

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.226 du 7 mai 2025

A. 239.139/XV-5442

En cause :

1. **la société privée à responsabilité limitée Étienne LELOUP,**
2. **la société privée à responsabilité limitée LELOUP T.R.V.,**

ayant toutes les deux élu domicile
M^e Bernard PÂQUES, avocat,
boulevard de la Meuse, 114
5100 Jambes,

contre :

1. **la commune de Fernelmont,**
représentée par son collègue communal,
2. **la bourgmestre de la commune de Fernelmont,**

ayant toutes les deux élu domicile
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant, 56
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 mai 2023, les parties requérantes demandent « l'annulation de l'arrêté de la bourgmestre de Fernelmont du 13 mars 2023 leur ordonnant de cesser toute exploitation sur le site situé à Forville, avenue de la Libération, n° 112A ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. François Xavier, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 24 février 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 11 mars 2025 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Armel Bafen, *loco* M^e Bernard Pâques, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Amandine Huart, *loco* M^e Julien Bouillard, avocate, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. François Xavier, auditeur adjoint, a été entendu 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

1. Les parties requérantes exploitent un site hébergeant deux activités : d'une part, une entreprise de terrassement, d'aménagement et d'égouttage et, d'autre part, une entreprise de tri, de recyclage et de valorisation de déchets inertes.

2. Le 13 mars 2023, la bourgmestre de Fernelmont adopte l'acte attaqué qui est ainsi rédigé :

« Vu la Nouvelle loi communale, notamment l'article 134^{ter} ;

Vu l'article 42 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à 2 niveaux ;

Vu la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ;

Vu le Règlement Général de Police adopté par le conseil communal en date du 22/07/2021 et entré en vigueur le 16/08/2021, notamment ses articles 41 et 42 ;

Considérant que [les parties requérantes] exploitent un site de type industriel hébergeant deux activités (entreprise de terrassement et entreprise de tri, recyclage et revalorisation), sise à 5380 Forville, avenue de la Libération, n° 112A ;

Vu l'avertissement – selon l'article D. 148 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement – du SPW – ARNE – DPC – Département de la Police et des Contrôles adressé à la [première partie requérante] en date du 17 janvier 2022 relatif à la régularisation d'un établissement classé non autorisé sis à 5380 Forville, avenue de la Libération, n° 112A ;

Attendu que le permis unique de classe 2 sollicité par les sociétés précitées relatif à la régularisation et la transformation d'un établissement comprenant une entreprise de terrassement, d'aménagement et d'égouttage ainsi qu'un centre de regroupement, de prétraitement (criblage, concassage) et de valorisation (stabilisation de terres avec du ciment) de déchets inertes et de terres excavées a été REFUSÉ par le collège communal en date du 18/10/2022 ;

Attendu que cette décision a été CONFIRMÉE sur recours par arrêté ministériel pris en date du 22.02.2023 ;

Considérant que ces exploitations poursuivent leurs activités malgré leur situation infractionnelle d'un point de vue urbanistique, environnemental, et les nombreuses nuisances qu'elles occasionnent pour le voisinage ; et ce, en infraction à divers articles du RGPA ;

Attendu que le destinataire de la mesure a été averti à plusieurs reprises des risques encourus en cas de maintien d'un établissement infractionnel ;

Considérant que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ; que cette compétence concerne également des comportements individuels qui ont lieu dans des établissements privés dès lors que le risque de troubles s'étend sur la voie publique ;

Considérant que le Règlement général de Police administrative du 16.08.2021 prévoit en ses articles 41 et 42 :

Article 41 : De l'interdiction des tapages nocturnes et diurnes : Sans préjudice des dispositions supérieures, sont interdits tous bruits ou tapages diurnes ou nocturnes, de nature à troubler la tranquillité des habitants, lorsque ces bruits ou tapages sont causés sans nécessité, qu'ils soient le fait personnel de leurs auteurs ou qu'ils résultent d'appareils dont ils sont détenteurs (...);

Article 42 : De l'utilisation d'engins bruyants : L'usage à moins de cent mètres de toute habitations de (...) engins bruyants, actionnés par moteur, dont le moteur est actionné par quelque énergie que ce soit, est interdit sur tout le territoire de la commune, tous les jours de la semaine – en ce compris les jours fériés – entre 22 heures et 07 heures, le dimanche (...);

Considérant que, par ces comportements susvisés constatés dans le lieu susvisé, le destinataire a mis gravement en péril l'ordre public dans sa dimension de tranquillité publique ;

Considérant, au vu de ce qui précède, que ces comportements sont graves et qu'ils doivent immédiatement cesser ; que l'urgence requiert qu'une interdiction de lieu soit prise, seule mesure préventive de nature à faire cesser efficacement le trouble et à préserver l'ordre public ;

Attendu que, conformément à l'article 118 du RGPA, le Bourgmestre peut prononcer, conformément à l'article 134^{ter} de la [Nouvelle] loi communale, dans le cas où tout retard causerait un préjudice grave et par décision motivée, la fermeture administrative, à titre temporaire, d'un établissement ou la suspension administrative provisoire d'une permission ou d'une autorisation qui avait été accordée, lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou la permission ne sont pas respectées et après que le contrevenant ait fait valoir ses moyens de défense,

Arrête :

Article 1 : Ordre est donné [aux parties requérantes], [exploitantes] dudit établissement, de cesser toute exploitation de l'établissement susmentionné en l'attente de la mise en conformité mentionnée à l'article 2 du présent arrêté.

Article 2 : Ordre est donné aux sociétés [requérantes], [exploitantes] dudit établissement, de régulariser l'établissement infractionnel par l'obtention d'une autorisation environnementale et urbanistique.

Article 3 : Ces mesures seront levées après l'obtention des [autorisations] requises susmentionnées.

[...] ».

3. Le 17 mars 2023, la décision attaquée est notifiée aux parties requérantes par un courrier recommandé avec accusé de réception.

4. Par un courrier électronique du 17 avril 2023, destiné au collège communal de Fernelmont, le conseil des parties requérantes, qui déclare faire suite à une réunion, expose l'incidence sur ses clientes de l'arrêté de fermeture précité et sollicite son retrait. Il n'est pas répondu à ce courrier.

IV. Désignation de la partie adverse

Dès lors que la bourgmestre agit en sa qualité d'organe de la commune de Fernelmont, c'est cette dernière qui doit être désignée comme seule partie adverse, la bourgmestre devant être mise hors cause.

V. 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 devrait être rejeté à défaut de confirmation de l'acte attaqué par le collège communal de la partie adverse lors de la plus prochaine réunion suivant le 13 mars 2023.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose, en substance, que l'acte attaqué a été pris sur le fondement de l'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale, qu'il a été adopté par la bourgmestre le 13 mars 2023 et notifié aux

parties requérantes le 17 mars mais qu'il n'a pas été confirmé par le collège communal « lors de sa plus prochaine séance, à savoir lors de sa séance du mardi 21 mars 2023 ». Elle en déduit que l'acte attaqué a cessé d'être exécutoire et de produire ses effets à compter du 22 mars 2023 et que le recours en annulation « est sans objet étant donné qu'en application de la loi, [l'acte attaqué] a déjà cessé de produire ses effets et d'exister ». La partie adverse ajoute que les parties requérantes ne disposent d'aucun intérêt à solliciter l'annulation d'un acte qui a cessé de produire ses effets et qui n'a finalement été exécutoire qu'à compter de sa notification le 17 mars 2023 jusqu'au 21 mars. Enfin, elle considère que les parties requérantes ne disposent pas d'un intérêt légitime à solliciter l'annulation de l'acte attaqué puisqu'elles ne contestent pas que l'exploitation de leur établissement est infractionnelle.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes déclarent que seul l'acte attaqué leur a été notifié et qu'elles n'ont pas été informées des suites de la procédure. Elles précisent qu'il n'a jamais été répondu au courrier de mise en demeure adressé le 17 avril 2023 au collège communal. Elles expliquent que puisqu'elles ignoraient le sort réservé à l'acte attaqué, « la fermeture de l'entreprise a été plus longue » et qu'elles se réservent de réclamer des dommages et intérêts de ce fait. Elles contestent également la thèse selon laquelle leur intérêt à agir serait illégitime.

À l'audience, les parties se réfèrent aux écrits de la procédure.

VI.2. Appréciation

1. L'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale disposait, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, comme il suit :

« Le bourgmestre peut, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées et après que le contrevenant ait fait valoir ses moyens de défense, sauf lorsque la compétence de prendre ces mesures, en cas d'extrême urgence, a été confiée à une autre autorité par une réglementation particulière.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.

Aussi bien la fermeture que la suspension ne peuvent excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée de droit à l'échéance de ce délai. ».

L'alinéa deux de l'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale impose la confirmation, par le collège des bourgmestre et échevins, de la décision prise par le bourgmestre à « sa plus prochaine réunion » suivant son adoption. À défaut d'une telle confirmation, l'acte attaqué cesse immédiatement de produire des effets.

En l'espèce, l'acte attaqué a été adopté par la bourgmestre de la partie adverse le 13 mars 2023, pour être notifié aux parties requérantes par un courrier daté du vendredi 17 mars, envoyé par courrier recommandé avec accusé de réception.

De l'aveu de la partie adverse, l'acte attaqué n'a pas été confirmé par le collège communal lors de « sa plus prochaine réunion » suivant son adoption, réunion qui se serait tenue le mardi 21 mars suivant.

Le dossier administratif ne permet pas de déterminer la date à laquelle les parties requérantes ont accusé réception du courrier recommandé contenant l'acte attaqué, et celles-ci ne le précisent pas dans leurs écrits de procédure. Il n'est toutefois pas improbable que ce courrier ait été reçu le lundi 20 mars, avec pour conséquence qu'il aurait juridiquement produit ses effets à compter de cette date et jusqu'au lendemain. Par ailleurs, la partie adverse n'a pas réagi à la demande de retrait de l'acte attaqué que les parties requérantes lui ont fait parvenir le 17 avril 2023. Il en résulte que l'acte attaqué, qui a – certes brièvement – pu produire des effets, n'a pas disparu rétroactivement de l'ordonnancement juridique. Le recours en annulation conserve donc un objet.

2. Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice.

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109);

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.226

Pour être considéré comme suffisant, l'intérêt doit être notamment direct et procurer à la partie requérante un avantage en lien, suffisamment direct, avec la finalité d'une annulation, à savoir la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique.

L'intérêt qui consiste uniquement à entendre dire qu'une partie a raison est indirect. La condition relative au caractère direct de l'intérêt suppose également qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients que la partie requérante voudrait voir disparaître ou l'avantage qu'elle souhaiterait obtenir.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, la cessation des activités des deux parties requérantes au-delà de la brève période de deux jours pendant laquelle l'acte attaqué a pu produire des effets, qui est le seul élément concret dont elles se prévalent en réponse à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, est un inconvénient qui ne découle pas directement de l'acte attaqué, mais du fait qu'elles n'ont « pas été informées des suites de la procédure » prévue par l'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale et donc du fait que l'acte attaqué avait cessé de produire ses effets dès l'issue de la réunion du collège communal du 21 mars 2023.

L'intérêt dont elles se prévalent est dès lors indirect.

L'exception soulevée par la partie adverse est fondée et le recours est irrecevable.

Les conclusions du rapport, qui conclut au rejet du recours, peuvent ainsi être suivies.

VII. Indemnité de procédure

Les parties sollicitent chacune une indemnité de procédure.

En vertu de l'article 30/1, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section du contentieux administratif peut octroyer une indemnité de procédure à la partie ayant obtenu gain de cause lorsque celle-ci a fait appel au service d'un avocat. Lorsque des indemnités de procédure sont sollicitées de part et d'autre et qu'il n'est pas possible, au regard des circonstances propres à l'espèce, de déterminer quelle partie a obtenu gain de cause, ces indemnités de procédure peuvent être compensées entre parties.

En l'espèce, le défaut d'intérêt direct des parties requérantes au recours est dû à une circonstance dont il n'est pas établi qu'elle leur est entièrement imputable, l'acte attaqué ayant cessé de produire ses effets bien avant l'introduction du recours en annulation parce que le collège communal de la partie adverse ne l'avait pas confirmé à sa plus prochaine réunion, ce que cette dernière n'a jugé utile de faire savoir qu'au stade du mémoire en réponse alors que le conseil des parties requérantes lui avait adressé un courrier électronique le 17 avril 2023 pour solliciter le retrait de l'acte attaqué en raison de son incidence sur leurs activités. Il ne peut toutefois pas être conclu que cette absence d'intérêt direct serait nécessairement imputable à la seule partie adverse, à défaut pour les parties requérantes de l'avoir formellement et précisément interrogée quant aux « suites de la procédure », pourtant expressément prévue par l'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale, avant d'introduire leur recours en annulation. Si cette dernière circonstance justifie que les parties requérantes supportent les droits liés à l'introduction de leur requête, en revanche, compte tenu des autres circonstances précitées, il y a lieu de compenser les indemnités de procédure et de ne pas faire droit aux demandes des parties à ce sujet.

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

Article 1^{er}.

La bourgmestre de la commune de Fernelmont est mise hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et la contribution de 24 euros sont mis à charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 7 mai 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Joëlle Sautois