CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 219.347 du 14 mai 2012

A. 202.452/XIII-6050

En cause :

1. **MELEN** Isabelle,
2. **GERARD** Henri,
3. **BORN** Cédric,
4. **DIERCKX** Jean-Claude,
5. **PIRON-DUFOUR** Anabelle,
6. **FASTRE** Henri,
7. **FASTRE** Carole,

ayant tous élu domicile chez
Mes Luc MISSON et
Aurélie KETTELS, avocats,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **le Port autonome de Liège,**
   ayant élu domicile chez
   Mes Jean BOURTEMGOURG et
   Nathalie FORTEMPS, avocats,
   rue de Suisse 24
   1060 Bruxelles,

2. **la Direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO2) de la Région wallonne,**
   ayant élu domicile chez
   Mes France MAUSSION et
   Olivier LEGRAND, avocats,
   rue de Loxum 25
   1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 14 novembre 2011 par Isabelle MELEN, Henri GERARD, Cédric BORN, Jean-Claude DIERCKX, Anabelle PIRON-DUFOUR, Henri FASTRE et Carole FASTRE qui demandent l'annulation et la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré le 11 septembre 2011 par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à la "Région wallonne, Direction générale opérationnelle de la Mobilité et des Voies hydrauliques (DGO2), Direction des voies hydrauliques de Liège", et portant sur "l'aménagement d'une plate-forme multimodale contenant différentes zones, ainsi que les infrastructures permettant son raccordement aux réseaux routier et ferroviaire et la création d'une zone d'intégration environnementale" sur le territoire des communes d'Oupeye et de Visé;

Vu la requête introduite le 20 décembre 2011 par laquelle le Port autonome de Liège demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu la requête introduite le 21 décembre 2011 par laquelle la Direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO2) de la Région wallonne 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. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 14 février 2012 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 15 mars 2012 à 11 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Mes L. MISSON et A. KETTELS, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et Me O. LEGRAND, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. NEURAY, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. La direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques du service public de Wallonie (DGO2) est à l'origine d'un projet d'aménagement d'une "plate-forme multimodale", aussi appelée "Trilogiport", associant les modes de communication fluvial, ferroviaire et routier. Les infrastructures, qui occuperaient une centaine d'hectares, se situeraient entre la Meuse et le canal Albert, sur le territoire des communes d'Oupeye et de Visé, à la hauteur du village d'Hermalle-sous-Argenteau.

2. Un premier permis d'urbanisme avait été accordé par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne au Ministère wallon de l'Equipement et des Transports - direction des voies hydrauliques le 9 octobre 2006, et autorisant la réalisation d'une plate-forme multimodale de 100 ha sur la rive droite du canal Albert, à Oupeye (Argenteau), en aval du pont d'Hermalle.

Par l'arrêt n° 173.911 du 7 août 2007, la suspension de l'exécution de ce premier permis d'urbanisme a été ordonnée. L'arrêt n° 189.658 du 20 janvier 2009 décrète le désistement de la partie requérante.

Un autre permis d'urbanisme a été délivré le 8 octobre 2008, portant uniquement sur l'aménagement des terrains, sans faire l'objet de recours.

3. Une troisième demande de permis d'urbanisme pour la réalisation des infrastructures est introduite le 16 août 2010, assortie d'une étude d'incidences. Son objet annoncé est "l'aménagement d'une plate-forme multimodale contenant différentes zones, ainsi que les infrastructures permettant son raccordement aux réseaux routier et ferroviaire et la création d'une zone d'intégration environnementale" sur une surface totale de 127,6 ha.

Le projet comporte notamment l'aménagement du réseau des voiries, dont la construction d'un nouvel échangeur autoroutier sur l'E25, au niveau de l'actuelle aire d'Argenteau, d'un pont de deux cents soixante mètres de portance au-dessus de la Meuse, d'une jonction entre ce pont et la N618 au niveau du pont sur le canal Albert (pont de Haccourt), d'une modification du rond-point au niveau de la sortie autoroutière n° 3 (Argenteau), de la création de pistes cyclables et de sentiers pédestres et d'aménagements divers destinés, pour l'essentiel, à protéger les habitants du village d'Hermalle des nuisances sonores et visuelles.

4. Le 29 septembre 2010, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) émet un avis favorable conditionnel tout en appréciant généralement la qualité de l'étude d'incidences.

5. Les enquêtes publiques organisées par les communes d'Oupeye et de Visé en octobre et novembre 2010 donnent lieu à plusieurs centaines d'oppositions. Elles portent, en premier lieu, sur l'augmentation de la pollution atmosphérique dans une vallée déjà fort affectée par cette nuisance.

6. Le 23 février 2011, les deux conseils communaux concernés marquent leur accord conditionnel sur les modifications à apporter aux réseaux des voiries communales, modifications rendues nécessaires par la réalisation du projet litigieux.

7. Par deux décisions, prises les 6 et 12 mai 2011, les recours en réformation que les consorts FASTRE, ici sixième et septième requérants, avaient formés contre les délibérations des conseils communaux ont été rejetés par le Ministre des Travaux publics de la Région wallonne.

Ces décisions ont fait l'objet de recours en annulation. Les arrêts n^{os} 217.155 et 217.156, tous deux du 11 janvier 2012, ont rejeté les demandes de suspension qui les assortissaient en raison de ce que les décisions attaquées ne peuvent causer un préjudice distinct de celui qui pourrait être occasionné par les autorisations nécessaires à la réalisation du projet litigieux. Les arrêts cités ont toutefois reconnu sérieux les moyens qui mettent en cause l'impartialité du Ministre des Travaux publics, qui a eu à connaître de recours en réformation dirigés contre un projet élaboré par sa propre administration.

8. Entre-temps, le permis d'urbanisme qui fait l'objet des nouveaux recours est accordé le 11 septembre 2011, par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que, par requête introduite le 20 décembre 2011, le Port autonome de Liège demande à intervenir dans la procédure en sa qualité de gestionnaire légal des futures installations litigieuses; qu'il y a lieu d'accueillir la requête en intervention;

Considérant que, par requête introduite le 21 décembre 2011, "la Région wallonne, Direction générale de la Mobilité et des Voies hydrauliques (DGO2), Direction des Voies hydrauliques de Liège, représentée par son Gouvernement, en la personne de son Ministre-Président, poursuites et diligences du Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de Nature, de la Forêt et du

Patrimoine", demande à intervenir dans la procédure; qu'il y a lieu d'accueillir la requête en intervention;

Considérant que l'auditeur-rapporteur a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, estimant que la "première branche" du quatrième moyen était fondée et n'appelait que des débats succincts;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation du principe de l'autonomie communale, du principe de sécurité juridique, du défaut d'indépendance et d'impartialité, de la violation des articles 129bis et 129quater du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et "de l'article 159 de la Constitution", "en ce que l'acte attaqué autorise notamment la construction de voiries qui ont fait l'objet de décisions d'ouverture et de modification", "alors que ces décisions font l'objet d'un recours pendant devant [le Conseil d'Etat], dans le cadre duquel [le rapport de l'auditeur] conclut au caractère sérieux d'au moins l'un des moyens";

qu'ils rappellent l'article 129bis du CWATUPE, ainsi inséré par le décret du 30 avril 2009 :

" § 1er. Nul ne peut ouvrir, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement.

[...]

§ 2. Toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, le conseil communal, le Gouvernement, le fonctionnaire délégué ou, conjointement, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué peuvent soumettre, par envoi au collège communal, une demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale selon la procédure suivante :

1° dans les trente jours à dater de la réception de la demande, le collège communal soumet la demande à enquête publique; dans les quinze jours à dater de la clôture de l'enquête publique, le collège communal transmet la demande et les résultats de l'enquête publique au conseil communal;

2° le conseil communal prend connaissance des résultats de l'enquête publique et, dans les soixante jours à dater de la réception de la demande, marque, le cas échéant, son accord sur l'ouverture, la modification ou la suppression de la voirie communale; à défaut de décision dans le délai imparti, le demandeur ou le Gouvernement peut adresser par envoi au conseil communal une lettre de rappel; à défaut de décision du conseil communal dans un délai de trente jours à dater de la réception de la lettre de rappel, la demande est réputée refusée; le collège communal informe, par envoi, le demandeur ou l'autorité ayant soumis la demande dans les quinze jours à dater de la décision ou de l'absence de décision; le public est informé suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

3° le demandeur, l'autorité ayant soumis la demande ou tout tiers justifiant d'un intérêt peut introduire, par envoi, un recours auprès du Gouvernement dans les

quinze jours à dater de la prise de connaissance de la décision ou de l'absence de décision du conseil communal, à défaut, le recours est déclaré irrecevable;

4° dans les soixante jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision, par envoi, à l'auteur du recours et au conseil communal, au demandeur et à l'autorité ayant soumis la demande; à défaut, la décision du conseil communal est confirmée; le public est informé suivant les modes visés à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

§ 3. Le dossier de demande d'ouverture, de modification ou de suppression d'une voirie communale, transmis au conseil communal, comprend un schéma général du réseau des voiries dans lequel s'inscrit la demande ainsi qu'une justification de la demande eu égard aux compétences dévolues à la commune en matière de propreté, de salubrité, de sûreté, de tranquillité, de convivialité et de commodité du passage dans les espaces publics.

Sauf pour des motifs d'intérêt général, les demandes doivent tendre à assurer ou améliorer le maillage des voiries, à faciliter les cheminements des usagers faibles et à encourager l'utilisation des modes doux.

Le Gouvernement peut préciser les formes de la demande et du recours.

§ 4. L'accord du conseil communal ou du Gouvernement ne dispense pas du permis d'urbanisme requis. [...]";

qu'ils font valoir aussi qu'en vertu de l'article 129quater, alinéa 3, les délais d'instruction de la demande de permis sont prorogés du délai utilisé pour "l'obtention de l'accord définitif relatif à la voirie communale"; qu'ils déduisent de l'existence des recours introduits contre les décisions en matière de voiries communales que ces accords définitifs ne sont pas acquis et que donc le permis ne pouvait être délivré; qu'ils soutiennent qu'à supposer que cet accord doive être, nonobstant les recours au Conseil d'Etat, considéré comme définitif, il y aurait alors lieu de les écarter par application de l'article 159 de la Constitution;

qu'en substance, ils observent que le ministre des Travaux publics, qui a tranché les recours administratifs que les requérants avaient formés contre les délibérations des conseils communaux d'Oupeye et de Visé portant sur les aménagements des voiries nécessaires à la réalisation du projet, se trouve être également l'autorité hiérarchique de l'administration qui est à l'origine de la demande de permis; qu'ils relèvent que ce grief, déjà formé à l'appui des recours en réformation, a été rejeté par l'autorité au seul motif que l'article 452/18 du CWATUPE contient délégation de pouvoir au ministre ayant les travaux publics dans ses attributions; qu'ils estiment que cette argumentation ne suffit pas à écarter le reproche de partialité in casu; qu'ils soutiennent que, dans le cas contraire, la seconde disposition citée devrait être écartée parce qu'elle entre en conflit avec les normes, de position hiérarchique supérieure, qui sont à la base du moyen; qu'ils soulignent que la délégation au ministre ayant les travaux publics dans ses attributions a été inscrite dans le code par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 février 2011, soit seulement quelques jours avant que les conseils communaux de Visé et d'Oupeye ne se prononcent sur le

projet litigieux, ce qui renforce, selon eux, le soupçon et l'apparence de partialité; qu'ils concluent que devait alors être appliqué l'article 129bis, § 2, 3°, du même code, qui désigne le Gouvernement wallon pour connaître du recours en réformation; qu'ils se réfèrent à l'arrêt n° 167.303 du 30 janvier 2007, en cause EBENS et HANSSENS, où il fut jugé que le principe général d'impartialité s'applique à tous les organes de l'administration active, même lorsqu'il ne s'agit que d'un simple avis ou d'une proposition de décision;

Considérant que la partie adverse constate que les arrêtés ministériels des 6 et 12 mai 2011 sur la question des voiries ne sont ni annulés ni suspendus et en déduit que le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité a pu sans commettre d'illégalité se fonder sur ces arrêtés attaqués pour délivrer l'acte attaqué; que, pour le surplus, elle "se réfère aux deux notes d'observations qu'elle a déposées dans le cadre de la procédure A. 201.065/XIII-5939 et A. 201.050/XIII-5937";

Considérant qu'à l'audience, elle ajoute que, dans son avis relatif au projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les modalités d'introduction et d'instruction des recours visés aux articles 129bis et 129quater du CWATUPE", la section de législation du Conseil d'Etat n'a émis aucune remarque négative sur l'organisation du recours auprès du ministre des Travaux publics et n'a donc pas considéré que le principe d'impartialité pouvait être affecté par cette délégation de compétence; qu'elle rappelle aussi que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, la critique de partialité ne peut se fonder sur une situation qui découle seulement de l'application normale et obligatoire de la loi (arrêt n° 111.814, du 23 octobre 2002); que, selon elle, il en est de même d'une norme réglementaire comme l'article 452/18 du CWATUPE; qu'elle précise par ailleurs que, contrairement au cas de l'arrêt EBENS et HANSSENS du 30 janvier 2007 cité par les requérants, l'instruction du dossier dans le cadre des recours introduits contre les décisions communales, a été menée par la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (DGO4), soit par une direction générale différente de celle ayant introduit la demande de permis d'urbanisme; qu'elle souligne encore que le ministre a suivi en tous points les avis émis par ledit département et qu'il n'a pas hésité à revoir le projet initial pour se conformer à certaines demandes émises au niveau communal; que, selon elle, il résulte de ces éléments que les recours des requérants ont été traités en toute impartialité;

Considérant que le premier intervenant fait valoir que deux autorisations différentes sont requises pour la réalisation du projet, d'une part, l'accord sur la modification du réseau des voiries communales et, d'autre part, le permis d'urbanisme; qu'il soutient que le principe de l'indépendance des polices

administratives implique que les illégalités qui affecteraient la première ne peuvent déteindre sur la seconde et que, tout au plus, l'annulation éventuelle de la décision du ministre sur l'agencement des voiries pourrait empêcher la mise en œuvre du projet pour ce seul aspect; qu'il conclut que le moyen est dès lors inopérant; qu'en ordre subsidiaire, il fait valoir que les termes "accord définitif" à l'article 129quater n'impliquent pas une décision définitive, c'est-à-dire purgée de tout recours devant le Conseil d'Etat parce qu'une telle interprétation aboutirait à conférer un effet suspensif à l'introduction d'un recours contre une décision en matière de voirie, du permis d'urbanisme délivré; qu'il observe, par ailleurs, que la demande de permis a été introduite par la DGO2 dès lors, que d'une part, c'est la Région wallonne qui est propriétaire des terrains sur lesquels doit être construit le projet et que, d'autre part, cette direction est compétente pour tout ce qui concerne le transport, notamment de marchandises au niveau des voies navigables; qu'il soutient que "la circonstance que cette direction relève du pouvoir hiérarchique du ministre ayant les travaux publics dans ses attributions ne peut, en soi, impliquer que le principe d'impartialité aurait été violé en l'espèce"; qu'il rappelle que le principe d'impartialité, s'il s'applique bien à l'administration active, doit se concilier avec ses règles d'organisation et de fonctionnement, en l'espèce celle qui désigne le ministre des travaux publics pour connaître du recours en réformation contre la décision du conseil communal; que, subsidiairement encore, il estime qu'aucune apparence de partialité ne pouvait être imputée à l'auteur des décisions litigieuses; qu'il se réfère à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 90/2000 du 13 juillet 2000, prononcé en réponse à une question préjudicielle sur les anciens articles 42bis et 45, § 2, de l'ancien Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); qu'il souligne que, quand, dans le système en vigueur à l'époque, les permis de bâtir sollicités par les communes qui avaient adopté le régime dit de la décentralisation étaient délivrés par les collèges des bourgmestre et échevins, la Cour n'y a pas de vu de violation du principe d'égalité compte tenu des garanties qui s'attachaient aux décisions des communes placées sous ce régime particulier mais aussi de la latitude de déférer les autorisations à la censure du Conseil d'Etat; qu'il expose que ce raisonnement peut être entièrement transposé en l'espèce :

" L'appréciation de l'autorité en recours sur la décision du conseil communal en matière de voiries est en effet nécessairement limitée par son obligation de motiver sa décision au regard de tous les éléments du dossier, et donc, en premier lieu, de la décision prise en première instance, mais aussi des réclamations formulées lors de l'enquête publique, les avis le cas échéant rendus, et les moyens des personnes agissant en recours. In fine, à l'évidence, le contrôle que peut exercer le Conseil d'Etat sur la décision du ministre atteste que la décision peut effectivement être prise dans des conditions pour lesquelles l'on ne peut avoir de doute, sérieux, de partialité.

Ces garanties de bonne administration dans lesquelles la décision doit être prise par le ministre ayant les travaux publics dans ses attributions sur le recours dirigé contre une décision en matière de voiries communales pour un projet dont la Région wallonne est, comme en l'espèce, à l'intervention de la DGO2-Direction

des Voies hydrauliques, demandeur de permis, emportent que le principe d'impartialité ne saurait être violé";

Considérant qu'à l'audience, il insiste sur la portée des articles 129bis à 129quater qui trouvent à s'appliquer, qu'une demande de permis d'urbanisme ait été ou non sollicitée; qu'à son estime, il en résulte que si la délivrance d'un permis d'urbanisme peut être affectée par la procédure d'obtention d'un accord sur les voiries, il n'en demeure pas moins que cet accord en matière de voirie n'est pas un acte préparatoire au permis d'urbanisme et, partant, ne peut être qualifié d'acte interlocutoire; qu'en atteste, selon lui, le régime de péremption mis en place par l'article 129bis, § 4, du CWATUPE; que, par ailleurs, il affirme que la circonstance qu'on pourrait raisonnablement supposer que le Ministre des travaux publics a marqué au préalable son accord sur la demande de permis et qu'il ne contrecarrerait pas, en tant qu'autorité hiérarchique sur la DGO2 une demande formulée par son administration, ne peut être retenue comme donnant nécessairement à penser que le Ministre ne pouvait traiter l'affaire sans préjugé; qu'il souligne que le projet est avant tout un projet européen et non du Ministre, que le dossier de la demande de permis n'est pas un acte administratif qui lierait le Ministre qui a autorité hiérarchique sur l'administration ayant introduit la demande, qu'il n'avait donc pas à "défendre" son projet au regard du recours des requérants; que, comme la partie adverse, il précise que les recours ont été instruits par la DGO4;

Considérant que la seconde intervenante rappelle, quant à elle, la motivation des décisions du ministre des Travaux publics sur le point litigieux, motivation rédigée comme suit :

" Considérant, d'autre part, que l'argument selon lequel le Ministre chargé de l'instruction des présents recours est également Ministre de tutelle du Service Public de Wallonie (SPW) - Direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO2) ne peut être retenu; qu'en effet, l'article 452/18, du Code wallon de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie investit le Ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions de la compétence exclusive de statuer sur les recours visés à l'article 129bis du même Code; qu'en statuant sur ces questions, ledit Ministre ne fait donc qu'exercer les compétences que le Gouvernement lui a confiées et l'on ne saurait y voir un quelconque manque d'impartialité; qu'au surplus, la nature spécifique de l'administration active, telle qu'elle résulte de cette organisation des compétences s'oppose à l'argument des requérants dès lors que le législateur a expressément prévu l'inclusion de la procédure prévue à l'article 129bis dans le cours de la procédure de délivrance du permis d'urbanisme";

qu'elle rappelle, comme le premier intervenant, la jurisprudence selon laquelle l'application de la règle d'impartialité objective à l'administration active se doit d'être compatible avec la nature même et spécialement avec la structure de l'organe de l'administration active, ainsi qu'avec les prévisions de la loi; qu'elle estime que, pour le surplus, les requérants restent en défaut de démontrer en quoi la circonstance que

les décisions litigieuses ont été prises par le ministre des Travaux publics leur aurait été préjudiciable;

Considérant que, dans son rapport, le premier auditeur a estimé que le principe d'impartialité avait été violé en l'espèce; que, cependant, le moyen pose des questions importantes sur l'articulation des décisions en matière de voiries et des permis d'urbanisme subséquents accordés ainsi que sur la notion d'impartialité, comme le révèlent les écrits de procédure des parties adverse et intervenantes et les développements donnés à l'audience; qu'il n'apparaît pas que ces questions puissent être tranchées aux termes de débats succincts;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire,

D E C I D E :

Article 1er.

Les requêtes en intervention introduites par le Port autonome de Liège et par la Direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO2) de la Région wallonne sont accueillies.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e^ chambre, le quatorze mai 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.