

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

n° 257.056 du 4 juillet 2023

A. 239.416/XV-5496

En cause : **la société à responsabilité limitée**
ESTAIM PADEL CLUB,

ayant élu domicile chez
M^e Benoît CAMBIER, avocat,
avenue Winston Churchill, 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

la commune d'Estaimpuis,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Mathieu LAVENS, avocat,
boulevard Léopold, 114/1
7500 Tournai.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 23 juin 2023, la société à responsabilité limitée Estaim Padel Club demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté pris le 14 juin 2023 par le bourgmestre de la commune d'Estaimpuis, qui n'autorise la pratique du padel qu'entre 10h00 et 19h00 du lundi au samedi et entre 10h00 et 13h00 le dimanche ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 26 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 juillet 2023.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

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

M^{es} Benoît Cambier et Antoine Herinckx, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Mathieu Lavens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, 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

Le dossier administratif déposé par la partie adverse ne comporte que l'acte attaqué ainsi qu'un échange de courriers électroniques du 22 février 2023 au sujet d'un précédent arrêté du bourgmestre.

Dans sa requête, la partie requérante expose les faits comme il suit (les références aux pièces sont négligées), sans être contredite par la partie adverse :

« 1. Le 22 février 2021, le conseil communal d'Estaimpuis donne son accord pour la conclusion d'un bail emphytéotique pour l'exploitation de trois terrains de padel sur un terrain communal :

“Un projet de création de 3 terrains de paddle et d'un local de stockage sur le terrain communal situé rue Moulin Masure, derrière le parking du complexe sportif et à côté du terrain de dressage canin a reçu l'accord de principe du collège communal en date du 30.01.2021. En raison des investissements à réaliser pour l'installation de ces infrastructures, les initiateurs du projet doivent disposer d'un droit réel sur le terrain en vue de les assurer de pouvoir jouir des biens durant une période déterminée mais suffisamment longue. Le terrain sera mis gratuitement à disposition en contrepartie de la prise en charge totale des investissements par les promoteurs. Dès lors, le Conseil est invité à approuver la signature d'un bail emphytéotique d'une durée de 27 ans avec les initiateurs du projet et le projet de bail rédigé par le notaire [A.H.]”.

2. Le 12 mars 2021, une demande de permis d'urbanisme est introduite par Monsieur [B.A.] pour le compte de la SRL Estaim Padel Club pour la construction de trois terrains de padel, dont deux couverts, sur le bien sis rue Moulin Masure 9 à 7730 Estaimpuis.

3. Le 1^{er} octobre 2021, le Fonctionnaire délégué délivre à la SRL Estaim Padel Club un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de trois terrains de padel, dont deux couverts.

Le permis relève notamment que :

“Considérant que le projet se situe principalement en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur de référence, zone prévue pour recevoir ce type d'infrastructure sportive ; les terrains s'inscriront d'ailleurs dans la continuité des installations existantes du complexe sportif communal, de la piscine communale, du terrain de foot et du club canin”.

Lors de la procédure d'octroi de ce permis, aucune réclamation ni observation n'est émise à l'égard du projet.

4. Le 27 janvier 2022, Madame [B.] introduit un recours en annulation au Conseil d'État contre ce permis (A. 235.561).

Madame [B.] est devenue propriétaire d'un terrain situé à côté des terrains de padel après leur construction.

5. Par citation du 4 mars 2022, Madame [B.], introduit une procédure judiciaire à l'encontre de la SRL Estaim Padel Club devant le Tribunal de première instance du Hainaut, Division Tournai.

Dans le cadre de cette procédure, elle demande dans ses conclusions de synthèse du 30 janvier 2023, à titre principal de condamner la SRL Estaim Padel Club “à supprimer les trois terrains de padel, dont les deux couverts (remise en "pristin état"), situés sur un bien sis rue Moulin Mazure, 9 à 7730 Estaimpuis et cadastré, section A, n° 567E3, endéans les six mois de la signification du jugement à intervenir”.

6. À partir de la fin du mois de mars 2022, les terrains sont exploités.

Le site ne contient pas d'autres infrastructures que les terrains et le local de stockage. Aucun vestiaire, buvette, terrasse, lieu de restauration intérieur ou extérieur n'est prévu.

7. Le 6 avril 2022, la commune d'Estaimpuis et la SRL Estaim Padel Club, représentée par M. [N.B.A.], concluent un bail emphytéotique relatif “à une parcelle de terrain située rue Moulin cadastrée section A n° 567/F3/P0000, à 7730 Estaimpuis”.

Ce bail prend cours le 1^{er} décembre 2021 pour se terminer de plein droit le 30 novembre 2048.

Il est précisé, à propos de la destination du bien, que :

“Interpellé à propos de la destination qu’il entend assigner au bien, l’emphytéote, représenté comme dit, déclare qu’il entend l’affecter à usage récréatif.

[...]

Le Tréfoncier prend acte de cette déclaration”.

8. Le 22 février 2023, le bourgmestre de la commune d’Estaimpuis adopte un arrêté réglementant les horaires d’ouverture de l’Estaim Padel Club comme suit :

“À partir du 27 février 2023, la pratique du Padel sera autorisée sur les terrains de Padel situés à la rue Moulin Masure 7 à 7730 Estaimpuis uniquement du dimanche au jeudi de 9h00 à 20h30 et du vendredi au samedi de 9h00 à 22h00 et ce, pour une période de trois mois, sous réserve d’une décision du tribunal de 1^{ère} instance dans l’affaire opposant les gérants de l’ASBL Estaim Padel Club aux riverains desdits terrains endéans ces trois mois”.

Cet arrêté est motivé comme suit :

“Vu les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ;

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 les terrains de Padel situés à la rue Moulin Masure 7 à 7730 Estaimpuis, derrière le complexe sportif et exploités par l’ASBL Estaim Padel Club ;

Considérant les plaintes reçues de la part de riverains desdits terrains”.

9. Le 5 juin 2023, le bourgmestre de la commune d’Estaimpuis adopte un nouvel arrêté prolongeant l’arrêté du 22 février 2023 jusqu’au 18 juin 2023.

10. Le 14 juin 2023, le bourgmestre de la commune d’Estaimpuis adopte l’arrêté suivant, réglementant à nouveau les horaires d’ouverture de l’Estaim Padel Club :

“Vu les articles 133 alinéa 2 et 135§2 de la Nouvelle loi communale ;

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 les terrains de Padel situés à la rue Moulin Masure 7 à 7730 Estaimpuis, derrière le complexe sportif et exploités par l'ASBL Estaim Padel Club ;

Considérant les plaintes reçues de la part de riverains desdits terrains,

Arrête :

1°) À partir du 16 juin 2023, la pratique du Padel sera autorisée sur les terrains de Padel situés à la rue du Moulin Masure 7 à 7730 Estaimpuis uniquement du lundi au samedi de 10h00 à 19h00 et les dimanches et jours fériés de 10h à 13h et ce, pour une période de trois mois”.

Il s'agit de l'acte attaqué ».

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué. [...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête. [...]

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er} ».

Conformément au paragraphe 1^{er}, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est

incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Urgence et extrême urgence

V.1. Exposé de la partie requérante

Au titre de l'urgence et de l'extrême urgence, la partie requérante fait valoir que « l'urgence de la situation est telle qu'elle ne pourrait pas être traitée par le biais de la procédure en annulation/suspension ordinaire » et qu'« attendre l'issue de la procédure en annulation/suspension ordinaire entraînerait un préjudice très important pour la SRL Estaim Padel Club, et pourrait même conduire à sa faillite ».

Elle expose que, conformément à ses statuts, le Club exploite son infrastructure dans le but de promouvoir la pratique du padel et de rendre ce sport le plus accessible possible aux riverains de la commune d'Estaimpuis. Elle indique qu'en conséquence, en 2022, la cotisation au club était gratuite pour les joueurs de moins de 16 ans et pour les Estaimpuisiens et qu'en 2023, cette cotisation est toujours gratuite pour les joueurs moins de 16 ans et est de 15 euros pour les Estaimpuisiens. Elle précise que le prix de la location d'un terrain pour 1h30 s'élève à 6 euros par personne. Elle ajoute que, depuis le début des activités en mars 2022, le Club compte 461 membres, plusieurs équipes d'interclub ainsi qu'une liste d'attente de 78 personnes.

Elle expose que, pour installer les trois terrains de padel, elle a dû réaliser un investissement s'élevant à 350.000 euros, financé par trois prêts de 90.000 euros, 100.000 euros et 98.000 euros, soit un total de 288.000 euros. Elle indique, pièces à l'appui, qu'elle doit rembourser 800,92 euros par mois pour le premier, 1.034,96 euros par mois pour le deuxième et 923,85 euros par mois pour le troisième, soit un total de 2.759,73 euros par mois. À ces mensualités, elle ajoute les charges fixes qu'elle détaille (internet, système de réservation, système de paiement worldline, banque, comptable, assurances, ...), pour un montant de 1.006 euros par mois. Le total de ces charges s'élève donc à 3.765,73 euros par mois.

Elle fait valoir que terrains sont majoritairement exploités en fin de journée, plus précisément après 19h, soit après les heures de bureau et l'explique par le fait que « l'énorme majorité des joueurs ne sont pas disponibles en journée, particulièrement en semaine ». Elle ajoute qu'en week-end, le taux de fréquentation est plus équitablement réparti sur la journée, avec un fort taux d'occupation le

dimanche avant 10h30. Elle en déduit que l'acte attaqué « vient précisément interdire la pratique du padel durant les horaires les plus fréquentés ». Elle expose, chiffres à l'appui, que lors de l'application de l'arrêté du bourgmestre du 22 février 2023, qui prévoyait des plages horaires plus souples que celles imposées par l'acte attaqué, le chiffre d'affaires a diminué pour les mois de mars, avril et mai 2023.

Elle déduit de ce qui précède que « l'acte attaqué équivaut en réalité à une interdiction quasiment totale d'exploiter le Club, les seuls horaires pouvant encore être exploités étant, de loin, les moins fréquentés », qu'« une application des horaires particulièrement restrictifs imposés par l'acte attaqué entraînerait une perte financière d'au moins 66 % [de son] chiffre d'affaires [...], soit une perte de l'ordre d'au moins 2.500 euros/mois » et qu'« une telle situation aurait des conséquences économiques et financières irrémédiables pour la partie requérante, qui ne serait plus en mesure de rembourser les mensualités de ses prêts et de couvrir ses frais mensuels ». Elle conclut qu'« attendre l'issue d'une procédure en annulation/suspension ordinaire entraînerait donc [sa] faillite ».

Elle expose ensuite qu'elle « est bien partie pour remplir les objectifs [de son plan financier] ». Elle commente le bilan de 2022 en précisant que la perte subie la première année n'est pas anormale et s'explique par le fait que les rentrées n'ont eu lieu que pendant neuf mois d'exploitation effective alors que les amortissements et charges couvrent l'ensemble de l'année. Elle ajoute que le bilan au 31 mars 2023 « révèle [qu'elle était], avant l'adoption des arrêtés du 22 février 2023 et du 14 juin 2023, bien partie pour atteindre l'objectif fixé par le plan financier ». Elle relève une diminution du chiffre d'affaires dès le mois de mars 2023, mais affirme qu'« une simple projection sur l'ensemble de l'année suffit à démontrer que, en l'absence d'arrêtés restreignant les horaires de manière injustifiée, la partie requérante était totalement en mesure d'atteindre l'objectif d'un chiffre d'affaires de 59.097,60 euros fixé par le plan financier ».

Elle en déduit que « cette mesure, qui équivaut à un ordre de fermeture, intervient au moment où [elle] s'est lourdement endettée pour réaliser ses installations et est en plein développement ». Elle avance qu'elle est une « jeune société prometteuse [...] dont l'équilibre financier est naturellement encore fragile ». Elle précise que « son fonctionnement et son avenir sont liés à ses membres » et craint que les horaires imposés par l'acte attaqué n'entraînent une perte durable et définitive d'un grand nombre de joueurs et en empêchent d'autres de découvrir le Club.

Elle conclut que « le respect des nouveaux horaires aurait pour conséquence qu'[elle] ne serait plus en mesure de faire face à ses frais mensuels et s'expose, dès lors, à une mise en faillite à la demande de ses créanciers, ce

d'autant qu'en cas de non-paiement des mensualités, c'est l'intégralité des prêts (288.000 euros) qui devient immédiatement exigible ».

Elle explique qu'il n'y a, sur le site sur lequel les terrains sont exploités, ni buvette ni terrasse ni lieu de restauration intérieur ou extérieur dont elle aurait pu tirer un revenu.

Enfin, elle observe qu'une demande en suspension ordinaire ne serait pas compatible avec l'urgence de la situation puisque l'acte attaqué cessera de produire ses effets trois mois après son entrée en vigueur, soit le 16 septembre 2023, sous réserve de renouvellement.

Au titre de la diligence à agir, elle considère avoir fait preuve de la plus grande diligence pour introduire son recours au Conseil d'État.

Elle expose avoir pris connaissance de l'acte attaqué le 14 juin 2023, avoir consulté un avocat le 15 juin 2023, avoir consulté le jour même son assurance protection juridique et avoir obtenu la confirmation d'une prise en charge des frais le 20 juin 2023. Elle rappelle que la demande de suspension d'extrême urgence est introduite 10 jours calendrier ou 8 jours ouvrables après la prise de connaissance de l'acte attaqué et 4 jours après l'accord de l'assureur de prendre en charge le sinistre.

V.2. Note d'observations

La partie adverse soulève l'irrecevabilité de la demande introduite en extrême urgence. Elle fait valoir qu'elle n'a pas pris une décision de fermeture mais que, vu les griefs formulés par plusieurs riverains à cause des nuisances sonores, elle a temporairement adopté une limitation des heures d'ouverture, afin de trouver un équilibre dans l'intérêt tant des exploitants que des riverains. Elle avance que l'on peut comprendre que des nuisances sonores jusque 22h00 ne sont pas acceptables en semaine que ce soit pour les personnes qui travaillent ou pour leurs enfants en bas âge et qu'il en va de même pour le dimanche après-midi.

Selon elle, le préjudice financier n'est pas démontré et ne peut servir à recourir à une procédure en extrême urgence. Elle estime que la partie requérante détaille ses charges sans faire état de son chiffre d'affaires ni d'un éventuel impact sur celui-ci. Elle considère que la simple référence à un plan financier, peut être inatteignable dès le départ, ne démontre pas l'existence d'un préjudice ou d'un dommage. Elle relève qu'aucun rapport de comptable ou de réviseur n'est communiqué. Elle estime qu'aucun impact sur l'exploitation n'est démontré.

Elle affirme que « la partie requérante n'applique pas le règlement malgré la connaissance de son contenu depuis 15 jours ». Elle observe que les comptes annuels de la partie requérante ne sont pas publiés. Selon elle, il n'est pas démontré que la limitation des heures de pratique du sport affecterait gravement le fonctionnement de la partie requérante.

Elle observe qu'aucun recours n'a été introduit à l'encontre des deux premiers arrêtés et indique qu'à l'inverse, la partie requérante a explicitement accepté la limitation des heures d'exploitation.

Enfin, elle estime que la partie requérante a particulièrement tardé pour introduire son recours et que ce retard ne peut être imputé à une éventuelle intervention de l'assureur.

V.3. Appréciation

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence.

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

En l'espèce, la partie requérante fait essentiellement valoir un préjudice économique.

Une atteinte aux intérêts économiques et financiers d'un requérant est, en principe, réparable, dès lors qu'un tel préjudice peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte

attaqué. Il n'en va autrement que si le requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais.

La partie adverse a motivé l'octroi du bail emphytéotique, le 22 février 2021, par le fait qu'« en raison des investissements à réaliser pour l'installation de ces infrastructures, les initiateurs du projet doivent disposer d'un droit réel sur le terrain en vue de les assurer de pouvoir jouir des biens durant une période déterminée mais suffisamment longue ».

Des investissements importants ont effectivement été consentis et trois emprunts ont été souscrits, dont la charge mensuelle s'élève, selon les pièces produites par la partie requérante, à 2.759,73 euros. A la charge de ces emprunts s'ajoute celle des charges fixes, que la partie requérante détaille et qu'elle chiffre à 1.006,44 euros par mois.

Il résulte des pièces comptables déposées par la partie requérante que sa situation financière, au début de ce second exercice d'exploitation, demeure précaire et il n'est pas contestable que son équilibre financier dépend de la fréquentation des terrains de padel, qui constitue sa seule source de rentrées financières.

Il ressort également des pièces déposées par la partie requérante que le taux d'occupation des terrains est, de loin, le plus élevé les soirs de semaine après 17h30 et les dimanches matin de 9h00 à midi et, dans une moindre mesure, les vendredis soir, samedis matin, samedis soir et dimanches soir. L'acte attaqué interdit donc la pratique du padel à des heures de haute affluence.

L'exécution de l'arrêté litigieux impose ainsi une importante restriction de l'activité de la partie requérante, avec pour conséquence vraisemblable une baisse conséquente de son chiffre d'affaires de nature à compromettre sa viabilité.

La condition d'urgence est remplie.

La partie requérante indique avoir pris connaissance de l'acte attaqué par un courriel du 14 juin 2023. En agissant neuf jours après la notification de l'acte, elle a fait preuve de la diligence requise pour agir en extrême urgence.

L'imminence du péril est également démontrée dès lors que l'acte attaqué limite les horaires d'exploitation du club pour une durée de trois mois à compter du 16 juin 2023. Le délai de traitement de l'affaire en référé ordinaire est *a*

priori incompatible avec le délai dans lequel une décision doit intervenir pour prévenir une atteinte aux intérêts de la requérante.

Les conditions de l'extrême urgence sont également réunies.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation du principe général d'audition préalable (*audi alteram partem*), des droits de la défense, des principes de bonne administration, dont le devoir de prudence et de minutie ».

Dans une première branche, elle fait valoir que la partie adverse a violé le principe général d'audition et ses droits de la défense dès lors qu'elle ne l'a pas convoquée, ni auditionnée préalablement à l'adoption de l'acte attaqué et ne lui a pas permis d'accéder au dossier sur la base duquel l'arrêté a été pris.

Elle indique que l'arrêté du bourgmestre du 22 février 2023, limitant les horaires d'ouverture du Club de 9h00 à 20h30 du dimanche au jeudi et de 9h00 à 22h du vendredi au samedi, constituait déjà une mesure préjudiciable, et qu'en restreignant encore d'avantage les horaires d'ouverture du Club de telle sorte que son exploitation devient quasiment impossible, l'arrêté du 14 juin 2023 constitue une mesure grave, qui lui cause un préjudice très important et viole plusieurs de ses droits fondamentaux, dont sa liberté d'entreprendre.

Elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'État au sujet du respect des droits de la défense et du principe général d'audition préalable.

Elle estime qu'en l'espèce, les garanties consacrées par la jurisprudence n'ont pas été respectées par la partie adverse. Elle relève qu'aucune convocation ne lui a été transmise, de telle sorte qu'elle n'a pas pu prendre connaissance des faits qui lui sont reprochés ainsi que des pièces du dossier supposées justifier l'adoption de l'acte attaqué, ni même connaître la mesure envisagée. Elle ajoute qu'elle n'a *a fortiori* pas fait l'objet d'une audition préalablement à l'adoption de l'acte attaqué. Elle précise que l'urgence ne peut justifier l'impossibilité d'organiser une audition, puisqu'un premier arrêté limitant l'activité a été pris dès le 22 février 2023 pour une période de trois mois et prolongé par un autre arrêté jusqu'au 18 juin 2023.

Dans une seconde branche, elle fait valoir qu'en ne recueillant pas les explications de l'exploitant, la partie adverse s'est privée de toute possibilité de prendre sa décision en pleine connaissance de cause, en telle sorte que l'acte attaqué est adopté en violation des devoirs de prudence et minutie.

Elle considère que la partie adverse n'a pas pu apprécier l'impact d'une telle restriction d'horaires par rapport aux pics d'activités, ce qui induit qu'elle n'a pas été en mesure d'apprécier la proportionnalité de sa mesure. Elle ajoute que la partie adverse n'a pas confronté les plaintes des riverains avec son propre point de vue sur la réalité des niveaux sonores produit, ce qui induit qu'elle n'a pas pu s'assurer que cette mesure était nécessaire.

VI.1.2. La note d'observations

Dans sa note d'observations, la partie adverse répond que de nombreuses réunions sont intervenues entre les parties pour tenter de trouver une solution amiable dans l'intérêt de tous (réunions avec les riverains, les services de police, demande au ministre Borsu pour délocaliser l'exploitation – ce qui fut refusé –, installation d'un mur antibruit, ...). Elle estime que la position de tous a été entendue avant de prendre l'acte attaqué et indique que la question revient de manière systématique depuis plusieurs mois dans les débats devant le conseil communal.

Elle affirme que des discussions étaient en cours concernant le rachat des terrains, avant que la partie requérante ne décline la proposition. Elle avance que le présent recours semble trouver sa motivation dans son refus d'accepter les conditions financières de la partie requérante. Elle conclut que la partie requérante était parfaitement informée de la décision qui allait être prise et qu'elle a été entendue à de nombreuses reprises

VI.2. Appréciation

Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. Il s'agit, d'une part, de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue compte tenu de la gravité de la mesure que l'autorité s'apprête à prendre à son égard et, d'autre part, de permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause, ce qui implique qu'elle puisse décider de manière

éclairée, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

Le principe *audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'avertir explicitement la personne concernée de la mesure qu'elle entend prendre et des motifs qui la justifient et de l'informer de l'objet et du but de l'audition afin qu'elle puisse s'expliquer utilement. L'autorité doit offrir à l'intéressé la possibilité de prendre connaissance du dossier et lui laisser un délai suffisant pour lui permettre de faire valoir ses observations de manière utile et effective.

Le principe général de droit *audi alteram partem* ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense. Le principe général du respect des droits de la défense impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis que l'adage *audi alteram partem* lui impose de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave, mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard.

En l'espèce, l'interdiction d'exploiter les terrains de padle à des heures de forte affluence, un peu plus de deux ans après que la partie adverse a consenti à la partie requérante un bail emphytéotique en vue de la construction de ces terrains et moins de deux ans après l'obtention du permis d'urbanisme pour ce faire, constitue une mesure grave, non punitive, imposant le respect du principe d'audition préalable.

Il ne ressort ni de la motivation formelle de l'acte attaqué ni d'aucun élément du dossier que la partie requérante a été avertie de la mesure que la partie adverse s'apprêtait à prendre, qu'elle a été invitée à consulter le dossier administratif en ce compris les plaintes des riverains et qu'elle a pu faire valoir ses observations oralement ou par écrit quant à la mesure envisagée.

L'urgence, qui n'est pas invoquée dans la motivation de l'acte attaqué, ne peut justifier qu'il eût été impossible d'organiser l'audition préalable de la partie requérante. La tenue de réunions de conciliation, voire de négociations, qui n'est pas établie par le dossier administratif, ne justifie pas davantage que la partie requérante ne soit pas dûment informée de la mesure envisagée, mise en mesure de consulter le dossier et invitée à faire valoir ses observations préalablement à l'adoption de l'acte.

Le premier moyen est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de l'arrêté pris le 14 juin 2023 par le bourgmestre de la commune d'Estaimpuis, qui n'autorise, à partir du 16 juin 2023, la pratique du padel sur les terrains de padel situés rue du Moulin Masure 7 à 7730 Estaimpuis uniquement du lundi au samedi de 10h00 et 19h00 et les dimanches et jours fériés de 10h00 et 13h00 pour une période de trois mois, est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur à la partie n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 4 juillet 2023, par :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart