

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 191.683 du 19 mars 2009

A.168.514/XIII-4004

En cause : **la Société anonyme ANDRENEL,**
rue Cache de Lannoy 2
7750 Mont-de-l'Enclus,

contre :

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

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 décembre 2005 par la société anonyme ANDRENEL qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme pris en date du 10 octobre 2005 (...) aux termes duquel la décision du 4 juillet 2005 du Collège des bourgmestre et échevins de Mont-de-l'Enclus accordant à la S.A. ANDRENEL (...) le permis d'environnement visant l'exploitation (...) d'un aérodrome et d'un hélicoptère de tourisme est infirmée et le permis d'environnement refusé";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties, la lettre du 17 juin 2008 de la requérante et la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 14 octobre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 novembre 2008;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me D. GAVAGE, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me J-F. CARTUYVELS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M NIKIS, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

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

1. La société anonyme (S.A.) ANDRENEL introduit le 4 février 1997 une demande de permis d'exploiter un aérodrome pour aéronefs ultra-légers-motorisés (U.L.M.), sur des terrains sis à Mont-de-l'Enclus et à Celles. La demande est introduite - alors que l'aérodrome est déjà en fonctionnement - à la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 1995 modifiant le règlement général pour la protection du travail en ce qui concerne des établissements permettant l'exercice d'activités sportives ou récréatives, qui soumet à autorisation les aérodromes à usage d'aéronefs ultra-légers-motorisés.

2. Une enquête de commodo et incommodo est organisée du 27 août au 11 septembre 1997. Elle recueille 147 oppositions écrites et trois oppositions verbales.

3. Le collège des bourgmestre et échevins de Mont-de-l'Enclus émet un avis défavorable le 11 septembre 1997.

4. La commission de gestion du parc naturel du pays des collines émet un avis défavorable le 9 février 1998.

5. La direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) émet un avis défavorable le 17 avril 1998.

6. La députation permanente du conseil provincial du Hainaut accorde, le 18 juin 1998, le permis pour une durée de deux ans à l'essai.

7. La commune de Mont-de-l'Enclus, la D.G.R.N.E., le "Comité de défense contre les nuisances de l'aérodrome d'Amougies" et la S.A. ANDRENEL introduisent des recours devant le Gouvernement wallon.

8. Par un arrêté du 5 mars 2001, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement modifie le permis délivré par la députation permanente et octroie le permis d'exploiter pour un terme expirant le 18 juin 2028. Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le n/ A.105.225/XIII-2187, qui a été rejeté par un arrêt n/ 170.590 du 26 avril 2007.

9. La S.A. ANDRENEL introduit, le 18 décembre 2003, une demande de permis d'environnement en vue de l'exploitation d'un aérodrome et d'un hélicoptère de tourisme, sur des terrains sis à Mont-de-l'Enclus et à Celles. La demande est introduite à la suite du classement de l'activité considérée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

10. La demande est considérée comme complète et recevable le 28 janvier 2004.

11. Une enquête publique est organisée par la commune de Mont-de-l'Enclus du 4 au 18 février 2004.

12. Le collège des bourgmestre et échevins délivre le permis sollicité le 22 mars 2004.

13. Un recours est introduit le 13 avril 2004 par l'association sans but lucratif ENCLUS ENVIRONNEMENT.

14. Le 21 juin 2004, le Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement accueille le recours, annule la décision du collège des bourgmestre et échevins de Mont-de-l'Enclus et refuse le permis d'environnement sollicité.

15. La demande de suspension introduite par la S.A. ANDRENEL est rejetée par un arrêt n/ 136.932 du 29 octobre 2004, le risque de préjudice grave et difficilement réparable n'étant pas établi. Quant au recours en annulation, il est rejeté par un arrêt n° 149.597 du 29 septembre 2005, en application de l'article 14bis du règlement général de procédure.

16. La S.A. ANDRENEL introduit une nouvelle demande de permis unique le 9 février 2005 en vue de l'exploitation d'un aérodrome et d'un hélicoptère de tourisme, sur des terrains sis à Mont-de-l'Enclus et à Celles.

17. La demande est déclarée complète et recevable le 12 avril 2005.

18. Une enquête publique est organisée du 18 avril au 4 mai 2005 et suscite de nombreuses oppositions.

19. Le 24 mai 2005, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis favorable conditionnel sur le projet.

20. Le 30 mai 2005, le fonctionnaire technique décide de proroger de 30 jours le délai de transmission du rapport de synthèse.

21. Le rapport de synthèse est transmis au demandeur de permis le 1^{er} juillet 2005. Il propose de délivrer le permis sollicité.

22. Le 4 juillet 2005, le collège des bourgmestre et échevins délivre le permis sollicité, moyennant les limites suivantes :

- 20 avions maximum, un remorqueur de planeurs et un hélicoptère peuvent être basés à l'aérodrome;
- les activités autorisées incluent l'organisation d'événements deux fois par mois et d'une manifestation exceptionnelle annuelle s'étendant sur trois jours.

23. Trois recours sont introduits auprès du Gouvernement wallon, dont l'un par le bénéficiaire du permis à l'encontre de certaines conditions d'exploitation.

24. Le 16 septembre 2005, est transmis le rapport de synthèse qui propose de délivrer le permis sollicité dans les mêmes limites que le permis délivré en première instance.

25. Le 10 octobre 2005, le Ministre wallon de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme adopte l'acte attaqué qui infirme la décision du collège des bourgmestre et échevins de Mont-de-l'Enclus et refuse le permis. La décision est notifiée le même jour;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation des articles 84, § 1^{er}, 7/, et 271 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); que la requérante critique le considérant suivant de l'acte attaqué :

" Considérant en outre que ces salles de fêtes constituent non seulement des installations classées mais aussi des actes soumis à permis d'urbanisme au sens du CWATUP; qu'en effet, une modification d'affectation de ces établissements envisagés pour le remisage des aéronefs et de leurs accessoires en des salles de fêtes auraient dû faire l'objet d'un permis d'urbanisme;

Que, par conséquent, sans préjudice de la question de l'incompatibilité de l'activité par rapport à la zone de service public et communautaire, la demande aurait dû faire l'objet d'un permis unique";

qu'elle estime, pour sa part, que l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme n'était pas requise en l'espèce; qu'elle critique tout d'abord l'application de l'article 271 du CWATUP, faisant valoir que cette disposition réglementaire n'est pas compatible avec l'article 84, § 1^{er}, 7/, du CWATUP, qui est, quant à lui, de nature décrétable, et que son application doit dès lors être écartée; qu'elle relève, d'une part, que l'article 84, § 1^{er}, 7/, du CWATUP vise l'hypothèse de la modification de destination d'un bien, alors que l'article 271 du même Code vise l'hypothèse de la modification de l'utilisation d'un bien et, d'autre part, que la liste de l'article 271 du CWATUP a été établie notamment sur la base du critère des répercussions économiques et sociales, alors que ce critère n'entre plus en ligne de compte dans l'élaboration de la liste visée à l'article 84, § 1^{er}, 7/, du CWATUP; qu'elle ajoute que les travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997 ont confirmé qu'une nouvelle liste devait être adoptée, de sorte qu'en l'absence de listes adéquates, la modification de destination n'est actuellement pas soumise à permis d'urbanisme, tandis que la modification d'utilisation ne l'est plus; qu'elle est également d'avis que les bâtiments ne sont pas affectés principalement à des salles de fêtes, mais qu'au contraire, ces activités récréatives ne sont qu'accessoires et rappelle, à ce titre, que pour qu'il y ait modification d'utilisation de bâtiments soumise à permis, il faut que la modification affecte la fonction principale du bâtiment telle qu'elle résulte de sa conception et de son aménagement; qu'elle soutient enfin que, le bâtiment se situant dans une zone de services ou dans une zone d'équipements communautaires et d'utilité publique, un permis d'urbanisme n'était pas requis;

Considérant que le second moyen est pris de la violation des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, dans une première branche, la requérante reproche à l'acte attaqué de s'écarter, à de multiples reprises, des conclusions du rapport de synthèse sans qu'aucune justification n'y soit apportée et souligne qu'il en est ainsi de la question de la confusion entre le demandeur et l'exploitant, de la question de la conformité aux plans de secteur, de la question des documents en langue étrangère et de la question du caractère incomplet de la demande; que, dans une deuxième branche, elle critique le motif de l'acte attaqué selon lequel il existerait une confusion entre le demandeur et l'exploitant et y voit une erreur de droit, dans la mesure où toute personne peut introduire une demande de permis d'environnement sans qu'il soit nécessaire qu'elle prouve qu'elle exploitera effectivement l'établissement; que, dans une troisième branche, elle dénonce un autre motif de l'acte attaqué qui considère que, la requérante étant une société anonyme à but de lucre et l'exploitation de l'aérodrome étant une activité commerciale à but lucratif, la demande de permis paraît peu appropriée à la destination générale de la zone de service public et d'équipements communautaires; qu'elle est d'avis qu'il y a un revirement d'attitude dans le chef de la partie adverse qui, par un arrêté du 5 mars 2001, lui avait octroyé, sur le même site, un permis d'exploiter un aérodrome privé pour un terme venant à expiration le 18 juin 2028; que, dans une quatrième branche, elle estime qu'en alléguant que l'exploitation est une activité commerciale à but lucratif peu appropriée à la destination générale de la zone, l'acte attaqué demeure en défaut d'indiquer les motifs de droit et de fait qui justifient une telle décision;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt de la requérante aux deux moyens, en citant les motifs de l'acte attaqué qu'elle estime déterminants et qui justifient, selon elle, la décision qui refuse la demande de régularisation :

- " Considérant que la demande comporte deux installations classées, alors que le site, à vocation d'attractions et de loisirs comporte aussi d'autres activités telles que le quad, l'organisation de réceptions dans les hangars;

Que l'autorité compétente appelée à statuer sur une demande de permis doit apprécier l'ensemble des composantes d'un établissement, qui, selon le décret du 11 mars (1999), est constitué d'«une unité technique et géographique dans laquelle interviennent une ou plusieurs installations et/ou activités classées pour la protection de l'environnement, ainsi que toute autre installation et/ou activité s'y rapportant directement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution»;

Considérant qu'une demande, même si elle paraît viser certaines installations ne peut faire fi de l'existence d'autres installations, annexes et interdépendantes de l'activité principale;

Considérant que tel est le cas de l'activité de sport moteur (quad) et de l'exploitation de salles de réception (renseignées sur Internet) à propos desquelles la demande est silencieuse;

Que ladite demande est en plusieurs de ses rubriques inexacte et incomplète;

Considérant que la demande de permis ne reflète pas correctement les réelles composantes du site et ne fournit pas à l'autorité compétente toutes les informations utiles et nécessaires à une juste et adéquate appréciation des incidences du projet sur l'environnement notamment en ce qui concerne les salles de fêtes qui ne sont pas renseignées dans la demande";

que, selon elle, c'est en raison du caractère incomplet ou imprécis de la demande et de l'absence d'informations sur l'existence d'autres installations annexes et interdépendantes avec l'activité principale de la requérante que le permis a été refusé, alors qu'elle se devait d'examiner les inconvénients causés par les activités organisées sur le site par la requérante pour lesquelles aucune autorisation n'était sollicitée, à savoir l'exploitation des bâtiments comme salles de fêtes et l'utilisation du terrain par des quads; qu'elle en conclut qu'à supposer même que les deux moyens de la requête soient fondés, il n'en demeurerait pas moins que le refus de permis resterait justifié sur la base des seuls motifs déterminants de l'acte attaqué relatifs au caractère incomplet et imprécis de la demande;

Considérant que, sur le fond, la partie adverse répond au premier moyen en faisant valoir qu'il manque en droit, la requérante n'invoquant pas la violation de l'article 81 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, qui dispose que tout projet mixte doit faire l'objet d'une demande de permis unique; qu'elle considère, par ailleurs, que l'argument selon lequel l'application de l'article 271 du CWATUP doit être écartée dans la mesure où cette disposition ne serait pas conforme à une disposition hiérarchiquement supérieure, a été tranché par le Conseil d'Etat dans un arrêt n° 154.095 du 24 janvier 2006; qu'elle relève qu'il lui était particulièrement difficile de se prononcer sur l'ampleur de la modification de l'utilisation du bâtiment au regard de son affectation originale, car la demande de permis ne reflète pas les réelles composantes du site et ne fournit pas les informations utiles à une juste et adéquate appréciation de la situation de l'ensemble de l'exploitation de la requérante;

Considérant qu'en ce qui concerne l'intérêt aux moyens, la requérante réplique que la lecture du préambule de l'acte attaqué ne permettrait pas de conclure que celui-ci serait fondé sur un motif déterminant; qu'elle soutient que si, comme en l'espèce, l'acte attaqué présente sur un pied d'égalité plusieurs ordres de considération, il y a lieu de présumer que les motifs ainsi énoncés constituent le soutien nécessaire du dispositif; que, pour le premier moyen, elle répond tout d'abord qu'il ne devait pas être

pris de la violation de l'article 81 du décret du 11 mars 1999, dans la mesure où il dénonce le fait que la partie adverse a, pour fonder sa décision, exprimé l'opinion qu'un permis d'urbanisme était nécessaire alors que l'obtention préalable d'un tel permis n'était pas requise; qu'ensuite, selon elle, l'arrêt n/ 154.095 du 24 janvier 2006, ne tranche pas la question de savoir si l'article 271 du CWATUP est encore applicable, mais reproche à la Région wallonne, qui soutenait cette argumentation, de se prévaloir de sa propre incurie consistant à avoir empêché, pendant près de huit ans, l'exécution d'une disposition décrétable; qu'enfin, à l'argument selon lequel il était particulièrement difficile à la partie adverse de se prononcer sur l'ampleur de la modification de l'utilisation du bâtiment au regard de son affectation originale, au motif que la demande de permis ne reflétait pas les réelles composantes du site et ne fournissait pas les informations utiles à une juste et adéquate appréciation de la situation de l'ensemble de l'exploitation de la requérante, elle répond que la partie adverse s'est effectivement prononcée de manière non équivoque dans l'acte attaqué sans émettre aucune réserve et que si elle s'était effectivement prononcée sans disposer des informations nécessaires, il y aurait sans conteste une violation du principe de bonne administration;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que les motifs de l'acte attaqué ne sont pas tous sur un pied d'égalité; qu'en ce qui concerne la confusion entre le demandeur de permis et l'exploitant, elle n'aperçoit pas en quoi le fait de relever dans l'acte attaqué que ce n'est pas l'exploitant de l'aérodrome qui a introduit la demande est source de problème dès lors qu'elle n'a tiré aucune conséquence juridique de ce constat; que pour les documents de langue étrangère annexés à la demande, elle estime que l'autorité a pu être privée d'informations pertinentes sur la nature et l'étendue de celle-ci, cet état de chose étant lié à son caractère incomplet ou imprécis; qu'elle souligne qu'elle n'a pas pris position de manière définitive quant à l'incompatibilité de l'exploitation litigieuse avec la destination de la zone de service public et d'équipements communautaires et s'est bornée à relever qu'au vu des informations jointes à la demande, l'exploitation litigieuse constitue une activité commerciale lucrative qui peut apparaître comme peu appropriée à la destination générale de cette zone; que, selon elle, l'ensemble de ces éléments démontrent que les motifs déterminants de l'acte attaqué sont liés au caractère incomplet du dossier, la demande ne reflétant pas correctement les réelles composantes du site et ne permettant pas une juste et adéquate appréciation des incidences du projet sur l'environnement alors que la demande concernait une régularisation; qu'elle ajoute enfin que les termes "en outre" utilisés dans l'acte attaqué, confirment que le motif portant sur la modification d'affectation soumise à permis d'urbanisme est un motif de refus supplémentaire ou surabondant; qu'elle en conclut qu'elle aurait, en tout état de cause, adopté une décision de refus de permis quand bien même elle aurait considéré que la modification

de la destination des hangars n'était pas, comme telle, soumise à un permis d'urbanisme et s'en réfère à certains arrêts du Conseil d'Etat qui décident qu'il n'y a pas lieu d'annuler une décision fondée sur deux ou plusieurs motifs dont l'un serait illégal lorsqu'il apparaît que l'administration aurait pris la même décision si elle n'avait retenu que le ou les motifs légaux;

Considérant qu'en ce qui concerne l'intérêt aux deux moyens, l'acte attaqué se fonde notamment sur les motifs suivants :

- " Considérant que la demande comporte deux installations classées, alors que le site, à vocation d'attractions et de loisirs comporte aussi d'autres activités telles que le quad, l'organisation de réceptions dans les hangars;

Que l'autorité compétente appelée à statuer sur une demande de permis doit apprécier l'ensemble des composantes d'un établissement, qui, selon le décret du 11 mars (1999), est constitué d'«une unité technique et géographique dans laquelle interviennent une ou plusieurs installations et/ou activités classées pour la protection de l'environnement, ainsi que toute autre installation et/ou activité s'y rapportant directement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution»;

Considérant qu'une demande, même si elle paraît viser certaines installations ne peut faire fi de l'existence d'autres installations, annexes et interdépendantes de l'activité principale;

Considérant que tel est le cas de l'activité de sport moteur (quad) et de l'exploitation de salles de réception (renseignées sur Internet) à propos desquelles la demande est silencieuse;

Que ladite demande est en plusieurs de ses rubriques inexacte et incomplète;

Considérant que la demande de permis ne reflète pas correctement les réelles composantes du site et ne fournit pas à l'autorité compétente toutes les informations utiles et nécessaires à une juste et adéquate appréciation des incidences du projet sur l'environnement notamment en ce qui concerne les salles de fêtes qui ne sont pas renseignées dans la demande";

Considérant que ces motifs ne sont pas directement mis en cause par la requérante dans ses écrits de procédure; que le premier moyen critique le motif selon lequel, compte tenu de l'organisation de réceptions sur le site, la requérante aurait dû introduire une demande de permis unique, dans la mesure où les bâtiments sont destinés à être affectés à un autre usage que celui prévu habituellement; que, dans le second moyen, elle se limite à critiquer, dans sa première branche, le silence de l'acte attaqué sur les raisons pour lesquelles il s'écarte de l'avis émis dans le rapport de synthèse; que les motifs qui sous-tendent l'acte attaqué sont de plusieurs ordres; qu'il est en effet question de la confusion entre le demandeur de permis et l'exploitant, de la langue utilisée dans certains documents annexés à la demande de permis, du caractère peu

approprié de l'activité exercée par rapport à la destination générale de la zone de service public et d'équipements communautaires, du caractère incomplet et inexact de la demande de permis et de la circonstance que le projet aurait dû faire l'objet d'une demande de permis unique; que rien n'indique que, dans l'esprit de l'auteur de l'arrêté, certains motifs soient plus déterminants et d'autres surabondants; que, bien au contraire, la rédaction du pénultième considérant de l'acte attaqué démontre que la partie adverse place les motifs retenus pour rejeter la demande de permis sur un pied d'égalité; qu'en l'absence de toute autre indication contraire, il convient de présumer que les cinq motifs ont été considérés comme le soutien nécessaire du dispositif de l'acte attaqué; que l'exception d'irrecevabilité des moyens doit donc être rejetée;

Considérant que, pour le fondement du premier moyen, il ressort de l'acte attaqué ce qui suit :

" Considérant en outre que ces salles de fêtes constituent non seulement des installations classées mais aussi des actes soumis à permis d'urbanisme au sens du CWATUP; qu'en effet, une modification d'affectation de ces établissements envisagés pour le remisage des aéronefs et de leurs accessoires en des salles de fêtes auraient dû faire l'objet d'un permis d'urbanisme;

Que, par conséquent, sans préjudice de la question de l'incompatibilité de l'activité par rapport à la zone de service public et communautaire, la demande aurait dû faire l'objet d'un permis unique";

Considérant qu'il n'est pas nécessaire à la solution du litige d'examiner la question de savoir si l'article 271 du CWATUP était encore applicable au jour de l'adoption de l'acte attaqué; qu'il suffit de constater que cette disposition n'était pas pertinente, en l'espèce, dans la mesure où elle prévoit que "la modification d'utilisation de bâtiments (...) est celle qui en affecte la fonction principale telle qu'elle résulte de leur conception et de leur aménagement (...)" et dès lors que, dans le cas présent, la fonction principale des bâtiments existants, telle qu'elle résulte de leur conception, n'a pas été modifiée, les hangars concernés ayant pour vocation d'entreposer des aéronefs et ce n'est qu'accessoirement qu'ils seront utilisés comme salles de réception et les terrains comme circuits de quad; que, dans ces conditions, un permis d'urbanisme n'était pas requis et, par conséquent, pas plus un permis unique, la requérante ne devant pas se prévaloir d'une violation de l'article 81 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement; que le premier moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen de la requête, son éventuel fondement n'étant pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er} .

Est annulé l'arrêté du Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme du 10 octobre 2005 qui infirme la décision du 4 juillet 2005 du collège des bourgmestre et échevins de Mont-de-l'Enclus accordant à la S.A. ANDRENEL un permis d'environnement visant l'exploitation d'un aérodrome et d'un héliport de tourisme et refuse le permis d'environnement.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-neuf mars deux mille neuf par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.