

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

n° 254.923 du 27 octobre 2022

A. 236.196/XV-5043

En cause : **DENDIEVEL** Sandrine,
ayant élu domicile
Candelestraat, 16
8510 Rollegem,

contre :

- 1. la commune de Bernissart**, représentée
par son collègue communal,
- 2. le bourgmestre de la commune de Bernissart**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue de Fré, 229
1180 Bruxelles,
- 3. la Présidente de l'« association sans but lucratif
CAMPING ISABELLE PLANCQ ».**

I. Objet de la requête

Par une requête introduite 7 avril 2022, Sandrine Dendievel demande l'annulation de « l'arrêté de police du 1^{er} avril 2022 de Monsieur le Bourgmestre Roger Vanderstraeten ainsi que l'annulation de la décision de Madame Plancq Isabelle de la fermeture du camping pour travaux au bâtiment central (sanitaire buvette) ».

Par une requête introduite le 10 mai 2022, la requérante demande la suspension de l'exécution de « l'arrêté de police émis par le bourgmestre en date du 30 mars 2022 ».

II. Procédure

Les première et deuxième parties adverses ont déposé une note d'observations et le dossier administratif.

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.

Par une ordonnance du 15 septembre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 11 octobre 2022 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Lawi Orfila, *loco* M^e Philippe Levert, avocat, comparaisant pour les deux premières parties adverses, a été entendue en ses 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

1. Le 1^{er} février 2021, Sandrine Dendievel et Roger Vandersrtraeten, alors président de l'ASBL du camping « Le Préau » et bourgmestre de la commune de Bernissart, signent un contrat de location d'un emplacement (emplacement n° 25) à l'année dans le camping.

Ce camping se compose d'un ensemble de 228 parcelles et comporte notamment un bureau d'accueil, un bloc sanitaire, un chalet ainsi qu'une plaine de jeux. Selon l'article 2 du règlement d'ordre intérieur, le camping est fermé chaque année du 1^{er} novembre au 31 mars.

2. À la suite d'une visite effectuée sur place le 3 janvier 2022, l'ASBL Vinçotte dresse un rapport de contrôle périodique de l'installation de gaz concluant que « le contrôle d'étanchéité sur toute l'installation n'a pas donné satisfaction » et que « l'installation n'est pas conforme aux documents de base de [son] examen ».

3. Le 21 janvier 2022, la zone de secours de Wallonie Picarde émet un avis « de prévention incendie et panique », dont la conclusion se lit comme il suit :

« [À la suite de] la visite effectuée en date du 18/01/2022 et après avoir analysé les différents documents et informations portés à notre connaissance, nous estimons que l'établissement ne répond pas de manière satisfaisante à la réglementation applicable et aux règles de bonne pratique en matière de sécurité incendie. Aussi, la zone de secours remet rapport de prévention défavorable. Compte tenu de la gravité des manquements relevés, la zone de secours estime que la poursuite de l'exploitation de l'établissement ne devrait pas être autorisée par le bourgmestre tant qu'ils n'auront pas été levés ».

4. Le 25 mars 2022, Isabelle Plancq adresse aux locataires des emplacements du camping un courrier leur annonçant le report de l'ouverture prévue le 1^{er} avril à une date ultérieure, en raison du retard des travaux de la toiture du bâtiment central, de son insalubrité et de la fermeture du réseau électrique pour effectuer des travaux sur celui-ci.

Il s'agit du second acte attaqué.

5. Le 30 mars 2022, l'inspecteur principal de la zone de police 5321 dresse le rapport suivant :

« Rapport

Le 30.03.2022 à 13.00 heures,

Nous, D.F., Inspecteur principal,
exposons :

Nous avons l'honneur de porter à la connaissance de Monsieur le 1^{er} Commissaire Divisionnaire/Chef de Corps les renseignements suivants :

[...] Suite à votre demande, je me suis rendu en compagnie du commissaire E. au camping du Préau, sur place nous avons eu contact avec le gérant du camping L.A. qui nous confirme que les sanitaires sont dans un état déplorable.

Lors de notre passage, une société est en train d'effectuer les travaux de réparation de la toiture du bloc sanitaire et de la buvette.

Dans le bâtiment, nous avons pu constater que celui-ci est dans un état d'hygiène lamentable et que des champignons et traces d'humidité se retrouvent dans toutes les pièces.

Dans les douches hommes, nous constatons que le plafond est recouvert de taches d'humidité, que des infiltrations sont visibles à tel point qu'un seau a été installé pour retenir l'eau. Nous constatons également la présence de salpêtre à même le sol. De la verdure commence à s'installer au niveau des coupoles de toiture.

L'accès aux douches des dames a été condamné et je comprends le pourquoi, il y a plus de végétation sur le mur que de peinture.

L'accès à la douche pour personne handicapée est également fermé, par la force des choses car la serrure ne fonctionne plus.

En ce qui concerne le lavoir et le local pour la vaisselle, il n'y a aucun mot pour les décire, les photos parlent d'elles-mêmes !

Les toilettes ne sont plus accessibles car là aussi, l'humidité et les champignons sont présents au niveau des plafonds.

Au vu des photos, jointes en annexe, vous comprendrez l'ampleur de la situation. Je ne suis pas médecin mais il serait criminel de laisser ce bâtiment accessible au public.

En outre, L. A. nous confirme que la conduite de gaz rejoignant la chaufferie aurait une petite perte selon les pompiers.

Rapport clos le 30.03.2022.

Dont acte,

D. F.

Inspecteur principal ».

Ce rapport est accompagné de diverses photos.

6. Le 30 mars 2022, le bourgmestre de la commune de Bernissart adopte un arrêté de fermeture du camping. Il s'agit du premier acte attaqué, rédigé comme suit :

« Le Bourgmestre,

Vu les articles 133 et 135.1 de la Nouvelle Loi communale

Vu le Décret du parlement wallon du [18] décembre 2003 relatif aux établissements d'hébergement touristique modifié par le décret relatif à l'organisation du tourisme du 27 mai 2004;

Vu l'AGW du 9 décembre 2004 portant exécution du décret du 18 décembre 2003 précité;

Vu le décret du conseil de la Fédération Wallonie-Bruxelles du 4 septembre 1991 relatif au caravanage, tel que modifié par le décret du 18 décembre et l'arrêté du 9 décembre précité;

Vu le RGIE (Règlement Général sur les Installations Électriques);

Vu l'Arrêté du Gouvernement Wallon du 21/10/2004 relatif à la présence de détecteurs d'incendie dans les logements;

Vu l'Arrêté Royal du 17/06/1997 concernant la signalisation de sécurité et de santé au travail;

Vu le RGP (Règlement Générale de Police) de la zone;

Vu le rapport de prévention incendie et panique de la zone de secours Wallonie Picarde lequel, suite à une visite en date du 18/01/2022, informe l'administration communale qu'un rapport défavorable est rédigé suite à la gravité des manquements relevés;

Vu le rapport de contrôle périodique d'une installation de gaz par la société Vinçotte qui relève un problème d'étanchéité sur l'installation de gaz;

Vu la réunion s'étant tenue entre la responsable de l'ASBL et les autorités communales en vue de déterminer les mesures à prendre dans le cadre de la sécurisation des lieux;

Considérant l'urgence et le risque sécuritaire que présente l'état déplorable actuel des installations;

Considérant que, compte tenu de ce qui précède, la présence de personnes à l'intérieur du camping représente un danger pour leur propre sécurité et que dès lors, les risques doivent être limités;

Considérant qu'il est nécessaire, d'ordonner immédiatement les mesures préconisées de fermeture qui s'avèrent indispensables sur le plan de la sécurité publique;

Considérant qu'il revient aux communes de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police et notamment de préserver la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques et qu'il convient de réagir chaque fois que la situation le requiert par des mesures appropriées;

Considérant que la situation actuelle présente un risque et un danger immédiat pour la sécurité publique et la santé publique;

Considérant qu'il appartient au bourgmestre de prendre les mesures ponctuelles nécessaires au maintien de l'ordre public et de la sécurité publique;

Arrête

Art. 1 : À partir de ce vendredi 1^{er} avril 2022 à 00:00hrs et jusqu'au moment où un rapport favorable sera rédigé et remis par la zone de secours Wallonie Picarde, l'accès au camping du Préau, sis à 7320 Bernissart, rue des Préaux, n° 1c sera totalement interdit et ledit établissement devra fermer ses portes.

Art. 2 : les autorités communales et les services de police sont chargés de faire appliquer le présent arrêté.

Art. 3 : l'Arrêté sera placé aux endroits habituellement réservés pour l'affichage des arrêtés de police. Il sera apposé à hauteur de l'entrée du camping concerné.

Art. 4 : Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement et sera affiché aux emplacements habituellement prévus pour les notifications officielles.

Art. 5 : Chaque fois que le Bourgmestre estimera que la situation le requiert en vue de préserver la sécurité publique, il pourra adopter des mesures complémentaires dans un nouvel arrêté;

Art. 6 : En vertu des articles 14 et 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en suspension et en annulation de la présente décision peut être porté devant le Conseil d'État, pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir dans les 60 jours à compter de sa publication. Ce recours est introduit au moyen d'une requête signée par la partie ou un avocat inscrit au tableau de l'ordre des avocats adressée par recommandé au Conseil d'État, rue de la science 33 à 1040 Bruxelles.

Ainsi arrêté à Bernissart le 30 mars 2022.

[...] ».

7. Le 26 avril 2022, une réunion est organisée à l'initiative de l'intercommunale IPALLE, en présence du bourgmestre et d'un représentant de la commune au sujet des travaux de mise en conformité électrique du camping. Selon ce rapport, la fin des travaux « ne pourrait s'envisager avant la fin d'année », étant entendu que « dans les faits et en fonction du périmètre d'études et des possibilités de financements, ce délai sera de minimum 6 à 12 mois supplémentaires, voire plus ».

IV. Mise hors de cause du bourgmestre

Les première et deuxième parties adverses considèrent que le bourgmestre est intervenu comme organe de la commune de Bernissart et demandent, par conséquent, sa mise hors de cause, conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État.

Lorsque le bourgmestre agit dans l'exercice des compétences qu'il tient de la Nouvelle loi communale, il le fait en qualité d'organe de la commune et doit effectivement être mis hors de cause.

Il y a lieu de faire droit à la demande de mise hors cause de la deuxième partie adverse.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Exception soulevée par la première partie adverse

La première partie adverse considère que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué dès lors qu'il n'émane pas d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En outre, elle fait valoir que la décision de postposer la réouverture du camping est de nature purement contractuelle et échappe à la compétence du Conseil d'État. Elle estime, en effet, que le droit de la partie requérante d'occuper un emplacement résulte du contrat de location qu'elle a signé le 1^{er} février 2021 et qu'il s'agit d'un contentieux qui a trait à l'exécution de ce contrat. Elle se réfère à cet égard à l'article 21 du règlement d'ordre intérieur du camping auquel le contrat de location renvoie.

V.2. Appréciation

Sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte dont le Conseil d'État peut connaître est celui qui modifie l'ordonnancement juridique.

En l'espèce, le second acte attaqué a pour objet « la décision de Madame Planck Isabelle de la fermeture du camping pour travaux au bâtiment central (sanitaire et buvette) ». Une lecture bienveillante de la requête permet de l'interpréter comme étant dirigée contre la décision de reporter l'ouverture du camping à une date indéterminée.

La commune de Bernissart est propriétaire du camping « Le Préau ». Elle précise dans ses écrits que la gestion du camping a été confiée en 2013 à

l'ASBL « Camping du Préau », dont Madame Isabelle Plancq est la Présidente, actuellement déléguée à la gestion journalière.

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si l'ASBL « Camping du Préau » peut être qualifiée d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il faut constater que le second acte attaqué concerne l'exécution du contrat conclu entre la requérante et cette association.

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du litige dont l'objet réel et direct est de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation contractuelle dans le chef de l'association.

Le Conseil d'État n'est donc pas compétent pour connaître du recours, en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué.

VI. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le recours est manifestement irrecevable.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen de la requête se lit comme suit :

- « * 1^{er} moyen de violation de
Monsieur le bourgmestre Roger Vanderstraeten
- Par conversation internet nous dit qu'il ne s'occupe pas du camping pourtant il prend un arrêté de police au 1^{er} avril 2022
- Que cela l'article 41 de 2^{ème} résidence nous pouvons jouir de notre bien quand on le veut. D'ailleurs Monsieur le bourgmestre a déjà envoyé les invitations à payer pour cette année 2022 à payer avant fin mars 2022
* Que ledit bâtiment central n'affecte en rien nos caravanes donc l'excuse de fermer pour les travaux de ce dit bâtiment sont nulles et non avenu ».

VII.2. Appréciation

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, toute requête doit contenir un exposé des moyens, et par conséquent indiquer avec une précision suffisante la ou les règles de droit qui auraient été

violées par la décision contestée ainsi que la manière dont elles auraient été méconnues.

Un moyen consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine.

À défaut, pour la requérante, d'indiquer la règle de droit ou le principe général qui aurait été méconnu en l'espèce, et la manière dont il l'aurait été, le moyen est manifestement irrecevable.

VIII. Deuxième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen de la requête est formulé comme suit :

- « * 2^{ème} moyen de violation de
- Madame Plancq Isabelle, présidente de l'ASBL le camping du Préau
- lettre non officielle datée du 25/3/22 pour informer de la fermeture du camping
 - Explique bien en long et en large que la fermeture du camping est due aux travaux du bâtiment central (sanitaire) donc indépendant de nos terrains de caravane
 - qu'une manifestation des campeurs s'est déroulée ce samedi 2 avril devant le camping et que Mme la Présidente de l'ASBL ne sait répondre à aucune de nos questions (date de travaux, réouverture du camping ...). Que celle-ci dit que c'est Monsieur le Bourgmestre qui décide
 - Que c'est un jeu de balle entre la Présidente de l'ASBL du camping et Monsieur le Bourgmestre car nous n'avons aucune réponse possible des 2 côtés.
 - Que des subsides de la Région wallonne ont été octroyés pour ces dits travaux en 2018 mais que rien n'a été fait à l'époque
 - Que lesdits travaux ont également inscrits au moniteur belge en 2021 mais n'ont pas été faits
 - Que malgré le mauvais rapport des pompiers, Mme la Présidente de l'ASBL a permis l'ouverture de l'électricité dès le 1^{er} mars pour effectuer entretien de nos terrains et caravanes pour l'ouverture le 1^{er} avril. Une promesse orale avait été faite par celle-ci que les travaux allaient être réalisés pendant la fermeture du camping du 1^{er} novembre au 31 mars et que rien n'a bougé

- Que Mme la Présidente de l'ASBL nous empêche l'accès à nos caravanes pour aérer ou vérifier l'état de nos caravanes car le chef de camp a démissionné donc plus de surveillance alors
- Que l'électricité du bâtiment central a été coupé et que le gaz du bâtiment central a été coupé à la rue. Si l'on ne respecte pas l'interdiction, celle-ci a donné des carte-barrière à la police pour constater et verbaliser alors que nous avons tous pour des milliers d'euro dans ce camping

Par conséquent, le moyen est fondé ».

VIII.2. Appréciation

Ce second moyen est dirigé contre le second acte attaqué.

Comme il a été exposé au point V.2., le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours, en tant qu'il est dirigé contre la décision de reporter la date d'ouverture du camping à une date indéterminée. Par voie de conséquence, le moyen dirigé contre cet acte est irrecevable.

De surcroît, le second moyen de la requête n'indique pas quelle est la règle de droit ou le principe général qui aurait été méconnu, en l'espèce, ni en quoi cette règle ou ce principe l'aurait été.

Il est donc manifestement irrecevable.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

Le rejet du recours en annulation entraîne, par voie de conséquence, celui de la demande de suspension.

IX. Indemnité de procédure

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros à la charge de la partie requérante.

La partie adverse ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il y a lieu de faire droit à sa demande.

Toutefois, le montant sollicité correspondant au montant de base majoré de 20 %, il y a lieu, en vertu de l'article 67, § 2, alinéa 3, du de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, d'accorder à la partie adverse une indemnité de procédure limitée

au montant de base de 700 euros, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent, précité.

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

Article 1^{er}.

La requête en annulation et la demande de suspension sont rejetées.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 44 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la première partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 27 octobre 2022, par :

Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Élisabeth Willemart