

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 212.158 du 21 mars 2011

A. 189.393/Vbis-57

En cause : **la Société anonyme MECAR,**
ayant élu domicile chez
Me Benjamin REULIAUX, avocat,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Martin ORBAN et
Bettina TÖLLER, avocats,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

LE PRESIDENT DE LA CHAMBRE Vbis,

Vu la requête introduite le 4 août 2008 par la société anonyme MECAR qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial pour la Région wallonne du 5 juin 2008, infirmant la décision des fonctionnaires technique et délégué du 21 janvier 2008 autorisant l'implantation et l'exploitation d'un établissement visant à construire et exploiter des pas de tirs et des cibles en vue de tests d'impacts d'obus sur le territoire du camp militaire d'Elsenborn, et refusant le permis unique sollicité;

Vu les mémoires en réponse et réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VOGEL, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 2 février 2011 convoquant les parties à comparaître le 16 mars 2011 à 14.30 heures;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me Matthieu GUIOT, loco Me B. REULIAUX, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me Gabriele WEISGERBER, loco Mes M. ORBAN et B. TÖLLER, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} VOGEL, premier auditeur;

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 partie requérante a pour activité notamment la fabrication de munitions de guerre à destination de différentes armées de l'OTAN, dont l'armée belge.

Par des concessions domaniales des 28 octobre 2002 et 16 mai 2007, l'Etat belge a autorisé la requérante à utiliser des stands de tir dans le domaine militaire d'Elsenborn pour l'essai de diverses munitions de moyen et gros calibres.

2. Le 31 mai 2007, la société requérante introduit, auprès de la Région wallonne, une demande de permis unique pour la construction et l'exploitation de pas de tirs et de cibles en vue de tests d'impacts d'obus, sur un bien sis Elsenborn-Camp militaire, à Bütgenbach, cadastré sections E, F, B, C, D, H, I n° 13.

L'activité de tirs d'essais envisagée par la partie requérante à Elsenborn représente environ 4 % de l'ensemble des tirs d'essai réalisés sur ce site, les 96 % restants étant le fait de l'armée belge.

Sur le plan urbanistique, le projet consiste en la construction de trois installations (cibles et réceptacles) d'une hauteur maximale de 4,20 mètres et d'une longueur maximale de 10,20 mètres. Il s'agit de cibles mobiles dont l'emplacement peut être déplacé à divers endroits du camp militaire.

Au plan de secteur de Malmédy-Saint-Vith, adopté par arrêté royal du 19 novembre 1979, les parcelles en cause sont affectées en zone de services publics et d'équipements communautaires.

Le terrain concerné se situe dans le Parc naturel "Hautes-Fagnes-Eifel" conformément au décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels. Il est également compris dans le périmètre d'un site Natura 2000 (BE 33037) dit du "Camp militaire d'Elsenborn".

3. Après le dépôt d'informations complémentaires réclamées par l'administration concernant l'état de la pollution du sol (rapport AGEKO) et l'impact du projet sur la zone Natura 2000 (rapport SBS), la demande de permis unique est déclarée recevable et complète par les fonctionnaires technique et délégué le 24 septembre 2007.

4. Des enquêtes publiques sont organisées dans la commune de Bütgenbach du 27 septembre au 12 octobre 2007 et dans la commune de Büllingen du 15 au 29 octobre 2007, et donnent lieu à respectivement 1.148 et 735 réclamations et observations.

Celles-ci portent notamment sur les points suivants :

- l'incompatibilité du projet avec la vocation du Parc naturel "Hautes-Fagnes-Eifel", avec la destination de la zone de services publics et d'équipements communautaires, avec la présence d'une zone Natura 2000 et le risque pour les espèces protégées, et avec les directives européennes, notamment celles relatives à la protection des oiseaux;
- l'imprécision du dossier de demande;
- le manque d'informations au sujet de la composition des munitions;
- le risque de contamination du sol et des cours d'eau, ainsi que pour la moule perlière;
- l'émission de poussières toxiques;
- les nuisances sonores;
- la sécurité de la population;
- le non-enlèvement des débris de cibles après les tests;
- l'effet négatif sur le tourisme;
- le caractère "non-limitatif" des activités énumérées dans l'annexe à la demande de permis.

5. Des avis défavorables sont émis par le collège communal de Bütgenbach, le collège communal de Büllingen, la commission de gestion du Parc naturel "Hautes-Fagnes-Eifel", la "Bezirksregierung Köln", le "Kreis Aachen" et la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.)-division nature et forêts (D.N.F.) de Malmédy.

Des avis favorables ou favorables conditionnels sont émis par la direction générale des technologies, de la recherche et de l'énergie de la Région wallonne, le commissariat de district dans le cadre de l'accord belgo-allemand, la division de l'eau de la D.G.R.N.E., le Ministère de la Défense nationale-division infrastructure, la cellule bruit de la D.G.R.N.E., l'Office wallon des déchets, et le commissaire d'arrondissement.

Le 17 janvier 2008, le fonctionnaire délégué de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) émet un avis favorable conditionnel sur la demande litigieuse.

6. Le 21 janvier 2008, le permis unique est délivré par les fonctionnaires technique et délégué de la Région wallonne.

7. Trente-quatre recours sont introduits contre cette décision.

8. Le 11 avril 2008, le délai pour la transmission du rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué est prorogé de trente jours en application de l'article 95, § 4, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

9. Le 22 avril 2008, le fonctionnaire délégué de la D.G.A.T.L.P. émet un avis négatif sur le projet.

10. Le 15 mai 2008, les fonctionnaires technique et délégué de la Région wallonne déposent leur rapport de synthèse sur les recours. Dans ce rapport de synthèse, le fonctionnaire technique réfute, en une cinquantaine de points, chacune des objections d'ordre environnemental soulevées dans les réclamations. Toutefois, l'avis du fonctionnaire délégué étant défavorable au projet, l'avis global des fonctionnaires technique et délégué est défavorable. La proposition de décision jointe au rapport de synthèse suggère de refuser le permis unique demandé en raison de l'incompatibilité du projet avec les prescriptions du plan de secteur, les parcelles concernées étant inscrites en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur, alors que "la S.A. Mecer est une société privée dont les objectifs n'ont pas pour finalité de promouvoir l'intérêt général au sens strict".

11. Le 5 juin 2008, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial pour la Région wallonne infirme la décision des fonctionnaires technique et délégué du 21 janvier 2008 et refuse le permis unique demandé. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est essentiellement motivée par la localisation du projet dans le site Natura 2000 dit du "Camp militaire

d'Elsenborn", ainsi que dans le Parc naturel "Hautes-Fagnes-Eifel", par la considération que les activités de la requérante ne sont pas comparables à celles de la Défense nationale, par la teneur élevée en métaux lourds (notamment en cobalt et en tungstène) des terres prélevées à proximité immédiate des cibles utilisées par la requérante, par les craintes émises par l'Office pour l'environnement de l'arrondissement d'Aix-la-Chapelle en matière de pollution des eaux souterraines, et par le caractère insuffisamment détaillé de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement. La décision ministérielle conclut que le permis unique doit être refusé sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur l'applicabilité de l'article 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

L'acte attaqué est notifié à la requérante par une lettre recommandée du 5 juin 2008;

Considérant que le premier auditeur-rapporteur a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, estimant que les troisième et quatrième moyens sont fondés et qu'il y a en conséquence lieu d'annuler l'acte attaqué au terme de débats succincts;

Considérant que la partie adverse met en doute la recevabilité ratione temporis de la requête au motif que l'acte attaqué aurait été adopté le 5 juin 2008 et aurait été notifié à la société requérante le même jour de sorte que le délai de recours aurait dès lors expiré le 4 août 2008, et la requête, introduite le 5 août 2008, serait tardive;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif que l'acte attaqué a été notifié à la requérante par une lettre recommandée du 5 juin 2008, que celle-ci a été reçue par l'intéressée au plus tôt le lendemain, soit le 6 juin 2008; qu'il s'ensuit que le délai de recours expirait au plus tôt le 5 août 2008 et que le recours ayant été introduit le 4 août 2008 (date de son envoi par lettre recommandée à la poste), le délai de recours de soixante jours a été respecté; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie requérante prend un moyen - le troisième de la requête - de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et, plus particulièrement, de ses articles 2 et 3, du principe de motivation interne de l'acte, du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation;

que, dans la première branche, la société requérante souligne que, selon l'acte attaqué, le système de ramassage des déchets de cibles et des résidus d'explosion, prévu dans la demande, est inefficace, et que la partie adverse s'appuie à cet égard sur l'avis de la D.N.F. rendu en première instance le 22 octobre 2007; qu'elle estime que la partie adverse devait cependant motiver pourquoi elle s'écarterait ainsi de la décision des fonctionnaires délégué et technique de première instance, du 21 janvier 2008, et du rapport de synthèse sur les recours du 15 mai 2008, qui concluaient tous deux au caractère approprié du système de ramassage envisagé;

que, dans la deuxième branche, la partie requérante reproche à l'acte attaqué de se fonder sur des analyses de sol aux termes desquelles le terrain présenterait une teneur en cobalt dépassant "les valeurs limites pour une terre non contaminée"; qu'elle souligne qu'en l'absence de législation relative à la gestion des sols en Région wallonne, il n'existerait pas de valeurs limites applicables; qu'à son avis, l'acte attaqué n'explique pas pourquoi les dépassements éventuellement constatés devraient nécessairement être imputés à son activité; qu'en tout état de cause, elle prétend qu'aucune aggravation de ces éventuels dépassements n'est à craindre en cas d'octroi du permis unique demandé, les munitions utilisées par la requérante ne contenant plus de cobalt; qu'elle fait valoir que les mêmes observations valent en ce qui concerne la présence alléguée de tungstène et que l'acte attaqué reste en défaut d'expliquer pourquoi 10 mg/kg de terre sèche constituent un seuil indétectable et que 14 mg/kg de terre sèche, teneur qui aurait été décelée, constitue un taux inadmissible et de nature à justifier le refus de l'exploitation des activités de tir;

que, dans la troisième branche, la requérante constate qu'en présence de deux avis contradictoires, l'un de la division de l'eau de la D.G.R.N.E. du 17 octobre 2007, favorable au projet, et l'autre de l'Office pour l'environnement de l'arrondissement d'Aix-la-Chapelle, défavorable à celui-ci, la partie adverse s'est ralliée au second de ces avis sans motiver les raisons de ce choix; qu'elle relève que l'absence de motivation sur ce point est d'autant plus inadmissible que les critiques de l'Office pour l'environnement de l'arrondissement d'Aix-la-Chapelle paraissent assez théoriques au regard des activités de la requérante; qu'elle juge qu'il est en effet manifestement déraisonnable d'envisager que quelques tirs, constituant selon la Défense nationale 4% de l'activité totale de tir dans le domaine militaire d'Elsenborn, puissent affecter "différents bassins jusqu'au barrage de la vallée du Perlenbach et jusqu'au Lac supérieur alors que ces bassins alimentent en eau 550.000 personnes en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas"; qu'elle observe que la division de l'eau de la D.G.R.N.E. a conclu, au contraire, dans son avis précité, à l'absence d'effet de l'exploitation sur les eaux de surface et souterraines et que de ce fait, il était nécessaire, dans ces conditions, que la partie adverse exprime les raisons pour lesquelles elle privilégie l'avis de l'Office pour l'environnement de

l'arrondissement d'Aix-la-Chapelle par rapport à celui de la division de l'eau de la D.G.R.N.E.;

Considérant qu'en réponse, sur la première branche, la partie adverse souligne que l'acte attaqué reproduit l'avis de la D.N.F. du 22 octobre 2007 qui conclut à l'inefficacité du système de ramassage des débris produits par les impacts de tirs et qu'il conclut ensuite dans l'alinéa suivant à l'insuffisance du système de ramassage des débris mis en place dans les termes suivants : "considérant qu'au regard de cet avis, les écrans de protection en forme d'entonnoir et la collecte des déchets à l'aide de détecteurs de métaux ne permettront pas le ramassage des déchets de cibles (béton, briques, sables, ...); qu'en outre, ces mécanismes n'assureront pas la récupération de la totalité des résidus d'explosion"; qu'ainsi, selon elle, l'acte attaqué est suffisamment motivé sur ce point;

qu'en ce qui concerne la deuxième branche, la partie adverse fait valoir que, même en l'absence de valeurs légales limites concernant la présence de tungstène (un métal lourd dangereux), il lui appartenait de refuser l'autorisation demandée dès lors que l'analyse de sol réalisée en juillet 2007 par le bureau d'études AGEKO révélait la présence de quantités de tungstène anormalement élevées à proximité des endroits où la requérante avait procédé à des tirs d'essai; qu'elle renvoie à la motivation contenue à ce sujet dans l'acte attaqué;

qu'à propos de la troisième branche, la partie adverse souligne que l'avis de l'Office pour l'environnement de l'arrondissement d'Aix-la-Chapelle fait état d'un risque sérieux de contamination des eaux souterraines et donc d'un risque pour la santé humaine; qu'elle prétend également que, compte tenu de l'incertitude régnant sur la composition des munitions utilisées et sur l'efficacité du système de collecte des débris et résidus d'explosions, elle a été tenue de prendre en considération le risque de contamination des bassins d'alimentation en eau potable, dénoncé dans l'avis précité; qu'elle ajoute qu'il convient également de tenir compte de la situation du projet dans un parc naturel;

Considérant, quant à la première branche, que tant la décision des fonctionnaires technique et délégué de première instance que le rapport de synthèse sur les recours exposent pourquoi les dispositifs de ramassage des débris de tirs envisagés sont satisfaisants; que le rapport de synthèse sur les recours distingue à cet égard entre les tirs de munitions inactives, les tirs d'essai de sécurité pour le tireur et les tirs de charges réelles sur cible avec réceptacle en entonnoir, et réfute les divers arguments soulevés pendant l'enquête publique en matière d'élimination des débris de tirs et résidus d'explosions; qu'il appartenait à la partie adverse de justifier pourquoi elle s'écarterait de la décision de première instance et du rapport de synthèse

sur les recours et se ralliait à l'avis de la D.N.F. du 22 octobre 2007, selon lequel le système de ramassage envisagé n'offrait pas de garanties suffisantes; que, l'acte attaqué ne comportant pas de motivation sur ce point, la première branche du troisième moyen est fondée;

Considérant, en ce qui concerne la deuxième branche, que l'acte attaqué ne mentionne aucun élément de nature à établir que les résidus de cobalt et de tungstène relevés sur le site proviennent de tirs effectués par la partie requérante; que de plus, celle-ci affirme que, lors des tirs futurs pour lesquels l'autorisation est demandée, aucun cobalt ni tungstène ne seront utilisés dans les munitions; que, quant au fait que l'annexe 7 à la demande de permis énumère de façon non exhaustive certains métaux qui seront repris dans la composition des munitions utilisées par la partie requérante, il était loisible à la partie adverse d'interdire l'utilisation d'autres métaux que ceux ainsi énumérés, ou déterminés en concertation avec la partie requérante, en assortissant sa décision de conditions en ce sens, plutôt que de refuser purement et simplement le permis; qu'en sa deuxième branche, le moyen est fondé;

Considérant, au sujet de la troisième branche, que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi, en présence de deux avis contradictoires quant aux incidences du projet sur la qualité des eaux souterraines, la partie adverse s'est ralliée à celui de ces deux avis qui était défavorable au projet; qu'en sa troisième branche, le moyen est fondé;

Considérant que la partie requérante soulève un quatrième moyen, pris de la violation des articles D.62 à D.66 du Code de l'Environnement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et, plus particulièrement, de ses articles 2 et 3, du principe de motivation interne de l'acte, ainsi que du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle reproche à l'acte attaqué de considérer que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement "n'est pas suffisamment détaillée, ne permettant pas d'appréhender avec clarté les substances utilisées pour les munitions, les déchets de tirs et de cibles et l'impact du projet sur les eaux souterraines et sur la zone Natura 2000", alors que la notice contient toutes les informations essentielles relatives aux activités de tir envisagées et qu'en outre, elle a, au même titre que la demande de permis, été déclarée complète par les fonctionnaires technique et délégué; qu'elle ajoute que si la partie adverse estimait que la notice, en n'énumérant qu'une liste de munitions "possibles" ou "principales", laissait subsister une incertitude quant à d'autres matériaux utilisés, il lui appartenait de demander les informations complémentaires qu'elle jugeait nécessaires en vertu de l'article D.69, al. 2, du Code de l'Environnement; qu'elle estime que la notice est remplie en ses diverses

rubriques et est accompagnée de rapports décrivant les activités envisagées, les explosifs utilisés, l'état des sols et les nuisances acoustiques prévisibles; qu'elle prétend qu'à la demande de l'administration, elle a ensuite transmis des informations complémentaires relatives à l'état de la pollution du sol et à l'impact du projet sur la zone Natura 2000 et que l'ensemble des informations ainsi transmises a été déclaré recevable et complet le 24 septembre 2007; que selon elle, la partie adverse reste en défaut d'identifier les lacunes de la notice qui feraient obstacle à une appréciation correcte du projet;

Considérant que la partie adverse répond que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'acte attaqué se prononce sur le caractère incomplet, non seulement de la notice d'évaluation des incidences mais aussi de l'annexe 7 de celle-ci; qu'ainsi, écrit-elle, dans cette annexe 7 sont énumérées un certain nombre de munitions "possibles" ou "principales", ce qui laisse subsister une incertitude quant à l'utilisation d'autres matériaux, une telle incertitude ne pouvant être admise eu égard à l'importance du projet qui est susceptible de mettre en danger la santé humaine et la nature;

Considérant que l'objet d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement est d'indiquer à l'autorité qui doit statuer quels sont les effets prévisibles d'une construction ou d'une exploitation sur l'environnement, afin de lui permettre d'apprécier s'il y a lieu d'ordonner soit une étude d'incidences, soit des conditions particulières, ou s'il y a lieu de refuser le permis; que la notice ne constitue qu'une des pièces du dossier introduit en vue d'obtenir l'autorisation; qu'une inexactitude ou une insuffisance de la notice ne peut entraîner l'annulation de l'acte attaqué que si elle est de nature à avoir induit l'autorité en erreur;

Considérant qu'en l'espèce, il apparaît que la notice d'évaluation préalable des incidences jointe à la demande de permis unique est remplie en ses diverses rubriques et qu'elle est accompagnée en outre de divers rapports; qu'à la demande des fonctionnaires technique et délégué, la requérante a ensuite communiqué des renseignements complémentaires en ce qui concerne l'état de la pollution du sol et l'impact du projet sur la zone Natura 2000; que la demande a été déclarée recevable et complète par les fonctionnaires technique et délégué le 24 septembre 2007;

Considérant que le permis est ensuite délivré en première instance le 21 janvier 2008, sans que le caractère complet de la notice ne soit remis en cause;

Considérant que, dans la proposition de décision jointe au rapport de synthèse sur les recours, les fonctionnaires technique et délégué proposent de

constater que "(...) la notice d'évaluation des incidences, les plans et les autres documents constitutifs du dossier synthétisent suffisamment les principaux paramètres écologiques du projet sur l'environnement, que la population intéressée a pu dès lors recevoir l'information qu'elle était en droit d'attendre et que l'autorité appelée à statuer a été suffisamment éclairée sur les incidences possibles du projet sur l'environnement";

Considérant que ce n'est qu'au stade de la décision ministérielle attaquée que le caractère incomplet de la notice est invoqué comme faisant obstacle à la délivrance du permis; que, sans expliquer pourquoi elle se démarque ainsi des appréciations portées par les fonctionnaires technique et délégué en première instance et sur recours, la décision attaquée se borne à affirmer que "cette notice n'est pas suffisamment détaillée, ne permettant pas d'appréhender avec clarté les substances utilisées pour les munitions, les déchets de tirs et de cibles et l'impact du projet sur les eaux souterraines et sur la zone Natura 2000";

Considérant qu'ainsi qu'il a été relevé lors de l'examen de la deuxième branche du troisième moyen, il pouvait être remédié au problème de la composition des munitions et du ramassage des débris de tirs au moyen de conditions imposées dans le permis; que, quant à l'impact sur les eaux souterraines, la partie adverse disposait de deux avis émis, l'un par la D.N.F., l'autre par l'Office pour l'environnement de l'arrondissement d'Aix-la-Chapelle, de sorte que les éventuelles lacunes de la notice, qui ne constitue qu'un élément d'information parmi d'autres, ne pouvaient conduire au refus du permis; qu'en ce qui concerne enfin l'impact sur la zone Natura 2000, il s'agit précisément d'une des deux problématiques sur lesquelles des renseignements complémentaires ont été demandés et obtenus avant que la demande ne soit déclarée complète le 24 septembre 2007;

Considérant que les critiques formulées dans l'acte attaqué au sujet du caractère prétendument incomplet de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ne peuvent dès lors être retenues; que de plus, la partie adverse n'explique pas, dans l'acte attaqué, en quoi les prétendues insuffisances de la notice sur les points rappelés ci-dessus auraient été de nature à l'induire en erreur sur les incidences réelles du projet;

Considérant que le moyen est également fondé;

Considérant qu'il y a lieu de partager les conclusions du rapport du premier auditeur,

D E C I D E :

Article 1^{er}

Est annulé l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial pour la Région wallonne du 5 juin 2008, infirmant la décision des fonctionnaires technique et délégué du 21 janvier 2008 autorisant l'implantation et l'exploitation d'un établissement visant à construire et exploiter des pas de tirs et des cibles en vue de tests d'impacts d'obus sur le territoire du camp militaire d'Elsenborn, et refusant le permis unique sollicité.

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 chambre Vbis, le vingt-et-un mars deux mille onze par :

M. HANOTIAU, président de chambre,
M^{lle} BERTIN, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.