CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.763 du 20 février 2019

A. 212.314/XIII-6979

En cause : **la Société anonyme**
SOCIÉTÉ WALLONNE DES AÉROPORTS,
en abrégé **"SOWAER",**
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Namur,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Etienne ORBAN de XIVRY et
Jean-François CARTUYVELS, avocats,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

Partie intervenante :

la Société anonyme SPA MONOPOLE,
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 avril 2014, la société anonyme (S.A.) SOCIÉTÉ WALLONNE DES AÉROPORTS, en abrégé "SOWAER" demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Environnement et l'Aménagement du territoire du 24 février 2014, statuant sur les recours introduits par la S.A. SPA MONOPOLE et Andrée CUS-GERKENS contre l'arrêté des fonctionnaires technique et délégué du 10 octobre 2013, octroyant un permis unique visant à régulariser l'exploitation de l'aérodrome et ses installations dans un établissement situé La Sauvenière à Spa, et octroyant ledit permis pour un terme arrivant à échéance le 31 décembre 2017.

II. Procédure

Par une requête introduite le 23 juin 2014, la S.A. SPA MONOPOLE demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 30 juillet 2014.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire et la partie adverse a transmis une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 décembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 janvier 2019 à 09.30 heures.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{e} Christophe THIEBAUT, *loco* M^{e} Bernard PAQUES, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{e} Pierre MOËRYNCK, *loco* M^{es} Etienne ORBAN de XIVRY et Jean-François CARTUYVELS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^{e} Charles PONCELET, *loco* M^{e} François TULKENS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Après une première demande de permis unique de régularisation en 2006 laissée sans suite après avoir été déclarée incomplète, la S.A. SOWAER dépose la demande de permis, qui a donné lieu à l'acte attaqué, à l'administration communale de Spa le 23 août 2010.

Le dossier est jugé complet et recevable le 8 septembre 2010 par les fonctionnaires technique et délégué compétents pour statuer sur la demande.

2. BOFAS (Fonds d'assainissement des sols des stations-service) émet un avis favorable sur la demande le 14 septembre 2010.

3. Une enquête publique est organisée entre le 27 septembre et le 12 octobre 2010 sur le territoire de la ville de Spa.

À cette occasion, une riveraine fait des observations à propos du survol de sa propriété à basse altitude et la S.A. SPA MONOPOLE adresse une lettre d'observations portant sur le caractère incomplet et erroné du dossier, sur l'absence d'études d'incidences sur l'environnement, l'absence d'étude d'orientation du sol, sous-sol et des eaux souterraines (arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999 modifiant le titre III du R.G.P.T. [lire: règlement général pour la protection du travail] en y insérant des mesures spéciales applicables à l'implantation et l'exploitation des stations-service), sur l'incomplétude de l'évaluation "Natura 2000" et sur la violation des principes de précaution et de protection prônés par la ville de Spa et par la S.A. SPA MONOPOLE pour la détermination de la zone de survol.

4. Au terme de l'enquête publique, le collège communal émet un avis favorable conditionnel sur le dossier, le 9 novembre 2010.

5. Plusieurs avis sont donnés :

- avis favorable de la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) du 22 septembre 2010;
- avis favorable de la Direction des routes le 28 septembre 2010;
- avis favorable conditionnel de l'Office wallon des déchets (O.W.D.), le 28 septembre 2010;
- avis favorable du Département de la ruralité et des cours d'eau, le 29 septembre 2010;

- avis favorable conditionnel de la Direction des eaux de surface le 12 octobre 2010;

6. La S.A. SPA MONOPOLE adresse un courrier circonstancié sur la demande au fonctionnaire technique le 7 octobre 2010.

7. Par courrier du 2 décembre 2010, les fonctionnaires technique et délégué sollicitent de la demanderesse de permis la production d'une série d'éléments complémentaires à la demande dans les termes suivants :

" Considérant que le demandeur peut, à la demande de l'autorité compétente, produire des plans modificatifs et un complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que le dossier ne décrit pas d'une manière satisfaisante les activités qui seront exercées sur l'aérodrome (aviation, parachutage, hélicoptère,...), les zones de survol et profils des mouvements d'approche et de décollage, les périodes pendant lesquelles les activités seront exercées, le nombre de mouvements prévus pour chacune d'elles, les caractéristiques des aéronefs utilisés (notamment le niveau sonore de chacun d'eux en fonction de leur classe), le nombre de ravitaillement, etc...;

Considérant qu'en matière de protection de la nature;
- le dossier ne comporte pas de plan précis figurant la superficie qui sera impactée par des contraintes des hauteurs de végétation;
- notamment, le plan en annexe 6, ne montre pas la surface bleu ciel «zone d'obstacles», à laquelle la légende fait référence;
- l'incidence du projet sur les aspects «gestion forestière» et «conservation de la nature» dans cette zone [n'est] pas décrit[e] dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;
- la limite des zones actuellement boisées n'est pas figurée sur un plan et qu'il n'est dès lors pas possible de se faire une idée de combien elles devraient être amputées;
- la convention DNF-SOWAER jointe en annexe 7 du dossier est présentée sous la forme de «DRAFT»; qu'elle n'est manifestement pas aboutie; qu'elle ne comporte ni plan ni carte;
- l'évaluation appropriée des incidences sur Natura 2000 (EAI) jointe en annexe 19 du dossier date du 10 octobre 2009; qu'à l'époque l'objet n'était pas celui de la présente demande de permis; que depuis lors, le champ des activités pour lequel le permis est sollicité s'est considérablement élargi; or l'EAI doit identifier et évaluer toutes les incidences possibles de toutes les activités du projet sur le réseau Natura 2000; elle doit donc être actualisée;
- par ailleurs, à défaut de connaître les caractéristiques et «l'intensité» de chacune des activités, l'EAI ne peut pas évaluer valablement l'incidence possible de ces activités sur les espèces et habitats Natura 2000; elle doit donc être adaptée en fonction des caractéristiques et «valeurs d'intensité» qui devront être précisées;

Considérant que l'évaluation des incidences des eaux souterraines n'est pas suffisamment décrite, notamment l'impact des survols des zones de captage des eaux minérales de Spa;

Considérant dès lors que l'évaluation appropriée des incidences sur le réseau Natura 2000 (EAI) et sur les eaux souterraines doit être actualisée;

Considérant qu'aucun lien n'est fait entre l'existence d'un pipeline de l'OTAN à proximité de l'aérodrome et les activités exercées sur celui-ci;

Considérant que les permis d'urbanisme délivrés pour l'implantation des bâtiments et biens existants sur le site ou la preuve de l'existence de ces bâtiments avant l'entrée en vigueur de l'obligation de détenir un permis d'urbanisme, ne sont pas joints à la demande, que notamment la construction de la piste de l'aérodrome ne semble pas avoir fait l'objet d'un permis d'urbanisme;

Nous vous invitons à fournir des plans complémentaires et un corollaire à la note d'évaluation des incidences répondant aux préoccupations mentionnées ci-dessus".

8. Le service d'incendie de la ville de Spa émet un avis favorable conditionnel sur la demande le 3 décembre 2010.

9. Le 12 septembre 2011, la S.A. SOWAER informe le Département de la police et des contrôles de l'existence d'une pollution au droit de l'aérodrome conformément à l'article 5 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, copie est réservée à la ville de Spa qui en informe le fonctionnaire technique le 6 octobre 2011.

10. Le 7 mai 2012, la demanderesse communique à la ville de Spa "le dossier reprenant les réponses et compléments [...] demandés dans le cadre du permis d'environnement de l'aérodrome de Spa". Le Département des permis et autorisations est également informé.

11. Le 29 mai 2012, le fonctionnaire technique accuse réception du dossier complémentaire :

" Réception des plans modificatifs par le fonctionnaire technique

[...]

Par la présente, nous avons l'honneur de vous informer que, suite à la production des plans modificatifs et du complément corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, la procédure recommence selon les modalités prévues à l'article 86, § 3, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, et cela conformément à l'article 93, § 3, alinéa 6 du même décret.

L'enquête publique sera réalisée sur le territoire de la Commune de Spa, conformément [...]".

12. Le 30 mai 2012, la Direction du développement rural confirme son premier avis du 1er octobre 2010 qui ne figure pas au dossier administratif.

L'OTAN émet son avis sur le dossier le 31 mai 2012 : il existe un ancien oléoduc qui peut être enlevé moyennant certaines mesures de sécurité à définir avec l'OTAN, le problème des servitudes éventuelles étant renvoyé à l'avis de la défense nationale.

Le 4 juin 2012, l'O.W.D. réitère son avis favorable conditionnel du 28 septembre 2010.

Le 5 juin 2012, le BOFAS confirme son premier avis du 15 septembre 2010.

La Direction de l'exploitation aéroportuaire émet un avis favorable sur le dossier le 13 juin 2012.

La Direction des eaux souterraines confirme son avis favorable conditionnel du 7 octobre 2010, le 22 juin 2012.

Le 22 juin 2012, le Département de l'environnement et de l'eau confirme son premier avis favorable conditionnel du 12 octobre 2010.

Le Département de la nature et des forêts (D.N.F.) émet un avis favorable conditionnel sur la demande le 29 juin 2012. Sont joints à cet avis, les échanges de correspondances entre la S.A. SOWAER et le D.N.F., portant sur le complément à l'évaluation appropriée des incidences du projet demandé par les fonctionnaires technique et délégué le 2 décembre 2010.

13. Une nouvelle enquête publique est organisée entre le 22 juin et le 6 juillet 2012. Le dossier administratif comporte une réclamation tardive de M. et M^{me} CUS-GERKENS du 27 août 2012 et la seule réclamation de la S.A. SPA MONOPOLE du 28 juin 2012.

14. Un avis de la Direction de la protection des sols du 1er août 2012 relève une pollution ne permettant pas de vérifier la compatibilité entre l'affectation du terrain et l'état du sol et précise que la réalisation d'une étude de caractérisation est nécessaire.

15. Le 21 août 2012, le fonctionnaire technique sollicite l'avis du S.P.F. Mobilité et Transports.

16. Le S.P.F. Mobilité et Transports, Direction générale du transport aérien, émet un avis favorable sur le dossier le 24 août 2012.

17. Le 24 août 2012, les fonctionnaires technique et délégué informent la demanderesse qu'ils prolongent de 30 jours le délai de notification de leur décision.

18. Les fonctionnaires technique et délégué accordent le permis sollicité le 21 septembre 2012.

Cette décision est notifiée le 24 septembre 2012.

19. La S.A. SPA MONOPOLE introduit un recours administratif contre cette décision le 11 octobre 2012.

20. La Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) accuse réception du recours à la Direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) le 24 octobre 2012.

21. Le 26 novembre 2012, la ville de Spa transmet le certificat d'affichage du recours du 30 octobre au 21 novembre 2012, à la DGO3.

22. Le 20 décembre 2012, la DGO4 propose d'accorder le permis sur le plan urbanistique sous réserve du respect des impositions du service d'incendie.

23. Le 28 décembre 2012, le D.N.F. donne son avis en concluant comme suit :

" Sur base des éléments et recommandations fournis dans l'EAI et des données en la possession de la DGO3 qui constituent ensemble l'Evaluation appropriée des incidences au sens de la directive Habitats (92/43/CE), l'impact de l'activité de l'aérodrome est jugé non significatif sur les sites Natura 2000, pour autant que l'activité actuelle n'augmente pas et moyennant le respect des conditions énoncées en première instance".

24. Le 4 janvier 2013, la Direction de la protection des sols informe le fonctionnaire technique compétent sur recours qu'elle ne peut émettre d'avis favorable à ce stade de l'instruction du dossier, dans la mesure où le projet d'assainissement déposé par l'impétrante n'a pas encore fait l'objet d'une décision statuant sur le caractère complet et recevable.

25. Le 9 janvier 2013, les fonctionnaires compétents sur recours adressent au Ministre un rapport de synthèse défavorable et un projet d'acte.

26. Le 23 janvier 2013, le Ministre ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions adopte le projet proposé par l'administration et procède à la notification du permis.

Les deux premiers articles du dispositif de cet acte sont rédigés comme suit :

" Article 1. Le recours introduit par SPA MONOPOLE S.A. contre l'arrêté des fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance, en date du 21 septembre 2012, accordant à SOWAER S.A. un permis unique visant à régulariser l'exploitation de l'aérodrome et ses installations ainsi que la transformation du bâtiment Sunset et des stations de carburant dans un établissement situé La Sauvenière à 4900 SPA est recevable mais sans objet.

Article 2. Conformément aux dispositions de l'article 94 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, le permis unique sollicité doit être considéré comme refusé tacitement".

27. Le 18 mars 2013, la S.A. SOWAER dépose une nouvelle demande de régularisation. À la suite de l'envoi de documents manquants, la demande est déclarée complète et recevable le 14 juin 2013.

28. Une enquête publique est organisée entre le 30 juin et le 15 juillet 2013. Elle donne lieu à plusieurs réclamations qui concernent, pour l'essentiel, le survol des habitations.

La S.W.D.E., l'OTAN, le SPF Mobilité et transports, la direction de l'exploitation aéroportuaire, la Direction des routes de Verviers et le collège communal de la Ville de SPA, émettent un avis favorable sur le projet. L'Office wallon des déchets, la Direction des eaux souterraines, le Service régional d'incendie, la Direction des eaux de surface, le D.N.F. et la cellule Bruit, donnent un avis favorable conditionnel sur le projet. La S.A. SPA MONOPOLE émet un avis défavorable.

29. Le 10 octobre 2013, les fonctionnaires technique et délégué accordent le permis unique sollicité, pour une durée de 20 ans en ce qui concerne le volet environnemental.

30. La S.A. SPA MONOPOLE, ainsi qu'une riveraine, introduisent un recours administratif à l'encontre de ce permis.

31. Le Ministre accorde le permis le 24 février 2014 mais limite ses effets au 31 décembre 2017. Il s'agit de l'acte attaqué.

Il indique notamment que le délai d'exploitation "doit être mis à profit afin de mener une réflexion au niveau des plans de vol qui selon certaines configurations pourraient répondre aux préoccupations des requérants".

32. L'article 2 de l'arrêté ministériel du 23 janvier 2013, précité, est annulé par l'arrêt n° 237.705 du 20 mars 2017.

Un recours en annulation est introduit le 24 mai 2017 à l'encontre du permis unique octroyé par les fonctionnaires technique et délégué le 21 septembre 2012. Ce recours est rejeté par l'arrêt n° 241.645 du 29 mai 2018, le mémoire en réplique n'ayant pas été introduit dans le délai.

33. Par une lettre du 20 juin 2017, la S.A. SOWAER indique à la S.A. SPA MONOPOLE ce qui suit :

" Nous pouvons vous confirmer que nous ne nous prévaudrons pas du permis accordé en 2012 par les fonctionnaires technique et délégué (…), étant donné son caractère juridiquement illégal".

34. Un accord, permettant de financer l'étude complémentaire mentionnée dans l'acte attaqué, est signé entre la S.A. SOWAER, la ville de SPA et la S.A. SPA MONOPOLE, en présence de la Région wallonne. Cette étude complémentaire ne pouvant être terminée pour le terme du 31 décembre 2017, la ville de Spa octroie, le 30 novembre 2017, un permis d'environnement de classe 2 pour le renouvellement de l'autorisation d'exploitation de l'aérodrome de Spa-La Sauvenière, expirant le 30 juin 2019. Ce permis n'a fait l'objet d'aucun recours. L'étude complémentaire est finalisée et indique en introduction que "la SOWAER, SPA Monopole et la Ville de Spa ont conclu une convention relative à la réalisation d'une étude de différents scenarii, en matière de plans de vol, permettant d'éviter le survol des zones de captage près de l'aérodrome de Spa-La-Sauvenière".

IV. Recevabilité - Persistance de l'intérêt

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie requérante

La partie requérante justifie son intérêt initial à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué en ce qu'il limite l'exploitation de l'aérodrome de SPA au 31 décembre 2017, par le fait que le montant des travaux qu'elle doit assumer, soit 917.000 euros, ne peut être amorti sur la période de validité trop restreinte accordée.

Dans son dernier mémoire, à la suite du rapport de l'auditeur dans lequel celui-ci conclut à l'irrecevabilité du recours pour défaut de la persistance de l'intérêt de la partie requérante à son recours, celle-ci développe les arguments suivants :

- " La requérante relève qu'effectivement, par Votre arrêt n° 241.645 du 29 mai 2018, Votre Conseil a rejeté la requête en annulation mue par SPA MONOPOLE à l'encontre du permis unique du 21 septembre 2012.

  Ce permis est donc définitif et sort ses effets;

- La requérante relève, en ce qui concerne le deuxième élément retenu par Monsieur le Premier Auditeur, que :
  - Le permis du 30 novembre 2017 est temporaire, le délai d'exploitation se terminant le 31 décembre 2017. Son dispositif précise que ce délai :
    « doit être mis à profit afin de mener une réflexion au niveau des plans de vol qui selon certaines configurations pourraient répondre aux préoccupations des requérants».
  - Dans le cadre de la recherche d'un accord amiable entre les parties, un protocole d'accord a été proposé à la signature de la Ville de Spa, ce qu'elle a accepté par délibération de son conseil communal du 25 avril 2017.
  - L'accord a été signé par la SOWAER, la Ville de SPA et SPA MONOPOLE, en présence de la Région wallonne qui y a également apposé sa signature.
  - Ce permis du 30 novembre 2017 constitue, en réalité, une solution d'attente consensuelle.
  - Au regard de son article 7, cet accord ne prive pas la requérante de son intérêt au présent recours - pas plus qu'il ne prive la partie intervenante de son intérêt à intervenir ou ne la privait de son intérêt à contester le permis du 21 septembre 2012.

  La requérante dispose donc toujours d'un intérêt actuel au recours".

B. Thèse des parties adverse et intervenante

Dans les mémoires en réponse et en intervention, les parties adverse et intervenante estiment ne pas voir en quoi l'acte attaqué empêcherait un développement normal de l'activité économique de la partie requérante. Elles lui reprochent de ne pas avancer d'éléments concrets quant aux investissements qui impliquent un échelonnement des travaux et la mise en péril de la viabilité de l'exploitation.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère au rapport de l'auditeur.

IV.2. Examen

La partie requérante indique par des éléments concrets que le montant des travaux qu'elle a dû engager pour l'exploitation de l'aérodrome de SPA nécessite que l'amortissement puisse se faire sur une durée d'exploitation plus longue que celle accordée par l'acte attaqué et partant, justifie son intérêt à voir annuler celui-ci.

Par une lettre du 20 juillet 2017 adressée à la S.A. SPA Monopole, que cette dernière dépose dans le cadre du recours référence A.212.273/XIII-6975, la partie requérante a indiqué qu'elle ne se prévaudrait pas du permis unique accordé par les fonctionnaires délégué et technique le 21 septembre 2012, "étant donné son caractère juridiquement illégal". À l'audience, elle ne confirme cependant pas vouloir renoncer à ce permis. En tout état de cause, ce dernier a été remplacé dans l'ordonnancement juridique par l'acte attaqué.

Par ailleurs, il n'est pas contestable que le permis d'environnement de classe 2 que lui a accordé le 30 novembre 2017 la ville de SPA pour le renouvellement de l'autorisation d'exploitation de l'aérodrome de Spa - La Sauvenière jusqu'au 30 juin 2019, a un objet plus restreint que l'acte attaqué et vise une période différente.

Enfin, en cas d'annulation de l'acte attaqué, le Ministre serait à nouveau saisi du recours administratif introduit à l'encontre du permis unique du 10 octobre 2013. La partie requérante retrouverait de la sorte une chance que l'autorité de recours confirme cette fois le permis accordé en première instance, sans en restreindre la durée initiale de 20 ans.

Compte tenu de ces différents éléments, il ne peut être conclu que la partie requérante a perdu son intérêt à l'annulation de l'acte attaqué.

Il y a lieu d’ordonner la réouverture des débats pour permettre au membre de l’auditorat désigné par M. l’Auditeur général d’examiner les moyens de la requête dans un rapport complémentaire.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt février deux mille dix-neuf, par :

Diane DÉOM,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline MOREL. Diane DÉOM.