

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.340 du 19 avril 2021

A. 225.827/XV-3815

En cause : **CRUTZEN** Christian,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la commune de Welkenraedt,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre HENRY
et Thierry WIMMER, avocats,
rue du Palais 64
4800 Verviers.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} août 2018, Christian Crutzen demande l'annulation de « l'autorisation donnée par le bourgmestre de la commune de Welkenraedt le 11 juin 2018 de permettre deux soirées les 21 et 27 juin sur la terrasse arrière de la discothèque Acte 6 » et sollicite une indemnité réparatrice de 300 euros « à titre provisionnel [...] pour le dérangement nocturne imposé ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 janvier 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Par des courriels des 11 janvier 2021, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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

III. Faits

1. La SPRL ACTE 6 exploite, depuis une dizaine d'années, une discothèque sise chaussée de Liège 51 à Welkenraedt. Selon la partie adverse, ce dancing est exploité sous diverses dénominations depuis une cinquantaine d'années, soit avant l'inscription de la zone agricole où est implanté le bâtiment au plan de secteur de Verviers-Eupen, approuvé par l'arrêté royal du 23 janvier 1979.

Cette exploitation fait l'objet d'un permis d'urbanisme délivré le 20 juin 1999 autorisant l'agrandissement du dancing et l'extension du parking et d'un permis d'environnement délivré le 20 février 2007, qui prévoit notamment comme condition, en son article 4, que « Durant la production de sonorisation amplifiée, les portes et fenêtre extérieures de la salle où la sonorisation est diffusée doivent rester fermées en permanence; toute sonorisation amplifiée électroniquement à l'extérieur est interdite ».

2. Le 28 mai 2014, un procès-verbal d'infraction d'urbanisme est dressé à charge de la SPRL ACTE 6 pour l'installation sans permis d'une terrasse et d'un mur de gabions.

3. Le 10 juillet 2014, le Centre d'Étude et de Développement en Ingénierie Acoustique (CEDIA) réalise, à la demande de la SPRL ACTE 6, un rapport de mesures de l'impact acoustique de la discothèque sur le voisinage. Ce rapport conclut que, pour une activité extérieure, un réglage du limiteur doit être effectué pour ne pas dépasser 84 dBA sur la terrasse.

4. Le 15 juillet 2014, le collège communal de Welkenraedt refuse la demande de permis unique introduite par la SPRL ACTE 6 pour « la construction et l'exploitation d'une terrasse extérieure entourée de murs en gabions pour l'organisation de soirées d'été avec musique amplifiée électroniquement, en extension de la discothèque existante ».

5. Le 5 mars 2015, le CEDIA réalise un second rapport visant à étudier des solutions permettant de diminuer les nuisances acoustiques pour le voisinage. La cinquième solution proposée consiste à augmenter la hauteur des murs à 4 mètres et à les rapprocher de 1 mètre par endroit.

6. Le 9 septembre 2015, le fonctionnaire délégué propose une amende transactionnelle d'un montant de 25.000 euros pour l'infraction urbanistique précitée, ce qui est refusé par la SPRL ACTE 6 qui propose qu'une procédure soit introduite devant le tribunal de première instance sur la base d'une requête conjointe, proposition à laquelle il ne sera donné suite que le 12 juin 2018.

7. Le 11 avril 2018, le requérant, agissant au nom de la commune en application de l'article L1242-2 du CwaDEL, introduit une action en cessation environnementale devant le Tribunal de première instance de Liège en raison de l'exploitation de la terrasse construite sans permis et de la violation des conditions du permis d'environnement et de la destination de la zone agricole.

8. Le 9 mai 2018, la SPRL ACTE 6 sollicite l'autorisation du bourgmestre de la commune de Welkenraedt afin de pouvoir organiser deux soirées les 21 et 27 juin 2018, se déroulant en partie sur la terrasse litigieuse.

9. Le 16 mai 2018, le bourgmestre de Welkenraedt refuse de délivrer l'autorisation sollicitée, compte tenu de la procédure judiciaire en cours.

10. Le 7 juin 2018, à la suite d'une réunion avec le collège communal, le conseil de la SPRL ACTE 6 lui demande de confirmer son accord sur le plan d'action suivant :

- « À titre de mesure provisoire et sans préjudice des décisions qui seront prises au terme de la période de suivi,
Monsieur le Bourgmestre autorise les deux dates demandées par ACTE 6 (jeudi 21 et mercredi 27 juin 2018) aux conditions suivantes :
- réalisation préalable par l'exploitant des travaux d'aménagement de la terrasse envisagés dans le projet de requête conjointe et consistant essentiellement dans l'isolation phonique préconisée par le CEDIA (solution n° 5) ;
 - réalisation par l'exploitant et à ses frais d'une étude de suivi par le bureau CEDIA, une fois ces travaux réalisés, et à l'occasion des deux dates autorisées ;
 - obligation de communiquer ces études au Collège dès réception ;
 - service de gardiennage sur le parking pour ces deux dates ;
 - désignation d'un agent communal chargé de rencontrer l'exploitant régulièrement et de faire rapport au Collège ;
 - autre (à préciser par M. le Bourgmestre le cas échéant) ».

9. Le 11 juin 2018, le bourgmestre de la commune de Welkenraedt délivre l'autorisation permettant l'organisation de deux soirées les 21 et 27 juin sur la terrasse arrière de la discothèque ACTE 6, sur la base de l'article 107 de l'ordonnance de police administrative générale du 19 juin 2014.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

- « Revenant sur ma réponse du 16 mai dernier et après avoir entendu et analysé la proposition de conciliation formulée par Maître Cartuyvels, je vous informe qu'à l'essai et à titre provisoire, j'autorise les deux soirées susvisées aux conditions suivantes :
- 1) Réalisation préalable des travaux d'aménagement de la terrasse consistant essentiellement dans l'isolation phonique telle que préconisée par le CEDIA (solution n° 5 de la seconde étude du bureau CEDIA datée du 5 mars 2015) ;
 - 2) À l'occasion des deux soirées autorisées, aux frais de l'exploitant, le bureau CEDIA procédera à une étude de suivi, dont les résultats me seront communiqués pour le 3 juillet au plus tard ;
 - 3) Présence indispensable du service d'ordre habituel et service de gardiennage sur le parking ;
 - 4) La fin de la soirée se déroulant en partie sur la terrasse arrière est fixée à 2h ».

Il est transmis par la partie adverse au requérant, à sa demande, par un courrier du 21 juin 2018.

10. Le 31 juillet 2018, le Président du Tribunal de première instance de Liège rend une ordonnance rejetant l'action en cessation environnementale introduite par le requérant au nom de commune, au motif que, cette dernière n'étant pas restée inactive, le requérant a agi abusivement en son nom.

11. Par un arrêt du 3 juin 2019, la Cour d'appel de Liège, statuant sur un appel dirigé contre l'ordonnance du 31 juillet 2018, précitée, ordonne à la SPRL ACTE 6 de « cesser toute utilisation de [dispositifs] amplificateurs de musique sur, ou spécifiquement pour, la terrasse en cause, à dater de la signification du présent arrêt et ceci tant que la situation de l'exploitation de ladite terrasse n'a pas été

examinée par les autorités administratives compétentes – en ce compris celles de la Région wallonne – et réglée par une décision spécifique concernant le permis d’exploiter [...] cette terrasse, cette mesure visant aussi les soirées qui seraient autorisées par le bourgmestre de Welkenraedt et ceci, pour ces soirées, tant que le Conseil d’État ne s’est pas prononcé sur la régularité d’une telle autorisation *a priori* non conforme au permis d’exploiter existant ».

IV. Recevabilité du mémoire en réponse

IV.1. Thèse de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, le requérant fait valoir que c’est le bourgmestre de la commune de Welkenraedt qui devrait être considéré comme la partie adverse, et non le collège communal de cette commune, représentant le cas échéant cette dernière. Il estime que le mémoire en réponse émane dès lors d’une autorité non habilitée à l’assumer juridiquement et qu’il doit être écarté. Il soutient que l’écartement de ce mémoire doit également entraîner l’application de l’article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que « les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts ».

Dans son dernier mémoire, il soutient que, dans le contentieux administratif, c’est à l’autorité administrative, et non à la personne morale dont elle est l’organe, qu’il appartient de défendre l’acte attaqué et que le collège communal ne peut représenter le bourgmestre.

IV.2. Appréciation

Le bourgmestre de Welkenraedt ayant agi comme organe de la commune, celle-ci doit seule être désignée comme partie adverse. Le mémoire introduit en son nom par des avocats est recevable.

Par ailleurs, un dossier administratif complet a également été déposé. Il n’y a dès lors pas lieu de faire application de l’article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d’État, précitées.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèses des parties

Le requérant souligne que le rapport du CEDIA du 5 mars 2015 a montré que l'activité de la discothèque est audible depuis son habitation, lorsqu'il y a des activités sur la terrasse. Il ajoute que son habitation est accolée à un gîte rural qu'il gère et qu'il est contraint de prévenir la clientèle des nuisances sonores nocturnes lors des soirées organisées sur la terrasse de cette discothèque, ce qui en fait fuir une partie.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse observe que, malgré la communication de l'acte attaqué au requérant par un courrier du 21 juin 2018, ce dernier n'a introduit aucune requête en extrême urgence alors qu'une seconde soirée était autorisée le 27 juin 2018. Elle relève également que les précédentes autorisations ayant un objet similaire n'ont pas non plus été attaquées. Elle conteste l'existence d'un intérêt du requérant à l'annulation d'autorisations qui ont épuisé leurs effets, respectivement les 21 et 27 juin 2018. Elle estime que le requérant ne dispose pas d'un intérêt actuel et qu'il ne démontre pas le risque de perte de clientèle allégué dans la requête. Elle rappelle que le simple fait de vouloir éviter qu'un nouvel acte administratif similaire soit adopté à l'avenir ne constitue pas un intérêt suffisant, comme l'a jugé l'arrêt n° 240.682 du 8 février 2018. Elle estime, en outre, ce risque purement hypothétique puisque, depuis lors, aucune autre autorisation n'a été délivrée pour de telles soirées.

Dans son mémoire en réplique, le requérant soutient qu'il y a une autonomie entre les procédures en suspension et en annulation, en manière telle que l'absence de la première est sans incidence sur l'intérêt à la seconde. Il indique n'avoir pas attaqué les autorisations précédentes car il en ignorait l'existence et que cela ne le prive pas d'un intérêt à en attaquer d'autres. Il estime que, bien que les dates des soirées autorisées soient dépassées, il n'en demeure pas moins qu'elles lui ont causé un préjudice sonore et matériel, raison pour laquelle il a également introduit une demande d'indemnité réparatrice, ce qui est également de nature à avoir une influence sur son intérêt. Il ajoute qu'un arrêt d'annulation se fondera nécessairement sur un enseignement qui sera de nature à éclairer l'autorité à l'avenir.

Dans son dernier mémoire, il rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a mis en garde le Conseil d'État à l'égard de tout formalisme excessif, notamment dans son arrêt du 24 février 2009, dans l'affaire de l'ASBL L'Érablière

c. Belgique (requête n° 49230/07). Il relève que les autorisations similaires à l'acte attaqué sont généralement délivrées sans mesure de publicité, en manière telle qu'il serait excessif d'exiger de tout requérant qu'il introduise un recours en annulation avant même la tenue de l'évènement autorisé sous peine de se voir dénier un intérêt. Selon lui, il n'est pas certain que si un recours en extrême urgence avait été introduit, la condition d'urgence liée à la gravité des inconvénients aurait nécessairement été reconnue. Il souligne que l'acte attaqué autorise « à l'essai et à titre provisoire » des aménagements destinés à atténuer le bruit qui ont été réalisés sans permis d'urbanisme et qui sont toujours présents actuellement. Il relève, enfin, qu'à tout le moins, son intérêt devrait être reconnu en raison de la demande d'indemnité réparatrice.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse estime qu'il n'y a pas de lien entre le présent recours et l'absence de nouvelles autorisations. Elle conteste que l'acte attaqué puisse produire des effets en tant qu'autorisation urbanistique ou environnementale puisqu'une action est actuellement pendante à ce sujet à la suite de la demande conjointe introduite le 12 juin 2018 auprès du Tribunal de première instance de Liège, division Verviers, dont l'objet est notamment d'obtenir des mesures de réparation.

V.2. Appréciation

De manière générale, il doit être rappelé qu'aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État précitées, 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 : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement 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 sur le Conseil d'État 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.

Par ailleurs, l'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats.

Enfin, une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours dans sa requête. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe. Il s'ensuit que c'est au regard de la requête et des écrits de procédure ultérieurs qu'il convient d'apprécier l'existence de l'intérêt d'une partie requérante à agir.

En l'espèce, il doit d'emblée être considéré, au regard des circonstances de l'espèce et du risque d'atteinte au droit du requérant à un recours juridictionnel effectif, qui pourrait résulter d'un arrêt statuant en ce sens, que cet intérêt à l'annulation de l'acte attaqué ne peut lui être dénié au seul motif que les autorisations délivrées par l'acte attaqué ont pris fin par l'écoulement du temps avant l'introduction du présent recours.

Les autorisations accordées par l'acte attaqué ont produit des effets puisque les soirées autorisées ont effectivement eu lieu les 21 et 27 juin 2018. Même si l'acte attaqué ne peut être considéré comme un permis d'urbanisme ou un permis unique, il impose cependant la réalisation de travaux d'aménagement de la terrasse en tant que condition à sa délivrance et, à ce titre, il produit toujours des effets. En outre, la Cour d'appel de Liège, par un arrêt du 3 juin 2019, a ordonné la cessation de l'utilisation de cette terrasse pour l'organisation de soirées « tant que le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur la régularité d'une telle autorisation *a priori* non conforme au permis d'exploiter existant ».

Compte tenu de ces circonstances particulières, il peut être considéré que l'acte attaqué donne une apparence de régularité aux travaux réalisés sur la terrasse et que la disparition éventuelle de cet acte avec un effet rétroactif serait de nature à éclairer les juridictions de l'ordre judiciaire dans le cadre des contentieux qu'elles sont chargées de trancher. Il en résulte que le requérant peut encore retirer un avantage de l'annulation de l'acte attaqué et qu'il dispose, par conséquent, d'un intérêt direct et actuel.

L'auditeur rapporteur n'ayant instruit que la recevabilité de la requête en annulation (et celle de la demande d'indemnité réparatrice), il y a lieu de rouvrir les débats afin de lui permettre d'examiner les moyens de la requête.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 19 avril 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Florence Piret,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht