

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.355 du 2 mai 2013

A. 196.706/XIII-5598

En cause :

1. **BROGNIET** Daniel,
2. **BOURGUIGNON** Hervé,
3. **DELIMOY** Philippe,
ayant tous élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue Georges Henri 431
1200 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme E.B.C.F.,**
ayant élu domicile chez
Me France GUERENNE, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,
2. **la Société anonyme SOCIETE WALLONNE
DES AEROPORTS,**
ayant élu domicile chez
Mes Francis HAUMONT et
France GUERENNE, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 juin 2010 par Daniel BROGNIET, Hervé BOURGUIGNON et Philippe DELIMOY qui demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la

Mobilité du 22 mars 2010 "par lequel les recours exercés par la S.A. E.B.C.F., la S.A. Société wallonne des aéroports et le fonctionnaire technique compétent en première instance sont déclarés recevables et par lequel est annulé l'arrêté du 21 décembre 2009 du Collège communal de Cerfontaine refusant à la S.A. E.B.C.F. le permis d'environnement visant à régulariser l'aérodrome de Cerfontaine relativement à l'utilisation des ULM suite à la rubrique de classement créée 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";

Vu les requêtes introduites le 28 juillet 2010 par lesquelles la société anonyme (S.A.) E.B.C.F. et la société anonyme (S.A.) SOCIETE WALLONNE DES AEROPORTS demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 6 août 2010 accueillant ces interventions;

Vu l'arrêt n° 218.452 du 13 mars 2012 rouvrant les débats, chargeant le membre le l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction et réservant les dépens;

Vu le rapport de M. NIKIS, premier 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 et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu les mémoires en intervention;

Vu l'ordonnance du 5 mars 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 avril 2013 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me France GUERENNE, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande ont été exposés dans l'arrêt n° 218.452 du 13 mars 2012 qui a rouvert les débats; qu'il convient de rappeler ce qui suit :

Le service public de Wallonie (S.P.W.) a estimé, dans un courrier du 23 février 2009, que le permis d'exploiter délivré, le 20 septembre 2003, par le Ministre wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement au Ministère wallon de l'Équipement et des Transports, pour l'exploitation de l'aérodrome de Cerfontaine, n'autorisait pas l'utilisation de la piste d'envol pour les ULM.

A la suite de ce courrier, le cessionnaire du permis, l'intervenante S.A. E.B.C.F., a introduit une demande de permis d'environnement "en vue de la régularisation du précédent permis" afin d'utiliser des ULM. Le 21 décembre 2009, le collège communal de Cerfontaine a refusé le permis d'environnement demandé.

Enfin, le 22 mars 2010, le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, saisi sur recours, a déclaré les recours recevables, décidé qu'il n'y a pas lieu d'introduire une demande de régularisation pour l'établissement litigieux, celui-ci étant déjà autorisé par le permis d'exploiter du 20 septembre 2003, et a annulé l'arrêt du collège communal de Cerfontaine.

Il s'agit de l'acte attaqué, reproduit dans l'arrêt précité;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de "de la violation des articles 1^{er}, 10, 11 et 17 du chapitre I^{er} du titre 1^{er} du règlement général pour la protection du travail, de la rubrique 386bis du chapitre II, A du titre 1^{er} du règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.) approuvé par arrêté du Régent du 11 février 1946, des articles 2, 10, 16 à 38 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des rubriques 92.61.08 et 92.61.12.01 de l'annexe I de l'arrêt du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, des articles 2 et 3 de la loi du 21 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de la foi due aux actes, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir"; que le moyen se divise en deux branches;

que, dans la première branche, les requérants soutiennent que l'acte attaqué méconnaît la portée de l'arrêt ministériel du 20 septembre 2003 et que, partant, il repose sur des motifs inadéquats, en ce que son auteur estime que l'aérodrome de Cerfontaine est bien autorisé pour accueillir des ULM sur la base de cet arrêt ministériel de 2003; qu'ils constatent que le dossier de demande de permis qui a

donné lieu à l'autorisation du 20 septembre 2003, en particulier la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement déposée avec la demande de permis d'exploiter ne mentionne nulle part la rubrique 386bis du Chapitre II, A, du R.G.P.T., qu'il ne contient non plus aucune allusion à l'exploitation d'ULM et qu'il porte seulement sur des avions et les planeurs; qu'ils font valoir aussi que l'intitulé du permis du 20 septembre 2003 autorise l'exploitation d'un aérodrome de tourisme; qu'ils se réfèrent enfin à l'analyse du permis du 20 septembre 2003 que fait le département de la police et des contrôles de la partie adverse dans son courrier du 23 février 2009 où ce service estime que ce permis de 2003 n'inclut pas l'actuelle rubrique 92.61.12.01 relative aux ULModromes;

que, dans une seconde branche, les requérants font valoir que l'arrêté ministériel du 20 septembre 2003 ne peut être interprété comme portant sur un aérodrome civil à l'usage d'aéronefs ultra-légers motorisés; qu'à leur sens, le permis ne peut s'interpréter qu'au regard de la demande introduite et de la décision; qu'ils soutiennent que, en se fondant sur le rapport du directeur général de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) établi dans le cadre de la demande de permis d'exploiter introduite le 6 octobre 2000, la motivation de l'acte attaqué est entachée d'irrégularité;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse estime que le permis du 20 septembre 2003 ne peut être remis en cause et que sa portée est déterminante pour savoir si l'objet de la demande litigieuse est couvert par ce permis; qu'à ses yeux, pour déterminer cette portée, l'acte attaqué se fonde à bon droit sur l'état de la réglementation à l'époque et sur la procédure d'instruction de la demande, dont l'avis de la direction générale de la D.G.R.N.E., donné sur la demande d'octobre 2000, qui constatait que cette demande portait sur la rubrique 386bis, précitée; qu'elle rappelle que la demande qui a donné lieu à l'acte attaqué a été introduite sous toute réserve par l'intervenante S.A. E.B.C.F. qui estimait que le permis de 2003 couvrirait déjà l'activité d'accueil des ULM;

Considérant que les intervenantes estiment que les requérants allèguent, en réalité, que le ministre devait vérifier la "conformité" du permis du 20 septembre 2003; qu'elles font valoir que le permis du 20 septembre 2003 n'a fait l'objet d'aucun recours, qu'il est définitif et s'impose à tous; qu'elles soutiennent que ce permis ne sert pas de fondement à l'acte attaqué, mais qu'il convient d'en tenir compte; qu'elles se réfèrent au contenu de ce permis et au rapport intitulé "rapport concernant un établissement de l'Etat" établi par l'administration lors de l'instruction de la demande introduite en 2000; qu'elles exposent qu'il apparaît que la demande qui a conduit à ce permis portait sur des hangars pour ULM et l'exploitation d'ULM et que le rapport rédigé par l'administration permet de vérifier que la rubrique 386bis du R.G.P.T.

était visée; qu'elles écrivent ensuite que la motivation de l'acte attaqué est adéquate en prenant en considération l'objet de la demande et le dispositif du permis du 20 septembre 2003 qui s'impose à tous, pour conclure que l'exploitation d'un ULM dromedaire est déjà couverte;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, les requérants invoquent le statut d'aéroport public de l'aéroport de Cerfontaine, en 2003; qu'ils ajoutent que la demande de permis du 6 octobre 2000 ne vise nullement la présence d'ULM ou la rubrique 386bis du R.G.P.T. et rappellent encore l'objet de la demande, tel que décrit dans le dossier, ainsi que le courrier du département de la police et des contrôles du 23 février 2009 et l'objet de la demande ayant donné lieu à l'acte attaqué; qu'ils font valoir que ce n'est qu'au stade du recours administratif devant le ministre que le bénéficiaire du permis du 20 septembre 2003 a soutenu que la demande était superflue;

Considérant que dans leur dernier mémoire, les intervenantes se réfèrent au dossier de la demande du permis du 20 septembre 2003 et en particulier aux plans et au rapport du fonctionnaire technique du 26 août 2003 qui révèlent que l'autorisation portait bien sur des ULM;

Considérant, sur les deux branches du moyen, que malgré les demandes de l'auditeur-rapporteur à la partie adverse, le dossier complet de la demande qui a donné lieu à l'arrêté ministériel du 20 septembre 2003 n'a pas été communiqué au Conseil d'Etat;

Considérant qu'il ressort des éléments communiqués que l'objet de la demande de permis d'exploiter était décrit comme suit par le demandeur : "piste d'aérodrome existant dont l'utilisation était momentanément suspendue : Bâtiment administratif; Bâtiment technique; Club House; Hangars avions; Hangars planeurs; Station de carburant nécessaire à l'exploitation d'un aérodrome"; qu'il ne ressort pas des éléments qui ont été transmis que le demandeur lui-même visait expressément des ULM;

Considérant que le rapport rédigé le 26 août 2003 par le directeur de la direction de Namur-Luxembourg de la division de la prévention et des autorisations de la D.G.R.N.E., à l'attention du directeur général, vise la demande du "6 octobre 2000" et désigne son objet "tel qu'il résulte de la demande" de la manière suivante : "demande de permis introduite par le Ministère de l'équipement et des transports, en vue d'exploiter à 5630 CERFONTAINE, route des Lacs, un aérodrome de tourisme"; que, dans la description "des machines, appareils et procédés de travail à mettre en œuvre, ce rapport mentionne la présence d'ULM et que, dans la liste des

rubriques de classement, son auteur vise la rubrique qu'il reproduit comme suit : 386bis : aérodromes civils à l'usage d'aéronefs ultra-légers motorisés, ULM et/ou DPM tels que définis dans l'arrêté royal du 21 septembre 1983 fixant les conditions particulières imposées à l'admission à la circulation aérienne de certains aéronefs ultra-légers motorisés";

Considérant que le permis délivré le 20 septembre 2003 par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement est intitulé "arrêté ministériel autorisant le Ministère de l'équipement et des transports, boulevard du Nord 8, à exploiter un aérodrome de tourisme, route des Lacs, à 5630 Cerfontaine"; que cet arrêté vise notamment le R.G.P.T. et contient plusieurs annexes; qu'il vise aussi la demande et l'avis favorable de la D.G.R.N.E. décrit ci-dessus; que le dispositif de ce permis, en quatre articles, accorde "l'autorisation pour un terme de vingt ans prenant cours à la date du présent arrêté" (article 1^{er}), impose, à l'article 2, le respect de "dispositions" qu'il décrit de manière générale et dont certaines sont annexées, fixe le délai de mise en exploitation (article 3) et indique la voie de recours au Conseil d'Etat (article 4); qu'il ne se réfère à aucune rubrique du classement établi par le R.G.P.T., ni dans la motivation, ni dans le dispositif;

Considérant que l'auteur de l'acte attaqué affirme que la première intervenante, cessionnaire du permis délivré le 20 septembre 2003, est actuellement autorisée par ce permis à "accueillir des ULM" visés à la rubrique 386bis du Titre 1^{er}, Chapitre II, A, du R.G.P.T. pour un terme arrivant à échéance le 20 septembre 2023 et en conclut qu'il n'y avait pas lieu d'introduire une demande de régularisation pour un établissement déjà autorisé;

Considérant que pour établir la validité de cette affirmation et, partant, décider du bien-fondé ou du rejet du moyen, il est nécessaire de déterminer l'objet du permis délivré le 20 septembre 2003;

Considérant que la portée du permis délivré le 20 septembre 2003 et sa légalité sont des questions différentes; que cet acte individuel est en effet définitif et qu'il est en tout cas exclu de le considérer comme un acte inexistant puisque sa réalité n'est pas contestée, qu'il désigne l'objet de la demande, émane d'un auteur compétent et contient certains motifs en relation avec l'objet;

Considérant qu'il s'ensuit que les éventuelles insuffisances du dispositif ou de la motivation formelle de ce permis doivent être surmontées, dans la mesure où elles peuvent l'être matériellement, afin d'établir la portée de cet acte; que si la demande ou la motivation du permis délivré le 20 septembre 2003 ne donne pas d'indication relative à l'autorisation d'exploiter un ULModrome visé à la rubrique

386bis du R.G.P.T., le dossier contient cependant des motifs contemporains de cet acte qui permettent d'établir que cette rubrique a été mise en relation avec la demande; que le rapport rédigé par la D.G.R.N.E. expose en effet que le projet porte sur des ULM et que la rubrique 386bis du R.G.P.T. trouve à s'appliquer; que le ministre s'est ensuite référé à la demande et à ce rapport technique sans autre précision; qu'à défaut d'autre indication dans la motivation formelle de l'acte, ce rapport éclaire l'objet de la demande et de l'autorisation et qu'il y a lieu d'en tenir compte afin de déterminer la portée de celle-ci;

Considérant enfin que le fait que le département de la police et des contrôles de la partie adverse estime, dans sa lettre du 23 février 2009, que ce permis de 2003 n'inclut pas l'actuelle rubrique 92.61.12.01 relative aux ULModromes, ne remet pas en cause la conclusion qui précède fondée sur les éléments du dossier d'instruction de la demande du permis délivré le 20 septembre 2003;

Considérant que l'acte attaqué ne viole pas les dispositions visées au moyen en estimant que le permis délivré le 20 septembre 2003 autorise pour vingt ans l'exploitation un ULModrome visé à la rubrique 386bis du R.G.P.T.;

Considérant que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un second moyen "de la violation des articles 2, 10, 16 à 38 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de la rubrique 92.61.12.01 de l'annexe I de 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, des articles D.1, D.2, D.3, D.50 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 21 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de la foi due aux actes, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir";

que les requérants exposent que le recours organisé par l'article 40 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement est un recours en réformation, ce qui implique que l'autorité de recours doit statuer en exerçant son pouvoir d'appréciation propre et autonome et en reconsidérant dans tous les aspects la décision contre laquelle le recours est dirigé, en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours; que les requérants estiment qu'en annulant la décision du collège communal sans statuer sur la demande de permis au motif que le demandeur serait déjà en possession d'une autorisation, le ministre n'a pas exercé son pouvoir de réformation;

Considérant que la partie adverse estime qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une demande qui n'a elle-même pas lieu d'être; que, selon elle, si le premier moyen est fondé, alors l'examen du second devient superflu; que si le premier moyen n'est pas fondé, le second est encore superflu puisque la demande de permis n'avait pas lieu d'être;

Considérant que les intervenantes rappellent que le pouvoir de réformation dont dispose une autorité qui statue sur un recours signifie qu'elle possède les mêmes pouvoirs que l'autorité d'instance et que l'autorité de recours réexamine le dossier dans son entièreté ab initio; qu'elles estiment que c'est à juste titre que la partie adverse a vérifié le fondement de la demande par rapport à l'article 10 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, lequel énonce les faits générateurs de l'obligation d'obtenir un permis préalable; qu'elles ajoutent que l'autorité a pu conclure à l'absence d'un tel fait générateur et considérer que la demande qui lui était soumise n'avait pas lieu d'être;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, les requérants font valoir que la partie adverse, saisie d'une demande, doit statuer sur celle-ci, indépendamment de l'intention du demandeur et qu'elle est liée par la demande telle qu'introduite; que les requérants estiment que la demande portait sur un objet spécifique sur lequel ne porte pas le permis d'exploiter du 20 septembre 2003, c'est-à-dire l'exploitation d'un dépôt de 18.000 litres d'essence, sur un horaire d'exploitation; qu'ils soulignent que la demande identifiait aussi les nuisances sonores du vol des ULM; qu'ils concluent que le permis d'exploiter ne portait pas sur ce dépôt d'essence et ne comportait pas ces conditions d'exploitation et que l'autorité compétente était tenue de statuer sur la demande;

Considérant qu'un exposé des moyens implique l'indication de la règle de droit qui aurait été violée et l'indication de la manière dont elle l'aurait été; que, en l'espèce, les requérants ne décrivent aucune violation des "articles 10, 16 à 38 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de la rubrique 92.61.12.01 de l'annexe I de 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, des articles D.1, D.2, D.3, D.50 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 21 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de la foi due aux actes, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir"; que le moyen est donc irrecevable quant à ces griefs;

Considérant que l'article 40 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, invoqué dans les développements du moyen, organise un recours en réformation auprès du gouvernement à l'encontre des décisions d'instance relatives à une demande de permis d'environnement; que, en raison de l'effet dévolutif du recours en réformation, la partie adverse est saisie de l'ensemble du dossier de la demande de permis et que sa décision se substitue à celle qui a été prise par le collège communal;

Considérant qu'en l'espèce la partie adverse décide, dans l'acte attaqué, "qu'il s'avère donc que l'aérodrome de Cerfontaine est bien autorisé pour accueillir des ULM, pour un terme arrivant à échéance le 20 septembre 2023; que, par conséquent, il n'y avait pas lieu d'introduire une demande de régularisation pour un établissement déjà autorisé [...] qu'il convient donc d'annuler la décision prise en première instance, l'exploitant disposant d'une autorisation valable pour l'exploitation d'un ulmodrome";

Considérant qu'une telle décision ne statue pas sur la demande dont l'autorité de recours était saisie; que si la demande avait pour seul objet l'exploitation de l'ULModrome, le dispositif d'annulation contenu dans l'acte attaqué aurait pu être interprété comme la constatation que la demande est sans objet; que toutefois, la demande portait notamment aussi, comme le soulignent les requérants, sur l'exploitation d'un dépôt d'essence relevant de la deuxième classe dont l'auteur de l'acte attaqué n'établit pas qu'il était visé par le permis du 20 septembre 2003; que l'auteur de l'acte attaqué devait prendre lui-même une décision sur la demande; qu'en se bornant à annuler la décision prise en première instance par le collège communal de Cerfontaine, l'auteur de l'acte attaqué viole l'article 40 du décret précité;

Considérant le second moyen est fondé en ce qu'il invoque la violation de l'article 40 du décret du 11 mars 1999,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 22 mars 2010 qui annule l'arrêté du 21 décembre 2009 du collège communal de Cerfontaine refusant à la S.A. E.B.C.F. le permis d'environnement visant à régulariser l'aérodrome de Cerfontaine relativement à l'utilisation des ULM suite à la rubrique de classement créée 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.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 775 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 525 euros et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 125 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le deux mai deux mille treize par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me} WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.