande à l'administration « de bien vouloir (lui) communiquer dès que possible les informations nécessaires au sujet du périmètre Adesa ». Et cela se termine, sans rire, par l'expression de « sentiments dévoués ».

Le 18 octobre précédent, la même avocate avait envoyé un autre mail aux mêmes destinataires, dont « l'objet » était clairement défini : « Carmeuse /AGW révision du plan de



secteur » et dans lequel elle écrivait : « **Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le projet d'arrêté** de révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin (...) ». Au passage, la juriste provisionnée par Carmeuse confie un peu de travail à l'administration, lui signalant que « deux dates doivent être complétées en p. 7. » Parmi les autres pièces en notre possession, citons aussi ce mail du 23 novembre 2011, soit une vingtaine de jours avant que le gouvernement wallon adopte « son » texte. Un fonctionnaire de la DGO4 écrit quelques réflexions à ses collègues, confirmant d'entrée de jeu que « **Carmeuse et son conseil M^e Haumont rédigent l'arrêté** adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin portant sur l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes et ses compensations ».

Est-il juridiquement acceptable qu'un opérateur privé, demandeur d'une modification de plan de secteur, mandate et paye un avocat pour faciliter le travail de l'administration ? Jusqu'où peut aller cette « aide » ? Jusqu'au travail de rédaction du projet d'arrêté qui sera

ensuite adopté par une autorité publique ? Contacté par Paris Match, M^e Francis Haumont ne veut pas discourir de cela avec Paris Match. Sa secrétaire nous fait savoir qu'il « ne communique jamais avec la presse sur une affaire en cours ». L'avocat du Crac, Jean-Marie Dermagne, est plus prolix : « Cette collusion entre l'administration, le cabinet Henry et des intérêts privés nous apparaît tout à fait inacceptable. **C'est un vice de procédure, un trafic d'influence qui pourrait être pénalement sanctionné, raison pour laquelle nous avons dénoncé les faits au parquet de Namur.** Le ministre a parlé d'une manière de faire courante, sans doute est-ce le cas dans des dossiers aux enjeux moins importants et lorsqu'il n'y a pas d'intérêts contradictoires qui entrent en ligne de compte. Dans une affaire comme celle-ci, un tel processus décisionnel alimente un sentiment de suspicion, l'idée que l'autorité publique n'a pas agi de manière impartiale. »

Marc Uyttendaele ⁽²⁾, avocat et professeur en droit public de l'Université libre de Bruxelles, abonde dans le même sens : « Rien n'interdit à l'administration de parler avec l'avocat d'un opérateur privé. Celui-ci, cependant, ne peut se substituer à l'administration elle-même dans la rédaction d'une décision. Il convient de permettre à l'administration d'agir à armes égales avec cet opérateur. Autrement dit, **si l'opérateur privé fait appel à un avocat, celui-ci ne peut travailler directement ou indirectement pour le compte de l'administration.** »

Il appartient à l'administration concernée, si elle souhaite que des contacts aient lieu avec un le conseil d'un opérateur privé, de faire choix également d'un conseil de même nature. Des négociations entre avocats peuvent alors être envisagées mais l'administration a la garantie que ses intérêts propres, distincts de ceux de l'opérateur privé, seront effectivement pris en compte. Il n'est pas inconcevable qu'une démarche consistant à abandonner à un avocat de l'opérateur privé le soin de participer au processus décisionnel puisse affecter la validité de la décision finalement prise, voire soulever des questions sur le plan pénal. Cette question doit être analysée en profondeur en fonction des circonstances de la cause ».

Toutefois, un autre spécialiste du droit public, Emmanuel Slautsky, avocat au barreau de Bruxelles et assistant à l'ULB, doute quant à lui d'éventuelles conséquences pénales de cette affaire : « Le procédé de lobbying peut interpeller. Toutefois, il est assez courant que les acteurs privés finançant la rédaction par leurs conseils de projets de textes réglementaires. Et qu'ils tentent ensuite de les transmettre à l'autorité pour lui préparer le travail. Je ne crois pas qu'il y ait une législation spécifique sur cette question. Cette pratique n'enlève rien à l'obligation qui s'impose à l'autorité de bien s'informer et d'apporter sa propre appréciation sur la mesure à adopter dans le souci de l'intérêt général. Autrement dit, travailler à partir d'un texte proposé par le demandeur n'est pas, en soi, constitutif d'une illégalité. Pour démontrer la partialité de l'autorité publique, il faudrait en plus démontrer qu'elle s'est contentée d'entériner ce qui lui a été transmis. » Dans ce dossier, le cabinet et l'administration ont, de fait, demandé que le projet rédigé par les avocats de Carmeuse fasse l'objet de corrections, ce qui, d'un point de vue juridique, pourrait donc suffire à démontrer son impartialité.

Avocat et professeur à l'Université libre de Bruxelles, Vincent Lettelier est plutôt du même avis : « En étant un peu cynique, **c'est une bonne chose pour les deniers publics que toute une partie du travail de rédaction de l'arrêté ait été réalisé par le bureau d'avocats du demandeur privé.** Et du point de vue de la multinationale, c'est stratégiquement intelligent d'avoir pris contact avec un avocat spécialisé qui a toutes ses entrées auprès de l'administration et sans doute même dans certains cabinets ministériels. Est-ce c'est blâmable ? Je ne le pense pas. C'est même plutôt habituel dans les affaires problématiques, qu'un demandeur arrive avec un dossier préparé par un bureau d'avocats : « On a déjà réfléchi à toutes ces questions-là. On vous propose un dossier clé sur porte. » Ensuite, la responsabilité est endossée par l'autorité politique qui décide de prendre ou de ne pas prendre le travail qui a été réalisé. In fine, il y a le contrôle juridictionnel : si les riverains ne sont pas d'accord, libre à eux d'introduire un recours au Conseil d'Etat, qui évaluera la légalité de l'acte, quelles que soient les personnes qui l'ont rédigé. »

Difficile cependant de se départir du sentiment qu'il n'y a pas égalité des forces entre les citoyens et la multinationale qui mandate un bureau d'avocats, lequel se transforme ensuite en « collaborateur » de l'administration... « Juridiquement, ce n'est pas un problème, mais j'entends bien ce questionnement. On est évidemment dans un rapport de force qui n'est pas égal entre le riverain et le promoteur », répond le professeur Lettelier. On s'attend donc à ce que ce spécialiste nous affirme aussi que la plainte pénale déposée par le Crac est dénuée de sens. Mais non : « Je ne crois pas que la qualification de trafic d'influence puisse être retenue.

Par contre, **cette manière de procéder pourrait être considérée comme un détournement de la législation sur les marchés publics.** Le travail de rédaction du projet est un service rendu à la Région, même si le promoteur a un intérêt privé à la modification du plan de secteur. La législation sur les marchés publics aurait nécessité une mise en concurrence des avocats potentiellement prestataires de ce type de service. L'opérateur privé qui paye le service n'est pas soumis à la législation sur les marchés publics alors que le bénéficiaire de ce service est clairement la Région, d'où l'idée d'un détournement de la législation. Un tiers ne peut pas payer un service dont bénéficie la Région, c'est clair. » Invité à commenter cette piste d'un éventuel détournement de la législation sur les marchés publics, Marc Uyttendaele formule ce commentaire laconique : « Mon confrère a tout à fait raison... »

« Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice », écrivait Montesquieu. L'affaire est l'objet d'une information judiciaire et ce sera au Parquet de Namur d'évaluer s'il y a lieu de donner des suites pénales à ce dossier mettant en cause le gouvernement wallon et/ou son administration. Quant au volet administratif du dossier, le Conseil d'Etat se prononcera dans deux ou trois ans, si tout va bien... ■

(1) <http://www.carmeuse-hemptinne.be/> pour consulter l'argumentaire de Carmeuse, et <http://www.colin-maillard.be/> pour celui des anti-carrière.

(2) Les juristes intervenant dans cet article s'expriment sur des principes généraux, sans prendre partie dans l'affaire Carmeuse/Crac. Nous leur avons pas donné l'identité des différents acteurs.

« NOUS AVONS COMMUNIQUÉ DES INFORMATIONS POUR ÉCLAIRER LES DÉCIDEURS POLITIQUES »

Pour le secrétaire général de Carmeuse, Jacques-Bernard De Jongh, les allégations de « trafic d'influence » et de « collusion » ne sont pas fondées. « C'est par la presse que nous avons appris l'initiative prise par le Crac de déposer une plainte au début de cette année. Aucun élément n'a été porté à notre connaissance depuis cette date. » Il ajoute : Carmeuse est une société qui a pignon sur rue depuis 1860 et qui a toujours veillé à préserver sa réputation ⁽¹⁾. Nous sommes une référence dans notre métier, avec un profond ancrage wallon. A partir d'une entreprise familiale fondée à Liège, nous sommes devenus un groupe international. Mais tout le savoir-faire, c'est ici que nous l'avons acquis et c'est ici que nous voulons le garder aussi. Malheureusement, les gisements ne sont pas délocalisables. Celui que nous exploitons à Aisemont arrive à épuisement. Nous avons donc demandé à faire autoriser celui d'Hemptinne pour assurer la pérennité du siège d'Aisemont qu'il devra alimenter. Pour nous, c'est une question vitale. Carmeuse veut rester active en Wallonie ! Au point d'avoir eu recours à des procédés contestables ? « Pas du tout ! » s'indigne M. De Jongh. « Ce dossier est en cours depuis 1993. Nous avons répondu aux demandes politiques et administratives nombreuses et diverses (informations et études environnementales, techniques ou encore socio-économiques...) qui nous ont été adressées au cours de quatre législatures successives. Ceci sans compter les modifications continues de la législation, rendant le contexte réglementaire à chaque fois plus incertain. La matière est devenue à ce point complexe qu'il est nécessaire aujourd'hui pour tout entrepreneur prudent de se faire assister par des spécialistes pour s'assurer de répondre correctement, sur le fond et dans la forme, à la somme des questions qui sont posées par l'administration et par l'autorité politique dans le cadre de procédures aussi lourdes. Nous avons communiqué des informations pour nous rendre utiles et éclairer au mieux les décideurs politiques. Ni plus, ni moins. En quoi ceci serait-il reprochable ? Cette question de la collaboration accordée par notre bureau d'avocats au travail de l'administration étant aussi soulevée dans le cadre d'un recours du Crac devant le Conseil d'Etat, vous comprendrez que je ne m'exprime pas sur ce point, afin de ne pas interférer dans le processus judiciaire en cours. »

⁽¹⁾ Un beau livre retrace l'histoire de cette réussite industrielle : « Carmeuse 1860-2010. Histoire d'un groupe chaudiériste », sous la direction de Michel Dumoulin, en collaboration avec Jacques Vandembroucke, Fonds Mercator.