

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 246.454 du 18 décembre 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.

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 wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 24 février 2014 statuant sur le recours introduit par la S.A. SPA MONOPOLE et Andrée CUS-GERKENS contre l'arrêté des fonctionnaires délégué et technique 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 a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

Les parties ont régulièrement échangé les mémoires en réponse, en réplique et en intervention.

Un arrêt n° 243.763 du 20 février 2019 a rouvert les débats, chargé l'auditeur désigné par M. l'Auditeur général de rédiger un rapport complémentaire, et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 novembre 2019 à 09.30 heures.

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

M^e Grégory WINAND, *loco* M^e Bernard PAQUES, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Bénédicte HENDRICKX, *loco* M^{es} Etienne ORBAN DE XIVRY et Jean-François CARTUYVELS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e François TULKENS, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie MICHIELS, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis contraire.

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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 243.763 du 20 février 2019. Il convient de s'y référer.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'excès ou du détournement de pouvoir, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de la violation du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, elle constate que l'acte attaqué retient que les plans de vol ne relèvent pas de la police des établissements classés mais qu'il convient de limiter le permis à une durée de trois ans et demi pour "mettre à profit cette période afin de mener une réflexion au niveau des plans de vol qui selon certaines configurations pourraient répondre aux préoccupations des requérants", sans plus de précision.

Elle expose que l'auteur de l'acte attaqué se réfère à l'article 50 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement pour relever que le permis peut être délivré pour une période maximale de vingt ans si bien qu'il peut être délivré pour une durée plus courte sans autre restriction que d'en indiquer la durée (article 45, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même décret) et de justifier cette réduction conformément à la loi du 29 juillet 1991 (faits matériellement exacts et de nature à la justifier légalement).

Elle estime que le motif de l'acte attaqué sur la limitation du permis au 31 décembre 2017 ne permet pas d'en comprendre la raison. Elle ajoute que rien n'est précisé quant à la réflexion à tenir (à quel niveau, dans quel contexte, à consigner ou non dans un acte administratif, rôle de la requérante, influence d'un refus des riverains). Elle soutient que la notion de "configurations" est imprécise et que les conséquences d'un échec ne sont pas indiquées.

Elle rappelle ensuite, sur la base de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le partage des compétences entre l'État fédéral et la partie adverse :

les règles de l'air et les plans de vol dépendent de l'État fédéral tandis que la police de l'environnement dépend de la Région qui ne peut cependant interdire le survol d'une zone précise.

La partie requérante soutient que la motivation du permis est contradictoire. D'une part, l'autorité estime que "le permis n'est pas une autorisation de vol et ne comporte aucun plan de vol; que l'aérodrome peut très bien fonctionner sans risquer de porter préjudice aux requérants [un riverain et SPA MONOPOLE]", et de mettre ainsi en avant le fait qu'elle n'a pas de prise sur cette autre police administrative; puis d'autre part limiter le permis unique à trois ans et demi dans l'attente d'une "réflexion" avec les riverains sur les plans de vol.

Dans une seconde branche, elle affirme que la partie adverse ne respecte pas le principe de proportionnalité car, en même temps qu'une durée de trois ans et demi, la partie adverse impose des travaux d'une telle ampleur que ceux-ci risquent de ne pas être terminés le 31 décembre 2017 et ne pourront être rentabilisés.

Elle estime que, même si la durée de validité n'est pas une condition du permis, il n'en reste pas moins que toute l'action administrative est soumise au respect du principe de proportionnalité et que la jurisprudence indique notamment que les conditions ne peuvent rendre l'exploitation non viable et qu'au besoin, le permis doit être refusé si l'autorité ne peut permettre l'exploitation à des conditions économiquement et techniquement viables et, d'une manière générale, praticables pour l'exploitant.

Elle souligne que l'article 97, alinéa 5, du décret du 11 mars 1999, précité, sanctionne l'absence de commencement des travaux de manière significative dans les trois ans à compter du jour où le permis devient exécutoire conformément à l'article 46, mais qu'aucun délai n'est prévu en ce qui concerne la fin des travaux.

Elle soutient que la disproportion entre le coût des aménagements demandés (917.000 euros HTVA) pour placer l'aérodrome à un niveau environnemental jugé suffisant et l'incertitude de pouvoir continuer à exploiter l'aérodrome plus de trois ans et demi apparaît clairement. Elle expose qu'il s'agit de travaux conséquents, qui devront être phasés pour permettre la continuité du fonctionnement de l'aérodrome, de sorte qu'il est raisonnable de penser qu'ils risquent bien de s'étaler sur une durée plus importante que celle de la validité de ce permis. Elle en conclut que l'exploitant n'a aucune assurance de pouvoir amortir ses investissements conséquents, en manière telle qu'il est parfaitement déraisonnable, dans le but de "mener une réflexion" avec les riverains sur les plans de vol, élément

étranger au permis unique comme il a été exposé, de limiter si drastiquement la durée du permis.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse développe les arguments de réponse suivants :

- la durée du permis n'est pas une condition d'exploitation;
- l'article 50 du décret du 11 mars 1999, précité, fixe une durée maximale de vingt ans avec la possibilité de fixer une durée inférieure au cas par cas;
- en droit bruxellois, la durée de principe est de quinze ans avec la possibilité de réduire ce terme moyennant "une motivation spéciale" (article 61 de l'ordonnance du 5 juin 1997); en revanche, à défaut d'obligation de motivation spéciale imposée par le décret wallon, précité, la réduction de délai ne devait pas faire l'objet d'une motivation en la forme;
- le ministre peut délivrer un permis d'une durée inférieure à vingt ans sans se justifier par une motivation spécifique.

C. Le mémoire en intervention

Sur la première branche, la partie intervenante examine d'abord l'absence de motivation et ensuite la contradiction dans la motivation.

Elle nie tout d'abord l'absence de motivation invoquée en développant les arguments suivants :

- l'autorité devait mentionner la durée de validité du permis (article 45, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999) mais n'était pas tenue de délivrer un permis pour vingt ans et disposait d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour en fixer la durée (article 50 du décret du 11 mars 1999);
- le droit wallon diffère du droit bruxellois qui impose une durée de quinze ans qui peut être réduite moyennant motivation spéciale; en droit wallon, il n'y a ni durée de validité de plein droit ni motivation spéciale;
- le permis doit être motivé formellement conformément à la loi du 29 juillet 1991, précitée, et l'est; la durée de validité est fixée, de manière équilibrée, après un examen minutieux des éléments économiques, écologiques et de sécurité en tenant en compte de la complexité des intérêts en jeu et de la nécessité de garder une marge de manœuvre pour adapter les conditions d'exploitation à l'avenir afin d'assurer un niveau de sécurité et de protection de l'environnement adéquat;
- la décision des fonctionnaires technique et délégué est incohérente en ce qu'elle octroie un permis pour vingt ans tout en indiquant que l'impact du projet sur l'environnement est difficile à évaluer;

- la partie adverse a agi de manière prudente vu la situation, d'autant que l'aérodrome fonctionnait irrégulièrement;
- le motif cité par la requérante n'est pas le seul à prendre en compte pour justifier le délai retenu.

En ce qui concerne la prétendue contradiction dans la motivation, elle soutient qu'il n'y a pas de contradiction entre la période courant jusqu'à l'échéance du permis qui "doit être mise à profit afin de mener une réflexion au niveau des plans de vol qui selon certaines configurations pourraient répondre aux préoccupations des requérants" et le fait que "le permis unique ne vaut pas autorisation de vol et ne comporte aucun plan de vol". Selon elle, le permis ne dépend pas de l'existence d'un plan de vol, il ne met pas en cause la répartition des compétences entre État fédéral et Région, et il n'indique pas qu'un futur permis sera conditionné par l'adoption de nouveaux plans de vol.

Sur la deuxième branche, elle développe les arguments suivants:

- la durée de validité du permis n'est pas une condition du permis;
- les conditions imposées doivent être proportionnées au but poursuivi;
- fixer une durée de validité inférieure au maximum prévu par la loi ne peut être assimilé à fixer une condition disproportionnée;
- l'acte attaqué ne modalise pas la possibilité d'exploiter l'aérodrome;
- la jurisprudence relative aux conditions d'exploitation ne peut s'appliquer *mutatis mutandis* au cas d'espèce;
- à supposer que la durée doive être fixée proportionnellement au but poursuivi, encore faut-il ne pas se contenter de chiffres en vrac, pour prétendre que la durée de validité est particulièrement courte et que les travaux de mise en conformité s'étendraient sur une période plus longue que celle de la validité du permis;
- aucune preuve n'est apportée par rapport à ces allégations, alors qu'il faut rappeler que les travaux imposés visent à mettre fin à des irrégularités;
- le Conseil d'État ne peut que sanctionner une erreur manifeste d'appréciation qu'il faut démontrer, ce qui n'est pas le cas;
- le moyen suggère que les travaux imposés ne commenceraient qu'en décembre 2017, ce qui est inquiétant; le problème ne réside pas dans la réduction du délai, mais dans l'intention déclarée de la SOWAER et de la ville de Spa de ne pas procéder aux travaux dans un délai raisonnable;
- la requérante se prévaut de sa propre turpitude, à savoir l'illégalité de la situation (exploitation sans permis depuis plusieurs années qui rend nécessaire la réalisation de travaux de sécurité et de protection de l'environnement), pour tenter de se voir délivrer un permis de vingt ans.

D. Le mémoire en réplique

La requérante ajoute qu'en réduisant la durée drastiquement, la partie adverse s'écarte de l'avis des fonctionnaires technique et délégué qui proposaient la délivrance du permis pour la durée maximale de vingt ans.

Elle est ensuite d'avis qu'il n'y a aucune raison objective pour que l'autorité compétente soit exonérée d'une démarche respectueuse du principe de proportionnalité lorsqu'elle fait le choix délibéré d'une durée d'exploitation réduite.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

En ce qui concerne la seconde branche, la partie intervenante affirme qu'il n'est pas établi que les montants des travaux allégués par la requérante ont été portés à la connaissance de l'autorité avant qu'elle statue.

Par ailleurs, elle constate que par une décision du 9 septembre 2019 des fonctionnaires technique et délégué, la requérante s'est vue délivrer un nouveau permis unique pour une durée de vingt ans. Elle estime que, même si ce permis n'est pas encore définitif, l'intérêt au moyen est "extrêmement discutable et contesté".

IV.2. Examen

Sur la recevabilité

Ainsi que la partie intervenante le constate, le permis unique octroyé le 9 septembre 2019 par les fonctionnaires technique et délégué n'est pas encore définitif. Par ailleurs, il ne porte pas sur la période d'exploitation concernée par le permis attaqué dans le présent recours. Par conséquent, sa délivrance n'est pas de nature à affecter l'intérêt de la requérante au présent recours. L'exception n'est pas accueillie.

Sur le fond

Sur la première branche

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, tout acte administratif doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un

examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise. Lorsqu'une autorité administrative s'écarter des avis recueillis dans le cadre d'une procédure, elle doit s'en justifier dans la motivation formelle de sa décision.

Par ailleurs, l'article 50 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement prévoit que la durée maximale d'un permis ne peut dépasser vingt ans, ce qui implique que le permis peut être accordé pour une durée plus courte.

L'article 45, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même décret, exige quant à lui que la décision accordant le permis mentionne au minimum, notamment, "la durée du permis et la date de sa délivrance".

En l'espèce, le permis attaqué est notamment motivé comme suit :

" [...]

Considérant que, sur base de l'art. 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954, aucun aérodrome civil (y-inclus les héliports) ne peut être établi sans l'autorisation du Ministre chargé de l'administration de l'Aéronautique (la DGTA) ou de son délégué;

Considérant qu'un permis unique avait été octroyé en date du 24 septembre 2012 portant sur le même objet, lequel a été déclaré refusé tacitement par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité suite à une procédure irrégulière de plans modifiés et pour des questions de délais de procédure;

Considérant que l'aérodrome existe depuis de nombreuses années (1930), les premières constructions datant de 1949-1950; que par conséquent les installations sont antérieures au plan de secteur et à l'inscription des zones forestières et Natura 2000 avoisinantes;

Considérant que certaines zones sont déjà exclues des zones de survol et que le Service Public Fédéral Mobilité et Transport a accordé une autorisation d'établissement d'aérodrome en date du 18 juillet 2011;

Considérant qu'une Évaluation Appropriée des Incidences a été réalisée et actualisée à deux reprises; que les données actualisées qui en résultent, permettent d'émettre une série de recommandations qui sont prises en compte dans la définition des impositions retenues;

Considérant que la s.a. SPA Monopole a remis un avis défavorable en date du 12 juillet 2013;

Considérant que pour ce qui concerne le classement de la piste, il s'agit d'une procédure relevant d'une législation fédérale, indépendante de la présente procédure; qu'il appartient au demandeur du permis de définir l'objet et la portée de sa demande qui, in casu, porte notamment sur une piste de 799 mètres de longueur; qu'à nouveau, SPA Monopole n'apporte aucun élément nouveau sur ce point, déjà évoqué dans son avis en cours de procédure;

Considérant qu'un changement d'axe de piste ne constitue pas une modification de faible importance en termes urbanistiques et environnementaux; que

l'orientation d'une piste se détermine sur la base d'un ensemble de critères, notamment en termes de sécurité aérienne et de vents dominants; qu'une orientation perpendiculaire aux vents dominants pourrait compromettre la sécurité des avions au décollage et à l'atterrissage; que, de surcroît, il ne s'agit pas ici de l'implantation d'un nouvel établissement mais de la régularisation, sur la base de la législation actuelle, d'un établissement existant depuis des dizaines d'années; qu'il n'est donc pas illégitime que la demande vise la régularisation des infrastructures dans leur état actuel;

Considérant que les fonctionnaires chargés de l'instruction du dossier en première instance ont estimé que la demande ne devait pas être accompagnée d'une étude d'incidences; que toutes les instances consultées, à l'exception notoire de SPA Monopole qui a introduit un recours, ont remis des avis favorables éventuellement assortis de conditions; qu'aucune de ces instances n'a fait état de données insuffisantes ou manquantes les empêchant de remettre leur avis en parfaite connaissance de cause; qu'aucune d'entre elles n'a estimé qu'une étude d'incidences aurait été nécessaire pour la parfaite évaluation des nuisances imputables au projet; que force est donc de constater que la décision des fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance était fondée; qu'une étude d'incidences n'était pas requise;

Considérant, en ce qui concerne les remarques formulées par SPA Monopole quant à un éventuel non-respect des dispositions du Code de l'eau, que ces dernières s'appliquent à l'exploitant indépendamment du permis unique qui serait délivré; qu'il n'y a pas lieu de reprendre ces dispositions dans le permis;

Considérant que la délivrance d'une autorisation administrative, en cette occurrence un permis unique, est conditionnée par le respect des conditions d'exploitation; que l'exploitant est tenu de s'y conformer et que le Département de la Police et des contrôles disposent des pouvoirs d'intervention en matière d'infraction environnementale, comme précisé au Livre I^{er} du Code de l'environnement;

Considérant que le strict respect des conditions générales, sectorielles et intégrales en vigueur et des conditions particulières énumérées ci-après est de nature à réduire dans une mesure suffisante les inconvénients pouvant résulter de l'exploitation de l'établissement;

Considérant qu'en ce qui concerne les inconvénients non visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, il y a lieu d'observer que la permission administrative accordée dans le cadre dudit décret est indépendante des autorisations spéciales éventuellement requises en vertu d'autres obligations légales ou réglementaires et du respect des règlements généraux et communaux en vigueur;

Considérant que ladite permission administrative ne préjudicie pas au droit des tiers, lesquels peuvent recourir aux juridictions civiles ordinaires;

Considérant que les prescriptions et conditions auxquelles est subordonné le permis sont suffisantes pour d'une part, garantir la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'environnement, à la population vivant à l'extérieur de l'établissement et aux personnes se trouvant à l'intérieur de celui-ci, sans pouvoir y être protégées en qualité de travailleur et d'autre part, rencontrer les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité;

Considérant quant aux risques inhérents aux survols de certaines zones, qu'un des requérants met en exergue les risques de survol des zones habitées tandis que le

second requérant met en exergue les risques qu'emporte le survol de l'impluvium de la plaine de Malchamps;

Considérant qu'un aérodrome, pour pouvoir fonctionner, requiert un permis unique au niveau régional et une autorisation d'établissement au niveau fédéral;

Considérant que, en effet sur la base de l'art. 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954, aucun aérodrome civil ne peut être établi sans l'autorisation du Ministre chargé de l'administration de l'Aéronautique (la DGTA) ou de son délégué;

Considérant qu'il y a lieu de rappeler les dispositions suivantes prévues dans la circulaire GDA-04 :

« (...) 4.2 L'autorisation d'établissement ou chaque avenant à celle-ci est délivrée à l'exploitant ou transférée à un nouvel exploitant par le Ministre ou le Directeur général après constatation par la DGTA que les dispositions de la présente circulaire sont respectées. La durée de validité de l'autorisation d'établissement d'un aérodrome est :

- indéterminée pour un aérodrome permanent;
- (...)

4.3 Le Ministre ou le Directeur général peut : (...)

b) suspendre l'autorisation d'établissement lorsque : l'exploitant ne satisfait pas aux dispositions de la présente circulaire et que la sécurité des personnes ou des biens est compromise; (...) »;

Considérant que le permis unique ne vaut pas autorisation de vol et ne comporte aucun plan de vol; que l'exploitation de l'aérodrome peut très bien fonctionner sans risquer de porter préjudice aux requérants;

Considérant que certaines zones sont déjà exclues des zones de survol et que le Service Public Fédéral Mobilité et Transport a accordé une autorisation d'établissement d'aérodrome en date du 18 juillet 2011;

Considérant dès lors, que le permis unique doit être délivré avec une échéance ramenée au 31 décembre 2017; que cette période doit être mise à profit afin de mener une réflexion au niveau des plans de vol qui selon certaines configurations pourraient répondre aux préoccupations des requérants".

Il ressort des motifs précités que l'auteur de l'acte attaqué indique bien qu'il est incompétent pour prendre une décision en matière de police de la navigation aérienne et qu'il ne peut ainsi, dans le cadre de la délivrance d'un permis unique, exclure certaines zones de survol. Par ailleurs, il constate que l'autorisation d'établissement dont bénéficie l'aérodrome de Spa exclut certaines zones au survol. Cependant, les réclamations déposées dans le cadre de l'instruction du permis unique en pointent d'autres. En outre, il indique que le permis unique ne vaut pas autorisation de vol et que l'exploitation de l'aérodrome peut très bien fonctionner sans risquer de porter préjudice aux "requérants" (dans le cadre du recours administratif), qui, précisément, se plaignent de certaines zones de survol.

Un tel raisonnement ne permet pas de comprendre la conclusion à laquelle aboutit l'auteur de l'acte attaqué, à savoir que le permis doit être délivré pour une période limitée à trois ans et demi.

Partant, et dans cette mesure, la première branche du moyen unique est fondée.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 24 février 2014 statuant sur le recours introduit par la S.A. SPA MONOPOLE et Andrée CUS-GERKENS contre l'arrêté des fonctionnaires délégué et technique 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.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

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

Colette DEBROUX,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Luc DONNAY,	conseiller d'État,
Vanessa WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Colette DEBROUX