

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 258.795 du 13 février 2024

A. 236.901/XIII-9714

En cause :

1. J. F.,
2. G. D.,
ayant élu domicile chez
M^e Anne DETRAIT, avocat,
rue Omer Lefèvre 36
7100 La Louvière,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen,

Parties intervenantes :

1. l'association sans but lucratif
CENTRE RECREATIF DE BAUFFE,
2. la société privée à responsabilité limitée
INTERNATIONAL SHOOTING CENTER BAUFFE,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe CASTIAUX et
Anthony JAMAR, avocats,
avenue Baudouin de Constantinople 2
7000 Mons.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 juillet 2022, les requérants sollicitent, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 25 mai 2022 par lequel la ministre de l'Environnement délivre à l'association sans but lucratif (ASBL) Centre récréatif de Bauffe un permis d'environnement relatif à l'exploitation d'un centre de tir aux clays dans un établissement situé rue Delmotte n° 140 à Lens et, d'autre part, le prononcé de mesures provisoires afin de préserver leurs intérêts.

II. Procédure

Par une requête introduite le 13 septembre 2022, l'ASBL Centre récréatif de Bauffe et la société privée à responsabilité limitée (SPRL) International Shooting Center Bauffe ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 27 septembre 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 4 janvier 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 8 février 2024.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Safia Titi, *loco* M^e Anne Detrait, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Anthony Jamar, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, 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

La plupart des faits de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 252.926 du 8 février 2022 auquel il est renvoyé. Il y a lieu de rappeler ou d'ajouter les éléments suivants.

1. Le 11 avril 2000, le collège communal de Lens octroie à l'ASBL Centre récréatif de Bauffe un permis de bâtir pour l'aménagement d'un centre de tir sportif sur un bien situé rue Delmotte n° 140 à Bauffe (Lens), parcelles cadastrées 2^{ème} division, section 1, n^{os} 639K, 641A, 643B, 643D et 645A.

Ces parcelles sont situées en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur de Mons-Borinage approuvé par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 novembre 1983.

L'ASBL prend en location ce site à la SPRL International Shooting Center qui l'a elle-même acquis de l'État belge le 18 juin 1999.

Les lieux, qui étaient à l'origine un domaine militaire avec dépôt de munitions à proximité d'un champ d'aviation construit par l'armée allemande durant la seconde guerre mondiale, ont ensuite été utilisés comme camp d'entraînement de l'armée belge. Selon les parties intervenantes, les bâtiments préexistants à l'entrée en vigueur du plan de secteur ont été conservés et servent aujourd'hui à l'exploitation du site du stand de tir.

2. Le 18 mai 2000, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut délivre à l'ASBL Centre récréatif de Bauffe l'autorisation suivante :

«

ARTICLE 1.- L'autorisation d'exploiter un centre de tir sportif comprenant 3 stands de tir à l'arc et/ou à l'arbalète et/ou à la L22 R et/ou à air comprimé, 4 stands de tir aux clays, un stand de tir aux clays envoyés au départ de la tour prévue sur les plans joints à la demande, un stand de tir d'une profondeur de 25 m au revolver et un stand de tir d'une profondeur de 100-200-300 m réservé aux toutes armes **EST ACCORDEE.**

Les deux derniers stands de tir sont prévus respectivement pour cinq tireurs simultanément, dans les deux sens pour le stand « revolver » (un mur de séparation érigé à la moitié du stand et construit en béton armé avec système d'extraction d'air incorporé), et cinq tireurs simultanément pour le stand réservé aux « toutes armes » (extracteurs d'air répartis sur la longueur du stand).

».

L'autorisation, accordée pour trente ans, est subordonnée, entre autres, à des conditions particulières d'exploitation en ce qui concerne le tir aux clays ainsi qu'en matière de bruit occasionné par les stands de tir.

3. Le 14 mai 2002, l'ASBL Centre récréatif de Bauffe sollicite une modification de son autorisation d'exploiter en vue de pouvoir utiliser, pour le tir aux clays, des cartouches normales 28 grammes (non subsoniques) dont le niveau sonore est égal aux cartouches subsoniques actuelles commercialisées.

Durant l'instruction de cette demande, le directeur de la division de la prévention et des autorisations du ministère de la Région wallonne dépose un rapport le 21 juin 2002 dans lequel il considère, à la suite d'une visite de ses services sur place, que les niveaux sonores restent inférieurs aux 45 dBA imposés dans l'arrêté d'autorisation précité.

Cette autorisation est octroyée le 18 juillet 2002 par la députation permanente du conseil provincial du Hainaut.

4. Le 2 juin 2017, l'ASBL Centre récréatif de Bauffe introduit une demande de permis d'environnement pour l'exploitation du centre de tir sportif situé sur une partie de la parcelle cadastrée Lens, 2^{ème} division, section A, n° 641B.

Dans le formulaire de la demande, il est précisé ce qui suit, s'agissant de l'objet du permis sollicité :

« Demande de permis d'environnement pour l'exploitation d'un centre sportif.
Demande de dérogation avec usage (étude technico-économique) en application des articles 24 et 26 de l'AGW 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.

[...]

le renouvellement anticipatif de permis en vue d'autoriser administrativement l'Établissement par application des articles 24 et 26 de l'AGW 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 (via étude technico-économique);

[...]

le projet, localisé au sein d'un ancien dépôt de munition et centre d'entraînement militaire désaffecté, vise :

- l'exploitation de stands de tir ouverts de tir aux clays (6 pas de tirs) et d'un stand fermé à l'arme de poing (2 pas de tir);
- l'exploitation de parcours de tir fermés à l'arme de poing;

- la vente de munitions pour le tir aux clays;
- la vente de munitions pour le tir à l'arme de poing;
- le stockage de déchets (plateaux et bourre en mélange + douilles) ».

5. Le 23 novembre 2017, le collège communal de Lens octroie le permis d'environnement sollicité sous conditions tant en ce qui concerne les horaires d'ouverture que les normes de bruit.

6. Par des plis recommandés du 15 décembre 2017 reçus le 18, plusieurs riverains dont les deux parties requérantes introduisent des recours auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de cette décision.

Par un pli recommandé du même jour, la demanderesse de permis introduit également un recours contre les conditions particulières d'exploitation imposées par cette décision en matière de bruit.

7. Le 26 mars 2018, le ministre de l'Environnement délivre le permis d'environnement sollicité.

Cet acte est annulé par l'arrêt n° 252.926 du 8 février 2022.

8. Le 4 mai 2022, le fonctionnaire technique transmet son rapport de synthèse dans lequel il propose de délivrer le permis.

9. Le 25 mai 2022, la ministre de l'Environnement octroie le permis d'environnement sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant notamment d'avis que le premier moyen est fondé.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article D.II.26, § 1^{er}, du Code du développement territorial (CoDT), du plan de secteur de Mons-Borinage, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de respect de l'intérêt général, de minutie, du raisonnable, de non-discrimination, de proportionnalité, de sécurité juridique et de bonne administration de la motivation matérielle, des formalités substantielles, de l'erreur et de l'insuffisance des motifs de l'acte, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ils contestent les affirmations de l'acte attaqué suivant lesquelles la gestion du centre de tir est réalisée par l'ASBL Centre récréatif de Bauffe, « le centre de tir est donc un établissement sportif ou récréatif qui peut être considéré comme une activité d'utilité publique ou d'intérêt général » et « cette activité est donc conforme à la destination principale de la zone de services publics et d'équipements communautaire ».

Ils soutiennent tout d'abord que si l'ASBL Centre récréatif de Bauffe est la personne agréée, l'exploitante effective des installations de tir est une société commerciale qui a développé, sur les parcelles concernées, un centre sportif de loisirs comprenant des stands à l'arme de poing mais surtout des stands de tir aux clays, des aires destinées à des activités de paint-ball, un parcours de conduite de « mini-bolides », une taverne restaurant, une salle de conférence, un magasin de vente de cartouches et un stand de tir à l'arc. Ils en déduisent que la finalité poursuivie est un but de lucre qui ne trouve pas sa place dans une zone de services publics et d'équipements communautaires.

À leur estime, l'activité de tir aux clays en extérieur est interdite dans une telle zone, comme cela ressortirait de la circulaire administrative du 25 juin 2007 du SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (SPW-TLPE).

Ils sont d'avis que le projet litigieux ne promeut pas l'intérêt général. Selon eux, aucun document n'établit qu'une activité d'utilité publique s'exerce sur le site litigieux, ce que les réclamations introduites dans le cadre de l'enquête publique dénonçaient d'ailleurs.

Dans leur mémoire en réplique, ils affirment que la partie adverse se contredit en affirmant qu'il ressort de l'acte attaqué que c'est l'objectif poursuivi par l'activité qui est déterminant pour opérer la qualification d'équipement communautaire alors qu'il ressort du permis que c'est la qualité d'association sans but lucratif du demandeur de permis qui est sensée prouver l'aspect d'utilité publique ou d'intérêt général de l'établissement. Selon eux, l'autorité délivrante doit notamment distinguer, d'une part, les stands de tirs utilisés dans un objectif d'utilité publique et, d'autre part, les stands de tirs récréatifs. Ils font valoir à cet égard que la part de l'activité du tir aux clays nécessaire au respect des obligations légales en vue d'obtenir ou de rester en possession d'une licence de port d'arme est extrêmement limitée.

B. La partie adverse

La partie adverse répond que les différentes autorisations ont été délivrées à l'ASBL Centre récréatif de Bauffe et que même si la SPRL International Shooting Center Bauffe a son siège social à la même adresse et présente un objet sensiblement identique à celui de l'association, il appartient à l'autorité d'analyser si l'établissement peut être considéré comme une activité d'utilité publique ou d'intérêt général.

Elle reproduit un extrait de la motivation de l'acte attaqué dont elle déduit que c'est l'objectif poursuivi par l'activité qui est déterminant pour opérer la qualification d'équipement communautaire, quelle que soit la qualité, publique ou privée, de son gestionnaire.

Elle est d'avis que le centre de tir, fréquenté par des personnes qui disposent d'une licence de tir et qui souhaitent obtenir un permis de chasse ou apprendre le tir sportif, est considéré comme un établissement sportif ou récréatif qui offre une activité d'utilité publique ou d'intérêt général, de sorte que l'activité est conforme à l'article D.II.26, § 1^{er}, du CoDT et, partant, au plan de secteur.

C. Les parties intervenantes

Les parties intervenantes soulèvent une exception d'irrecevabilité du moyen en tant qu'il dénonce la violation des principes de respect de l'intérêt général, du droit raisonnable, de non-discrimination, de proportionnalité et de sécurité juridique, l'excès de pouvoir et l'erreur manifeste d'appréciation, à défaut d'exposer en quoi ces normes sont violées en l'espèce.

Elles soutiennent, quant à l'objet de la demande, que les requérants se méprennent sur la portée de l'acte attaqué dès lors qu'il s'agit d'un permis d'environnement destiné uniquement à modifier les conditions d'exploitation d'un permis venant à expiration le 18 mai 2030.

Selon elles, il n'appartient pas à l'autorité délivrante de remettre en cause des autorisations présentant un caractère définitif et relevant d'une autre police administrative, sauf à méconnaître le prescrit de l'article 159 de la Constitution. Elles considèrent que l'acte attaqué ne viole pas l'article D.II.26, § 1^{er}, du CoDT et qu'il est motivé au regard des réclamations émises à ce sujet lors de l'enquête publique.

Elles soutiennent ensuite, quant à la nature de l'exploitation, qu'il s'agit d'un équipement communautaire qui satisfait à des besoins d'intérêts généraux dès lors qu'il permet, d'une part, de rencontrer les exigences légales de détention d'armes à feu et, d'autre part, l'entraînement et le maniement des armes pour la police, la chasse et les tireurs sportifs détenteurs d'arme à feu. Il s'agit, selon elles, d'une installation ayant notamment pour finalité la promotion du sport au profit de la collectivité. Elles indiquent que le stand de tir est accessible à tous, détenteur d'armes à feu ou non, professionnel ou non, et ce, dans des conditions raisonnables, puisque l'affiliation au club de tir est fixée à 215 € par an. Elles estiment par ailleurs que la nature privée de l'établissement importe peu, de même que la poursuite d'un but de lucre, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un objectif essentiel ou exclusif.

Pour le surplus, elles estiment qu'il ressort de l'acte attaqué que son auteur a tenu compte de l'ensemble des autorisations dont dispose l'établissement, des avis favorables ou réputés comme tels, des réclamations issues de l'enquête publique et des arguments soulevés dans le cadre du recours administratif.

V.2. Examen

1. En tant qu'il dénonce la violation des principes de respect de l'intérêt général, du raisonnable, de non-discrimination, de proportionnalité et de sécurité juridique, le moyen est irrecevable, à défaut d'exposer en quoi ces normes auraient été concrètement méconnues par l'auteur de l'acte attaqué.

2. L'article D.II.26 du CoDT dispose notamment comme suit :

« § 1^{er}. La zone de services publics et d'équipements communautaires est destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général.

Elle ne peut comporter que des constructions ou aménagements destinés à satisfaire un besoin social assuré par une personne publique ou une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la réalisation d'un projet. Elle peut également comporter des constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général ».

3. Lorsque la qualification d'un projet en tant qu'équipement communautaire n'est pas évidente de prime abord, le dossier doit justifier précisément en quoi ce projet respecte les conditions qui permettent de le considérer comme tel, en particulier lorsqu'il comporte diverses facettes dont certaines sont de service public ou d'intérêt communautaire et d'autres sont d'ordre commercial.

La mise à disposition de certains équipements utiles à la satisfaction des besoins de vie contemporains n'est pas nécessairement érigée en service public ou assurée par l'initiative privée à but non lucratif. Lorsque le secteur privé se fait le promoteur d'une infrastructure ouverte au public dans une perspective de profit, la qualification d'équipement communautaire ne peut être admise qu'à la double condition qu'il soit démontré que cette infrastructure constitue un équipement non seulement utile mais nécessaire à la satisfaction de besoins de vie de la population et que son agencement est tel qu'elle a une réelle dimension collective. La réunion de ces conditions doit être vérifiée par l'autorité compétente et faire l'objet d'une motivation circonstanciée.

4. En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que l'autorité statuant sur une demande de permis d'environnement est tenue de respecter les prescriptions des plans d'aménagement à valeur réglementaire en vigueur ;

Considérant qu'en l'espèce, vérifier le respect de telles prescriptions revient à s'interroger sur la possibilité qu'un permis d'urbanisme soit délivré pour l'établissement considéré dans la zone dans laquelle sont inscrites les parcelles sur lesquelles il est établi ;

Considérant que les parcelles sur lesquelles se situe l'établissement à propos duquel une demande de permis d'environnement a été introduite sont inscrites en zone de services publics et d'équipements communautaires (article D.II.26, § 1^{er}, du CoDT) au plan de secteur de Mons-Borinage (AERW du 9/11/1983) ;

Considérant qu'aux termes de l'article D.II.26, § 1^{er}, du CoDT : [...] ;

Considérant que le CoDT ne définit pas la notion d'équipement communautaire ; qu'il est généralement admis qu'est un équipement communautaire, l'équipement qui est au service de la communauté, c'est-à-dire accessible à tous à des conditions raisonnables ; qu'il ne doit pas viser un but lucratif, du moins en ordre principal quelle que soit la qualité publique ou privée du gestionnaire ; que c'est donc bien l'objectif poursuivi par l'activité qui est déterminant pour opérer la qualification d'équipement communautaire ;

Considérant que la gestion du centre de tir est réalisée par le "Centre récréatif de Bauffe Asbl", c'est-à-dire par une association sans but lucratif ;

Considérant que les activités de tir aux clays et de tir à l'arme de poing sont exercées par les membres du club (900), par des personnes souhaitant s'entraîner pour garder leur licence de tir, par du public en général souhaitant obtenir le permis de chasse ou apprendre le tir sportif (stages Adeps ou formations en "*team building*" p. ex.), et par du personnel de police ou d'entreprises de sécurité ayant l'obligation ou souhaitant s'entraîner ;

Considérant que, dans ces conditions, le centre de tir est donc un établissement sportif ou récréatif qui peut être considéré comme une activité d'utilité publique ou d'intérêt général;

Considérant que cette activité est donc conforme à la destination principale de la zone de services publics et d'équipements communautaires ».

L'auteur de l'acte attaqué considère ensuite « qu'il s'impose de fixer un horaire d'activité de l'établissement permettant à la fois la poursuite d'une activité d'utilité publique tout en réduisant les nuisances à une charge acceptable pour le voisinage ».

5. L'acte attaqué rappelle que l'enquête publique réalisée du 10 au 25 juillet 2017 sur le territoire de la commune de Lens a donné lieu à sept réclamations et une pétition comprenant 125 signatures dénonçant notamment l'intérêt privé de l'exploitant et le fait qu'une activité de tir aux clays n'est pas d'utilité publique ni, partant, conforme au plan de secteur.

6. L'acte attaqué évoque à plusieurs reprises l'incidence économique de l'activité en cause à travers les avis et arguments émis au cours de la procédure administrative. Sont notamment évoqués le fait que le demandeur de permis dénonce des horaires déraisonnablement trop restrictifs qui ne permettent pas une gestion économiquement viable et praticable, le caractère essentiel du maintien des compétitions « pour la subsistance économique de l'entreprise », le fait que « les conditions particulières imposées par la Cellule Bruit ne sont pas viables pour l'entreprise » et la « pérennité économique » du stand de tir.

7. Compte tenu de ces éléments d'ordre économique, les motifs précités de l'acte attaqué ne permettent pas d'établir que l'exploitation litigieuse est un équipement communautaire. En particulier, le seul fait que la demanderesse de permis est une ASBL ne suffit pas à démontrer, en l'espèce, l'absence de but de lucre poursuivi en ordre principal, dès lors que les lieux sont la propriété d'une société commerciale qui, selon les termes de l'article 3 de ses statuts, a notamment pour objet l'exploitation de stands de tir « avec les activités y afférentes ».

Cette motivation ne permet pas aux requérants de comprendre pour quelle raison les observations émises à cet égard dans le cadre de l'enquête publique n'ont pas été retenues.

8. De plus, si l’auteur de l’acte attaqué semble considérer que le centre de tir satisfait à un besoin social et présente une dimension collective, il n’indique pas en quoi un centre de tir aux clays est nécessaire à la satisfaction des besoins de vie de la population ou promeut l’intérêt général alors que, comme le relèvent les requérants, le service juridique du SPW-TLPE indique expressément dans une note du 25 juin 2007 qu’un stand de tir aux clays ne peut être accueilli dans une zone de services publics et d’équipements communautaires.

9. Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède.

10. Partant, les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Demande de mesures provisoires

Les requérants sollicitent à titre subsidiaire qu’il soit ordonné à la partie adverse de modifier le chapitre « Conditions particulières en matière de bruit » de l’acte attaqué.

Dès lors que le dispositif de l’arrêt annule l’acte attaqué, il n’y a plus lieu de statuer sur la demande de mesures provisoires.

VII. Indemnité de procédure

Les requérants sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l’arrêté du 25 mai 2022 par lequel la ministre de l’Environnement délivre à l’ASBL Centre récréatif de Bauffe un permis d’environnement relatif à l’exploitation d’un centre de tir aux clays dans un établissement situé rue Delmotte n° 140 à Lens.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de mesures provisoires.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, 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 22 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 février 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay