CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.414 du 7 mai 2013

A. 201.050/XIII-5937

En cause : 1. **FASTRE** Henri,

2. **FASTRE** Carole,

ayant tous deux 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.

Partie intervenante :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 11 juillet 2011 par Henri FASTRE et Carole FASTRE en ce qu'ils demandent l'annulation de la décision du Ministre des Travaux publics de la Région wallonne du 6 mai 2011 déclarant recevables mais non fondés les recours dirigés contre la délibération du conseil communal d'Oupeye du 23 février 2011 marquant accord conditionnel sur la demande d'ouverture et de modification des voiries communales à Hermalle-sous-Argenteau, introduite par la direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques du Service public de Wallonie;

Vu la requête introduite le 23 décembre 2011 par laquelle le Port autonome de Liège demande à être reçu en qualité de partie intervenante dans la procédure en annulation;

Vu l'arrêt n° 217.156 du 11 janvier 2012 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 8 février 2012 par les parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 13 mars 2012 accueillant la requête en intervention introduite par le Port autonome de Liège dans la procédure au fond;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure de la partie adverse ainsi que les derniers mémoires des parties requérantes et intervenante;

Vu l'ordonnance du 20 mars 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 avril 2013 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. KETTELS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la 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 la décision attaquée est motivée notamment comme suit :

" [...]

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, notamment les articles 9 et 11, alinéa 2;

Considérant que, dans le cadre de la réalisation d'une plate-forme multimodale dite «Trilogiport» à Oupeye (Hermalle-sous-Argenteau), en rive droite du canal Albert, et de ses accès routiers et ferroviaires, le Service Public de Wallonie (SPW) - Direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO2) - rue Forgeur, 2 à 4000 - Liège a introduit une demande d'ouverture et de modification des voiries communales impliquant, sur le territoire de la commune de Oupeye, la création et l'aménagement des voiries communales suivantes :

[...]

Considérant que, par délibération du 23 février 2011, le Conseil communal de Oupeye a marqué un accord conditionnel sur la demande d'ouverture et de modification des voiries communales;

Considérant que Madame A. FROIDMONT, rue Basse Hermalle, 1 à 4681 - Oupeye a introduit, en date du 09 mars 2011, un recours contre la délibération du Conseil communal de Oupeye;

Considérant que Monsieur H. FASTRE, rue Marchand, 48 à 4684 - Haccourt, Madame C. FASTRE, rue Michel, 113 à 4684 - Haccourt, Monsieur H. GERARD, rue des 7 Bonniers, 80, à 4684 - Haccourt, représentés par Me L. MISSON et Me A. KETTELS, Avocats, ont introduit, en date du 28 mars 2011, un recours contre la délibération du Conseil communal de Oupeye;

Considérant que le Service Public de Wallonie (SPW) - Direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO2), a introduit, en date du 16 août 2010, une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la réalisation d'une plate-forme multimodale dite «Trilogiport» à Oupeye (Hermalle-sous-Argenteau), en rive droite du canal Albert, et de ses accès routiers et ferroviaires;

Considérant que ce projet implique une modification de l'espace destiné au passage du public sur le territoire de la commune de Oupeye, moyennant l'aménagement de voiries communales, en particulier, en ce qui concerne le recours introduit par Madame FROIDMONT, le déplacement, d'une part, d'une portion du tracé de la rue Delwaide vers l'Est sur 500 mètres environ pour passer sous la voirie de jonction au nouveau pont au-dessus de la Meuse et la réalisation, d'autre part, d'une nouvelle voirie depuis la rue Delwaide vers le rond-point d'accès à la plate-forme, parallèlement à la rampe d'accès au nouveau pont au-dessus de la Meuse;

Considérant, en conséquence, que, conformément à l'article 129bis, § 1er, alinéa 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, la création et l'aménagement de voiries communales sur le territoire de la commune de Oupeye requiert l'accord préalable du Conseil

communal de Oupeye sur l'ouverture et la modification des seules voiries communales, au sens de l'article 129bis, § 1er, alinéa 1er précité;

Considérant, qu'en date du 09 septembre 2010, le Collège communal d'Oupeye a été saisi de la demande d'ouverture, de modification ou de suppression de voiries communales par le fonctionnaire délégué aux fins, d'une part, de procéder à son instruction, en application de l'article 129bis précité et, d'autre part, d'organiser une enquête publique conjointe pour la demande de permis d'urbanisme et la demande relative à la voirie communale, conformément à l'article 129quater précité;

[...]

Considérant que, par délibération du 23 février 2011, le Conseil communal de Oupeye a marqué un accord conditionnel sur la demande d'ouverture et de modification de voiries communales;

Considérant que Madame A. FROIDMONT, tiers intéressé, rue Basse Hermalle, 1 à 4681 - Oupeye, a introduit le 09 mars 2011, réceptionné le 10 mars 2011, un recours contre la condition suivante de l'accord conditionnel sur la demande d'ouverture et de modification de voiries communales, donné en date du 23 février 2011, par le conseil communal de Oupeye : «la rue Delwaide sera reliée au pont Nord via un rond-point»;

Considérant que la condition imposée par le Conseil communal de Oupeye implique précisément le déplacement, d'une part, d'une portion du tracé de la rue Delwaide vers l'Est sur 500 mètres environ pour passer sous la voirie de jonction au nouveau pont au-dessus de la Meuse et la réalisation, d'autre part, d'une nouvelle voirie depuis la rue Delwaide vers le rond-point d'accès à la plate-forme, parallèlement à la rampe d'accès au nouveau pont au-dessus de la Meuse;

Considérant que tel est l'objet du recours de Madame A. FROIDMONT;

Considérant que ce recours est recevable;

[...]

Considérant que Monsieur H. FASTRE, rue Marchand, 48 à 4684 - Haccourt, de [sic] Madame C. FASTRE, rue Michel, 113 à 4684 - Haccourt et de [sic] Monsieur H. GERARD, rue des Bonniers 80, à 4684 - Haccourt, tiers intéressés représentés par Me L. MISSON et Me A. KETTELS, Avocats, ont introduit, en date du 28 mars 2011, réceptionné le 01 avril 2011, un recours contre la délibération du Conseil communal de Oupeye du 23 février 2011;

Considérant que ces recours sont recevables;

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne le recours de Madame A. FROIDMONT, le Conseil communal de Oupeye a donné, en date du 23 février 2011, son accord préalable, sur le déplacement d'une portion du tracé de la rue Delwaide moyennant la condition suivante : «la rue Delwaide sera reliée au pont Nord via un rond-point»;

Considérant que, précisément, la condition imposée par le Conseil communal de Oupeye implique le déplacement, d'une part, d'une portion du tracé de la rue Delwaide vers l'Est sur 500 mètres environ pour passer sous la voirie de jonction au nouveau pont au-dessus de la Meuse et la réalisation, d'autre part, d'une nouvelle voirie depuis la rue Delwaide vers le rond-point d'accès à la plate-forme, parallèlement à la rampe d'accès au nouveau pont au-dessus de la Meuse;

Considérant que tel est l'objet du recours de Madame A. FROIDMONT;

Considérant que l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement, ARIES Consultants, recommande fermement, contrairement à la décision du Conseil communal de Oupeye, de ne pas raccorder la rue Delwaide à la future voirie de jonction;

Considérant, toutefois, que l'auteur de l'étude d'incidences ne pouvait évidemment pas se prononcer sur une alternative proposée postérieurement à l'étude par le Conseil communal de Oupeye, mais seulement sur le projet déposé antérieurement à l'étude par la partie demanderesse;

Considérant qu'il y a lieu, au vu de cette alternative, de se rallier aux arguments de fait servant de fondement aux impositions du Conseil communal de Oupeye;

[...]

Considérant, en conséquence, qu'il y a lieu de faire droit à la décision du Conseil communal de Oupeye quant au raccordement de la rue Delwaide au rond-point d'accès à la plate-forme, parallèlement à la rampe d'accès au nouveau pont au-dessus de la Meuse;

[...]

En ce qui concerne les arguments de droit invoqués dans les recours de Monsieur H. FASTRE, de Madame C. FASTRE et de Monsieur H. GERARD.

[...]

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";

Considérant que, le 11 septembre 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité a délivré un permis d'urbanisme à la direction des voies hydrauliques de Liège de la direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO2), pour "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; que cette décision fait l'objet de recours tant en annulation qu'en suspension (affaires enrôlés sous les références A. 202.452/XIII-6050 et A. 202.458/XIII-6052); que, par arrêt n° 222.802 du 11 mars 2013, le désistement d'instance a été décrété dans l'affaire A. 202.458/XIII-6052;

Considérant qu'il ressort de l'acte attaqué que le projet que l'administration avait conçu a été modifié par le conseil communal et que, saisi du recours de Madame FROIDMONT, le ministre s'est rallié à l'aménagement préconisé par le conseil communal d'Oupeye; qu'il a donc rejeté le recours de Madame FROIDMONT; qu'il a aussi rejeté le recours des requérants FASTRE;

Considérant que la recevabilité du recours ne fait plus l'objet de contestation au stade actuel de la procédure;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.), lus seuls ou en combinaison avec l'article 14 de la même convention, de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 10, 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et notamment des droits de la défense, et de l'exigence d'indépendance et d'impartialité; qu'ils invoquent aussi l'article 159 de la Constitution;

qu'ils font grief à l'auteur de l'acte attaqué de manquer d'impartialité en étant également le ministre de tutelle de la direction générale qui est à l'origine du projet litigieux; qu'ils relèvent que ce grief, déjà formé à l'appui du recours porté devant le ministre, a été rejeté au seul motif que l'article 452/18 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) contient délégation de pouvoir au Ministre des Travaux publics; qu'ils estiment que ce motif ne peut suffire à écarter le reproche de partialité in casu et que cette disposition réglementaire devrait être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution, parce qu'elle entre en conflit avec les normes, de position hiérarchique supérieure, qui fondent le moyen; qu'ils soutiennent que devrait alors s'appliquer l'article 129bis, § 2, 3°, du même Code, qui désigne le Gouvernement wallon;

qu'ils font aussi observer que l'habilitation a été inscrite dans le Code par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 février 2011, soit quelques jours avant que le conseil communal d'Oupeye ne se prononce sur le projet litigieux, ce qui renforce, selon eux, le soupçon et l'apparence de partialité;

qu'ils ajoutent que le principe d'égalité est également méconnu, en combinaison avec l'article 13 de la C.E.D.H., en ce qu'en l'espèce, les riverains sont privés d'accès à un recours effectif; qu'ils se réfèrent aussi à l'arrêt EBENS et HANSSENS, n° 167.303 du 30 janvier 2007, 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, dans le mémoire en réplique, les requérants - qui n'avaient pas eu connaissance du mémoire à l'appui de l'intervention au moment de déposer leur mémoire en réplique - renvoient aux motifs de l'arrêt n° 217.156 du 11 janvier 2012, qui a jugé le moyen sérieux;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants observent que l'auteur de l'acte attaqué est sans discussion possible le ministre qui avait à l'époque la tutelle de la direction générale demanderesse du permis, que la position de l'auteur de l'acte attaqué suscite un "doute plus que légitime sur sa capacité à juger du recours de manière indépendante et impartiale" et qu'ils n'aperçoivent pas comment ce supérieur hiérarchique aurait pu prendre une position "s'opposant à la demande préparée par cette direction générale"; qu'ils ajoutent qu'il est inconcevable que le ministre n'ait pas été informé de cette demande et qu'il n'y ait pas donné son aval; qu'ils soulignent que le Ministre LUTGEN s'est présenté dans la presse comme le porteur du projet du Trilogiport; qu'ils exposent aussi qu'aucune exigence liée au fonctionnement de l'administration n'imposait la compétence de ce ministre et qu'il était possible de laisser au Gouvernement dans son ensemble la compétence de statuer sur le recours;

Considérant que les garanties inscrites à l'article 6 de la C.E.D.H. et à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne s'imposent pas comme telles aux procédures administratives non contentieuses; que l'article 13 de la convention précitée garantit le recours effectif devant une juridiction et non devant l'administration active en sorte que, vu sous ces angles, le moyen manque en droit;

Considérant, toutefois, que, même en dehors des hypothèses où ces dispositions de droit international trouvent à s'appliquer, certaines des garanties prévues s'imposent comme principes généraux du droit; qu'il en va notamment ainsi de la règle d'impartialité;

Considérant que le principe général d'impartialité doit être appliqué à tout organe de l'administration active et ce, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision; qu'il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez le requérant un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité; que, cependant, ce principe ne s'applique que

dans la mesure où il se concilie avec la nature spécifique, notamment la structure de l'administration active;

Considérant qu'en l'espèce il n'est pas soutenu que l'auteur de l'acte attaqué soit intéressé à titre personnel au progrès du dossier; que seule son impartialité fonctionnelle est mise en cause, en relation avec les compétences qui lui sont attribuées;

Considérant qu'aucun principe visé au moyen n'interdit que l'administration gouvernementale soit l'initiatrice d'un projet de travaux publics; que le législateur peut confier au Gouvernement le pouvoir de délivrer un permis à la demande de l'administration centrale; que tel est le cas notamment des permis d'urbanisme visés à l'article 127 du CWATUPE et des permis uniques délivrés sur recours visés à l'article 95 du décret du 11 mars 1999, précité;

Considérant que la modification des articles 129 et suivants du CWATUPE par le décret du 30 avril 2009 avait notamment pour objet de simplifier la notion de travaux de voiries et de mettre fin à l'absence de recours administratif contre les décisions des conseils communaux en matière de voirie communale; qu'à cette fin, le législateur a créé une procédure nouvelle et autonome relative à la demande d'ouverture, de modification ou de suppression de voirie communale, maintenu l'accord du conseil communal, mais créé un recours porté devant le Gouvernement (article 129bis); qu'il y a lieu de noter que le législateur a maintenu une compétence de première instance à l'échelon communal, même dans le cas d'un projet introduit par une administration régionale, alors qu'en matière de permis d'urbanisme, il a préféré, dans la plupart des cas de ce type, créer une procédure centralisée en attribuant directement la compétence au Gouvernement ou à son délégué (article 127 du CWATUPE);

Considérant que la délégation de compétence par le Gouvernement aux ministres est permise à l'article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; que la délégation de principe pour les décisions d'application des lois et décrets est réglée à l'article 19 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement;

Considérant que la délégation à un ministre de la compétence de connaître des recours créés à l'article 129bis s'inscrit dans cette perspective, tout comme sont délégués les recours en matière de permis d'urbanisme, d'environnement ou de permis unique ou les décisions prises en application de la procédure centralisée créée à l'article 127 du CWATUPE;

Considérant que la délégation au "Ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions" de la décision sur le recours créé à l'article 129bis, réglée à l'article 452/18 du CWATUPE, n'apparaît pas comme un procédé destiné à faciliter la décision dans le projet du Trilogiport, comme le soutiennent les requérants, mais est une conséquence possible de la création d'un recours nouveau, distinct du recours organisé en matière de refus de permis d'urbanisme;

Considérant que, s'agissant d'un projet d'une certaine importance politique, ce que révèlent en l'espèce les déclarations publiques du ministre concerné et d'autres membres du Gouvernement wallon, l'apparence de partialité fonctionnelle que dénoncent les requérants dans le chef du ministre qui a les Travaux publics dans ses attributions ne disparaîtrait pas si le Gouvernement agissait collectivement; que la solidarité entre les membres du Gouvernement investi par une majorité parlementaire rend en effet chacun de ses membres sensible aux projets de travaux publics introduits par l'administration régionale dont la direction est attribuée à l'un d'eux;

Considérant, en outre, que, en cas de délégation, chacun des ministres est attentif aux décisions prises par les autres ministres dans le champ des compétences qui leur sont déléguées; que l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement traduit cette solidarité dans les matières déléguées en disposant comme suit : "§5. Un Ministre peut demander l'évocation de toute affaire relevant d'une matière déléguée";

Considérant qu'il s'ensuit que la structure de l'administration active, en particulier la situation institutionnelle du Gouvernement et de ses membres, empêche d'admettre que le ministre qui a les Travaux publics dans ses attributions soit considéré comme fonctionnellement partial quand il statue par délégation du Gouvernement sur le recours introduit contre une décision du conseil communal prononcée sur la demande de l'administration dont il a la direction;

Considérant qu'il s'ensuit que la motivation contenue dans l'acte attaqué est adéquate sur ce point;

Considérant que le premier moyen n'est pas fondé; qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre la poursuite de l'instruction du recours;

D E C I D E :

Article 1er .

Les débats sont rouverts.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le sept mai deux mille treize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	DEOM,	conseiller d'Etat,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.