

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 221.859 du 20 décembre 2012

A. 204.202/XIII-6183

En cause :

1. **FONTAINE** Guy,
2. **CROCQ** Patrice,
ayant élu domicile chez
Me Jehan DE LANNOY, avocat,
place Jean Jacobs 5
1000 Bruxelles,

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.

Demanderesse en intervention :

**la Société civile 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 PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la requête unique introduite le 28 mars 2012 par Guy FONTAINE et Patrice CROCQ en ce qu'elle contient une demande de suspension de l'exécution "du permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué le 17 janvier 2012 ayant pour objet l'équipement de la nouvelle zone d'activité économique Ath-Lessines, dite Parc logistique (Ghislenghien 4) sur les communes d'Ath et de Lessines, en renforcement

du pôle de développement économique Orientis délivrée à IDETA et portant sur les biens sis à :

- 7866 Ollignies (Lessines), cadastré section A 826p, 829h, k, l, m, n, p, r, s, t, 831a5, b5, f5, g5, h5, m5, n5, z4, 836t et section B 736e;
- 7822 Ghislenghien (Ath), cadastré section A 1h3, 2e, f, g, h, k, l, 3d";

Vu la requête introduite le 17 avril 2012 par laquelle la société civile à responsabilité limitée (S.C.R.L.) INTERCOMMUNALE DE DEVELOPPEMENT DES ARRONDISSEMENTS DE TOURNAI, D'ATH ET DES COMMUNES AVOISINANTES, en abrégé "IDETA" demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 3 juillet 2012 fixant l'affaire à l'audience du 10 septembre 2012 à 10 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Vu la lettre du 3 septembre 2012 informant les parties de la remise de l'affaire à l'audience publique du 25 octobre 2012 à 11 heures;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. de LANNOY, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me E. ORBAN de XIVRY, 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 de la demande peuvent être résumés comme suit :

1. Le 16 janvier 2009, l'intercommunale 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 la société intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques, en abrégé "IGRETEC" pour réaliser l'étude d'incidences.

5. En août 2009, la première phase de l'étude d'incidences est réalisée.

6. En décembre 2009, la deuxième phase de l'étude d'incidences est réalisée.

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

8. 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.

9. 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, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), compte tenu des éventuelles incidences transrégionales. Le 23 avril 2010, le Gouvernement flamand remet son avis.

10. Le 27 août 2010, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) émet son avis.

11. Le 10 septembre 2010, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) émet son avis.

12. Le 1^{er} décembre 2010, le Gouvernement wallon adopte définitivement la révision du plan de secteur d'Ath-Lessines-Enghien. L'arrêté est publié au Moniteur belge du 16 février 2011, pp. 11526 et suivantes et affiché par les villes de Lessines et d'Ath respectivement les 22 et 23 février 2011.

13. Le 10 mai 2011, IDETA introduit une demande de permis d'urbanisme pour l'équipement du Parc logistique d'Orientis à Ath-Lessines.

La demande se rapporte aux actes et travaux suivants :

- terrassement et nivellement des plateaux et voiries;
- aménagement d'un rond-point d'accès au nord du site;
- construction de la voirie de desserte d'environ 400 mètres de long;
- travaux de pose d'impétrants;
- travaux de plantation et d'aménagement des abords de voirie, des accès aux parcelles et des différents dispositifs d'isolement;
- mise en place d'un système séparatif triple de récolte des eaux et des bassins d'orage avec plantation des abords;
- construction d'une station de pompage des eaux usées et pose d'une conduite de refoulement;
- mise en place d'un cheminement cyclo-piéton, en site propre le long de la RN57.

14. Il est accusé réception du dossier complet de la demande le 26 mai 2011.

15. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la commune de Lessines du 14 au 29 juin 2011. Elle donne lieu à plusieurs réclamations dont celle du second requérant.

16. Les avis suivants sont formulés :

- la S.A. FLUXYS, le 30 mai 2011;
- l'intercommunale de propreté publique (IPALLE), le 6 juin 2011 : avis favorable;
- le service de l'archéologie de la Région wallonne, le 7 juin 2011 : avis favorable conditionnel;
- le département de la nature et des forêts (D.N.F.), le 1^{er} juillet 2011 : avis favorable conditionnel;

- la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (C.C.A.T.M.) de la ville de Lessines, le 18 juillet 2011 : avis favorable conditionnel;
- le conseil communal de Lessines, le 19 juillet 2011 : approbation des charges d'urbanisme proposées portant sur la réalisation de travaux d'équipement et d'aménagement des voiries à réaliser;
- le collège communal de Lessines, le 1^{er} août 2011;
- la direction des cours d'eau non navigables, le 24 août 2011 : avis favorable;

17. A la suite du dépôt de plans modificatifs réceptionnés le 30 septembre 2011, le fonctionnaire délégué écrit le même jour au demandeur de permis que la demande devra à nouveau être soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement en raison des modifications apportées au rond-point. Il ajoute ce qui suit : "Il n'y a plus lieu de re-solliciter l'avis du conseil communal sur la question de voirie à rétrocéder, étant donné que ce dernier s'est déjà prononcé favorablement sur la question et que les plans modificatifs n'ont pas d'impact sur l'implantation des futures voiries communales".

18. Une nouvelle enquête publique est organisée du 12 au 27 octobre 2011. Elle donne lieu à diverses réclamations.

19. Le service d'incendie de la ville de Lessines donne, le 28 octobre 2011, un avis favorable conditionnel. La C.C.A.T.M. de la ville de Lessines rend également un avis favorable conditionnel le 8 novembre 2011. Le collège communal de Lessines donne un avis favorable le 28 novembre 2011.

20. Le 17 janvier 2012, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué dont l'existence est portée à la connaissance du second requérant par un courrier de la ville de Lessines du 23 janvier 2012;

Considérant que la S.C.R.L. IDETA, bénéficiaire du permis attaqué, demande à intervenir dans la procédure; qu'elle dispose de l'intérêt requis pour intervenir à la cause; que ses statuts prévoient que "les actions judiciaires tant en demandant qu'en défendant sont décidées au nom de l'association par le conseil d'administration", mais qu'"en cas d'urgence et chaque fois que l'intérêt de l'association l'exige, le président du conseil d'administration et un administrateur peuvent, conjointement, prendre les décisions visées à l'alinéa précédent", qui "devront alors être confirmées par le conseil d'administration lors de sa plus prochaine séance"; que la demanderesse en intervention dépose la décision du 16 avril 2012 du président et du vice-président de son conseil d'administration d'intervenir volontairement à la cause; qu'elle a été invitée par l'auditeur rapporteur à produire,

avant l'audience, la décision de son conseil d'administration confirmant celle prise par son président et son vice-président; qu'à la veille de l'audience, elle a écrit au Conseil d'Etat qu'elle ne pouvait produire cette décision; que la requête en intervention est irrecevable dans la procédure en suspension;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 27 à 28bis de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux et de l'article 129 du CWATUPE; que, selon eux, le permis d'urbanisme a été délivré suivant les formalités prévues aux articles 127 et 129 à 129quater du CWATUPE relatifs aux voiries communales innommées, alors que les demandes de permis d'urbanisme adressées par la ville de Lessines au fonctionnaire délégué en date du 5 août et du 2 décembre 2011 sollicitent l'octroi d'un permis pour l'ouverture d'une voirie communale vicinale; qu'ils soutiennent que, en cochant la case "voirie communale vicinale" et non "voirie communale innommée", IDETA a clairement manifesté sa volonté d'obtenir un permis d'urbanisme en vue d'ouvrir une voirie vicinale; qu'ils font aussi valoir que l'article 1^{er} du permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué en date du 17 janvier 2012 énonce que "le permis d'urbanisme sollicité par IDETA est octroyé" et que, ce faisant, le fonctionnaire délégué qualifie implicitement, mais certainement, la voirie de vicinale; qu'ils constatent que la demande d'IDETA portait sur l'ouverture d'une voirie communale vicinale, affirment que l'éventuel changement de qualification aurait impliqué une référence expresse dans le permis délivré et notent que, en l'espèce, le permis est accordé tel que sollicité par IDETA; qu'ils concluent que, dès lors qu'il s'agit d'une voirie communale vicinale, les articles 27 à 28bis de la loi du 10 avril 1841 devaient s'appliquer et que les deux conditions pour que l'ouverture d'une voirie soit effective devaient être respectées à savoir l'adoption d'un plan général d'alignement et l'adoption d'une décision relative au redressement de la voirie, que ces dispositions n'ont pas été appliquées et que le permis est irrégulier;

Considérant que le premier moyen manque en fait; que, en effet, la délibération du conseil communal de Lessines du 19 juillet 2011, qui constitue l'autorisation d'ouverture de la voirie de desserte communale, ne mentionne ni dans ses considérants ni dans son dispositif, le qualificatif de vicinal; que la catégorie des voiries communales innommées est une catégorie résiduelle dont le régime juridique s'applique à défaut de volonté expresse de créer une voirie vicinale; que, s'il est exact que les formulaires d'envoi du dossier de demande de permis d'urbanisme adressés par la ville de Lessines au fonctionnaire délégué les 5 août et 2 décembre 2011 mentionnent au regard de la rubrique "ouverture ou modification de voirie", "voirie régionale et voirie communale vicinale", il s'agit là d'une erreur matérielle; que cette mention n'émane ni du demandeur de permis ni de l'autorité compétente pour

autoriser l'ouverture de voiries communales ni même de l'autorité qui a délivré le permis attaqué; que le premier moyen n'est pas sérieux;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 27 et 28 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, de l'article 129bis du CWATUPE, de l'article 117 de la nouvelle loi communale et de l'article L1122-30 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation; qu'ils présentent l'alternative suivante : soit les articles 27 et 28 de la loi du 18 avril 1841 sur les chemins vicinaux s'appliquent et alors ces dispositions imposent une délibération de conseil communal suivie d'une approbation du collège provincial pour l'ouverture, le redressement, l'élargissement et la suppression des chemins vicinaux, soit les dispositions du CWATUPE relatives aux voiries communales innommées trouvent à s'appliquer et dans ce cas, il y aurait lieu d'avoir égard à l'article 129bis du Code, qui énonce que "nul ne peut ouvrir, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement"; qu'ils observent que, en l'espèce, des plans modificatifs déposés par IDETA le 30 septembre 2011 ont adapté le giratoire sur la base des commentaires de la direction générale opérationnelle "Routes et Bâtiments" - direction des routes de Mons, que ces modifications apportées au giratoire concernent la voirie régionale RN57, mais également la voirie vicinale de desserte, étant donné que le giratoire constitue le point de jonction des deux voiries; qu'ils soutiennent qu'il serait dès lors arbitraire de considérer que le giratoire serait exclusivement localisé sur l'une ou l'autre voirie et que les modifications ne concerneraient qu'une seule des deux voiries; qu'ils ajoutent que les modifications ainsi apportées au projet ne sont pas des modifications d'importance minime, ce que révèle le fait que la ville de Lessines a estimé nécessaire d'organiser une seconde enquête publique; qu'ils concluent que l'approbation du conseil communal concernant ces modifications était donc requise, qu'il soit fait application des articles 27 et 28 de loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux ou de l'article 129bis du CWATUPE;

Considérant que l'examen du premier moyen permet d'établir que le deuxième moyen n'est pas sérieux en ce qu'il est pris de la violation des articles 27 et 28 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux; que les modifications apportées au giratoire ne concernent que la voirie régionale et non la voirie de desserte, qui est une voirie communale innommée, de sorte que l'article 129bis du CWATUPE ne trouvait pas à s'appliquer; que l'argument des requérants selon lequel des modifications apportées à un giratoire relevant de la voirie régionale concernent également la voirie communale qui la croise, étant donné que le giratoire constitue le point de jonction des deux voiries, ne peut être suivi; qu'il est admis, en effet, qu'à l'endroit où une nouvelle voie régionale en construction croise une voie communale, celle-ci perd son caractère originare en raison de son affectation et s'incorpore à la

voie régionale pour en faire partie intégrante; que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que les troisième à huitième moyens reproduisent, à titre incident, les six moyens soulevés par les requérants dans leur recours en annulation introduit contre 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), enrôlé sous le numéro A. 199.908/XIII-5867;

Considérant que, dans cette affaire A. 199.908/XIII-5867, les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 42bis du 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 dénoncent un manque d'impartialité de l'auteur de l'étude d'incidences du projet de modification du plan de secteur; que la même illégalité du plan de secteur est invoquée, à titre incident, dans le troisième moyen dirigé contre le permis attaqué dans la présente affaire;

Considérant que, dans l'affaire A. 199.908/XIII-5867, le Conseil d'Etat a examiné le premier moyen et prononcé ce jour l'arrêt n° 221.857 dans lequel il juge notamment comme suit :

" 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";

Considérant que l'appréciation du caractère sérieux du troisième moyen présenté dans la présente affaire est directement liée à la suite de la procédure dans l'affaire A. 199.908/XIII-5867;

Considérant qu'il y a lieu de surseoir à statuer en la présente cause,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la S.C.R.L. IDETA est rejetée dans la procédure en suspension.

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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

M.	PAQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

M. PAQUES.