

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

n° 260.185 du 20 juin 2024

A. 234.353/XIII-9370

En cause : **la société anonyme FRIENDS SPORT**,
ayant élu domicile chez
M^e Alessandro MARINELLI, avocat,
rue Auguste Palm, 30,
6030 Goutroux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

la ville de Mons,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jérôme MATERNE et Corentin BARTHELEMY, avocats,
rue de la Station 52
7060 Soignies.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 août 2021, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 3 juin 2021 par lequel le ministre de l'Environnement confirme la décision du 8 avril 2021 par laquelle le collège communal de la ville de Mons lui impose des conditions complémentaires d'exploitation à la suite de l'introduction d'une déclaration visant à exploiter une salle événementielle avec organisation de concerts et musique amplifiée dans un établissement situé rue des Viaducs, 100 à Mons.

II. Procédure

Par une requête introduite le 27 octobre 2021, la ville de Mons a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 18 novembre 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Margot Celli, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 mai 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 juin 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Marie-Louise Ricker, *loco* M^e Alessandro Marinelli, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Damien Jans, *loco* M^{es} Jérôme Materne et Corentin Barthélemy, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, 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 utiles à l'examen de la cause

1. Le 19 mars 2021, la société anonyme (SA) Friends Sport introduit une déclaration d'intention d'exploiter un établissement de classe 3, sous la rubrique 92.32.01 intitulée « Gestion de salles de spectacles (salles de théâtre, de concerts,

cabarets, centres culturels et similaires), lorsque la capacité d'accueil est égale ou supérieure à 50 personnes et inférieure à 150 personnes ».

2. Par un courrier du 31 mars 2021, le Service de l'Environnement et Transition Ecologique de la ville de Mons déclare la déclaration recevable et informe la SA Friends Sport de son intention d'imposer des conditions complémentaires d'exploitation.

3. En sa séance du 8 avril 2021, le collège communal de la ville de Mons fixe ces conditions complémentaires aux conditions générales d'exploitation. Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 12 avril 2021.

4. Le 4 mai 2021, celle-ci introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

5. Par un courrier du 25 mai 2021, la fonctionnaire technique transmet à la ministre de l'Environnement son rapport de synthèse concluant à la confirmation de la décision de la ville de Mons.

6. Le 3 juin 2021, la ministre rejette le recours administratif et confirme la décision de la ville de Mons du 8 avril 2021.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er}, 2°, 3 et 11 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de la rubrique n° 92.32.01 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans un premier grief, elle fait grief à l'acte attaqué d'avoir considéré que ses activités étaient classées sur la base de la rubrique 92.32.01 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité, alors qu'elles ne rentrent

pas dans le champ d'application de cette rubrique et que, partant, une déclaration environnementale n'était pas nécessaire. Elle fait valoir qu'elle gère un centre sportif dans lequel sont organisés des cours privés et collectifs avec la possibilité de pratiquer individuellement le sport et dispose d'une cafétéria/bar, afin de permettre aux clients de se désaltérer après leurs efforts. Elle soutient que, si la capacité d'accueil de cet espace est bien égale ou supérieure à 50 personnes et inférieure à 150, il ne peut s'apparenter à une salle de spectacle, de théâtre ou de concerts, au sens usuel du terme.

Elle ajoute que la notion d'établissements « similaires » visée par la rubrique 93.32.01 doit être interprétée sous le prisme de la signification usuelle du terme spectacle et inclut l'ensemble des activités du théâtre, du music-hall ou du cinéma, de telle manière qu'il ne suffit pas d'organiser ponctuellement un concert dans une buvette d'un club sportif pour être qualifié de salle de concert. En l'occurrence, elle affirme que c'est la nature de l'établissement et sa finalité conceptuelle qui doivent être prises en compte. Elle relève que l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité établit une distinction claire entre les salles de spectacle relevant de la rubrique 92.32.01 et les locaux de spectacle et d'amusement relevant de la rubrique 92.34.01, lesquels ne sont soumis à permis d'environnement que lorsque la capacité d'accueil de ces locaux est supérieure à 150 personnes et que ceux-ci sont équipés d'installations d'émission de musique amplifiée électroniquement. Dans un tel contexte, elle soutient qu'elle ne relève d'aucune de ces rubriques et qu'aucune déclaration de classe 3 ne devait être introduite.

Dans un second grief, elle fait valoir que, s'agissant d'un recours en réformation, l'autorité saisie doit statuer à nouveau sur le dossier 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. Elle relève que s'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse s'est attardée sur la question du classement ou non de ses activités sur la base de la rubrique 92.32.01, elle se limite à confirmer la décision communale, sans procéder à une quelconque analyse quant à la nécessité d'imposer des conditions complémentaires d'exploitation et sans expliciter les raisons pour lesquelles les mesures prises par l'exploitant en vertu de l'article 58, § 2, 1°, du décret précité sont insuffisantes pour limiter les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'homme, à l'environnement ou pour assurer le bien-être animal. Elle ajoute qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que la partie adverse s'approprie la motivation de la décision rendue en première instance et, en tout état de cause, que celle-ci est muette quant à la nécessité d'imposer des conditions complémentaires d'exploitation.

B. Le mémoire en réplique

Elle réplique que la déclaration de classe 3 a été introduite sur injonction des autorités communales en vue de couvrir un évènement unique organisé au sein du club sportif.

Elle ajoute que l'acte attaqué, d'une part, reçoit la déclaration environnementale et, d'autre part, impose des conditions complémentaires d'exploitation, de telle manière qu'il ne s'agit que d'un seul acte administratif et qu'en tout état de cause, s'il lui incombait d'introduire directement un recours auprès du Conseil d'Etat à l'encontre de la décision de recevabilité du 31 mars 2021 puisque le recours administratif organisé par l'article 41 du décret du 11 mars 1999 précité ne concerne que la décision imposant des conditions complémentaires d'exploitation, la décision attaquée n'est pas adéquatement motivée en se prononçant sur la recevabilité.

Elle critique l'imposition de conditions complémentaires d'exploitation à l'égard d'un établissement non classé, de telle manière que l'acte attaqué viole l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité. Elle ajoute que le Conseil d'Etat a déjà reconnu à l'autorité de tutelle ou sur recours administratif, le pouvoir de censurer l'acte déféré à son contrôle en raison de l'application qu'il fait de règlements antérieurs illégaux, de telle manière que l'acte attaqué pouvait très bien reconnaître l'illégalité de la décision de première instance et ne rien imposer à l'établissement litigieux, ce qu'il ne fait pas. De la même manière et dès lors que le Conseil d'Etat relève des juridictions visées à l'article 159 de la Constitution, il peut écarter la décision de recevabilité du collège communal et considérer qu'il n'y avait pas lieu d'imposer des conditions complémentaires d'exploitation.

C. Le dernier mémoire

Elle précise qu'il ne résulte pas de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a procédé à une quelconque analyse quant à la nécessité d'imposer des conditions complémentaires d'exploitation ni ne l'a justifiée au regard de la condition de l'insuffisance des conditions intégrales « pour limiter les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement » prescrite par l'article 14, § 5, du décret du 11 mars 1999 précité, ou encore au regard de l'insuffisance des mesures de précaution prises par l'exploitant en vertu de l'article 58, § 2, 1°, du même décret.

Elle en infère que l’auteur de l’acte attaqué n’a pas statué à nouveau sur le dossier en exerçant lui-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. Elle conclut également à l’insuffisance et l’inadéquation de la motivation de l’acte attaqué, en violation des exigences de motivation formelle des actes administratifs.

IV.2. Examen

1. Selon les termes de l’article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d’exercer, en l’espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d’une garantie ou a pour effet d’affecter la compétence de l’auteur de l’acte.

En vertu de cette disposition, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d’influencer le sens de l’acte attaqué, soit l’a privée d’une garantie, soit a eu 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.

2. L’article 14 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d’environnement, alors applicable, dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. La déclaration est envoyée au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle est situé l’établissement.
Par dérogation à l’alinéa 1^{er} : [...].

§ 2. Le Gouvernement arrête la forme et le contenu de la déclaration, ainsi que le nombre d’exemplaires qui doivent être introduits.

§ 3. La déclaration est irrecevable :

1° si elle a été envoyée ou remise en violation de l’article 14, § 1^{er} ;

2° s’il manque des renseignements ou des documents requis en vertu de l’article 14, § 2.

Si la déclaration est irrecevable, l’autorité compétente ou son délégué envoie au déclarant une décision mentionnant les motifs de l’irrecevabilité dans les huit jours à compter de la date de réception de la déclaration.

§ 4. Si la déclaration est recevable, l'autorité compétente ou son délégué en informe le déclarant, le fonctionnaire technique et le collège communal lorsque ceux-ci ne sont pas l'autorité compétente dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle la déclaration a été reçue.

L'autorité compétente ou son délégué informe également le demandeur et le fonctionnaire technique dans le même délai si des conditions complémentaires telles que visées au § 5 sont requises.

§ 5. Lorsque les conditions intégrales ne sont pas prescrites et que les mesures prises par l'exploitant en vertu de l'article 58, § 2, 1^o, du décret sont insuffisantes pour limiter les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement ou pour assurer le bien-être animal, l'autorité compétente peut prescrire des conditions complémentaires d'exploitation dans un délai de trente jours à compter de la date à laquelle la déclaration a été reçue.

Dans le cas visé au § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, l'autorité compétente se consulte avec les autres communes sur le territoire desquelles l'établissement est situé.

Ces conditions complémentaires ne peuvent être moins sévères que les conditions intégrales visées à l'article 5, § 3.

Elles sont applicables durant la période de validité de la déclaration. Elles peuvent être modifiées par l'autorité compétente sur avis du fonctionnaire technique lorsqu'il n'est pas l'autorité compétente.

L'autorité compétente envoie sa décision au déclarant et copie de celle-ci au fonctionnaire technique et au collège communal lorsqu'ils ne sont pas l'autorité compétente dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}. A défaut d'envoi dans ce délai, l'autorité compétente est réputée dispenser l'établissement en projet de conditions complémentaires d'exploitation.

§ 6. La commune et le fonctionnaire technique tiennent un registre des déclarations. Le Gouvernement en détermine la forme et le contenu ».

Il résulte de l'article précité que l'autorité compétente ne peut refuser une déclaration d'établissement et que la seule option qui lui est laissée, est de considérer la déclaration irrecevable pour les motifs énumérés au § 3, alinéa 1^{er}, de cette disposition, ou recevable, moyennant, le cas échéant, l'imposition de conditions complémentaires d'exploitation. En outre, l'autorité est tenue de faire connaître sa décision de recevabilité ou d'irrecevabilité dans un délai de rigueur et, à défaut, le déclarant peut passer à l'exploitation de l'établissement conformément à l'article 15 de ce même décret. S'il n'est pas exclu que l'autorité puisse considérer qu'une déclaration environnementale est irrecevable au motif que le projet en cause ne relève pas de la rubrique considérée, elle n'exerce en principe aucun pouvoir discrétionnaire sur celle-ci. Cet élément différencie fondamentalement la déclaration environnementale du permis d'environnement.

Le premier alinéa de l'article 41 de ce même décret dispose ce qui suit :

« Un recours non suspensif est ouvert au déclarant auprès du Gouvernement contre les décisions visées à l'article 14, § 5 ».

Il ressort de cette disposition que seules les décisions prescrivant les conditions complémentaires d'exploitation visées à l'article 14, § 5, du décret du 11 mars 1999 précité sont susceptibles d'un recours administratif auprès du

Gouvernement wallon, à l'exclusion donc des décisions d'irrecevabilité ou de recevabilité intervenues en amont et visées à l'article 14, §§ 3 et 4, de ce même décret qui, quant à elles, peuvent directement être attaquées au Conseil d'Etat pour autant qu'elles soient de nature à faire grief par elles-mêmes.

3. En l'espèce, la partie intervenante a informé la partie requérante que sa déclaration a été jugée recevable en date du 31 mars 2021 et que des conditions complémentaires d'exploitation lui seront imposées. La partie requérante n'a pas attaqué cette décision de recevabilité lui faisant grief, alors qu'elle estime ne pas exploiter un établissement de classe 3, et a attendu que lui soit notifiée la seconde décision du 8 avril 2021 imposant des conditions complémentaires d'exploitation, pour introduire, à l'encontre de cette seule décision, un recours administratif auprès du Gouvernement wallon sur la base de l'article 41 du décret précité.

Alors que ce recours administratif porte uniquement sur la décision prescrivant des conditions complémentaires d'exploitation, et non sur celle de recevabilité, il repose exclusivement sur le grief pris du non-classement des activités de partie requérante et, partant, de l'irrecevabilité de sa déclaration environnementale. En examinant ce grief et en y répondant, l'autorité de recours a statué *ultra petita* sur la question de la recevabilité de la déclaration dont elle n'était pourtant pas saisie.

4. Comme premier grief, la partie requérante conteste le classement de son activité dans la rubrique 92.32.01 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité et, partant, la qualification de son établissement de classe 3, au motif qu'elle n'organise des projections et concerts qu'à titre accessoire. Dès lors que l'autorité compétente pouvait, au stade de l'examen de la recevabilité de la déclaration, considérer que celle-ci était irrecevable au motif que l'établissement litigieux n'entrait pas dans les établissements visés par la rubrique 92.32.01, il appartenait à la partie requérante d'attaquer immédiatement la décision de recevabilité, sans attendre que lui soit notifiée la décision confirmée par l'acte attaqué, statuant non pas sur la recevabilité de la déclaration mais bien sur les conditions complémentaires d'exploitation imposées à l'établissement litigieux conformément à l'article 41 du décret précité.

Le grief pris de la violation de la rubrique 92.32.01 ne pouvant être dirigé qu'à l'encontre de la décision classant effectivement l'établissement dans une telle rubrique, à savoir la décision de recevabilité de la déclaration de classe 3 du 31 mars 2021 – décision devenue définitive à défaut d'avoir été attaquée dans les délais impartis pour ce faire –, et non à l'encontre de l'acte attaqué, la partie requérante ne justifie pas d'un intérêt à un tel grief qui n'est pas susceptible

d'exercer une influence sur le sens de la décision attaquée, ne prive pas la partie requérante d'une garantie et n'a pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Dans la mesure où ce premier grief porte sur la recevabilité de la déclaration environnementale de la partie requérante et non sur les conditions complémentaires d'exploitation qui lui ont été imposées, il est irrecevable.

5. Comme second grief, la partie requérante critique le défaut d'analyse par l'autorité de recours de la nécessité d'imposer des conditions complémentaires d'exploitation et l'insuffisance de la motivation de l'acte attaqué sur ce point. Elle ne précise toutefois pas en quoi ces conditions lui font grief.

Lorsque le ministre statue sur un recours introduit à l'encontre des conditions complémentaires imposées par le collège communal à la suite d'une déclaration de classe 3 au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, il exerce une compétence de réformation.

En l'espèce, après avoir relevé que le demandeur « organise des concerts occasionnellement », que « cette activité de “concerts” est distincte de l'activité du club de sports », que « l'événement Risk mentionne également des activités intérieures et extérieures », que « l'arrêté querellé vise expressément non pas le centre sportif mais bien les activités occasionnelles de concerts » et que « la décision querellée mentionne bien le nombre de concerts par an, ainsi que les heures », l'acte attaqué confirme les conditions établies par la décision communale du 8 avril 2021 et, ce faisant, décide nécessairement de reprendre à son compte l'ensemble des motifs et du dispositif de cette décision de première instance.

Les motifs de celle-ci sont libellés comme suit :

- « Considérant que les conditions intégrales ne sont toujours pas émises par le Gouvernement wallon pour ce type d'établissement ;
- Considérant les réglementations en vigueur en matière de SABAM et de rémunération équitable ;
- Considérant la possibilité pour le Collège communal d'émettre des conditions complémentaires, en vertu de l'article 14 du décret relatif au permis d'environnement ;
- Considérant que l'activité principale du site est un club de sport et qu'il n'a pas vocation première à l'organisation de concerts ; qu'afin de permettre d'évaluer le respect de la législation en matière de bruit et la compatibilité de cette activité avec le reste des activités sonores également ; l'exploitant fait réaliser une étude d'incidence acoustique par un expert agréé à ses frais, et le cas échéant, de mettre en œuvre les recommandations formulées dans celle-ci ; que ladite étude devra être transmise à l'administration communale dès réception par l'exploitant et que tant que la réalisation de cette étude n'est pas faite et mise en œuvre si nécessaire, aucun concert ne sera autorisé ;
- Considérant que le Collège décide d'user de cette faculté ;

Attendu que l'exploitant a été averti de cette possibilité ».

Quant à la décision de recevabilité de la déclaration du 31 mars 2021 qui a averti la partie requérante que « des conditions complémentaires vont [lui] être imposées », comme déjà relevé dans l'examen du premier grief, elle est définitive à défaut d'avoir été attaquée par la partie requérante.

Il ressort ainsi de ce qui précède que l'auteur de l'acte attaqué confirme la décision communale qui admet la nécessité d'imposer des conditions complémentaires d'exploitation vu l'inexistence des conditions intégrales « pour limiter les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement ou pour assurer le bien-être animal ».

L'analyse et les motifs de cette décision communale de première instance n'étant, qui plus est, pas contestés par la partie requérante dans son recours administratif, celle-ci se limitant à remettre en question le classement de son activité alors même qu'elle est l'auteur de la déclaration, l'acte attaqué ne devait pas faire l'objet d'une motivation spécifique sur ce point. L'étendue de la motivation formelle dépend en effet des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative, ce qui est le cas en l'espèce de la nécessité d'imposer des conditions complémentaires d'exploitation.

L'auteur de l'acte attaqué ne devait pas plus motiver l'acte attaqué au regard de l'insuffisance des mesures de précaution prises par l'exploitant en vertu de l'article 58, § 2, 1°, du décret précité, la partie requérante n'ayant pas mentionné l'existence de telles mesures dans sa déclaration. Elle n'invoque d'ailleurs pas leur existence dans ses écrits de procédure.

La motivation de l'acte attaqué est adéquate et suffisante à cet égard. L'erreur manifeste d'appréciation n'est pas établie.

6. Le second grief n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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 requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 juin 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Laure Demez