

C.E., n° 214.527, 8 juillet 2011, Carrières Van Reeth-Hoefkens

Police administrative – Trouble à l'ordre public en voirie – Pouvoirs de police administrative générale du bourgmestre – Art. 133 et 135 N.L.C. – Combinaison avec l'article 134 de la N.L.C. et avec les articles 2 et 10 des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la circulation routière

.....

Considérant que les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, visés dans l'acte attaqué ne permettent au bourgmestre que d'adopter des actes de police à portée individuelle; qu'en vertu des articles 2 et 3, § 2, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, c'est le conseil communal qui est l'autorité compétente pour exercer le pouvoir réglementaire restant aux communes en la matière, s'agissant de situations permanentes; qu'ainsi, hormis l'hypothèse de l'article 134 de la Nouvelle loi communale, le bourgmestre n'a aucune compétence pour prendre une ordonnance réglementaire de police; Considérant que l'ordonnance attaquée interdit dans deux villages et «jusqu'à nouvel ordre», c'est-à-dire sans limitation de durée, la circulation des véhicules de plus de 7,5 tonnes; que l'interdiction s'impose, sous peine de sanctions, à tous les usagers; que l'acte attaqué est général, abstrait et impersonnel; qu'il a un caractère réglementaire; qu'il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient l'auteur de l'acte attaqué, la compétence du bourgmestre ne peut trouver un fondement dans l'article 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale combiné avec l'article 135, § 2, de la même loi; Considérant que l'article 134 de la Nouvelle loi communale n'est pas visé par l'acte attaqué; qu'en outre, il n'est pas possible de voir dans la mention contenue à l'article 7 de l'acte attaqué qui en prescrit l'approbation par le conseil communal, la justification d'une application de l'article 134 de la Nouvelle loi communale qui concerne le pouvoir réglementaire de police qui peut exceptionnellement appartenir au bourgmestre dans les cas prévus par cet article, c'est-à-dire «lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants»; que l'urgence visée sans explication dans le préambule ne correspond pas aux conditions d'application de l'article 134; que la volonté de mettre en œuvre une interdiction envisagée plus d'un an auparavant ne constitue pas une situation imprévue justifiant l'exception à l'ordre des compétences prévue à l'article 134 (...);

Note – L'exercice des pouvoirs de police du bourgmestre en cas d'atteinte à l'ordre public en voirie

I. Introduction

1. La société privée à responsabilité limitée CARRIERES VAN REETH-HOEFKENS exploite une car-

rière de granit et de pierres bleues sur le territoire de Bende, village de l'entité de Durbuy. La carrière est accessible à partir des villages de Bende et de Jenneret via un chemin vicinal n°15, le chemin de Cornehé.

Lors de l'instruction de la demande de permis unique – autorisation de police administrative spéciale requise¹ notamment pour exploiter une carrière –, la ville de Durbuy avait remis un avis aux fonctionnaires technique et délégué² en insistant sur la nécessité à terme de créer une nouvelle voie d'accès au site de la carrière. La nouvelle voie d'accès devait permettre de relier directement la carrière à la Route nationale (RN638) et d'éviter ainsi le passage des camions dans les villages de Bende et de Jenneret.

Le 19 juillet 2010, les fonctionnaires technique et délégué délivrent le permis unique à la s.p.r.l. CARRIERES VAN REETH-HOEFKENS sans que cette autorisation ne prévoise de condition particulière relative au cheminement des camions devant accéder et desservir la carrière. Tout au plus, ressort-il de la motivation dudit permis que le collège communal de Durbuy souhaitait interdire la circulation de camions dans le village de Bende, à partir du 30 juin 2001, afin d'inciter l'exploitant à mettre en œuvre le projet de nouvelle liaison routière.

2. Estimant visiblement que la s.p.r.l. CARRIERES VAN REETH-HOEFKENS faisait preuve d'inertie, la ville de Durbuy lui adresse un courrier, le 25 mai 2011, afin de lui rappeler les conditions de création de la nouvelle voirie.

Suite à ce courrier, la s.p.r.l. CARRIERES VAN REETH-HOEFKENS décide d'introduire, le 29 juin 2011, une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'une voirie conformément aux instructions de la commune. Un rendez-vous est même pris avec le bourgmestre de Durbuy, le 20 juillet 2011, pour discuter de la demande.

3. Nonobstant ces éléments, le bourgmestre de Durbuy adopte, le 5 juillet 2011, une ordonnance de police «modifiant les mesures de circulation routière, et interdisant, en particulier, la circulation de tout véhicule de plus de 7,5 tonnes dans les villages de Bende et de Jenneret», rendant ainsi impossible, en pratique, tout accès de camions au site d'activité de la s.p.r.l. CARRIERES VAN REETH-HOEFKENS.

Face à cette situation, la s.p.r.l. CARRIERES VAN REETH-HOEFKENS introduit, le 7 juillet 2011, une demande de suspension d'extrême urgence à l'encontre de l'ordonnance du bourgmestre, ce qui donne lieu à l'arrêt ici commenté.

Dans le cadre de l'examen de la demande de suspension, le Conseil d'État retient comme sérieux, le moyen – le premier moyen de la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence – qui critique la

1. Conformément aux articles 81 et suivants du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (M.B., 8 juin 1999).

2. Autorités compétentes pour instruire et délivrer les permis uniques en Région wallonne conformément à l'article 81 du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement précité.



violation des articles 119, 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale (N.L.C.), de l'excès de pouvoir, de la liberté de commerce et d'industrie – et notamment de l'article 7 du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 – et du principe de proportionnalité. En substance, le moyen soutient que l'acte attaqué – l'ordonnance prise, le 5 juillet 2011, par le bourgmestre de Durbuy – ne pouvait trouver son fondement dans les dispositions précitées de la N.L.C. Le préjudice grave difficilement réparable et l'extrême urgence étant jugés comme établis¹, le Conseil d'État suspend, par voie de conséquence, l'exécution de la décision querrellée².

4. Afin de mettre en lumière la portée de cet arrêt et, en particulier, la question de la compétence du bourgmestre – et incidemment des autres organes communaux – pour appréhender les troubles à l'ordre public se produisant ou ayant un impact sur la voirie, l'on rappelle la compétence du bourgmestre, d'abord, en matière de police administrative générale (II) et, ensuite, en matière de sécurité routière (III).

II. La police administrative générale

5. L'examen de la compétence du bourgmestre pour faire face à un trouble de l'ordre public se produisant ou ayant un impact sur la voirie impose de traiter, tour à tour, de sa compétence de principe pour prendre des arrêtés de police (A) et de celle, plus exceptionnelle, d'adopter des ordonnances de police (B).

A. La compétence de principe du bourgmestre d'adopter des arrêtés de police

6. Dans le cadre de la police administrative³ générale⁴, le bourgmestre agit, en règle générale, par voie d'arrêté.

Comme l'arrêt annoté le rappelle, le bourgmestre tire cette compétence de principe de la lecture combinée des articles 133, alinéa 2⁵, et 135, § 2, de la N.L.C.⁶. L'article 133, alinéa 2, de la N.L.C., charge, en effet, le bourgmestre de l'exécution des lois et arrêtés de police. L'article 135 de N.L.C. – qui traite des attributions des communes en général – investit, quant à lui, les communes de la 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».

C'est – uniquement – sur la base de ces deux dispositions que le bourgmestre fonde sa compétence de principe d'adopter des arrêtés de police administrative destinés à maintenir ou rétablir l'ordre public⁷.

7. Si le principe est établi tant par la doctrine que par la jurisprudence, force est de constater qu'en pratique, comme en témoigne l'arrêt annoté, les organes communaux ont parfois plus de mal à circonscrire les limites de cette compétence.

8. La compétence de principe que le bourgmestre tire de la combinaison des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C. ne l'autorise, tout d'abord, qu'à adopter des «arrêtés de police».

Un arrêté de police doit revêtir un caractère individuel – et non réglementaire –. Il doit nécessairement contenir une mesure ponctuelle, concrète, destinée à s'appliquer à une situation particulière, à une per-

1. Au titre de préjudice grave et difficilement réparable, la s.p.r.l. CARRIÈRES VAN REETH-HOEFKENS mettait en exergue le fait que l'ordonnance du bourgmestre empêchait la livraison des pierres pour ses contrats en cours et que cela allait entraîner l'asphyxie de son site d'exploitation – le plus important d'ailleurs de ses trois sites d'exploitation –. L'acte attaqué risquait d'entraîner, toujours selon la s.p.r.l. CARRIÈRES VAN REETH-HOEFKENS, la cessation de toute activité sur le site d'exploitation obligeant cette dernière à licencier son personnel et de perdre le plus important de ses contrats en cours. Le Conseil d'État fait droit aux arguments de la s.p.r.l. CARRIÈRES VAN REETH-HOEFKENS, en indiquant que «(...) la requérante établit à suffisance le préjudice grave et difficilement réparable qu'elle risque de subir en raison de la fermeture de la voie d'accès à son site d'exploitation le plus important; que l'ouverture des nouvelles voies d'accès, par élargissement de chemins vicinaux, dépend, en l'espèce, à la fois de la volonté d'un tiers et de décisions administratives; qu'il ne peut lui être reproché d'être l'auteur du risque de préjudice qu'elle allègue; qu'aucun élément du dossier n'indique que le préjudice en question serait en réalité dilué dans les comptes d'un groupe international important auquel appartient la société de personne requérante; qu'il ressort de l'acte attaqué que celui-ci sortit immédiatement ses effets; que seule la procédure d'extrême urgence est de nature à empêcher la survenance du péril redouté».
2. Suite à l'arrêt de suspension, le bourgmestre de la ville de Durbuy a décidé de retirer l'acte attaqué, par un arrêté du 2 août 2011. Dans un arrêt n° 216.265 du 14 novembre 2011, le Conseil d'État a dès lors considéré que la suspension ordonnée antérieurement avait perdu son objet et «qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la levée de la suspension ordonnée par l'arrêt n° 214.527 du 8 juillet 2011».
3. Pour rappel, la «police administrative» vise, selon la définition de J. DEMBOUR, «l'ensemble des pouvoirs accordés, soit par la loi ou en vertu de la loi soit, le cas échéant, par un décret ou en vertu d'un décret, aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux droits et libertés des individus» (J. DEMBOUR, *Droit administratif*, 3^e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, p. 317; voir ég. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, v° «Police administrative», p. 195). La police administrative, plus préventive, comme cela ressort de la définition précitée – «en vue d'assurer l'ordre public» –, se distingue, pour rappel, de la police judiciaire, plus répressive. Au sujet de cette distinction, J. DEMBOUR précise, encore, que «la police administrative vise à éviter le désordre en prenant à l'avance des mesures. La police judiciaire recherche les infractions pénales, en rassemble les preuves et livre leurs auteurs aux tribunaux répressifs. La première est préventive. La seconde est répressive» (J. DEMBOUR, *op. cit.*, p. 318).
4. La police administrative générale est la police qui a pour objet le maintien ou le rétablissement de l'ordre public défini à l'article 135, § 2, alinéa 1^{er}, de la N.L.C., c'est-à-dire de la sécurité publique, de la tranquillité publique et de la propreté publique. Elle se distingue des polices administratives spéciales. La police administrative spéciale, ou devrait-on indiquer «les polices administratives spéciales» font l'objet de règles plus précises et sont organisées par des textes particuliers. Ces polices administratives spéciales ont pour objet la limitation d'une activité déterminée ou la prescription de mesures propres à éviter ou à faire cesser un désordre particulier. Sur la distinction entre police administrative générale et polices administratives spéciales, voir not. J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, pp. 15 et s.; J. VANDER STICHELE, «Algemene Bestuurlijke Politie», *T.B.P.*, 1957, pp. 163 et s.; V. RAMELOT, *La police administrative et ses contraintes*, <http://www.avcb.be>; A. VANDENDRIESSCHE, «De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State», *T. Gem.*, 2001/3, pp. 165 et s.
5. Cet article dispose que le bourgmestre est «spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police. Néanmoins, il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à l'un des échevins».
6. Ces deux dispositions de la N.L.C. trouvent leur origine dans des dispositions de décrets révolutionnaires, à savoir l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.
7. Voir, à cet égard, not. S. VAN GARSSE, «De administratieve politiebevoegdheid van de burgemeester», *T.B.P.*, 2001/3, pp. 142 et 143.

sonne ou à un groupe de personnes déterminé¹.

Sur la base des articles 133, alinéa 2 et 135, § 2, de la N.L.C., le bourgmestre ne peut, en tout cas, pas adopter une «*ordonnance de police*», ni même d'ailleurs un «*règlement de police*».

En vertu de l'article 119 de la N.L.C., la compétence d'adopter des normes réglementaires, à l'instar des ordonnances et des règlements de police², appartient en effet, en principe, au seul conseil communal³.

C'est ainsi que dans l'arrêté annoté, le Conseil d'État a logiquement précisé, à propos de l'ordonnance du bourgmestre de Durbuy du 5 juillet 2011, que celle-ci «*interdit dans deux villages et «jusqu'à nouvel ordre», c'est-à-dire sans limitation de durée, la circulation des véhicules de plus de 7,5 tonnes; que l'interdiction s'impose, sous peine de sanctions, à tous les usagers; que l'acte attaqué est général, abstrait et impersonnel; qu'il a un caractère réglementaire; qu'il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient l'auteur de l'acte attaqué, la compétence du bourgmestre ne peut trouver un fondement dans l'article 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale combiné avec l'article 135, § 2, de la même loi*».

9. La différence entre «*arrêté*» et «*règlement*» – ou «*ordonnance*» – de police administrative générale n'est pas que d'ordre terminologique. Elle se situe, d'abord – on l'a vu –, au niveau de son auteur – bourgmestre ou conseil communal –. Elle se situe, ensuite, au niveau des formalités procédurales à respecter. Le bourgmestre, lorsqu'il adopte un arrêté de police, est

en effet astreint au respect de plusieurs règles auxquelles n'est pas soumis le conseil communal lorsque ce dernier fait usage de son pouvoir réglementaire.

10. C'est ainsi que le bourgmestre doit veiller, en vertu du principe *audi alteram partem*⁴ – et sauf cas d'urgence qui doit transparaître du dossier administratif –, à auditionner l'administré – ou, à tout le moins, lui permettre de faire valoir ses observations – si les mesures que le bourgmestre envisage d'imposer, par le biais de l'arrêté de police⁵, sont susceptibles de porter atteinte – gravement – à la situation de l'administré⁶.

11. C'est ainsi, également, que le bourgmestre doit veiller, lors de la rédaction de son arrêté, à respecter le prescrit de la loi du 29 juillet 1991 «relative à la motivation formelle des actes administratifs»⁷ en motivant adéquatement, en la forme, son arrêté. L'arrêté doit, par conséquent, reprendre, dans sa motivation formelle, les motifs de droit et de fait⁸ qui fondent l'intervention du bourgmestre et les mesures qu'il édicte.

Parmi les motifs de droit, le bourgmestre doit veiller à faire référence – uniquement – aux articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C. et à ne pas se référer à d'autres dispositions qui instituent des polices administratives spéciales⁹, à l'instar des articles 134^{ter} et 134^{quater}¹⁰ de la N.L.C. – sous peine de méconnaître le principe d'indépendance des polices administratives¹¹.

Dans le même ordre d'idées, s'agissant des motifs de

1. J. ROBERT, «Police administrative: compétence respective du bourgmestre et du conseil communal», *Mouv. comm.*, 1999/2, pp. 115 et s.
2. A savoir des normes qui édictent des règles de comportement générales et abstraites, applicables à tous les citoyens de la commune ou à certaines catégories d'entre eux pour une durée illimitée dans le temps. Sur la définition du règlement, voir not. P. GOFFAUX, *op. cit.*, v° «Règlement», pp. 234 et s.
3. L'on rappelle, à cet égard, que le règlement de police ne perd pas sa qualité d'acte réglementaire quand bien même, dans les faits, il ne vise qu'un seul établissement. C'est ainsi qu'un règlement de police d'une commune peut imposer des horaires de fermeture aux cafés ou aux night-shops d'une rue pendant une durée indéterminée quand bien même la rue ne comporte qu'un café ou un night-shop. En ce sens, voir not. C.E., n° 171.269, 16 mai 2007, *S.C.S. Océane*.
4. C'est bien en vertu du principe *audi alteram partem*, et non en vertu des principes généraux de droit de la défense, que le bourgmestre est tenu d'auditionner le destinataire de l'arrêté qu'il projette d'adopter. En cas de non-respect de cette formalité préalable, le destinataire de l'arrêté ne peut valablement invoquer, dans son recours au Conseil d'État, que la seule violation du principe *audi alteram partem* (Voir not. C.E., n° 212.878, 2 mai 2011, *Van Kasteren*). Le Conseil d'État a, par ailleurs, déjà indiqué que «l'arrêté qui déclare un logement insalubre et inhabitable est une mesure grave pour le propriétaire. Il s'impose, en application de l'adage «*audi alteram partem*», d'une part, de soumettre à l'intéressé tous les éléments sur lesquels l'autorité compte fonder son appréciation et, d'autre part, de lui fournir l'occasion de défendre son point de vue. Il n'en va autrement qu'en cas d'urgence» (C.E., n° 156.997, 28 mars 1996, *Zomer*). Sur ce principe, voir not., T. VANDROMME, «De bevoegdigheden van de burgemeester in de strijd tegen vervallen en verkrotte woningen: artikel 135, § 2, N.Gem. onderzocht», *R.W.*, 2011-2012, pp. 642 et 643.
5. Les autorités communales ne sont, par contre, pas tenues d'entendre les administrés, lors de l'adoption d'une mesure de police administrative à portée réglementaire, sauf si un texte le prévoit. La jurisprudence du Conseil d'État est, en effet, fixée en ce sens «qu'en l'absence d'un texte la prescrivant expressément, l'audition préalable des personnes intéressées n'est pas requise lorsque l'autorité administrative envisage de prendre une mesure de police qui ne revêt pas une portée individuelle ou collective mais qui s'analyse comme un acte réglementaire» (C.E., n° 171.269, 16 mai 2007, *S.C.S. Océane*). Dans cet arrêt, le Conseil d'État considéra toutefois qu'«en l'espèce le règlement de police litigieux présente la particularité d'un champ d'application territorial restreint et limité aux seuls commerces de nuit implantés aux numéros 320 et 326 de la chaussée de Lille; qu'en effet, il ressort tant du dossier administratif que de l'acte attaqué que celui-ci ne vise individuellement et uniquement que les deux magasins de nuit situés dans le tronçon de la chaussée de Lille qu'il délimite; que, de plus, selon le dispositif de l'acte attaqué, l'interdiction ne vaut qu'à dater de la signification par courrier aux gérants et tenanciers des commerces de nuit (night-shops) situés (...); qu'en l'espèce, tenant au champ d'application, aux motifs et à la portée de l'acte attaqué, les raisons qui justifient d'entendre les intéressés avant l'adoption d'un acte individuel les concernant valent entièrement pour l'acte attaqué, même si la partie adverse lui a donné un caractère réglementaire». Pour un commentaire de cet arrêt, voir B. MARCQ, «Le principe *audi alteram partem* et les actes de la police administrative générale», *www.avcb-vsgb.be* (14 octobre 2011).
6. C'est, uniquement, si les mesures envisagées par le bourgmestre sont susceptibles de nuire gravement aux intérêts de l'administré que le principe *audi alteram partem* doit être respecté. Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de préciser que «si le seul objet de l'arrêté attaqué est de charger le service communal des travaux de remettre les lieux en état aux frais, risques et charges de l'occupant des lieux, cette «remise en état» consistant en la réparation d'un trou existant dans le chemin, en un déplacement du véhicule lourd qui empêche le passage et en l'enlèvement des panneaux mentionnant «propriété privée», l'on ne pouvait considérer que la décision attaquée nuirait gravement aux intérêts de la requérante (C.E., n° 212.878, 2 mai 2011, *Van Kasteren*).
7. *M.B.*, 12 septembre 1991.
8. Le bourgmestre ne doit pas constater lui-même les faits qui menacent ou risquent de menacer l'ordre public. Il peut valablement se fonder sur des rapports pour autant que ces rapports aient été établis par des personnes aptes à apprécier les dangers à l'ordre public et que son contenu soit repris dans l'*instrumentum* ou joint à celui-ci, de manière à permettre au destinataire de l'arrêté d'en prendre connaissance.
9. La (les) police(s) administrative(s) spéciale(s) – on l'a indiqué – à la différence de la police administrative générale n'a (ont) pas pour objet de veiller à maintenir l'ordre public, mais vise(nt) plutôt à limiter une activité déterminée ou à prescrire des mesures propres à éviter ou à faire cesser un désordre particulier. Parmi les polices administratives spéciales, l'on peut citer la police du logement (qui vise à améliorer la qualité de l'habitat, la diversité dans l'offre du logement) ou la police de l'urbanisme, la police de l'eau, la police des implantations commerciales, la police de l'environnement...
10. Il n'est en effet pas impossible qu'un même texte, et l'on songe ici particulièrement à la N.L.C., contienne tant des dispositions qui tiennent à la police administrative générale que d'autres qui relèvent d'une police administrative spéciale.
11. Sur cette question, voir not. M. PÂQUES, «Combinaison des polices administratives», *Amén.*, 2000, n° spéc., pp. 60-66; M. PÂQUES, «Police générale et urbanisme», *Amén.*, 2005/1, pp. 64-66.

fait, le bourgmestre doit s'abstenir, en principe, de faire référence à un procès-verbal d'infraction urbanistique ou à un rapport de l'administration du logement – qui sont établis pour fonder l'intervention des autorités dans le cadre d'une police administrative spéciale (en l'occurrence, la police de l'urbanisme ou celle du logement)¹ – pour fonder son intervention sur les articles 133 et 135 de la N.L.C.

12. C'est ainsi, encore, que le bourgmestre doit notifier² ledit arrêté à son destinataire lorsque ce dernier est connu. Si le destinataire de l'arrêté n'a pas de domicile connu ou si le destinataire est indéterminable, le bourgmestre procède à l'affichage de l'arrêté – de même, le cas échéant, qu'à celui des rapports auxquels il se réfère – sur l'immeuble ou à l'endroit litigieux.

13. C'est ainsi, enfin, que le bourgmestre doit indiquer dans le courrier de notification accompagnant l'arrêté, les voies de recours ouvertes à l'encontre de l'arrêté, les instances pour connaître de ce recours ainsi que les formes et délais à respecter³. S'agissant de l'indication des voies de recours, le bourgmestre doit indiquer la voie de recours organisée et utile pour le destinataire, à savoir, le recours – par le biais d'une requête unique, d'une demande de suspension et/ou d'un recours en annulation – au Conseil d'État⁴ ainsi que les formalités et conditions liées à l'introduction de ces voies de recours.

14. Par ailleurs, et ainsi que le laisse transparaître le Conseil d'État dans l'arrêt commenté⁵, un arrêté du bourgmestre ne peut pas, à la différence des règlements et ordonnances de police, prévoir en son sein des sanctions en cas de non-respect de ses dispositions. Comme ont pu le relever certains auteurs, «*réglementer, c'est prescrire ou interdire des comportements, mais c'est aussi, logiquement, attacher des sanctions à la violation desdites prescriptions*»⁶. Par

contre, lorsque bourgmestre fait usage de ses pouvoirs de police sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C., il ne peut «*réglementer*». L'arrêté de police du bourgmestre ne peut être qu'«*une mesure ponctuelle de prohibition, d'injonction, [...] visant à garantir le maintien ou le rétablissement de l'ordre public*»⁷.

15. La compétence de principe du bourgmestre ne l'autorise, ensuite, qu'à adopter des «*arrêtés de police*» en vue de sauvegarder l'ordre public⁸. Celui-ci doit s'entendre de l'ordre public matériel défini par référence à ses quatre composantes principales – salubrité, sécurité, propreté et tranquillité publiques –.

Le bourgmestre ne peut, par conséquent, pas adopter des arrêtés de police administrative générale pour assurer le maintien de l'ordre public moral⁹ ou pour des motifs d'ordre économique ou purement esthétique. C'est ainsi, par exemple, que le bourgmestre ne peut adopter un arrêté de police en vue de fermer un immeuble loué par un propriétaire à des «*illégaux*», si aucun problème de sécurité, salubrité, tranquillité ou propreté publiques ne se pose ou pour fermer une discothèque aux motifs que cette dernière est fréquentée par des mineurs où circule de la drogue et au sujet de laquelle de nombreux parents se plaignent¹⁰.

Le bourgmestre ne peut pas plus adopter un arrêté qui a pour unique but d'infliger une sanction administrative à des exploitants en vue de réprimer des abus constatés dans des établissements ou des débits de boissons¹¹.

16. Si le bourgmestre respecte les différentes règles reprises ci-dessus, il peut, par contre, décider de faire usage de ses pouvoirs de police individuels en appréciant souverainement les mesures à adopter.

Contrairement à une idée répandue en pratique, l'arrêté du bourgmestre ne doit pas faire l'objet d'une confirmation par le conseil ou le collège communal¹².

1. Même s'il ne peut être *a priori* exclu que des éléments repris dans ces procès-verbaux ou rapports puissent fonder, voire obliger, une intervention de police administrative générale parce qu'il apparaîtrait de ceux-ci que l'ordre public matériel est menacé.
2. En termes de publicité, l'arrêté du bourgmestre – acte individuel – se distingue également d'un acte réglementaire, tel un règlement communal. Alors que le mode de publicité d'un arrêté du bourgmestre est, en tant qu'acte individuel, la notification, le règlement communal lui, en vertu de l'article 119 de la N.L.C., est soumis à un régime de publicité destiné à assurer sa prise de connaissance par le plus grand nombre. Le règlement doit, en effet, être publié par voie d'affichage (formalité qui doit être constatée, de même que la date de l'affichage, dans un registre spécialement tenu à cet effet). Le règlement doit, en outre, être repris dans le registre des délibérations du conseil communal et mention doit en être faite dans le *Mémorial administratif* de la province concernée. Enfin, copie du règlement doit être adressée tant au greffe du tribunal de première instance ou de police qu'à l'autorité de tutelle.
3. Voir not., la récente contribution de T. VANDROMME, «De bevoegdheden van de burgemeester in de strijd tegen vervallen en verkrotte woningen: artikel 135, § 2, N.Gem. onderzocht», *R.W.*, 2011-2012, p. 644.
4. A la différence de l'arrêté adopté par le bourgmestre, en Région wallonne, sur la base de l'article 7 du Code wallon du Logement pour lequel un recours administratif préalable est organisé, devant le Gouvernement wallon, par l'article 7bis du même Code, il n'y a pas de recours administratif organisé qui est institué à l'encontre de l'arrêté du bourgmestre adopté sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C.
5. La Haute juridiction administrative indique en effet, pour déterminer le caractère réglementaire de l'acte attaqué, notamment «*que l'interdiction s'impose, sous peine de sanctions, à tous les usagers; que l'acte attaqué est général, abstrait et impersonnel; qu'il a un caractère réglementaire; qu'il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient l'auteur de l'acte attaqué, la compétence du bourgmestre ne peut trouver un fondement dans l'article 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale combiné avec l'article 135, § 2, de la même loi*».
6. F. LAMBOTTE, M. MULLER et V. RAMELOT, «Les pouvoirs de police des communes», *Rev. dr. commun.*, 2004/4, pp. 76 et s.
7. *Ibid.*, pp. 76 et s.
8. La compétence de principe du bourgmestre ne l'autorise à intervenir que si le trouble – ou le risque de trouble – est public. Selon la jurisprudence bien établie du Conseil d'État, cela ne signifie pas que le trouble doit se situer directement sur la voie publique. Il suffit que le trouble ait des conséquences, des répercussions sur la voie publique ou sur des lieux accessibles au public pour que le bourgmestre puisse intervenir. L'origine du trouble n'est donc pas déterminante (en ce sens, C.E., n° 139.082, 11 janvier 2005, *Desplanques*).
9. Voir, ég., sur cette question C. MOLITOR, «Mesures de police et sanctions administratives au niveau communal», *Trait d'Union*, 2003-5, pp. 5 et s.; ég. F. LAMBOTTE, M. MULLER et V. RAMELOT, «Les pouvoirs de police des communes», *Rev. dr. commun.*, 2004/4, pp. 64 et 65.
10. C.E., n° 53.398, 19 mai 1995, *s.p.r.l. X-MANIA*.
11. En ce sens C.E., n° 64.452, 7 février 1997.
12. Cette absence de confirmation obligatoire pour les arrêtés de police du bourgmestre a récemment été rappelée par le Conseil d'État qui a jugé que «(...) la

La compétence du bourgmestre d'adopter des arrêtés de police trouve uniquement son fondement légal dans la combinaison des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C., lesquels n'imposent de confirmation ni du conseil ni du collège communal. Le bourgmestre dispose ainsi d'un pouvoir que l'on peut qualifier d'autonome. Il est seul compétent – dans le respect du principe de proportionnalité¹ – pour édicter les mesures individuelles qu'il estime nécessaires pour maintenir l'ordre public sur le territoire de la commune qu'il administre².

Les mesures prises par le bourgmestre sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C. sont, dès lors, moins contrôlées politiquement que celles qu'il adopte sur la base d'autres dispositions lui conférant des pouvoirs de police administrative comme les articles 134, 134^{ter} et 134^{quater} de la N.L.C. En effet, lorsque le bourgmestre entend adopter une ordonnance de police sur la base de l'article 134 de la N.L.C., il doit la transmettre sur le champ aux conseillers communaux et obtenir la confirmation du conseil communal³. De manière similaire, lorsqu'il entend faire usage des pouvoirs qu'il tire des articles 134^{ter}⁴ et 134^{quater}⁵ de la N.L.C., l'arrêté qu'il adopte doit être confirmé par le collège.

Par ailleurs, si le conseil communal ne doit pas confirmer l'arrêté du bourgmestre pris sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C., il ne peut pas non plus couvrir, *a posteriori*, l'incompétence du bourgmestre qui aurait adopté, sur pied de ces mêmes

dispositions, un acte réglementaire, par hypothèse illégal.

17. Au-delà de l'absence de contrôle politique, il importe de relever que la compétence légale de principe du bourgmestre d'adopter des arrêtés de police administrative ne peut être réduite, voire anéantie, par le conseil communal.

C'est ainsi que l'existence d'un règlement de police administrative imposant certains comportements déterminés en vue de ne pas troubler l'ordre public n'empêche pas le bourgmestre d'adopter un arrêté de police sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C. Concrètement, même si un règlement de police administrative générale d'une commune impose à tout occupant d'une propriété de veiller à ce que les plantations sur celle-ci soient émondées, élaguées ou retaillées de façon à ne pas déborder sur la voirie publique, le bourgmestre peut – voire doit –, sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C., adopter un arrêté de police imposant à un riverain déterminé qui laisse la végétation plantée sur son terrain envahir la voirie publique et, de ce fait, trouble l'ordre public, d'élaguer ou tailler ladite végétation.

Inversement, un règlement de police du conseil communal ne pourrait pas – sans méconnaître le principe de la délégation des compétences – prévoir un abandon total des compétences du conseil au profit du bourgmestre⁶.

décision attaquée est une mesure individuelle, prise par le bourgmestre dans le cadre de sa compétence de police, et non une ordonnance réglementaire; que cette décision n'entre dès lors pas dans le champ d'application de l'article 134 de la Nouvelle loi communale (...); qu'il s'ensuit que la décision attaquée ne devait nullement faire l'objet d'une confirmation par le conseil communal; que le troisième moyen manque en droit» (C.E., n° 212.878, 2 mai 2011, Van Kasteren).

1. Le bourgmestre ne peut imposer, par voie d'arrêté, des mesures manifestement déraisonnables, manifestement erronées ou en dehors de toute proportion avec les atteintes à l'ordre public. Le bourgmestre ne peut ainsi ordonner purement et simplement la destruction d'une maison lorsque des mesures de restauration suffisent. Le caractère proportionné des mesures imposées dépend des données de la cause et est soumis à l'appréciation du juge. Le Conseil d'État a ainsi considéré qu'*«il reste que lorsqu'il a le choix entre plusieurs mesures, il n'agirait pas légalement en adoptant la mesure la plus sévère dès lors que celle-ci se révélerait hors de toute proportion avec les faits censés la justifier ou avec l'objectif à atteindre. Méconnaîtrait ainsi l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, l'autorité de police qui interdirait définitivement l'habitation d'un immeuble déclaré insalubre pour la raison qu'il ne serait pas améliorable, alors que le caractère non améliorable du bien ne serait pas établi et alors que suffirait manifestement un arrêté d'inhabitabilité provisoire, sous réserve de travaux à effectuer – que l'arrêté prescrit – avec ou sans évacuation des occupants, selon le cas et ce, d'autant plus que rien ne prouve que les travaux à effectuer auraient été d'un coût excessif par rapport à la valeur de l'immeuble»* (C.E., n° 127.292, 21 janvier 2004, Quiévy). Voir é.g., au sujet du principe de proportionnalité appliquée aux arrêtés du bourgmestre, C.E., n° 149.982, 6 octobre 2005, Mathieu; C.E., n° 68.650, 7 octobre 1997, Modica.
2. Le bourgmestre n'est évidemment compétent que sur le territoire de la commune à la tête de laquelle il a été élu (en Région wallonne et à l'exception de la commune de Comines-Warneton) ou nommé. C'est ainsi que si un bien menace l'ordre public au sein d'une commune, mais que ce bien trouve son origine sur le territoire d'une commune limitrophe, le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle l'ordre public est menacé ne peut adopter de mesure particulière à l'encontre dudit bien à l'origine du trouble qui se trouve sur le territoire de la commune voisine. Le bourgmestre dépourvu de compétences pourra, par contre – voire devra pour éviter toute mise en cause de sa responsabilité –, s'adresser, de préférence par écrit, au bourgmestre de la commune voisine pour dénoncer le problème et demander à ce dernier d'y remédier. Une telle situation peut, par exemple, se présenter lors de pollution de cours d'eau ou de risque d'inondation lorsque l'origine de la pollution ou de l'inondation se trouve sur le territoire d'une autre commune. Voir sur cette question J.-M. LEBOUTTE, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités communales*, Bruges, Vanden Broele, 1983, pp. 15 et 16.
3. Sur cette procédure particulière, voir *infra*.
4. L'article 134^{ter} de la N.L.C., autorise le bourgmestre à prononcer, pour un délai de trois mois maximum, la fermeture provisoire ou la suspension temporaire d'un établissement lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou la permission ne sont pas respectées et que tout *«retard causerait un dommage sérieux»*.
5. L'article 134^{quater} de la N.L.C. permet au bourgmestre de fermer un établissement accessible au public – café, discothèque... – pour une durée déterminée de trois mois maximum lorsque l'ordre public autour de l'établissement est troublé par des comportements survenant au sein de l'établissement. L'on relève, à cet égard, que le bourgmestre doit prouver non seulement un trouble à l'ordre public autour de l'établissement, mais il doit surtout prouver que ces troubles ont leur origine dans des comportements survenant au sein de l'établissement. Une double condition est ainsi imposée au bourgmestre pour pouvoir adopter un arrêté sur la base de l'article 134^{quater} de la N.L.C. C'est ainsi que le Conseil d'État a indiqué que dans la mesure où les faits invoqués par le bourgmestre pour agir sur la base de l'article 134^{quater} de la N.L.C. *«consistent tous en des bagarres, violences ou actes troublant l'ordre public qui se sont produits soit à l'intérieur de l'établissement soit à l'extérieur de celui-ci; (...) qu'aucun fait ne répond à la double condition exigée par l'article 134^{quater} précité pour que le bourgmestre puisse y recourir étant qu'il doit s'agir de troubles à l'ordre public se produisant «autour de l'établissement» qui ont leur origine dans «des comportements survenant dans cet établissement»; que l'arrêté du bourgmestre, premier acte attaqué, procède d'une application incorrecte de l'article 134^{quater} de la Nouvelle loi communale»* (C.E., n° 166.146, 20 décembre 2006, Prudon).
6. Ce principe a été rappelé par le Conseil d'État, dans un arrêt du 25 janvier 2005, qui précise notamment que *«(...) la circonstance que, le 26 mai 1981, le conseil communal a chargé le bourgmestre, «lors de l'organisation de fêtes, kermesses, cortèges, courses, de la réalisation de travaux de voirie ou autres événements de l'espèce», «de prendre en ces circonstances toutes les dispositions nécessaires en vue d'assurer l'ordre public et d'empêcher que des incidents ou des accidents puissent éventuellement se produire, et de décréter, à cette occasion, toutes les mesures qu'il jugera indispensables à la sauvegarde de la sécurité de la circulation des piétons et des véhicules sur la voie publique», est inopérante, une telle délégation portant sur l'ensemble des compétences que la loi lui attribue ne pouvant être admise car constituant une modification des règles légales répartitrices de compétences»* (C.E., n° 139.767, 25 janvier 2005, s.p.r.l. TRABAT). Dans le même sens, voir C.E., n° 99.059, 24 septembre 2011, Delaunoy.



18. Certains mandataires communaux pensent également que le bourgmestre ne peut adopter des arrêtés de police administrative générale uniquement que lorsque la condition de l'urgence est remplie. Dans l'arrêt annoté, la ville de Durbuy indiquait d'ailleurs, pour défendre son acte, qu'elle avait dû faire face à une situation d'urgence *«causée par un cortège important de camions qui a perturbé la quiétude et posé un problème de sécurité dans le village de Bende»*. Or, la condition d'urgence n'est pas inscrite dans les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C.¹.

Dès lors, même si la situation qui menace l'ordre public ne présente pas un danger immédiat, le bourgmestre peut, voire doit, intervenir pour faire cesser le – risque de – trouble à l'ordre public. Tel est le cas notamment, si le bourgmestre, sur la base d'un rapport d'un expert, apprend qu'un mur longeant un espace accessible au public est couvert de végétation et que le poids de cette végétation risque d'entraîner, à terme, son effondrement. Dès qu'il a connaissance de la situation et du risque d'atteinte à l'ordre public, le bourgmestre peut intervenir, et ce, quand bien même la situation ne présente pas d'urgence particulière². Par contre, l'urgence d'une situation ne permet pas au bourgmestre de prendre n'importe quelle mesure. Même en cas d'urgence, il doit veiller à respecter les principes qui ont été rappelés plus haut avec plus ou moins d'intensité³, étant entendu que les mesures qu'il peut adopter, sur le fondement de ces deux dispositions, doivent être destinées au seul maintien de l'ordre public.

B. La compétence exceptionnelle du bourgmestre d'adopter des ordonnances de police

19. L'arrêt commenté est aussi l'occasion, pour le Conseil d'État, de rappeler les conditions d'application de l'article 134 de la N.L.C. qui *«concerne le pouvoir réglementaire de police qui peut exceptionnellement appartenir au bourgmestre dans les cas prévus par cet article»*.

Il importe, d'emblée, de relever qu'alors même que l'ordonnance de police du bourgmestre de Durbuy du 5 juillet 2011 ne faisait nullement référence à l'article 134 de la N.L.C., le Conseil d'État se prononce néanmoins sur les conditions d'application de cette disposition⁴. Après avoir retenu le risque de préjudice

grave et difficilement réparable et après avoir notamment constaté que les conditions d'application des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C., n'étaient pas réunies, le Conseil d'État aurait, pour ces seules raisons, déjà pu suspendre l'exécution de l'acte attaqué, sans l'examiner au regard de l'article 134 de la N.L.C.

En réalité, il apparaît que, devant le Conseil d'État, les parties adverses – le bourgmestre et la ville de Durbuy – ont manifestement tenté de soutenir que l'acte attaqué avait été pris, non sur la base des articles 133 et 135 de la N.L.C., mais bien sur le fondement de l'article 134 de cette même loi. Le Conseil d'État rencontre l'argument des parties adverses en soulignant que *«(...) l'article 134 de la Nouvelle loi communale n'est pas visé par l'acte attaqué; qu'en outre, il n'est pas possible de voir dans la mention contenue à l'article 7 de l'acte attaqué qui en prescrit l'approbation par le conseil communal, la justification d'une application de l'article 134 de la Nouvelle loi communale qui concerne le pouvoir réglementaire de police qui peut exceptionnellement appartenir au bourgmestre dans les cas prévus par cet article, c'est-à-dire «lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants»; que l'urgence visée sans explication dans le préambule ne correspond pas aux conditions d'application de l'article 134; que la volonté de mettre en œuvre une interdiction envisagée plus d'un an auparavant ne constitue pas une situation imprévue justifiant l'exception à l'ordre des compétences prévue à l'article 134 (...)»*.

Le Conseil d'État prend donc soin de rappeler que l'intervention réglementaire du bourgmestre par le biais d'*«une ordonnance de police»*, sur la base de l'article 134 de la N.L.C., est tout à fait exceptionnelle⁵ et conditionnée à la réunion de deux exigences: des exigences factuelles et des exigences procédurales.

20. S'agissant des exigences factuelles, l'article 134, § 1^{er}, de la N.L.C., précise que le bourgmestre ne peut faire usage du pouvoir réglementaire de police qu'en cas *«d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou dommages pour les habitants»*.

1. A la différence de l'article 134ter de la N.L.C. qui comme on l'a indiqué ci-dessus reprend l'urgence – *«tout retard causerait un dommage sérieux»* – parmi les conditions imposées au bourgmestre pour pouvoir fermer un établissement ou suspendre provisoirement une autorisation octroyée à ce dernier sur base de cette disposition. De même, comme on le verra ci-dessous, l'urgence est expressément requise lorsque le bourgmestre veut faire usage du pouvoir réglementaire de police administrative qu'il tire de l'article 134 de la N.L.C.

2. En ce sens, C.E., n° 124.565, 23 octobre 2003, *Maquet*; voir ég. V. RAMELOT, «La police administrative et ses contraintes», <http://www.avcb.be>. Cet auteur précise, à juste titre, que le trouble peut être potentiel *«à condition bien entendu qu'il ne soit pas simplement éventuel»*.

3. L'urgence est ainsi une circonstance qui permet d'écarter le principe *audi alteram partem*.

4. Alors que, dans certains arrêts, et alors que l'article 134 de la N.L.C. figurait expressément parmi les dispositions légales reprises dans les visas de l'acte attaqué, le Conseil d'État refuse d'examiner si les conditions de cette disposition sont effectivement remplies. C'est ainsi que, dans un arrêt du 24 mai 1996, le Conseil d'État se contente d'indiquer *«qu'il suffit de relever que l'article 134 de la Nouvelle loi communale n'est pas d'application en l'espèce, le visa de cette disposition au préambule de l'arrêté attaqué résultant manifestement d'une erreur matérielle»* (C.E., n° 59.788, 24 mai 1996, *Preud'Homme*). Voir ég. C.E., n° 214.277, 29 juin 2011, *Jeanty*. Dans cet arrêt, le Conseil d'État donne raison aux requérants qui attaquaient, en extrême urgence, «une ordonnance de police» se fondant sur l'article 134 de la N.L.C. et confirmée par le conseil communal aux motifs que le principe *audi alteram partem* n'a pas été respecté. Dans cet arrêt, de façon surprenante – mais sans doute parce que le Conseil d'État était appelé à se prononcer en extrême urgence –, la Haute juridiction administrative n'a même pas égard à l'article 134 de la N.L.C. et au fait que l'acte attaqué vu son champ d'application n'est pas une ordonnance de police mais bien un arrêté de police. Pourtant, à suivre les dispositions légales reprises dans l'acte attaqué, le bourgmestre entendait faire usage de son pouvoir réglementaire qu'il tire de l'article 134 de la N.L.C. Ce faisant, comme on l'a vu ci-dessus, le bourgmestre ne devait pas respecter le principe *audi alteram partem*.

5. Le bourgmestre intervient, ici, en lieu et place du conseil communal.

Il ressort donc de l'article 134, § 1^{er}, de la N.L.C. que deux types de situations peuvent justifier l'intervention réglementaire du bourgmestre. La première, en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique; la seconde – plus large et sujette à interprétations –, en cas «d'autres événements imprévus».

Si dans la première situation, le bourgmestre ne doit pas attendre que l'émeute, l'attroupement hostile ou l'atteinte à la paix publique se soit réalisé et que le simple risque suffit; dans la seconde, en revanche, l'évènement imprévu doit, par définition, déjà s'être produit ou être en cours¹.

Peuvent notamment, à notre estime, constituer des événements imprévus, une période de grande sécheresse, la survenance subite d'inondations ou de verglas, la pollution d'un ruisseau ou des soudaines et importantes chutes de neige.

Ne peut, par contre, pas constituer une telle situation imprévue – comme l'expose, à juste titre, le Conseil d'État dans l'arrêt annoté –, la volonté de mettre en œuvre une interdiction de circulation de tout véhicule de plus de 7,5 tonnes dans des villages envisagée plus d'un an auparavant. Ne constitue, pas plus une telle situation imprévue, la réouverture d'une terrasse d'un restaurant source de nuisance pour la tranquillité publique dans la mesure où les riverains avaient déjà introduit des plaintes «préventives» auprès du bourgmestre² pas plus que des traces de boue existant sur la chaussée depuis des années³.

Pour justifier l'intervention réglementaire du bourgmestre, tant les risques d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves à la paix publique que les événements imprévus doivent risquer de mettre en péril, de façon imminente, la sécurité des habitants. En d'autres termes, l'article 134 de la N.L.C. ne permet l'intervention du bourgmestre qu'en cas de circonstances exceptionnelles et urgentes, l'urgence étant bien une condition distincte de l'existence des circonstances exceptionnelles⁴.

En pratique, il appartient au seul bourgmestre de juger souverainement si l'urgence et les événements imprévus sont présents. Il doit, toutefois, spécialement motiver sa décision d'intervenir⁵. S'il est vrai que cette motivation ne doit pas – mais peut à notre estime – se retrouver dans le corps même de l'ordonnance du

bourgmestre dans la mesure où, en tant qu'acte réglementaire, l'ordonnance ne tombe pas dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 «relative à la motivation formelle des actes administratifs unilatéraux»⁶, elle doit, par contre, figurer dans l'acte de communication accompagnant ladite ordonnance. L'article 134 de la N.L.C. précise, en effet, à cet égard que le bourgmestre doit joindre à l'acte de communication «les motifs pour lesquels il a cru devoir se dispenser de recourir au conseil». L'article 134 de la N.L.C. impose donc une motivation particulière au bourgmestre⁷.

21. S'agissant des exigences procédurales, maintenant, l'article 134 de la N.L.C. impose au bourgmestre de donner «sur le champ» copie de l'ordonnance au conseil communal et de la faire confirmer par le conseil «à sa plus prochaine réunion».

L'ordonnance doit, tout d'abord, être communiquée «sur le champ» au conseil communal. Ce faisant, le bourgmestre ne peut attendre la prochaine réunion du conseil communal pour communiquer l'ordonnance qu'il aurait adoptée. Le bourgmestre doit agir avec diligence et, dès l'adoption de l'ordonnance, en transmettre une copie aux conseillers communaux, en leur domicile, par voie postale.

La confirmation de l'ordonnance doit, ensuite, être inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil communal. Si le conseil communal ne se prononce pas sur la confirmation de l'ordonnance, elle cesse de produire ses effets pour l'avenir uniquement. Toujours au sujet de la «confirmation» du conseil, l'on relève que cette dernière ne s'apparente pas à une «validation». Une fois confirmée, l'ordonnance du bourgmestre ne disparaît pas de l'ordonnement juridique. Lorsqu'il se prononce sur la confirmation de l'ordonnance, le conseil communal ne fait, en réalité, que se prononcer sur l'opportunité de l'ordonnance. En d'autres termes, le conseil communal vérifie si le bourgmestre a «eu raison» d'intervenir et de prendre les mesures qu'il a prises. Le conseil communal ne se prononce par contre pas sur la légalité de l'ordonnance. Dès lors, même si le conseil communal confirme une ordonnance pourtant illégale, cette dernière peut toujours être annulée par le Conseil d'État⁸. De même si le conseil communal refuse de confirmer

1. Voir, en ce sens, J.-M. LEBOUTTE, *op. cit.*, pp. 48 et 49.

2. C.E., n° 61.090, 30 juillet 1996, *s.p.r.l. Le Parthénon*.

3. C.E., n° 139.767, 25 janvier 2005, *s.p.r.l. TRABAT*.

4. Voir pour une illustration, C.E., n° 81.479, 30 juin 1999, *Denuit*. Dans cet arrêt, le Conseil d'État examine, tour à tour, l'existence de la condition de «circonstances imprévues» et de «l'urgence». Le Conseil d'État indique, en effet, que «le problème de la pratique de la chasse à proximité du lotissement des Bruyères n'était ni nouveau, ni soudain, ni imprévu, puisqu'il se posait depuis octobre 1995, soit depuis un an; que l'allégation dans les écrits de procédure d'un impact de balle constaté à une époque indéterminée sur une habitation ne ressort d'aucune pièce du dossier administratif ni, en particulier, d'un quelconque rapport de police; que l'ouverture de la chasse ne pouvait davantage constituer un événement soudain et imprévu de nature à justifier l'urgence invoquée». Eg. C.E., n° 162.453, 13 septembre 2006, *Duriaux*; C.E., n° 134.369, 23 août 2004, *S.A. SIESA*.

5. Le Conseil d'État a ainsi précisé que «le bourgmestre qui veut user de ce pouvoir exceptionnel, doit spécialement motiver sa décision à cet égard et préciser les circonstances qui le justifient. En faisant référence aux «faits d'une extrême gravité survenus à cinq heures du matin» et au climat d'insécurité qui en est résulté, et en visant l'article 135, paragraphe 2, de la Nouvelle loi communale, le bourgmestre ne justifie nullement qu'il a usé de la compétence que lui reconnaît l'article 134, § 1^{er}, précité» (C.E., n° 94.236, 26 mars 2001, *Verzele*).

6. Le Conseil d'État a toutefois déjà indiqué, de manière surprenante, que «formellement, l'acte réglementaire doit indiquer les motifs qui justifient l'exercice par le bourgmestre de ce pouvoir exceptionnel» (C.E., n° 95.162, 4 mai 2001, *Deknudt*).

7. En ce sens, V. RAMELOT, «La police administrative et ses contraintes», p. 25, *www.avcb.be* (2 novembre 2011).

8. L'on relève que le Conseil d'État considère, par contre, que si au terme de son examen, il parvient à la conclusion que l'ordonnance du bourgmestre est illégale, que «l'illégalité qui s'attache à la décision du bourgmestre s'étend à la délibération du conseil communal qui la ratifie» (en ce sens C.E., n° 81.479, 30 juin 1999, *Denuit*).



une ordonnance, ce n'est pas, pour autant et pour cette seule raison, qu'elle est ou devient illégale. Dans cette dernière hypothèse, comme on l'a précisé ci-dessus, l'ordonnance perd uniquement ses effets pour l'avenir.

22. Dans la mesure où l'ordonnance du bourgmestre a une portée réglementaire, elle doit, non pas être notifiée aux destinataires, mais bien – comme tous règlements communaux – faire l'objet d'une publication par voie d'affichage¹. Elle doit, en outre, être mentionnée dans le registre des délibérations², être transmise, en expédition, à l'autorité de tutelle³ et aux greffes des tribunaux de première instance et de police du ressort de la commune concernée, et faire l'objet d'une mention dans le *Mémorial administratif* de la province⁴. De même, comme tous règlements, l'ordonnance de police du bourgmestre peut imposer ou interdire sans limitation de temps des comportements et prévoir des sanctions en cas de violation de ses dispositions.

III. La circulation routière

23. Le Conseil d'État aborde aussi succinctement la question des compétences de police des autorités communales en matière de circulation routière, en indiquant qu'en vertu «des articles 2 et 3, § 2, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, c'est le conseil communal qui est l'autorité compétente pour exercer le pouvoir réglementaire restant aux communes en la matière, s'agissant de situations permanentes».

S'il est vrai que la Haute juridiction administrative n'a pas analysé plus avant⁵ la question de la répartition de compétences de police, au niveau communal, en matière de circulation routière, il relève néanmoins que le bourgmestre de Durbuy ne peut pas adopter, sur la base des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière – pas plus que sur la base de ses pouvoirs de police administrative générale –, une

mesure réglementaire «modifiant les mesures de circulation routière, et interdisant, en particulier, la circulation de tout véhicule de plus de 7,5 tonnes dans les villages de Bende et de Jenneret».

24. Pour garantir la sécurité de la circulation routière sur les voiries publiques⁶, les communes peuvent adopter des mesures tantôt sur la base des pouvoirs de police administrative générale qu'elles tirent de la N.L.C., tantôt des dispositions des lois coordonnées du 16 mars 1968 «relatives à la circulation routière»⁷. La base légale qui fonde concrètement l'intervention des autorités communales est, en réalité, fonction de la permanence ou non de la situation à régler.

Au vu de l'article 135 de la N.L.C., lu à la lumière des lois coordonnées du 16 mars 1968 «relatives à la circulation routière», l'on aperçoit, en effet, que le législateur a voulu soustraire la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, des objets de police administrative générale confiés à la compétence des communes⁸.

La compétence de police administrative générale que les communes tirent de l'article 135, § 2, de la N.L.C. ne leur permet d'intervenir qu'en vue de régler des situations ponctuelles ou occasionnelles affectant la circulation sur la voirie publique⁹.

25. L'appréciation du caractère ponctuel ou non de la situation incombe directement aux autorités communales qui, confrontées à un trouble à la sécurité ou la commodité de la circulation, devront vérifier si le trouble est un événement unique, isolé ou encore limité dans le temps¹⁰.

C'est la situation à régler – le trouble – qui doit être ponctuelle et non la mesure prise par l'autorité communale pour résoudre la situation. Le Conseil d'État a, en effet, déjà eu l'occasion de préciser qu'une situation par nature permanente ne devient pas occasion-

1. Art. L1133-1, C.W.A.D.E.L.

2. Art. L1133-2, C.W.A.D.E.L.

3. Pour les communes de la région de langue allemande, pour les communes à facilités de la périphérie de même que pour les communes de Comines-Warneton et de Fournons, l'ordonnance du bourgmestre prise sur la base de l'article 134 de la N.L.C. doit, par ailleurs, être transmise au gouverneur de province en y joignant les motifs pour lesquels, le bourgmestre a cru pouvoir se dispenser de recourir au conseil communal. Une fois saisi de l'ordonnance de police du bourgmestre, le gouverneur dispose d'un pouvoir de suspension ainsi que le précise l'article 134, § 2, deuxième alinéa, de la N.L.C.

4. Art. 119, N.L.C.

5. Et n'avait d'ailleurs pas à le faire, l'acte attaqué pas plus que la requête en annulation n'y faisant référence.

6. A l'exception toutefois des autoroutes dont le régime juridique est réglé par la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes (M.B., 5 août 1956). L'article 2 de la loi du 12 juillet 1956 qui stipule expressément que «les conseils provinciaux et les conseils communaux ne peuvent prendre des règlements complémentaires ayant pour objet la police de la circulation sur les autoroutes», réserve au Roi, la compétence d'adopter des règlements destinés à assurer la sécurité et la commodité de la circulation sur les autoroutes ainsi que la conservation de celles-ci. En dehors des autoroutes, les autorités communales peuvent adopter les mesures de police de la circulation routière sur toutes les routes qui traversent leur territoire, et ce, peu importe leur gestionnaire.

7. Sur cette question, voir not. F. GLORIEUX et R. POTE, *Becommendaried Wetboek Wegverkeer*, Gand, Mys en Breesch, 1997-1998, pp. 4 et s.; N. FRASELLE et S. SMOOS, «Les compétences des communes en matière de circulation routière», *Mouv. comm.*, 2005, pp. 242 et 243; J. DE STAERCKE, *Wegenrecht*, Bruges, Die Keure, 2007, pp. 34 et s.; A. HERAULT, «Vers une régionalisation de la police de la circulation routière», *Rev. b. dr. const.*, 2009, pp. 10-12; A. VASSART, «Quelles mesures en réponse à quels risques? Services d'hiver», *Mouv. comm.*, 2011, pp. 14-16.

8. Pour une illustration, voir Liège, 11 octobre 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 763. L'article 10 des lois coordonnées du 16 mars 1968 «relatives à la circulation routière» confirme expressément cette interprétation dans la mesure où il dispose qu'en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, la police de la circulation routière est soustraite aux dispositions de la Nouvelle loi communale du 26 mai 1989.

9. C'est ainsi que le Conseil d'État a précisé qu'une commune «viole l'article 135 de la Nouvelle loi communale ainsi que l'article 10 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière lorsqu'elle adopte des règlements de circulation routière qui s'appliquent à une situation permanente et mettent en oeuvre essentiellement son pouvoir de police administrative générale» (C.E., n° 159.613, 6 juin 2004, s.a. CARMEUSE).

10. La distinction entre situation occasionnelle et situation périodique ou permanente est loin d'être évidente. Et une situation temporaire peut très bien devenir une situation périodique. C'est ainsi que si les autorités communales décident de fermer un quartier d'un village à la circulation pour mettre à disposition des enfants du quartier un endroit «plaine de jeux» durant une période déterminée, cette mesure présente un caractère temporaire. Par contre, si chaque année, la commune décide de fermer, à la même période, le même quartier, la mesure de fermeture présente alors un caractère périodique. Ce faisant, la mesure de fermeture ou d'interdiction à la circulation trouvera sa base légale non plus dans la N.L.C. mais bien dans les articles 2 et 10 des lois coordonnées sur la circulation routière.

nelle, parce qu'elle est assortie d'une durée limitée et le caractère permanent ou occasionnel ressortit à la situation à régler, et non pas la règle elle-même¹. Une manifestation sportive ou culturelle – pour autant qu'elle soit limitée dans le temps et qu'elle ne présente pas un caractère périodique –, un chantier temporaire en voirie peuvent ainsi être considérés comme des situations occasionnelles qui peuvent être réglées par les autorités communales sur la base de l'article 135, § 2, de la N.L.C.

26. S'il résulte de ce qui précède, que les autorités communales peuvent intervenir, en se fondant sur leur pouvoir de police administrative générale, en vue de régler des situations ponctuelles ou occasionnelles, encore faut-il déterminer qui du bourgmestre, du conseil ou du collège est compétent pour intervenir. Comme déjà indiqué ci-dessus, il appartient au seul bourgmestre, sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C., d'adopter des arrêtés de police. Ces arrêtés de police ne pourront – on l'a précisé – comporter que des mesures individuelles. C'est ainsi, par exemple, qu'en cas d'éboulement d'un mur de soutènement risquant d'entraîner l'affaissement d'une voirie publique, le bourgmestre peut, dans l'attente de sa reconstruction, interdire l'accès à la voirie et sécuriser les lieux. Il en sera de même en cas d'inondation partielle d'une portion de rue. Le bourgmestre peut, le temps que les mesures de nettoyage soient effectuées, interdire l'accès à la voirie. Par contre, si la situation requiert des mesures occasionnelles, plus générales, le bourgmestre perd alors toute compétence au profit du collège communal. Il appartient, en effet, à ce dernier, et à lui seul – c'est-à-dire à l'exclusion du conseil communal –, d'adopter, sur la base de l'article 130bis de la N.L.C.², des mesures réglementaires en vue de garantir la sécurité et la commodité de la circulation routière. C'est ainsi qu'il appartient notamment au collège communal de prendre les mesures de sécurité visant à fermer tout un quartier à l'occasion d'une brocante ou d'une fête foraine ou en cas de fortes inondations qui paralysent tout un village.

27. Parallèlement aux dispositions de police administrative générale tirées de la N.L.C., les autorités com-

munes disposent en matière de sécurité routière – on l'a évoqué – d'un pouvoir de police complémentaire qu'elles tirent des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la circulation routière. Sur la base de cette législation particulière, les autorités communales sont habilitées à adopter des règlements complémentaires de circulation routière en vue de régler des situations permanentes ou périodiques³.

Les règlements complémentaires adoptés sur cette base peuvent contenir des mesures qui soit – comme leur nom l'indique – complètent, soit dérogent à la réglementation routière et notamment au Code de la route⁴. Les règlements complémentaires ont donc un champ d'application particulier et visent spécifiquement à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières⁵.

C'est ainsi que les autorités communales, sur la base des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la circulation routière, pourront décider de l'interdiction du passage de véhicules d'un certain tonnage sur l'ensemble du territoire communal, de l'interdiction de la circulation de véhicules motorisés sur un tronçon déterminé, de l'imposition d'un stationnement alterné ou de la mise à sens unique pour certaines rues de l'entité ou encore de la réservation d'un emplacement sur une voirie pour implanter des bulles à verre. Toutes ces mesures visent, en effet, à régler des situations permanentes et sont prescrites sans durée.

C'est ainsi, également, que les autorités communales pourront, toujours – et uniquement – sur la base des lois coordonnées du 16 mars 1968 précitées, régler des troubles périodiques et décider notamment de l'interdiction de stationner sur certains endroits de l'entité, les jours de marchés ou de brocante hebdomadaire, de l'interdiction de stationner sur une portion déterminée d'une voirie durant les périodes d'entrée et de sortie des classes afin de permettre de fluidifier le trafic... De fait, ces mesures visent à régler des situations qui, si elles ne sont pas permanentes, se répètent dans le temps de façon durable.

28. En vertu des articles 2 et 3, § 2, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, c'est le conseil communal qui est la seule autorité compétente pour exercer le pouvoir réglementaire restant aux communes en la matière⁶.

1. C.E., n° 140.395, 9 février 2005, s.p.r.l. BERTRAND.

2. L'article 130bis de la N.L.C. a seulement été inséré dans la N.L.C. par la loi du 12 janvier 1996 modifiant la Nouvelle loi communale (M.B., 31 janvier 2007; Err., M.B., 2 février 2007). Selon les auteurs de la proposition de loi à l'origine de cette insertion, le passage de la compétence réglementaire dans cette matière s'expliquait et se justifiait pour la raison suivante: «dans la réalité, les organisateurs de manifestations ne demandent en général que deux à trois semaines à l'avance l'adoption d'un règlement temporaire en matière de circulation routière. Devant cette situation, on ne peut admettre qu'un événement ne puisse avoir lieu parce que la demande a été introduite tardivement. La présente proposition de loi tend dès lors à transférer la compétence relative aux ordonnances de police temporaires du conseil communal au collège des bourgmestre et échevins vu que ce dernier se réunit plus fréquemment» (Proposition de loi du 24 novembre 2005 modifiant la Nouvelle loi communale en ce qui concerne la compétence en matière d'ordonnances de police temporaires, Doc. parl., ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 2022/002, p. 3). Cette modification législative a, en tout cas, accentué en pratique les difficultés des bourgmestres confrontés à un trouble sur la voirie publique.

3. Sur les règlements complémentaires de circulation routière, voir not. M. LAMBERT, «Les règlements complémentaires de circulation routière», consultable sur <http://www.uvcw.be>.

4. Dans un arrêt du 13 juillet 1993, le Conseil d'État a ainsi considéré que «les règlements complémentaires ne se justifient que lorsque les prescriptions du Code de la route ne suffisent pas à assurer la sécurité et la fluidité du trafic» (C.E., n° 43.819, 13 juillet 1993, Nocarcenter, Rev. dr. commun., 1994, p. 51).

5. C.C., n° 147/2004, 3 novembre 2004. Dans le même sens, C.C., n° 59/2010, 27 mai 2010.

6. Les règlements complémentaires de sécurité routière adoptés par le conseil communal font l'objet d'une tutelle d'approbation jadis réservé au gouvernement fédéral. En Région wallonne, c'est un décret du 19 décembre 2007 instituant une tutelle d'approbation sur les règlements complémentaires de circulation routière qui règle la matière (M.B., 14 janvier 2008) depuis le 1^{er} janvier 2008. L'on note, à cet égard, que le gouvernement wallon dispose de quarante-cinq jours à dater de la réception de chaque règlement complémentaire pour se prononcer. A défaut de réponse dans ce délai, le règlement peut entrer en vigueur. Cette



Le bourgmestre, lui, se voit tout au plus confier, en vertu de l'article 9 des lois coordonnées relatives à la circulation routière, uniquement une compétence spécifique d'exécution. Il se voit chargé d'autoriser l'organisation et la participation à des épreuves ou compétitions sportives, disputées en totalité ou en partie sur la voie publique.

Le pouvoir que tire le bourgmestre des lois coordonnées relatives à la circulation routière est dès lors marginal. Comme a déjà eu l'occasion de le rappeler le Conseil d'État, la compétence conférée au bourgmestre par l'article 9 ne constitue, en réalité, qu'un pouvoir d'exécution ponctuelle qui ne peut être exercé qu'au cas par cas¹.

IV. Conclusion

29. L'arrêt commenté a, sans conteste, un mérite: celui de rappeler les fondements législatifs sur la base desquels le bourgmestre, confronté à un trouble – ou un risque de trouble – à l'ordre public se produisant ou ayant un impact sur la voirie publique, est susceptible d'intervenir.

Face à une telle situation, le bourgmestre dispose *a priori* de plusieurs moyens d'action. Cette multiplicité de moyens d'action ne signifie toutefois pas pour autant que le bourgmestre dispose d'une liberté totale dans le choix du moyen à mettre en œuvre. A chaque fois et sous peine de voir censurée son intervention, le bourgmestre est, en effet, tenu de s'interroger sur la base légale susceptible de fonder son intervention et, partant, sur le moyen à mettre en œuvre.

Une distinction fondamentale, pour guider le bourgmestre dans la détermination du moyen à mettre en œuvre, paraît être celle qui consiste à déterminer si le trouble affecte ou non la circulation routière.

30. Soit le trouble n'affecte pas la circulation routière, et alors le bourgmestre peut fonder son action sur la base de ses pouvoirs de police administrative générale conformément aux articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la N.L.C. L'intervention du bourgmestre emprunte, en principe², la forme d'arrêtés de police – c'est-à-dire de mesures individuelles –, les règlements de police relevant de la compétence du conseil communal.

31. Soit le trouble affecte la circulation routière, et une deuxième distinction – tenant au caractère ponctuel ou permanent du trouble – doit être opérée. Le trouble ponctuel échappe aux dispositions rela-

tives à la circulation routière et relève de la N.L.C. Tantôt – c'est-à-dire lorsque l'imposition de mesures individuelles et concrètes suffisent à prévenir ou à rétablir le trouble – c'est le bourgmestre qui est compétent, tantôt – c'est-à-dire lorsque des mesures réglementaires s'imposent – c'est le collège communal.

Pour le trouble permanent, les autorités communales – en ce compris le bourgmestre – ne peuvent trouver un fondement d'action dans la N.L.C. mais uniquement dans les lois coordonnées du 18 mars 1968 relatives à la sécurité routière. Dans ce domaine, le bourgmestre ne dispose que d'un pouvoir d'exécution ponctuelle tout à fait limité, la compétence d'adopter des mesures réglementaires étant attribuée au conseil communal.

32. L'arrêt annoté a le mérite de mettre en lumière la problématique de l'enchevêtrement des compétences attribuées aux communes pour régler des troubles à l'ordre public, spécialement lorsque ce trouble a des répercussions sur la sécurité en voirie. Il reste qu'en pratique, face à un tel enchevêtrement de compétences, chaque trouble, chaque situation exige un examen minutieux des mesures à prendre et du but à atteindre... Il est peu d'écrire qu'une telle exigence se combine souvent mal avec l'urgence de la situation à régler...

Transposée au cas dont avait à connaître le Conseil d'État, la distinction évoquée plus haut tenant à l'impact sur la circulation routière, suppose à notre estime, qu'il n'appartenait non pas au bourgmestre, mais bien au conseil communal d'adopter, face à un trouble permanent, une mesure réglementaire «modifiant les mesures de circulation routière».

Louis Vansnick

Assistant à l'Université catholique de Louvain

Avocat au Barreau de Bruxelles

Cour constitutionnelle, n° 89/2010, 29 juillet 2010

Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'agence du stationnement

tuelle d'approbation semble avoir été instaurée en vue d'assurer la poursuite d'une politique cohérente et homogène en matière de sécurité routière sur le territoire des différentes communes (en ce sens, voir la question orale de Monsieur GROMMES à Monsieur COURARD, Ministre wallon des affaires intérieures et de la fonction publique sur «le service «circulation routière» et la réponse de ce dernier, C.R.I.C., *Parl. w.*, sess. ord. 2005-2006, Séance du 7 février 2006, pp. 13 et 14).

Ces règlements sont, par ailleurs, soumis à des modalités particulières de publicité. Conformément à l'article 12 des lois coordonnées relatives à la circulation routière, les règlements complémentaires doivent en effet être portés à la connaissance des intéressés par la pose d'une signalisation appropriée ou par des agents portant les insignes de leurs fonctions et postés sur place. Il convient d'être attentif au fait que cette «publication» propre aux règlements complémentaires de circulation routière s'ajoute au mode ordinaire de publication des règlements prévue par les articles L1133-1 et L1133-2 du C.W.A.D.E.L. pour les communes wallonnes et par les articles 112 et 114 de la N.L.C. pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale; en ce sens, voir, C.E., n° 87.889, 7 juin 2000, *Delaunoit et consorts*.

1. C.E., n° 139.767, 25 janvier 2005, *s.p.r.l. TRABAT*.

2. En principe parce que, si les conditions de l'article 134, § 1^{er}, de la N.L.C. sont réunies, le bourgmestre est alors fondé à adopter des ordonnances de police.