CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.323 du 23 mars 2022

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

Un arrêt n° 250.340 du 19 avril 2021 a ordonné la réouverture des débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint d'établir un rapport complémentaire et réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure. Il a été notifié aux parties.

M. Laurent Jans, premier auditeur, au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 et de l'article 25/3 de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 décembre 2021.

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

M[e] Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M[e] Pierre Henry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme, sauf en ce qui concernent les indemnités réparatrice et de procédure.

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

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 250.340, précité. Il convient de s'y référer.

IV. Deuxième moyen - deuxième branche

IV.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation du principe de la hiérarchie des normes consacré par l'article 159 de la Constitution.

Dans une seconde branche, la partie requérante fait valoir que l'acte attaqué viole l'article 4 du permis d'environnement qui avait été délivré à la société qui détenait précédemment le dancing exploité par la SPRL Acte 6, et plus particulièrement l'une des conditions particulières qui prévoit que « toute sonorisation amplifiée électroniquement à l'extérieur est interdite ». Elle indique que la deuxième condition de l'acte attaqué qui prévoit que le bureau d'études en acoustiques et vibrations (CEDIA) procédera à une étude de suivi à l'occasion de

deux soirées autorisées, revient à autoriser implicitement la diffusion de musique électroniquement amplifiée sur la terrasse extérieure jusqu'à deux heures du martin, afin que le CEDIA puisse réaliser des prises de son. Elle estime qu'en accordant une telle autorisation le bourgmestre contredit ce permis d'environnement qui a été pourtant délivré par une autorité supérieure, à savoir le collège communal, et qui ne prévoit pas pareille dérogation.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse admet que de la musique a été diffusée sur la terrasse extérieure le 21 juin 2018 mais relève que la partie requérante reste en défaut de rapporter concrètement qu'il s'agirait d'une sonorisation ampliative. Elle estime qu'il n'est pas démontré qu'une musique ampliative a été diffusée puisqu'il ne s'agissait que d'une faculté et que la partie requérante ne peut le prouver.

Elle ajoute qu'à supposer l'existence d'une sonorisation amplifiée électroniquement, celle-ci n'a eu lieu qu'à raison de quatre minutes (soit entre 23 heures 56 et 24 heures), comme cela ressort du rapport du CEDIA du 21 juin 2018. Elle estime que cette diffusion de musique était réalisée uniquement aux fins de tests et visait une situation provisoire et limitée. Selon elle, cette condition permettait également de s'assurer de la pertinence de la mise en œuvre des travaux d'aménagement. Elle considère, à cet égard, que le dispositif tel qu'installé était en réalité favorable à la partie requérante puisque, depuis les aménagements phoniques mis en œuvre par la SPRL Acte 6, aucun impact sonore de l'exploitation de la discothèque n'avait pu être mis en évidence et objectivé au droit de la propriété du requérant, de sorte qu'elle conteste l'intérêt au moyen. Elle rappelle les termes de l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et ceux de l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi qui a donné lieu à cette disposition et qui synthétise ainsi l'objectif poursuivi par le législateur: il s'agit « d'éviter que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement de la violation d'une formalité considérée comme substantielle alors que son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant ». Elle considère que la partie requérante ne se trouve pas, ici, dans une situation qui lèse ses intérêts, tout au contraire, d'autant qu'elle ne démontre pas l'incidence concrète sur sa situation.

Elle fait également valoir que l'article 107 de l'ordonnance de police administrative générale de la commune de Welkenraedt du 19 juin 2014 permet au bourgmestre d'autoriser de telles manifestations, qui, le cas échéant, restent totalement extraordinaires. Si elle ne conteste pas que, suivant les principes d'indépendance et du cumul des polices administratives, une autorisation obtenue en

application des règles de police générale ne dispense pas de l'obtention des autorisations requises en vertu des polices spéciales, en particulier la police spéciale que constituent les règles d'urbanisme, ni en l'occurrence du respect du permis d'environnement, elle insiste, toutefois, sur la proportionnalité de l'autorisation et estime qu'il serait disproportionné de considérer le moyen comme fondé au regard d'une diffusion de quatre minutes, qui visait à protéger les intérêts de la partie requérante. Elle insiste, également, sur les précautions qu'elle a prises en encadrant l'autorisation contestée, alors qu'elle n'y était nullement obligée, étant entendu qu'il s'agissait d'une période d'essai, que la solution était dégagée à titre provisoire, et qu'elle ne s'engageait aucunement à titre définitif.

Dans son dernier mémoire, elle indique qu'à supposer qu'il existe une contradiction entre le permis d'environnement et les autorisations attaquées, il appartient à la partie requérante de prouver que de la musique amplifiée a bien été diffusée, ce que cette dernière reste en défaut de rapporter.

IV.2. Appréciation

Un moyen mettant en cause la répartition des compétences entre le bourgmestre et le collège communal a trait à l'ordre public et la partie requérante ne doit pas se prévaloir d'un intérêt pour l'invoquer.

En vertu du principe de l'indépendance des polices, il n'appartient pas à une autorité chargée d'exercer une compétence de police donnée de prendre une mesure fondée sur des considérations relevant d'une autre police. Toutefois, en vertu du principe de légalité, une autorité qui est appelée à délivrer une autorisation individuelle en application d'une réglementation déterminée doit se conformer à toutes les prescriptions de valeur législative ou réglementaire, fussent-elles relatives à une autre police administrative.

L'article 4 du permis d'environnement délivré le 20 février 2007 par le collège communal de Welkenraedt pour l'exploitation d'un dancing avec les installations et les dépôts annexes situé sur le territoire de la commune, chaussée de Liège n° 51, dispose notamment ce qui suit :

« Article 4. Les conditions d'exploitation particulières applicables à l'établissement sont les suivantes :

Environnement sonore
Conditions particulières relatives à une sonorisation amplifiée électroniquement

Chapitre I^{er}. Généralités

Article 1er. Durant la production de sonorisation amplifiée, les portes et fenêtres extérieures de la salle où la sonorisation est diffusée doivent rester fermées en permanence.

Art. 2. Toute sonorisation amplifiée électroniquement à l'extérieur est interdite.

Art. 3. Les corrections pour bruit à caractère tonal ou impulsif ne s'appliquent pas aux limites des présentes conditions particulières.

Art. 4. Le bruit particulier lié à toute sonorisation amplifiée électroniquement produite dans l'établissement (musique, sonorisation de spectacles, animations, ...) doit respecter les conditions détaillées ci-après.

Chapitre II. Mesures dans l'environnement :

Art. 5. Les mesures sont effectuées dans le voisinage habité, conformément à l'article 30 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Art. 6. Le niveau continu équivalent pondéré A mesuré sur une période de 15 minutes est inférieur à 35 dBA ($L_{A,eq,15min} < 35$ dBA)

Art.7. Le niveau continu équivalent pondéré A relatif à tout intervalle de 1 seconde est toujours inférieur à 45 dBA ($L_{A,eq,1sec}$ max < 45 dBA)

[…] ».

Conformément à l'article 65 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, seule l'autorité compétente pour la délivrance d'un permis d'environnement peut compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation.

Compte tenu des circonstances dans lesquelles a été délivré l'acte attaqué, il peut s'interpréter comme une autorisation de méconnaître, durant deux soirées pouvant se dérouler jusqu'à deux heures du matin, l'interdiction, prévue dans une des conditions particulières du permis précité, de diffuser une musique amplifiée électroniquement à l'extérieur de l'établissement concerné. Même si l'objectif poursuivi de vérifier l'efficacité d'une isolation acoustique est légitime, il n'est pas établi que l'organisation de deux soirées jusqu'à deux heures du matin soit la seule manière de l'atteindre et puisse s'inscrire complètement dans les attributions légales du bourgmestre en vue d'assurer l'ordre, la sécurité et la tranquillité publiques. La circonstance que le bénéficiaire de cette autorisation n'en aurait fait qu'un usage modéré, ce qu'aucune pièce du dossier administratif ne permet d'établir, ne serait pas de nature à énerver ce constat.

Dans cette mesure, la seconde branche du deuxième moyen est fondée.

V. Demande d'indemnité réparatrice

V.1. Thèses des parties

La partie requérante sollicite « à titre provisionnel » 300 euros pour le dérangement nocturne causé par les deux soirées autorisées par l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse observe que la partie requérante ne dépose aucune pièce appuyant son affirmation et en déduit que sa demande doit être rejetée.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir que le dérangement nocturne engendré par l'acte attaqué est suffisamment établi par le rapport du CEDIA du 5 mars 2015, puisque selon les projections contenues dans ce rapport, la mise en œuvre de la mesure 5.6 [Niveaux avec murs en cage à pierres de 4 m et rapprochés de 1 mètre du côté du point 2 et traitement par absorbant sur la toiture de la terrasse] aurait amené 29,2 dB de pollution sonore au droit de l'immeuble d'habitation de la partie requérante, pollution sonore qui reste dérangeante, surtout si elle dure jusqu'à deux heures du matin. Elle ajoute qu'il n'a jamais été prouvé que la solution 5.6 préconisée dans ce rapport a été parfaitement mise en œuvre. Elle indique qu'on ne peut exiger d'elle de réveiller ses voisins en pleine nuit pour leur demander de témoigner de sorte qu'il y a lieu de se contenter d'un dommage probable, ce qui est courant en droit de l'environnement. Même si elle n'a pas produit de pièces à l'appui de sa demande d'indemnité réparatrice, elle indique toutefois que d'autres riverains ont rédigé des témoignages éloquents à ce sujet, qu'elle produit. Elle ajoute que le gîte rural qu'elle exploite a connu au moins un désistement pour la période considérée.

Dans son dernier mémoire déposé après la réouverture des débats, la partie adverse se réfère au rapport complémentaire de l'auditeur qui a jugé que la demande d'indemnité réparatrice est irrecevable car elle est introduite dans une requête ne la mentionnant pas dans son intitulé et qu'elle est demandée « à titre provisionnel ». Elle se rallie également à l'appréciation de l'auditeur quant au caractère tardif du préjudice relatif à la location d'un gîte qui est présenté pour la première fois dans le mémoire en réplique.

V.2. Appréciation

L'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme il suit :

« Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1er ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice ».

L'article 25/2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État est libellé comme suit:

« § 1er. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée dans le même acte que le recours en annulation, l'intitulé de la requête porte, en outre, la mention "demande d'indemnité réparatrice". La requête contient le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 2. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée par un acte distinct de la requête en annulation, cet acte est daté et signé par la partie ou par un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l'article 19, alinéa 4, des lois coordonnées.

Dans ce cas, la requête en indemnité réparatrice contient en outre :
1° l'intitulé "demande d'indemnité réparatrice" ;
2° la référence du recours en annulation ou de l'arrêt auquel elle se rapporte ;
3° les nom, qualité et domicile ou siège de la partie demanderesse d'indemnité ainsi que le domicile élu visé à l'article 84, § 2, alinéa 1er ;
4° le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 3. Les pièces étayant la demande sont jointes à la requête, accompagnées d'un inventaire. Elles sont toutes numérotées conformément à cet inventaire.

§ 4. Les articles 2, § 2, et 3, 4°, sont applicables à la requête en indemnité réparatrice.

En outre, sans préjudice de l'article 3*bis*, cette requête n'est pas enrôlée lorsque les mentions visées aux paragraphes 1er et 2 n'y sont pas reprises ou lorsque l'inventaire visé au paragraphe 3 n'y est pas joint.

En cas d'application de l'alinéa 2, le greffier en chef adresse un courrier à la partie requérante précisant la cause du non-enrôlement et l'invitant à régulariser sa requête dans les quinze jours.

La partie requérante qui régularise sa requête dans les quinze jours de la réception de l'invitation visée à l'alinéa 3 est censée l'avoir introduite à la date de son premier envoi.

Une requête non régularisée ou régularisée de manière incomplète ou tardive est réputée non introduite ».

Il résulte de cette dernière disposition que l'absence de l'intitulé « demande d'indemnité réparatrice » ne constitue pas une cause d'irrecevabilité de cette demande, mais une cause de non-enrôlement qui est susceptible d'être régularisée. Dès lors que le greffe n'a pas invité la partie requérante à procéder à une régularisation de l'intitulé mais que la partie adverse a répondu à cette demande dès le stade de son mémoire en réponse et que la partie requérante a finalement mentionné cet intitulé dans son dernier mémoire, il y a lieu de considérer que cette omission n'a pas porté atteinte au principe du contradictoire et que la demande est régularisée sur ce point.

L'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État et l'article 25/2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, n'exigent pas, sous peine d'irrecevabilité, que toute demande soit d'office accompagnée de pièces de nature à l'étayer. Cette règlementation impose seulement que cette demande comprenne un exposé du préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte annulé et indique le montant de l'indemnité demandée. Il peut être admis que ce montant ne soit que provisionnel si le préjudice allégué n'est pas entièrement consolidé.

Le Conseil d'État peut prendre en compte, sur demande ou d'office, les intérêts publics ou privés en présence. L'article 11*bis* précité lui permet ainsi, notamment, de tenir compte des incertitudes relatives au montant du dommage et d'en terminer d'une manière juste et rapide en évitant l'expertise longue et coûteuse qui aurait servi à établir le dommage exactement subi, tout spécialement quand l'établissement précis de ce dommage apparaît difficile.

Selon le rapport établi par le CEDIA, le 29 juin 2018, les mesures réalisées lors de la soirée organisée le 21 juin 2018 entre 22 et 24 heures ont montré que le niveau de bruit de fond aux endroits de mesures, dont la limite de la propriété de la partie requérante, était supérieur à la limite imposée pour la sonorisation de la

discothèque Acte 6 et que l'activité de la discothèque n'augmente pas ce niveau sonore ambiant. En l'absence d'indications sur la situation le 21 juin après minuit et le 28 juin 2018, date de l'autre soirée autorisée, et d'informations précises sur les éventuelles pertes locatives alléguées par la partie requérante, il ne peut être alloué qu'une indemnité réparatrice au montant symbolique de 1 euros.

VI. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros pour la requête en annulation et de 200 euros pour la demande d'indemnité réparatrice. Il y a lieu de faire droit à ses demandes.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision prise par le bourgmestre de la commune de Welkenraedt le 11 juin 2018 autorisant l'organisation de deux soirées les 21 et 27 juin 2018 sur la terrasse arrière de la discothèque Acte 6, est annulée.

Article 2.

Une indemnité réparatrice de 1 euros est accordée à la partie requérante.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et les indemnités de procédure pour un montant total de 900 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre, le 23 mars 2022, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht