

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.929 du 7 avril 2025

A. 231.062/XIII-9009

En cause : **la société anonyme SPA MONOPOLE**,
ayant élu domicile chez
M^{es} François TULKENS et Antoine MÉSOT, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Parties intervenantes :

1. **la société anonyme SOCIÉTÉ WALLONNE DES AÉROPORTS**, en abrégé « **SOWAER** »,
ayant élu domicile chez
M^e Sylviane LEPRINCE, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,
2. **la ville de Spa**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 16 juin 2020 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 10 octobre 2013 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué octroient sous conditions à la société anonyme (SA) Société wallonne des Aéroports (Sowaer) un permis unique ayant pour objet l'exploitation avec réalisation d'aménagements d'un aéroport d'aviation civile générale dans un établissement situé rue de la Sauvenière 122 à Spa.

II. Procédure

L'arrêt n° 261.395 du 22 novembre 2024 a rouvert les débats et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.395). Il a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 5 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 avril 2025.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e François Tulkens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Alain Lebrun, *loco* M^e Sylviane Leprince, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Inès Draoui, *loco* M^e Pierre Lejeune, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur adjoint, a été entendue en son avis conforme.

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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 23 août 2010, la SA Sowaer introduit une demande de permis unique visant à régulariser l'exploitation de l'aérodrome de Spa – La Sauvenière et ses installations.

Un permis est délivré par les fonctionnaires technique et délégué le 21 septembre 2012.

Sur recours administratif de la SA Spa Monopole, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire estime, par un arrêté du 23 janvier 2013, que le permis unique sollicité par la SA Sowaer doit être considéré comme refusé tacitement depuis le 7 décembre 2010, conformément à l'article 94 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

L'arrêté ministériel du 23 janvier 2013 fait l'objet de deux recours en annulation, introduits respectivement par la SA Sowaer et la ville de Spa. Par l'arrêt

n° 237.705 du 20 mars 2017, le Conseil d'État annule partiellement cet arrêté (ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.237.705).

4. Le 18 mars 2013, la SA Sowaer introduit une nouvelle demande de permis unique pour l'exploitation, avec réalisation d'aménagements (régularisation et transformation/rénovation), de l'aérodrome de Spa.

La demande est jugée complète et recevable le 14 juin 2013 par les fonctionnaires technique et délégué.

5. Une enquête publique est organisée du 30 juin au 15 juillet 2013 sur le territoire de la ville de Spa. Elle suscite le dépôt de plusieurs réclamations.

6. Divers avis sont sollicités et émis en cours de procédure au premier échelon administratif, parmi lesquels l'avis favorable conditionnel du 29 juin 2013 du département de la nature et des forêts (DNF), l'avis défavorable du 12 juillet 2013 de la SA Spa Monopole et l'avis favorable conditionnel du 18 juillet 2013 du collège communal de la ville de Spa.

7. Le 13 août 2013, les fonctionnaires technique et délégué prorogent de trente jours le délai qui leur est imparti pour envoyer leur décision.

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

9. Les 31 octobre et 8 novembre 2013, la SA Spa Monopole, ainsi qu'une riveraine, introduisent des recours administratifs à l'encontre de ce permis.

10. Le 20 décembre 2013, les fonctionnaires technique et délégué compétentes sur recours prolongent de trente jours le délai imparti pour envoyer à l'autorité compétente leur rapport de synthèse.

Celui-ci est envoyé le 31 janvier 2014.

11. Le 24 février 2014, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire octroie, sous conditions, le permis unique sollicité, en limitant ses effets au 31 décembre 2017.

Sur recours en annulation de la SA Sowaer, cet arrêté est annulé par l'arrêt n° 246.454 du 18 décembre 2019, notifié à la Région wallonne le 27 décembre 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.246.454).

12. À la suite de cet arrêt d'annulation, les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement s'abstiennent de statuer dans le délai visé à l'article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

En vertu de l'article 95, § 8, 1°, du décret du 11 mars 1999 précité, à défaut de décision des ministres sur recours, la décision du 10 octobre 2013 est confirmée, avec effet à la date du 7 mars 2020.

Cette décision du 10 octobre 2013, telle que tacitement confirmée le 7 mars 2020, constitue l'acte attaqué.

13. Le 28 février 2019, la SA Sowaer introduit une nouvelle demande de permis unique ayant pour objet le renouvellement du permis d'environnement, la mise en conformité du site et l'étanchéification des zones de parcage de l'aérodrome de Spa.

La demande a pour objet une installation de classe 2 et a fait l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement.

La demande est considérée complète et recevable le 22 mars 2019.

Une enquête publique est organisée du 8 avril au 7 mai 2019 sur les territoires de la ville de Spa et de la commune de Jalhay. Elle suscite le dépôt de plusieurs réclamations.

Divers avis sont sollicités et émis en cours de procédure au premier échelon administratif, parmi lesquels l'avis favorable conditionnel du 2 avril 2019 de la direction des eaux souterraines de Liège et l'avis défavorable du 17 mai 2019 de la SA Spa Monopole.

Le 7 août 2019, les fonctionnaires technique et délégué prorogent de trente jours le délai qui leur est imparti pour envoyer leur décision.

Le 9 septembre 2019, les fonctionnaires technique et délégué accordent, sous conditions, le permis unique sollicité.

Les 7 et 8 octobre 2019, la SA Spa Monopole, ainsi que des riverains, introduisent des recours administratifs à l'encontre de ce permis.

Le second recours administratif est réceptionné le 9 octobre 2019.

Par un courrier du 10 décembre 2019, l'autorité régionale invite la ville de Stavelot à organiser une enquête publique.

Une enquête publique est organisée du 13 janvier au 11 février 2020 sur le territoire de la ville de Stavelot. Elle donne lieu au dépôt de trois réclamations.

Le 26 mai 2020, les fonctionnaires technique et délégué réceptionnent le procès-verbal de clôture de cette enquête publique.

Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure sur recours, parmi lesquels les avis favorables conditionnels du 9 décembre 2019 de la cellule bruit et du 13 décembre 2019 de la direction des eaux souterraines.

Le 20 juillet 2020, les fonctionnaires technique et délégué transmettent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, qui le réceptionnent le 22 juillet 2020.

Les ministres s'abstiennent d'envoyer leur décision dans le délai imparti.

En vertu de l'article 95, § 8, 1°, du décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, à défaut de décision du ministre sur recours, la décision du 9 septembre 2019 est confirmée.

Le 19 octobre 2020, la SA Spa Monopole introduit un recours en annulation contre l'arrêté du 9 septembre 2019 « tel que tacitement confirmé du fait de l'absence de décision explicite du Gouvernement sur recours notifiée le 28 août 2020 », ainsi que « [p]our autant que de besoin, cette confirmation tacite ». Ce recours est enrôlé sous le n° A. 232.046/XIII-9107.

14. Par une décision des fonctionnaires technique et délégué du 4 octobre 2024, l'acte attaqué est abrogé.

IV. Recevabilité quant à l'objet du recours

IV.1. Thèses des parties

A. Le dernier mémoire de la seconde partie intervenante

15. La seconde partie intervenante fait valoir que la question de la recevabilité d'un recours touche à l'ordre public et doit, partant, être soulevée au besoin d'office par le Conseil d'Etat. Elle en infère être recevable à soulever une telle exception d'irrecevabilité, même au stade de son dernier mémoire.

Elle rappelle l'objet du recours en annulation. Elle estime qu'au regard de l'évolution de la jurisprudence ressortant de l'arrêt n° 254.447 du 12 septembre 2022, le recours est irrecevable en tant qu'il se donne pour objet la décision des fonctionnaires technique et délégué du 10 octobre 2013.

B. Le dernier mémoire de la partie requérante

16. La partie requérante estime que l'exception d'irrecevabilité du recours soulevée par la seconde partie intervenante au stade du dernier mémoire doit s'apprécier en fonction des règles applicables au moment où celui-ci est introduit. Elle en infère qu'à supposer que l'arrêt n° 254.447 du 12 septembre 2022 ait le sens que lui prête la seconde partie intervenante, le recours en annulation ayant été introduit le 16 juin 2020, cette jurisprudence ne peut pas conduire à l'irrecevabilité du recours.

Elle soutient qu'il ressort de la jurisprudence que la confirmation tacite découle directement du décret et ne peut, par conséquent, être considérée comme une décision implicite susceptible de recours. Elle en déduit que c'est à bon droit que son recours a été introduit, en 2020, à l'encontre de la décision du 10 octobre 2013 des fonctionnaires technique et délégué octroyant le permis sollicité, permis tacitement confirmé par la partie adverse.

Elle estime qu'en tout état de cause, il convient de ne pas exagérer la portée de l'arrêt n° 254.447, précité, rendu en droit bruxellois et se limitant à décider de ne pas trancher l'affaire au terme de débats succincts.

Elle fait encore valoir que la seconde partie intervenante semble se contredire sur cette question dans ses propres écrits de procédure.

Elle conclut que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

IV.2. Examen

17. L'article 95, §§ 1^{er} et 8, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose comme il suit :

« § 1^{er}. Un recours contre la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 93, contre la décision censée être arrêtée conformément à l'article 94, alinéa 1^{er}, ou contre le refus visé à l'article 94, alinéas 2 et 3, est ouvert auprès du Gouvernement à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ainsi qu'au fonctionnaire technique, au fonctionnaire délégué et au collègue communal de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement ou les actes et travaux concernés sont situés.

L'absence de décision des autorités visées à l'article 81 relative à la délivrance ou au refus de permis unique entraîne l'impossibilité pour celles-ci d'introduire un recours.

[...]

§ 8. À défaut de l'envoi de la décision dans le délai visé au paragraphe 7 :
1° la décision prise en première instance est confirmée ;
[...] ».

Le recours organisé à l'article 95 du décret du 11 mars 1999 précité est un recours en réformation. En raison de l'effet dévolutif du recours administratif en réformation, l'autorité saisie de celui-ci doit statuer à nouveau sur le dossier de demande de permis unique en exerçant elle-même un pouvoir d'appréciation et en considérant tous les aspects de l'affaire en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours.

L'article 95, § 8, 1°, du décret du 11 mars 1999 établit un mécanisme de confirmation de la décision de première instance en cas d'absence de décision de l'autorité de recours dans le délai imparti. Il s'ensuit que la confirmation découle directement du décret et ne peut être considérée comme une décision implicite susceptible de recours.

18. En l'espèce, le recours est recevable en tant qu'il sollicite l'annulation de la décision du 10 octobre 2013 des fonctionnaires technique et délégué octroyant à la première partie intervenante le permis unique litigieux, « tel que tacitement confirmé par la partie adverse du fait de l'absence de décision explicite à la date du 7 mars 2020 ». En effet, faute pour l'autorité compétente d'avoir envoyé sa décision dans le délai imparti, la décision du 10 octobre 2013 a été confirmée par l'effet de l'article 95, § 8, 1°, du décret du 11 mars 1999 précité, et c'est cette décision qui est susceptible de recours.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la seconde partie intervenante est rejetée.

V. Recevabilité ratione temporis

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

19. La partie requérante précise que ce n'est que le 7 mai 2020 qu'elle a été informée qu'aucune nouvelle décision n'avait été prise par les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire dans le délai légal de septante jours, de sorte que la décision de première instance était réputée confirmée, avec effet à la date du 7 mars 2020. Elle considère que le délai de prescription du recours en annulation n'a pris cours que quatre mois après la date du 7 mai 2020 – ou, au plus tôt, quatre mois après le 7 mars 2020, date à laquelle la confirmation tacite est intervenue –, en application de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de sorte que son recours, introduit le 16 juin 2020, est recevable *ratione temporis*.

B. Le mémoire en réponse

20. La partie adverse est d'avis que l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne s'applique pas en l'espèce, dès lors que l'absence de décision de l'autorité de recours ne peut être considérée comme une décision implicite susceptible de recours et que la confirmation de la décision du 7 mars 2020 découle directement de l'effet du décret.

Elle ajoute que, selon la jurisprudence, la notification de l'absence de décision du ministre dans le délai prescrit par l'article 95, § 8, du décret du 11 mars 1999 précité, ne produit en elle-même aucun effet juridique puisque les conséquences de l'absence de décision du ministre sont fixées directement par cette disposition.

Selon elle, la partie requérante n'est pas fondée à invoquer le mécanisme de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dès lors que cette disposition s'applique à la notification de l'acte ou de la décision à portée individuelle, et non à l'information reçue par celle-ci sur l'absence de décision prise par le ministre dans le délai requis.

Elle considère que la partie requérante, qui avait en son temps introduit le recours administratif sur la base duquel il appartenait au ministre de statuer à nouveau

après l'arrêt d'annulation, devait s'inquiéter de ne pas avoir reçu de notification de la décision sur ce recours dans le délai qu'il lui appartenait de vérifier, de sorte qu'elle devait savoir que, par l'effet du décret, n'ayant rien reçu le 7 mars 2020, la décision de première instance était confirmée.

C. Le mémoire en intervention de la première partie intervenante

21. La première partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité *ratione temporis* analogue à celle de la partie adverse et de la seconde partie intervenante. Elle calcule que, pour être recevable, la requête en annulation devait être introduite avant le 6 mai 2020.

D. Le mémoire en intervention de la seconde partie intervenante

22. La seconde partie intervenante relève que l'absence de décision de la partie adverse dans le délai légal emporte confirmation de la décision de première instance, que cette situation se produit par l'effet de la loi et qu'elle ne donne, partant, pas lieu à l'existence d'un acte administratif attaquant.

Elle en infère que la lettre du 7 mai 2020 de la partie adverse ne produit aucun effet juridique et, partant, ne constitue pas « la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle » visée à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle se réfère à l'arrêt n° 93/2015 du 25 juin 2015 de la Cour constitutionnelle.

Elle conclut que le recours, introduit plus de soixante jours après la prise de connaissance de l'acte attaqué, acquise dès le 7 mars 2020, est irrecevable *ratione temporis*.

E. Le mémoire en réplique

23. La partie requérante soutient que la thèse selon laquelle elle ne peut pas se prévaloir de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État porte une atteinte disproportionnée à ses droits au vu des circonstances de la cause.

Elle admet que, dans son arrêt n° 93/2015 précité, la Cour constitutionnelle a jugé qu'une décision implicite qui résulte du seul écoulement du délai prescrit pour statuer, ne relève pas du champ d'application de l'article 19, alinéa 2, précité, car elle ne doit pas faire l'objet d'une notification pour produire ses effets. Elle estime toutefois qu'appliquer ce principe au cas d'espèce est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et au principe de sécurité juridique. Elle relève que, dans

cet arrêt, la Cour constitutionnelle a jugé que la sécurité juridique et la sécurité de l'administré étaient suffisamment préservées par le fait que, lorsqu'il introduit son recours, l'administré sait quel délai de recours court à partir de l'expiration du délai légal dont dispose l'autorité de recours pour se prononcer. Elle indique que, dans une « situation classique », l'administré qui introduit un recours administratif contre un arrêté octroyant un permis d'environnement peut connaître la date d'expiration de ce délai, dès lors que la Région wallonne lui notifie la bonne réception de son recours dans un courrier indiquant la date de réception de celui-ci, cette date étant le point de départ du délai dont dispose l'autorité pour se prononcer.

Elle souligne que lorsqu'elle a introduit, en 2013, son recours à l'encontre de la décision du 10 octobre 2013 octroyant le permis unique, l'autorité lui a envoyé un courrier accusant réception de son recours et confirmant la date à laquelle ce recours avait été réceptionné, et qu'il en a été de même lorsqu'elle a introduit un recours à l'encontre de l'arrêté du 9 septembre 2019 octroyant un nouveau permis unique à la première partie intervenante pour l'exploitation des mêmes installations. Elle soutient qu'il s'agit là d'une « pratique bien connue de l'administration, qui permet chaque fois à l'administré de connaître avec certitude la date à laquelle le délai dont dispose l'autorité pour se prononcer commence à courir ». Elle observe que, dans le cas d'espèce, l'autorité de recours n'a pas été saisie à nouveau par l'envoi de son recours administratif, mais par l'effet de l'annulation, en décembre 2019, de la décision de l'instance de recours du 24 février 2014. Or, elle expose qu'elle ne connaissait pas la date exacte de la notification des arrêts du Conseil d'État à la Région wallonne, de sorte qu'elle ne pouvait pas connaître le jour précis où le ministre a été ressaisi du recours, ni, par conséquent, la date à laquelle le délai dont il disposait pour se prononcer venait à échéance. Elle précise que la Région wallonne s'est par ailleurs abstenue de lui notifier la date à laquelle elle avait été saisie à nouveau de ce recours, alors qu'il s'agit d'une pratique habituelle sur laquelle peut compter tout administré. Elle estime que ce silence de la Région wallonne, trompeur et constitutif d'une erreur invincible dans son chef, couplé à l'écoulement de plusieurs années entre l'introduction du recours administratif originaire et la confirmation tacite en mars 2020 de la décision de première instance prise en 2013, aboutit à une situation qui ne permet pas de garantir la sécurité de l'administré si le Conseil d'État devait considérer que l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne s'applique pas en l'espèce.

Elle propose de poser, le cas échéant, une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

24. À titre subsidiaire, elle fait valoir que les délais de recours au Conseil d'État relatifs à des actes pris par des autorités administratives de la Région wallonne

ont été suspendus entre le 18 mars et le 30 avril 2020 inclus, en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 « relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 » et des articles 2 et 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 « prorogeant les délais prévus par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 concernant les matières transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ».

Elle en déduit que même s'il fallait considérer que l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne s'applique pas et que le délai de recours contre l'arrêté des fonctionnaires délégué et technique du 10 octobre 2013 tel que confirmé tacitement n'est que d'une durée de soixante jours, ce délai a été prolongé de 44 jours en vertu de la suspension des délais entre les 18 mars et 30 avril 2020. Le délai de recours ayant commencé à courir le 8 mars 2020, soit le lendemain de la confirmation tacite de l'arrêté des fonctionnaires technique et délégué du 10 octobre 2013, elle calcule qu'il expirait par conséquent 104 jours plus tard, soit le 21 juin 2020, de sorte que le recours est, en toute hypothèse, recevable *ratione temporis*.

F. Le dernier mémoire de la seconde partie intervenante

25. La seconde partie intervenante fait valoir, subsidiairement à l'exception dont question sous le point 15, que le recours est tardif.

Elle confirme qu'à son estime, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne trouve pas à s'appliquer au cas d'espèce. Elle considère qu'ayant reçu la notification de l'arrêt n° 246.454 du 18 décembre 2019, la partie requérante savait ou devait savoir qu'il en était de même pour l'auteur de l'acte annulé. Elle soutient qu'il n'était pas impossible à la partie requérante de connaître la date exacte de la notification de l'arrêt en interrogeant soit la partie adverse elle-même, soit son

conseil ou encore, en l'absence de réponse, le greffe du Conseil d'Etat. Selon elle, la partie requérante ne pouvait se contenter de rester passive mais devait, au contraire, adopter une attitude proactive. Elle est d'avis que tel n'ayant pas été le cas, il faut conclure qu'introduit plus de soixante jours à dater de l'acte attaqué, le recours est irrecevable.

Elle relève que la Cour constitutionnelle a déjà répondu à une question préjudicielle semblable à celle proposée par la partie requérante par ses arrêts n° 71/2010 du 23 juin 2010 et n° 93/2015 du 25 juin 2015. Elle indique ne toutefois pas s'opposer à ce que la Cour soit interrogée sur ce point, faisant valoir qu'une évolution de la jurisprudence ne peut être exclue.

Elle estime que les enseignements de l'arrêt n° 257.285 du 13 septembre 2023, aux termes duquel il a été fait application de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 et des articles 2 et 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 précités, tels qu'ils ont été confirmés par les articles 2 et 4 du décret du 3 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 » ne doivent pas être suivis. Elle souligne qu'aux termes de son arrêt n° 69/2022 du 19 mai 2022, si la Cour constitutionnelle a annulé le décret précité pour contrariété, notamment, au principe de sécurité juridique, elle a maintenu définitivement ses effets au nom du même principe. Elle soutient que le raisonnement de la Cour constitutionnelle est contradictoire dès lors que, d'une part, elle estime pouvoir maintenir définitivement la norme annulée – ce qui pose question quant à la portée de l'article 8, alinéa 3, de la loi spécial du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle – et, d'autre part, elle met à mal le principe de sécurité juridique, reconnu tant en droit national qu'en droit européen, qui trouve son fondement dans la notion d'Etat de droit. Elle soutient que la primauté du droit conventionnel directement applicable sur le droit national s'applique au Conseil d'Etat et l'invite, sur cette base, à écarter le point B.28 de l'arrêt n° 69/2022 de la Cour constitutionnelle et, partant, à déclarer le recours irrecevable.

G. Le dernier mémoire de la partie requérante

26. La partie requérante considère qu'en écrivant le 7 avril 2020 au Gouvernement wallon, soit moins d'un mois après que le permis unique litigieux a été tacitement confirmé, elle a cherché activement, dans un délai raisonnable, à prendre connaissance du contenu du permis auprès de l'administration régionale.

Elle propose de ne pas suivre l'argumentation de la seconde partie intervenante invitant le Conseil d'Etat à écarter les effets de l'arrêt n° 69/2022 précité de la Cour constitutionnelle en application de la jurisprudence *Le Ski* de la Cour de cassation du 27 mai 1971, arguant que le Conseil d'Etat reconnaît l'autorité de chose jugée absolue des arrêts de la Cour constitutionnelle et que, par ailleurs, le droit européen n'oblige pas le Conseil d'Etat à écarter de sa propre autorité un arrêt de la Cour constitutionnelle. Elle fait valoir que, même à suivre le raisonnement litigieux, *quod non*, la seconde partie intervenante ne cite aucune disposition de droit conventionnel directement applicable dont la violation est dénoncée, ni n'invoque le moindre arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne ayant traité de cette question. Elle estime encore qu'une question préjudicielle en interprétation à la Cour de justice ne pourrait pas être posée, car elle serait nécessairement tardive et donc irrecevable.

V.2. Examen

27. Selon les termes de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, le recours pour excès de pouvoir est prescrit soixante jours après que la décision incriminée a été publiée ou notifiée. Si elle ne doit être ni publiée ni notifiée, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance.

Il est constant qu'en application de cette disposition, le délai de recours contre un permis qui ne doit pas être notifié est en principe de soixante jours depuis la connaissance de l'existence du permis par le requérant. Celui-ci peut toutefois interrompre ce délai en cherchant activement, dans un délai raisonnable, à prendre connaissance du contenu du permis à l'administration communale. Dans ce cas, le délai de soixante jours commence à courir le jour où il a pu exercer son droit d'en prendre connaissance ou le jour où on lui a refusé ce droit. Il ne peut cependant être admis qu'un requérant diffère pour un temps indéterminé la prise de connaissance de l'acte qu'il souhaite éventuellement attaquer et qu'il retarde ainsi arbitrairement cette prise de connaissance. Le délai de recours commence donc à courir à partir du moment où le voisin, tiers à la procédure de délivrance du permis, peut, en étant normalement diligent et prudent, acquérir du permis une connaissance suffisante. Dès lors qu'il est avéré que le requérant avait, à une date déterminée, une connaissance suffisante et certaine de l'existence et de la portée de l'acte attaqué, encore qu'il n'eut pas disposé de la copie de celui-ci, le recours introduit plus de soixante jours après cette date est tardif.

La preuve de l'exception de tardiveté incombe à celui qui s'en prévaut.

28. L'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose, en ses §§ 7 et 8, comme suit :

« § 7. Le Gouvernement envoie sa décision au requérant dans un délai de :
1° septante jours si le recours concerne un établissement de classe 2;
2° cent jours si le recours concerne un établissement de classe 1.

Ce délai court à dater du premier jour suivant la réception du recours. En cas de pluralité de recours, ce délai débute à dater du premier jour suivant la réception du dernier recours.

[...]

§ 8. À défaut de l'envoi de la décision dans le délai visé au paragraphe 7 :
1° la décision prise en première instance est confirmée ».

La confirmation par l'effet de l'article 95, § 8, 1°, du décret du 11 mars 1999 précité ne doit pas faire l'objet d'une notification, dès lors qu'aucune décision n'est adoptée. Le délai de recours en annulation à l'encontre de la décision confirmée prend en principe cours au plus tôt le lendemain de cette confirmation.

Lorsqu'un arrêt du Conseil d'État annule une décision rendue sur un recours relatif à une demande de permis unique, il appartient à l'autorité compétente sur recours, eu égard à l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation, de prendre une nouvelle décision sur les recours dont il est valablement saisi à la lumière de l'autorité de la chose jugée de cet arrêt. Il dispose pour ce faire d'un nouveau délai complet à dater de la notification de l'arrêt du Conseil d'État.

29. En l'espèce, l'arrêt n° 246.454 du 18 décembre 2019 annulant l'arrêté du 24 février 2014 a été notifié à la Région wallonne le 27 décembre 2019. Il s'ensuit qu'à compter du 28 décembre 2019, le ministre disposait d'un nouveau délai de septante jours pour statuer sur les recours dont il était saisi. Ce délai a expiré le 6 mars 2020. Le ministre n'ayant ni pris ni notifié sa décision dans le délai imparti, la décision d'octroi du permis unique prise au premier échelon administratif le 13 octobre 2013 par les fonctionnaires technique et délégué a été confirmée le 7 mars 2020, par l'effet de l'article 95, § 8, 1°, du décret du 11 mars 1999 précité.

La partie requérante, à qui l'arrêt n° 246.454 précité a également été notifié en sa qualité de partie intervenante dans cette autre affaire, n'avait néanmoins pas une connaissance précise de la date à laquelle l'arrêt d'annulation a été notifié à la Région wallonne. Partant, le point de départ du délai de recours devant le Conseil d'État pour contester la décision confirmée est le courriel du 7 mai 2020 par lequel la partie adverse l'a informée du fait que le ministre n'avait pas statué sur les recours administratifs dont il était saisi. C'est en effet par ce courriel qu'elle a eu une connaissance certaine de la confirmation de l'acte attaqué.

En conséquence, le recours en annulation introduit le 16 juin 2020, soit moins de soixante jours après la réception de ce courriel, est recevable *ratione temporis*, en manière telle que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

Partant, il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle proposée par la partie requérante.

VI. Recevabilité – intérêt au recours

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

30. Pour justifier de son intérêt au recours, la partie requérante expose être la concessionnaire de l'exploitation des eaux minérales naturelles et thermales situées à proximité de l'aérodrome. Elle fait valoir qu'en autorisant l'exploitation de cet aérodrome et, en particulier, le survol de l'impluvium (soit le bassin d'alimentation et de captation des eaux) des eaux minérales de Spa, l'acte attaqué est susceptible de porter atteinte à ses activités en lien avec l'exploitation de ces eaux. Elle évoque l'hypothèse d'un crash d'avion, qui aurait des conséquences désastreuses sur l'environnement de manière générale et sur ses activités en particulier, la pureté et la qualité de l'impluvium en étant une condition indispensable. Elle considère que les antécédents au recours témoignent à suffisance de son implication dans le dossier et de son intérêt au recours.

B. Le mémoire en intervention de la première partie intervenante

31. La première partie intervenante conteste l'intérêt au recours de la partie requérante.

À titre principal, elle fait valoir que la partie requérante n'a plus intérêt à poursuivre l'annulation de la confirmation tacite du permis unique du 10 octobre 2013 car celui-ci a été remplacé par le permis unique du 9 septembre 2019 dont les objets se recouvrent.

À titre subsidiaire, elle soutient que, pour justifier son intérêt au recours, la partie requérante se limite à soulever un risque de préjudice hypothétique, dû à un crash d'avion, ainsi que les antécédents de procédure. Elle considère que la partie requérante, qui évoque de pures éventualités quant à la contamination de son impluvium, ne démontre pas en quoi son intérêt est direct, actuel et certain. Elle

expose que, selon le Conseil d'État, la circonstance qu'un tiers a exercé un recours administratif ne suffit pas à démontrer l'intérêt de ce dernier au recours au Conseil d'Etat. A son estime, il revenait à la partie requérante de développer en quoi elle a intérêt au recours, ce qu'elle reste en défaut de faire.

Elle conclut que le recours en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt.

VI.2. Examen

32.1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109)

Il reste qu'une annulation doit procurer un avantage autre que la seule satisfaction du rétablissement de la légalité.

32.2. Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément de son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

32.3. Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier

son environnement ou d'affecter son cadre de vie. La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante. Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

33. En l'espèce, la partie requérante est la concessionnaire de l'exploitation des eaux minérales naturelles et thermales de Spa situées à proximité de l'aérodrome litigieux et il n'est pas contesté que l'acte attaqué autorise le survol du bassin d'alimentation et de captation des eaux minérales (impluvium) qu'elle exploite. Cette circonstance suffit à justifier son intérêt au recours, dès lors que son site d'exploitation est situé à proximité directe du projet autorisé par l'acte attaqué, qu'elle est directement concernée et intéressée par le maintien de l'équilibre naturel de l'impluvium et qu'elle fait valoir des considérations relatives au bon aménagement des lieux, notamment en ce qui concerne les risques de pollution induits par l'activité de l'aérodrome.

Par ailleurs, la circonstance qu'un nouveau permis unique a été octroyé, le 9 septembre 2019, pour le renouvellement du permis d'environnement, la mise en conformité du site et l'étanchéification des zones de parcage de l'aérodrome de Spa, ne peut avoir d'incidence sur la recevabilité du présent recours dès lors que ce permis n'est pas définitif, ayant fait l'objet d'un recours en annulation, enrôlé sous le n° A. 232.046/XIII-9107 et que son retrait, décidé le 4 octobre 2024, n'est pas non plus définitif.

L'exception d'irrecevabilité prise du défaut d'intérêt au recours est rejetée.

VII. Recevabilité – abrogation de l'acte attaqué

VII.1. Thèses des parties

34. A l'audience, la partie requérante sollicite de constater la « perte d'objet » en raison de l'abrogation de l'acte attaqué.

VII.2. Examen

35. En l'espèce, l'acte attaqué a été abrogé aux termes de l'article 5 du dispositif (article 7 des conditions particulières d'exploitation relatives à « la mise à l'arrêt définitif des installations ») de la décision du 4 octobre 2024 des fonctionnaires technique et délégué. Trois recours administratifs ont été introduits contre la décision précitée.

Sans qu'il y ait lieu de déterminer dans quelle mesure ces recours administratifs visent la décision du 4 octobre 2024 en tant qu'elle emporte l'abrogation de l'acte attaqué et, en ce cas, l'issue réservée à ces recours, il convient de relever que l'abrogation vise uniquement la mise à néant pour l'avenir (*ex nunc*) de l'acte administratif concerné, sans effet rétroactif, et qu'il a été mis en œuvre.

Il s'ensuit que l'abrogation de l'acte attaqué est sans effet sur la recevabilité du recours.

VIII. Seconde branche du second moyen

VIII.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

36. Le second moyen est pris de la violation « de l'actuel article D.65 du livre I^{er} du Code de l'environnement, ainsi que des articles D.66, 67 et 68 du livre I^{er} du même code tels qu'ils étaient applicables en 2013 », des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de l'effet utile de l'enquête publique, ainsi que du défaut de motivation, de l'absence, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les motifs, de l'erreur quant aux motifs de fait et de droit, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

37. La partie requérante reproche aux auteurs de l'acte attaqué d'avoir pris leur décision sans avoir examiné une alternative crédible qu'elle avait suggérée dans le cadre de l'enquête publique, laquelle permet, à son estime, de mieux concilier les activités de l'aérodrome et celles de l'exploitation des eaux minérales thermales de Spa.

Elle considère que le raisonnement des auteurs de l'acte attaqué, selon lequel l'autorité n'a pas à se prononcer sur des « alternatives proposées par une société privée qui entend défendre légitimement ses intérêts », constitue une première erreur de droit étant donné que l'objectif d'une enquête publique est justement de permettre

notamment aux autorités publiques de prendre connaissance des éventuelles alternatives qui pourraient mieux équilibrer les intérêts en présence.

Elle soutient que l'acte attaqué est entaché d'une seconde erreur de droit, en ce qu'il subordonne la prise en considération de l'alternative proposée à une nouvelle demande de permis de la part de la première partie intervenante et à la volonté de celle-ci de réaliser le projet selon l'alternative en question. À ses yeux, si les alternatives étaient soumises à un accord de la demanderesse de permis, l'utilité et l'efficacité de l'obligation d'examiner les alternatives seraient réduites à néant. Elle en infère que c'est à tort que l'acte attaqué indique qu'il n'y a lieu de se focaliser que sur les plans déposés à l'appui de la demande – soit sans prendre en considération les alternatives –, alors qu'il appartient à l'autorité d'apprécier en toute impartialité et indépendance si l'alternative présente de l'intérêt et si elle est crédible et meilleure que le projet pour lequel le permis est demandé, avant de refuser le permis et, le cas échéant, inviter la demanderesse à déposer une nouvelle demande qui tienne compte de l'alternative en question. Elle estime qu'il appartenait aux auteurs de l'acte attaqué d'examiner l'alternative qu'elle proposait et de motiver adéquatement leur décision au regard de celle-ci, en indiquant les raisons pour lesquelles elle pouvait, ou non, être retenue, ce qu'ils n'ont pas fait en l'espèce.

Elle précise enfin avoir proposé l'alternative en question parce que la demanderesse de permis s'était abstenue de l'examiner dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, celle-ci lui paraissant être sur ce point lacunaire.

B. Le mémoire en réponse

38. La partie adverse soutient que la partie requérante s'abstient d'exposer en quoi les motifs repris dans l'acte attaqué ne répondent pas à l'avis défavorable qu'elle a émis dans le cadre de l'instruction du dossier – particulièrement son point 2 relatif aux alternatives proposées –, alors que celui-ci est intégralement reproduit dans l'acte attaqué.

Elle fait valoir que la partie requérante ne formule aucune critique en réponse à certains considérants de l'acte attaqué, qu'elle identifie.

Elle considère qu'en tout état de cause, l'autorité était suffisamment informée des différentes solutions d'implantation envisagées et des alternatives proposées. Elle souligne que l'esquisse des principales solutions de substitution suppose l'examen préalable de plusieurs solutions lorsque cela s'avère possible et elle estime qu'en égard à l'objet de la demande, il n'était pas raisonnable d'exiger l'examen d'alternatives d'implantation.

C. Le mémoire en intervention de la première partie intervenante

39. La première partie intervenante assure que l'autorité s'est prononcée, à tout le moins implicitement, sur l'alternative formulée par la partie requérante lors de l'enquête publique, en indiquant « qu'une telle option implique une nouvelle demande de permis initiée par le demandeur ». Elle estime qu'à partir du moment où le permis litigieux a été accordé sans suivre cette proposition, il faut considérer que l'autorité ne l'a pas estimée pertinente ni adéquate.

Elle réfute le caractère lacunaire de la notice d'évaluation des incidences. Elle est d'avis que ce qui importe c'est que l'autorité ait pris sa décision en pleine connaissance de cause et que tel est le cas en l'espèce dès lors que l'alternative formulée dans l'avis défavorable de la partie requérante fait partie du dossier de demande de permis. Elle conclut que l'autorité a statué en pleine connaissance de cause, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, ayant estimé qu'aucune étude d'incidences sur l'environnement n'était nécessaire et ayant pu analyser les différentes solutions de substitution, pour considérer que le permis devait être octroyé sur la base du scénario principal de la demande.

D. Le mémoire en intervention de la seconde partie intervenante

40. Sur la première erreur de droit dénoncée par la partie requérante, la seconde partie intervenante indique que l'argumentation litigieuse tend à prêter à l'acte attaqué une portée qu'il n'a pas, de sorte que la critique est infondée. Elle estime qu'en soutenant que l'autorité doit se prononcer sur la demande telle que formulée et non sur un projet alternatif proposé par un tiers, l'acte attaqué n'est entaché d'aucune erreur de droit.

Sur la seconde erreur de droit invoquée, elle considère que ce grief, analogue au précédent, doit être, pour les mêmes motifs, jugé non fondé. Elle ajoute qu'au jour de la rédaction de sa requête en annulation, la partie requérante disposait de l'étude aéronautique pour l'aérodrome de Spa réalisée en juin 2018 et savait dès lors que l'alternative proposée dans le cadre de l'enquête publique en 2013 n'était « ni crédible, ni meilleure ». Partant, elle s'interroge sur l'intérêt au moyen de la partie requérante. Sur le fond, elle constate que, dans l'acte attaqué, ses auteurs ont estimé « qu'une telle option implique une nouvelle demande de permis initiée par le demandeur » et ont délivré le permis. Elle conclut qu'il en découle, implicitement mais nécessairement, que l'autorité a considéré que l'alternative ne pouvait pas être considérée comme crédible et meilleure.

Quant au grief tiré du caractère lacunaire de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, elle fait valoir que la première partie intervenante n'avait pas à proposer l'alternative envisagée par la partie requérante, portant sur une modification de l'axe de la piste. Elle considère qu'au demeurant, cette prétendue lacune n'a emporté aucune conséquence dès lors que la proposition alternative figurait au dossier administratif par le truchement de l'avis défavorable émis par la partie requérante et que l'autorité l'a examinée, pour la refuser. Elle soutient que la partie requérante demeure en défaut de rendre vraisemblable ou plausible que cette lacune a empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande.

Elle conclut que l'autorité a statué en connaissance de cause et qu'au vu des circonstances de l'espèce, il n'est pas raisonnable d'exiger l'examen d'alternatives d'implantation.

E. Le mémoire en réplique

41. La partie requérante précise que ce qu'elle reproche aux auteurs de l'acte attaqué, ce n'est pas d'avoir manqué de prendre connaissance de sa remarque relative à l'alternative d'axe de piste mais d'avoir manqué d'y répondre de manière adéquate au regard de l'obligation de motivation formelle et matérielle leur étant impartie. Selon elle, les motifs invoqués par l'autorité dans l'acte attaqué aux termes desquels elle n'a pas à se prononcer sur les alternatives qu'elle proposait ne permettent pas à l'autorité de refuser de répondre à une observation crédible et pertinente, et ce parce que, d'une part, elle n'est pas la demanderesse de permis et, d'autre part, une telle alternative implique une nouvelle demande de permis pour être mise en œuvre.

Elle indique qu'il ne s'agit pas non plus, pour l'autorité, de modifier l'objet de la demande de permis mais seulement d'évaluer s'il y a lieu d'octroyer le permis ou de le refuser parce qu'il ne constitue pas une solution conciliant suffisamment les intérêts en présence par rapport à une solution alternative pour laquelle il y aurait lieu, le cas échéant, d'introduire une autre demande de permis.

Elle expose que l'autorité semble elle-même avoir modifié sa position sur ce point, dès lors que la décision des fonctionnaires technique et délégué du 9 septembre 2019 octroyant un nouveau permis unique à la première partie intervenante pour l'exploitation de la même installation que celle en cause consacre plus d'une page entière à expliquer les raisons pour lesquelles, après les avoir examinées sur le fond, elle considère que les alternatives qu'elle propose ne doivent pas être suivies.

Quant à l'argument de la partie adverse selon lequel il n'est pas toujours raisonnable d'exiger l'examen d'alternatives d'implantation, elle fait valoir

qu'indépendamment de la question de savoir s'il appartenait à l'autorité d'exiger que la première partie intervenante examine cette alternative dans sa demande de permis, il incombait à l'autorité de répondre de manière adéquate, dans l'acte attaqué, à l'alternative qu'elle avait proposée. Elle ajoute que le simple fait que l'étude aéronautique examine l'alternative proposée prouve que celle-ci était, à tout le moins, crédible *prima facie*, à défaut de quoi son auteur n'aurait pas jugé nécessaire de l'examiner. Elle en déduit qu'elle a intérêt à critiquer le fait que le refus de l'examiner n'est pas adéquatement motivé dans l'acte attaqué.

Elle constate encore que l'autorité s'est limitée à refuser de prendre en considération l'alternative et qu'aucun élément ne permet de conclure qu'elle l'a réellement examinée mais implicitement jugée ni crédible ni meilleure. Elle observe que, même si c'était le cas, l'autorité a failli à son obligation de motivation formelle en ne l'indiquant pas expressément dans l'acte attaqué et en donnant au contraire l'impression de ne pas en avoir tenu compte.

Elle fait valoir que la thèse selon laquelle, même si la notice d'évaluation des incidences ne mentionnait pas l'alternative proposée, l'autorité en a eu connaissance grâce à son avis défavorable et l'a rejetée, ne peut être suivie dès lors qu'elle a refusé d'examiner cette alternative et n'a donc pas pris connaissance de celle-ci.

F. Les derniers mémoires de la partie adverse et de la première partie intervenante

42. La partie adverse et la première partie intervenante contestent l'intérêt à la seconde branche du moyen dans le chef de la partie requérante. Elles indiquent qu'il n'est pas contesté que le dossier de la demande – portant sur la régularisation d'un aérodrome comportant déjà une piste, régulière d'un point de vue urbanistique – ne comporte pas d'analyse des alternatives possibles de localisation de cette piste existante. Elles ajoutent qu'il n'est pas non plus contesté que cette analyse a en revanche été réalisée dans le cadre de la demande ayant donné lieu à la délivrance d'un permis unique par les fonctionnaires technique et délégué le 9 septembre 2019, faisant l'objet du recours en annulation enrôlé sous le n° A. 232.046/XIII-9107, l'autorité ayant décidé qu'il n'y avait pas d'alternative crédible.

Elles font valoir qu'à supposer que l'absence de mention d'alternative dans la notice constitue en l'espèce une irrégularité, ce qu'elles contestent, cette irrégularité n'a pas eu d'influence sur la décision prise, puisque l'autorité a validé la même piste sur le vu d'une analyse des alternatives possibles.

Elles concluent que l'irrégularité dénoncée ne peut donner lieu à annulation, conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

G. Le dernier mémoire de la seconde partie intervenante

43. La seconde partie intervenante réitère qu'au jour de la rédaction de son recours en annulation, la partie requérante disposait de l'étude aéronautique pour l'aérodrome de Spa de juin 2018. Elle estime que cette étude réalise précisément ce que la partie requérante fait grief à la première partie intervenante de ne pas avoir effectué lors du dépôt de sa demande de permis. Elle précise les sept alternatives à la situation actuelle examinées par l'étude et reproduit les conclusions de celle-ci. Elle en déduit que la partie requérante est dépourvue de l'intérêt au moyen, dès lors qu'elle estime qu'aucune alternative ne peut sérieusement être envisagée au sujet de l'implantation de la piste. Elle fait valoir que le Conseil d'Etat n'a pas à préjuger l'appréciation que pourrait effectuer l'autorité amenée à examiner l'alternative en question dès lors que, statuant sur une nouvelle demande de la première partie intervenante, celle-ci a décidé de ne pas se départir des conclusions de l'étude d'incidences quant au fait qu'aucune des alternatives de configuration ne doit être encouragée.

Sur le fond, elle insiste sur le fait que la demande de permis vise non pas la création d'un aérodrome, mais le renouvellement du permis d'exploiter des installations qui existent de longue date. Si elle concède que la demande de permis vise la régularisation de certains actes et travaux, elle estime qu'ils ont une portée limitée et concernent « la transformation du bâtiment Sunset et des stations de carburant aériennes ». Elle estime que, dans ce contexte, il est déraisonnable d'exiger de la première partie intervenante qu'elle envisage une alternative à la piste de décollage et d'atterrissage, laquelle est d'ores et déjà créée et ne doit pas faire l'objet d'une demande de permis d'urbanisme. La circonstance que la piste existante soit établie perpendiculairement à la RN 62 et implique nécessairement le survol, par les aéronefs, de la zone de captage des eaux de Spa ne modifie pas ce constat.

Elle souligne que l'autorité ne pouvait que se prononcer sur la demande telle que libellée et pas en modifier l'objet.

Elle expose, subsidiairement, qu'une lacune de la notice ne peut entraîner l'annulation de l'acte attaqué que si elle a amené l'autorité à ne pas statuer en connaissance de cause. Elle ajoute qu'en toute hypothèse, il appartient à la partie requérante d'établir de manière vraisemblable que la lacune qu'elle dénonce a eu un

tel effet, ce qu'elle considère ne pas être le cas, alors que celle-là n'est pas en mesure d'établir l'existence d'une alternative crédible.

H. Le dernier mémoire de la partie requérante

44. La partie requérante est d'avis que la circonstance qu'il existe une étude aéronautique analysant l'opportunité de l'orientation alternative de la piste ne prouve pas son absence d'intérêt au moyen mais renforce au contraire celui-ci en démontrant que cette alternative paraissait crédible *prima facie*, à défaut de quoi l'auteur de cette étude n'aurait pas jugé nécessaire de l'examiner par la suite. Elle estime qu'il est indifférent que cette étude rejette finalement l'opportunité de l'alternative proposée, l'appréciation du caractère « crédible » de l'alternative devant être effectuée en amont de l'analyse substantielle. Elle souligne que cette obligation résulte de l'article D.67, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui oblige l'auteur de l'étude d'incidences à examiner une esquisse des principales solutions de substitution au projet. Selon elle, il est impossible, avant la rédaction de l'étude d'incidences, de déterminer si l'alternative en question est opportune ou non, cette étude poursuivant justement cet objectif.

Elle conteste que l'existence de cette étude implique que l'irrégularité alléguée n'a pas eu d'influence sur le sens de la décision prise, estimant que l'exigence de l'intérêt au moyen prévue à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne peut être interprétée comme un moyen pour l'autorité administrative de priver les tiers de la possibilité de faire valoir des irrégularités en corrigeant celles-ci postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué par le biais d'une procédure ultérieure.

Elle expose que l'étude litigieuse a été réalisée en 2018 dans le cadre d'une procédure distincte, soit cinq ans après l'adoption de l'acte attaqué, de sorte qu'elle ne peut pas couvrir le vice dont est entaché l'acte en question et ne peut avoir aucune influence sur la présente procédure, étant étrangère à l'acte attaqué.

Subsidiairement, elle estime qu'elle dispose d'un intérêt au moyen dès lors qu'elle a invoqué la violation du devoir de motivation formelle sous l'angle de la privation d'une garantie au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat

45. Sur le fond, elle s'étonne de l'argument de la seconde partie intervenante selon lequel il est « déraisonnable » d'exiger du demandeur qu'il envisage une alternative à la piste de décollage et d'atterrissage existante. Elle rappelle que la piste était originellement orientée dans le sens proposé dans son avis

défavorable du 12 juillet 2013 et en déduit que sa proposition n'est pas déraisonnable. Elle estime que le fait que la piste soit « d'ores et déjà créée » n'implique pas que toute proposition d'aménagement à son sujet soit déraisonnable. Elle soutient qu'il ne faut pas exagérer l'ampleur des aménagements que supposerait un changement d'orientation de la piste. Elle précise que l'asphaltage n'est pas requis puisque les activités du type de celles se déployant sur l'aérodrome peuvent s'exercer sur une surface herbeuse.

Elle maintient qu'en se bornant à justifier son attitude par le fait qu'elle « ne pouvait se prononcer que sur la demande telle qu'elle était libellée et ne pouvait en modifier l'objet », l'autorité persiste dans son erreur de droit.

Elle considère qu'exiger que soient examinées les alternatives raisonnables au projet dont le permis est sollicité n'implique pas que l'autorité statue sur un projet autre que celui dont elle est saisie. A ses yeux, une interprétation contraire revient à priver de tout effet utile la règle consacrée à l'article D.67, § 3, 4°, du livre I^{er} du Code de l'environnement. Elle précise qu'il ne s'agit pas pour l'autorité de modifier l'objet de la demande mais uniquement d'évaluer s'il y a lieu d'octroyer le permis demandé ou de le refuser parce qu'il ne constitue pas une solution qui concilie suffisamment les intérêts en présence, comparé à une solution alternative étudiée. Elle fait valoir que l'accident mortel survenu le 28 janvier 2024 à proximité de la piste, vraisemblablement en raison d'une erreur de pilotage à l'atterrissage, confirme objectivement les préoccupations sécuritaires inhérentes à la configuration actuelle de l'aérodrome et renforce l'argument selon lequel la protection de l'environnement et de la sécurité aérienne peut être considérablement améliorée par l'adoption de la solution alternative préconisée, laquelle méritait d'être étudiée.

Elle confirme qu'à son estime, la lacune du dossier alléguée a empêché l'autorité de se prononcer en pleine connaissance de cause, le caractère bref et succinct de la motivation de l'acte attaqué démontrant que ses auteurs n'ont pas été adéquatement informés sur une autre alternative, notamment moins attentatoire à l'environnement durant l'instruction de la demande. Elle expose qu'en toute hypothèse, l'acte attaqué omet de répondre à sa remarque relative à l'alternative d'axe de piste de manière adéquate au regard de l'obligation de motivation formelle et matérielle de l'autorité.

VIII.2. Examen

VIII.2.1. Sur la recevabilité

46. L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit que les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « [s]elon [laquelle] le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

En l'espèce, la circonstance que l'étude aéronautique de Spa du 9 juin 2018, invoquée par la partie adverse et la seconde partie intervenante, ait analysé différents scénarii d'alternatives à la situations existante afin d'éviter le survol des zones de captage de Spa et, dans ce cadre, ait conclu qu'« aucune des hypothèses envisagées (décalage, changement d'orientation de la piste, circuit optimisé, déplacement de l'aérodrome) permettant de remplir l'objectif de l'étude ne peut être qualifiée de raisonnable quant à une mise en œuvre éventuelle » n'a pas pour conséquence qu'à l'occasion de l'examen de l'esquisse des principales solutions de substitution dans le cadre de la demande de permis litigieuse en application de l'article D.67, § 3, 4°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, l'autorité compétente devait nécessairement écarter la proposition alternative émise par la partie requérante, dès lors qu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire à cet égard. Il s'ensuit que les critiques formulées à l'occasion de la seconde branche du second moyen sont, à les supposer fondées, susceptibles d'exercer une influence sur le sens de la décision prise.

La partie requérante a intérêt à la seconde branche du second moyen, de sorte que l'exception d'irrecevabilité soulevée par les parties adverse et intervenantes est rejetée.

47. Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de « l'actuel article D.65 du Livre I^{er} du Code de l'environnement » – s'agissant de la version insérée dans le code précité par l'article 45 du décret du 24 mai 2018 « transposant la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions », entré en vigueur le 16 juin 2018 –, dès lors que la légalité d'un acte administratif s'apprécie par référence à la législation en vigueur à la date de son accomplissement.

48. Sous la réserve émise au point 47, la seconde branche du second moyen est recevable.

VIII.2.2. Sur le fond

49. L'article D.67, § 3, alinéa 1^{er}, 4^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement, tel qu'applicable à la demande litigieuse, dispose comme suit :

« § 3. La notice d'évaluation des incidences ou l'étude d'incidences comportent au minimum les informations suivantes :

[...]

4^o une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par l'auteur d'étude d'incidences ou par le demandeur et une indication des principales raisons du choix de ce dernier, eu égard aux effets sur l'environnement ».

Les termes « esquisse » et « principales », figurant dans la disposition précitée, laquelle résulte de la transposition de l'article 5, § 3, quatrième tiret, de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, indiquent que l'étude des alternatives ne doit pas être détaillée et qu'elle ne doit pas viser toutes les alternatives envisageables. Il s'impose seulement que soient esquissées les principales solutions de substitution qui ont été examinées par le demandeur de permis et indiquées les principales raisons de son choix eu égard aux effets sur l'environnement.

Les inexactitudes ou les carences du dossier de demande de permis peuvent être palliées par d'autres informations ou déductions et elles n'ont de conséquences que si les éléments du dossier n'ont pu permettre à l'administration de se prononcer en connaissance de cause ou l'ont induite en erreur. En d'autres termes, ces défauts n'entraînent en principe l'annulation de l'autorisation que si cette dernière a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant pas été complètement et exactement informée ni par le dossier de demande de permis ni d'une

autre manière. C'est en principe à celui qui dénonce de tels défauts qu'il appartient de rendre raisonnablement plausible que ceux-ci ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande, ce qui, à propos des principales solutions de substitution, se fait en indiquant quelle alternative aurait dû être examinée de manière concrète et ne l'a pas été.

L'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative. Il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et la partie requérante. Tout doute doit être exclu.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle 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. La motivation d'une décision doit permettre aux intéressés de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

50. En l'espèce, il n'est pas contesté que le dossier de demande de permis, dont la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, ne comporte aucune esquisse des principales solutions de substitution au projet déposé, ce qui constitue une lacune.

Dans son avis défavorable du 12 juillet 2013, la SA Spa Monopole a notamment suggéré l'alternative de localisation suivante :

« L'intérêt d'une enquête publique est aussi de permettre aux autorités de prendre connaissance d'éventuelles alternatives qui permettraient de mieux équilibrer les intérêts en présence.

Dans le cas d'espèce, il est incontestable que l'orientation actuelle de la piste a pour effet que les zones de captage sont survolées très régulièrement par les avions en activité sur l'aérodrome, que ce soit lors du décollage ou de l'atterrissage.

Semblable risque n'existerait plus si la piste était remise dans son axe originaire, à savoir un axe Nord-Ouest/Sud-Est, plutôt que l'axe actuel Nord-Est/Sud-Ouest.

Comme indiqué ci-dessus, anciennement, la piste était précisément orientée dans l'axe proposé, perpendiculaire à celui existant.

S'il était décidé par l'autorité d'utiliser désormais cet ancien axe, la protection de l'environnement (et notamment des zones Natura 2000) ainsi que celle des sources de Spa serait nettement mieux réalisée sans causer pour autant un quelconque préjudice à l'exploitation de l'aéroport.

En vain, prétendrait-on qu'il y aurait lieu de procéder à un asphaltage de la piste proposée.

En effet, l'asphaltage n'est pas requis puisque les activités du type de celles se déployant sur l'aéroport peuvent s'exercer sur une surface herbeuse. Il existe d'ailleurs en Région wallonne des exemples d'aéroports similaires (voir par exemple celui de Verviers-Theux).

Spa Monopole invite donc les autorités à prendre en considération l'alternative proposée ».

L'acte attaqué comporte notamment la motivation suivante :

« Considérant que l'autorité décisionnelle est appelée à se prononcer sur la demande de permis définie aux plans et non sur des alternatives proposées par une société privée qui entend défendre légitimement ses intérêts ; qu'un changement d'axe de piste ne constitue pas une modification de faible importance en termes urbanistiques et environnementaux ; qu'une telle option implique une nouvelle demande de permis initiée par le demandeur et aucun élément du dossier n'atteste qu'il entend s'engager sur cette piste alternative ».

Par ces motifs, l'autorité refuse d'examiner l'alternative proposée par la partie requérante, arguant qu'il lui revient uniquement de « se prononcer sur la demande de permis définie aux plans et non sur des alternatives proposées par une société privée qui entend défendre légitimement ses intérêts ». Une telle motivation est inadéquate en ce qu'elle fait apparaître une erreur en droit quant aux obligations imparties à l'autorité d'examiner les alternatives envisageables et d'explicitier les raisons pour lesquelles, s'il échet, l'implantation du projet telle que sollicitée est préférée à la solution qui apparaît, aux yeux de la partie requérante, comme garantissant un meilleur aménagement des lieux, permettant l'annihilation du risque pour les zones de captage et donc, une meilleure protection de l'environnement et des sources de Spa, sans pour autant préjudicier l'exploitation de l'aéroport.

Le fait que l'option alternative nécessite, le cas échéant, le dépôt d'une nouvelle demande de permis ou que la première partie intervenante n'entende pas s'engager sur cette piste alternative ne sont pas de nature à permettre à l'autorité délivrante de ne pas examiner les principales solutions de substitution au projet telles que ressortant de la demande de permis, ceci étant sans préjudice de la faculté lui étant reconnue d'éventuellement refuser, en opportunité et moyennant une motivation adéquate, la proposition d'implantation émise dans l'avis précité du 12 juillet 2013.

Quant aux motifs de l'acte attaqué invoqués par la partie adverse, ils sont rédigés comme suit :

« Considérant qu'une Evaluation 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, dont la teneur a été reproduite aux visas de ce préambule ;

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 ;

Considérant que les accords pris avec le Département de la Nature et des Forêts ont toutes leur pertinence et participent à la protection du milieu naturel ; que du reste les suggestions émises par ce Département ont été prises en compte dans l'élaboration des conditions d'exploitation de l'établissement ».

Ces motifs sont étrangers à la question des principales solutions de substitution, plus particulièrement à l'alternative suggérée par la partie requérante. Ils s'emploient à répondre à d'autres griefs exposés dans l'avis défavorable du 12 juillet 2013, à savoir la question du classement de la piste en fonction de sa longueur, les accords conclus avec le DNF ainsi que l'évaluation appropriée des incidences sur les sites Natura 2000 situés à proximité. Partant, de tels motifs n'énervent en rien ce qui précède.

Enfin, sauf à considérer qu'une alternative n'est pas possible ou est manifestement déraisonnable de sorte qu'elle ne devait nécessairement pas être examinée dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et, ensuite, par l'autorité compétente, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'écarter lui-même une solution de substitution. Or, les parties adverse et intervenantes ne démontrent pas que l'alternative litigieuse est dénuée de toute crédibilité ou matériellement impossible à réaliser. Il en est d'autant moins ainsi que la suggestion émise par la partie requérante s'appuie sur l'ancienne implantation de la piste d'atterrissage et a été spécifiquement examinée dans l'étude aéronautique de juin 2018.

51. Il s'ensuit que, dans la mesure qui précède, la seconde branche du second moyen est fondée, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le premier moyen, ni la première branche du second moyen.

IX. Indemnité de procédure

52. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 10 octobre 2013 par laquelle les fonctionnaires technique et délégué octroient sous conditions à la SA Sowaer un permis unique ayant pour objet l'exploitation avec réalisation d'aménagements d'un aéroport d'aviation civile générale dans un établissement situé rue de la Sauvenière 122 à Spa.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 avril 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Pierre-Olivier de Broux,
Simon Pochet,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux