

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 106.329 du 3 mai 2002

A.69.139/VI-13.211

En cause : **la société anonyme SYED PETROLEUM,**
 ayant élu domicile chez
 Me Xavier MAINDIAUX, avocat,
 rue de la Terre du Prince 17
 7000 Mons,

 contre :

 le Bourgmestre de la Ville de Mons,
 ayant élu domicile chez
 Me Alain COLMANT, avocat,
 rue du Onze Novembre 9
 7000 Mons.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 mai 1996 par la société anonyme SYED PETROLEUM qui demande l'annulation de "la décision de date inconnue adoptée par la partie adverse, tendant à l'apposition des scellés sur l'établissement sis à 7000 Mons, place Léopold, 12, exploité par la requérante à titre de station-service";

Vu l'arrêt n° 61.397 du 29 août 1996 rejetant la demande de suspension;

Vu les mémoires en réponse et ampliatif;

Vu le rapport de M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 25 septembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 20 mars 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 avril 2002;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me Alexis COLMANT, loco Me Alain COLMANT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

I. LES FAITS.

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

1. La requérante, la société anonyme SYED PETROLEUM, qui a été créée en décembre 1995 et qui a son siège social à Mons, place Léopold, 12, exploite à cette adresse une station-service. Les précédents exploitants de cette station-service furent d'abord la société anonyme GULF OIL BELGIUM et ensuite la société anonyme KUWAIT PETROLEUM BELGIUM.

2. Le 24 mars 1961, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut avait autorisé la s.a. GULF OIL BELGIUM à établir une station de distribution d'essence dans un immeuble sis à Mons, à l'angle de la place Léopold et du boulevard Gendebien. L'autorisation fut accordée pour une période de trente ans.

3. En avril 1991, la s.a. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM introduisit une demande tendant à se voir autorisée à maintenir en activité et à transformer la station-service.

4. En sa séance du 18 juillet 1991, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mons émit un avis défavorable compte tenu de la future rénovation du quartier de la gare.

5. Le 26 mars 1992, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut accorda à l'exploitant l'autorisation de maintenir la station-service en activité pour une période expirant "au plus tard" le 31 décembre 1995.

La décision du 26 mars 1992 contient la motivation suivante:

"Considérant que la société précitée, consciente des intentions urbanistiques de la Ville de Mons et du probable refus de permis d'exploiter pour une période de 30 ans, a, par sa lettre du 31 janvier 1992, sollicité de ramener l'autorisation concernée, de maintenir en activité ladite station, à une durée maximum de 3 ans, de manière à lui permettre de rechercher un autre site d'exploitation dans la région, et de régler toutes les formalités administratives";

Un recours administratif fut formé contre cette décision par la ville de Mons, par le gouverneur de la province de Hainaut et par l'ingénieur en chef-directeur de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement.

6. Le 25 janvier 1996, le bourgmestre de la ville de Mons invita le sieur SYED, administrateur délégué de la requérante, à procéder dans les plus brefs délais à la fermeture de la station-service qui était toujours exploitée en dépit de l'expiration de l'autorisation accordée le 26 mars 1992.

7. Le 29 janvier 1996, le directeur général de l'Administration des ressources naturelles et de l'environnement avertit la commune et la s.a. KUWAIT PETROLEUM qu'il n'avait pas pu être statué sur les recours administratifs formés contre la décision du 26 mars 1992 et que, puisque l'autorisation était arrivée à son terme le 31 décembre 1995, il ne convenait plus de statuer sur ces recours.

La lettre à la s.a. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM contient les précisions suivantes:

" (...) Votre autorisation étant venue à échéance ce 31 décembre 1995, les installations ne peuvent plus être exploitées.

Il est à noter que l'autorisation a été octroyée par la Députation permanente contre l'avis du fonctionnaire technique compétent, pour 3 ans, à l'issue d'une période précédente de 30 ans afin de permettre une implantation vers un autre site puisqu'il s'agit d'un établissement situé sous un immeuble à appartements.

Compte tenu de la problématique d'implantation des stations-service sous de tels immeubles, il appartient à l'exploitant de réintroduire un nouveau dossier afin de suivre une procédure complète.

Enfin, je me permets de rappeler que l'exploitant n'a pas contesté la décision de la Députation permanente et qu'en conséquence il était parfaitement informé et conscient que l'autorisation venait à échéance fin 1995."

8. Par une lettre qui porte la date du 9 février 1996, Hassan SYED, agissant en sa qualité d'administrateur délégué de la s.a. SYED PETROLEUM, introduisit auprès du ministère de la Région wallonne une demande "de maintien en activité" de la station de distribution de carburants. Envoyée le 15 février 1996, la lettre fut réceptionnée le 16 février 1996 au ministère de la Région wallonne.

9. Le 29 mars 1996, le bourgmestre de la ville de Mons chargea le commissaire de police en chef de faire apposer les scellés sur les dispositifs de remplissage des cuves.

Cette décision est ainsi rédigée:

" Par courrier du 25.01.1996, l'exploitant susmentionné a été invité à procéder à la fermeture de sa station-service et ce, dans les plus brefs délais.

Une copie dudit courrier avait été adressée auprès de vos services de Police, avec prière de bien vouloir veiller au respect de l'arrêté de la Députation Permanente dont objet ci-dessus.

Par rapport de Police du 14.02.1996, Monsieur PIETQUIN, agent de quartier, m'informe que Monsieur SYED a introduit une demande de renouvellement auprès du Ministère de la Région Wallonne - Direction générale des pouvoirs locaux à 7000 MONS et que dès lors l'établissement est toujours en activité.

Dans le cas présent, une demande de renouvellement ne peut autoriser l'exploitant à poursuivre ses activités sans autorisation en bonne et due forme.

En effet, un dossier de renouvellement avait déjà été introduit, en son temps, par la S.A. KUWAIT (exploitante précédente) et, après avoir été soumise à la procédure réglementaire en la matière, un avis défavorable avait été émis sur cette demande par le Collège Echevinal, le Directeur de la Division de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme ainsi que par Monsieur l'Ingénieur en chef du Ministère de la Région Wallonne - Division de la Prévention des Pollutions et de la Gestion du Sous-Sol.

Toutefois, dans l'hypothèse où sa demande de renouvellement aboutirait à un avis favorable, il pourrait, après travaux de mise en conformité de ses installations, procéder à la réouverture de la station-service.

Dès lors, en vertu des pouvoirs que me confère le Règlement général pour la protection du Travail et notamment les articles 20, 21 et 22, je vous saurais gré d'inviter un de vos commissaires à apposer les scellés sur cet établissement (dispositifs de remplissage des cuves) et ce, dans les plus brefs délais."

10. Les scellés furent apposés le 1er avril 1996 en présence de Hassan SYED auquel la police donna connaissance de la lettre du 29 mars 1996, selon le procès-verbal rédigé le même jour.

11. Le 30 avril 1996, le bourgmestre demanda à Hassan SYED de lui faire part des mesures qu'il comptait prendre afin de faire vidanger les cuves d'essence et de diesel.

12. Par un arrêté du 5 juillet 1996, le bourgmestre décida, d'une part, que "l'établissement ne pourra, en aucun cas, être maintenu en activité tant qu'une décision administrative ne sera pas intervenue autorisant l'exploitation" et ordonna, d'autre part, à la s.a. SYED PETROLEUM de procéder à la vidange et à l'"inertage" des cuves.

Aux termes de son préambule, cet arrêté se fonde sur l'article 22 du règlement général de protection du travail (en abrégé R.G.P.T.), et il invoque, pour justifier l'ordre de vidanger les cuves, "les risques présentés par des réservoirs inutilisés et remplis de carburant, au rez-de-chaussée d'un immeuble à appartements".

13. Par un arrêté du 5 juin 1997, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut a refusé d'accorder à la requérante l'autorisation sollicitée de maintenir sa station-service en activité. Cette décision a été notifiée à la requérante le 10 juillet 1997 et affichée du 18 au 28 juillet 1997. Elle est définitive.

II. EN DROIT.

A. Quant à la recevabilité.

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient qu'il y a lieu de faire application de l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la société requérante devant être présumée s'être désistée de l'instance faute d'avoir demandé la poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la signification du rapport de l'auditeur chargé de l'affaire;

Considérant que l'article 21, alinéa 6, précité, est d'interprétation stricte et ne peut être appliqué que si, dans le rapport, il est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité; que tel n'est pas le cas en l'espèce où dans les conclusions de son rapport, l'auditeur estime le recours recevable et, avant de se faire une opinion définitive quant au fond, invite les parties à fournir et à communiquer des pièces et des

renseignements complémentaires; qu'au demeurant, la procédure prévue à l'article 14 quater, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat n'a pas été suivie; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité déduite de l'absence d'intérêt légitime de la requérante qui exploiterait illégalement un établissement classé sans justifier de l'autorisation qui est requise à cette fin; qu'à cet égard, elle fait valoir que le seul intérêt du présent recours est d'obtenir l'annulation d'une décision ayant pour objet de faire cesser une infraction et se réfère à des arrêts du Conseil d'Etat selon lesquels celui qui conteste une décision ordonnant la cessation d'activités exercées sans l'autorisation administrative requise ne justifie pas d'un intérêt légitime si le seul effet de sa demande est de rétablir une situation illégale;

Considérant que l'exception est liée au fond puisque, dans ses moyens, la requérante conteste que l'absence d'autorisation (ou le retard mis à obtenir celle-ci) se traduise nécessairement par la fermeture de l'établissement et l'apposition des scellés; que les arrêts invoqués procèdent de même;

B. Quant au fond.

Considérant que la partie requérante prend un moyen, le premier de sa requête, de la violation des articles 21 et 22 du R.G.P.T, en ce que le bourgmestre a, sans motiver spécialement sa décision, eu recours à l'apposition de scellés, ce qui rend totalement impossible la poursuite de son activité commerciale, alors que ni les autorités ni les riverains (l'immeuble à appartements sous lequel se situent ses installations est d'ailleurs en grande partie inoccupé) n'ont eu à se plaindre de nuisances d'une quelconque nature induites par la présence et l'activité de sa station-service; qu'à l'appui de ce moyen, la requérante fait valoir que l'article 21 du R.G.P.T., auquel renvoie l'article 22 du même règlement, contient un éventail de mesures qui n'ont qu'un caractère facultatif et qu'il convient de reconnaître au bourgmestre un pouvoir d'appréciation quant à la possibilité de poursuite d'exploitation d'un établissement dangereux, même non autorisé; qu'elle ajoute que le caractère automatique des mesures d'office, corollaire de leur caractère éventuellement obligatoire, serait d'ailleurs contraire aux objectifs économiques et sociaux poursuivis par le R.G.P.T.; que dans l'hypothèse où un établissement classé a été autorisé, où cette autorisation est venue à échéance et où une demande d'autorisation a été introduite dans un délai raisonnable,

sans négligence caractérisée de l'exploitant, le bourgmestre dispose d'éléments (le permis d'exploiter venu à échéance) permettant d'effectuer une première balance des intérêts en présence; que s'il constate, en outre, que les circonstances de fait tenant aux conditions d'exploitation de l'établissement et à l'environnement de celui-ci n'ont pas changé, il devra conclure que la balance des intérêts en présence n'a pas été modifiée depuis l'échéance de l'autorisation; qu'on ne conçoit pas, en effet, que l'établissement classé génère plus de nuisances ensuite de l'échéance du terme de l'autorisation, qu'il n'en générerait alors que cette autorisation était toujours en cours; que ces principes sont, selon la requérante, transposables à la présente espèce: elle était titulaire d'un permis d'exploiter qui a pris fin et a introduit une demande de renouvellement sur laquelle il n'a toujours pas été statué définitivement, la station-service qu'elle exploite existe depuis plus de trente ans, sans que les riverains aient formulé la moindre plainte, l'inoccupation partielle de l'immeuble n'est pas due à l'exploitation de l'établissement classé et l'enquête publique préalable à la délivrance du permis n'a révélé aucune objection de la part des riverains, seuls deux copropriétaires de l'immeuble ayant expressément réservé leurs droits quant aux dangers que peut présenter l'installation de la station-service, la ville de Mons avait déjà rendu un avis défavorable en 1991 -ce qui n'a pas empêché la députation permanente de passer outre- et la ville avait déjà adhéré à cette époque au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées alors que l'autorisation d'exploiter avait été accordée; qu'elle en conclut qu'à défaut de circonstance particulière justifiant le recours aux mesures d'office et en l'absence de modification de la balance des intérêts de la requérante et de ceux des riverains, la partie adverse a négligé de procéder à un examen complet des circonstances de l'affaire ou a fait de l'article 22 du R.G.P.T. un usage manifestement déraisonnable;

Considérant que la partie adverse soutient en substance que puisque l'exploitation par la requérante de son commerce sans autorisation constitue une infraction manifeste à l'article 1^{er} du R.G.P.T., c'est l'article 22 de ce règlement, et non l'article 21 qui est applicable en l'espèce; qu'en dépit de l'utilisation du verbe "pourra" à l'article 22 dudit règlement, cette disposition confère non pas simplement une faculté au bourgmestre mais l'obligation d'intervenir pour faire cesser cette infraction; qu'elle ajoute que même si l'existence de nuisances n'est pas requise pour l'application de l'article 22 précité et même si la constatation d'une infraction suffit, il convient de réfuter les allégations de la requérante selon laquelle son établissement ne générerait aucun ennui pour le voisinage, qu'en outre le maintien en activité de la station-service risquerait, selon elle, d'entraver les projets de rénovation du quartier de la gare; qu'elle conclut que la constatation d'une infraction constitue une motivation suffisante de la mesure de fermeture;

Considérant que l'article 22, 1°, du R.G.P.T. sur la base duquel est pris l'acte attaqué, est applicable aux hypothèses dans lesquelles l'établissement n'est pas ou n'est plus couvert par l'autorisation requise; que les conditions d'application de cette disposition sont distinctes de celles qu'énumère l'article 21 du même règlement; qu'en particulier, l'article 22, 1°, ne reprend pas l'exigence d'un danger mettant en péril la sécurité ou la santé du personnel ou des voisins; que, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur le caractère facultatif ou obligatoire du recours aux mesures d'office prévues par l'article 22 du R.G.P.T., il suffit en l'espèce de relever que la mise en oeuvre du pouvoir que l'article 22, 1°, du R.G.P.T. confie au bourgmestre et au fonctionnaire technique n'est pas subordonnée à l'existence soit de nuisances soit d'un danger, ni à l'aggravation de ceux-ci; que, dans son arrêté, le bourgmestre n'a pas à faire état de circonstances particulières; que l'arrêté est suffisamment motivé par l'indication de l'infraction qui justifie à elle seule le recours à la mesure d'office; que le principe de la légalité doit prévaloir et son application ne laisse la place à aucune prétendue "balance des intérêts" conduisant à tolérer la poursuite d'une exploitation qui n'est plus autorisée, sous le prétexte que celle-ci ne s'accompagnerait pas, aux yeux de l'exploitant, d'une aggravation des nuisances; qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que l'exploitation s'est illégalement poursuivie après le 31 décembre 1995, date à laquelle l'autorisation accordée par la décision du 26 mars 1992 de la députation permanente est venue à expiration, et, pas davantage, que le nouvel exploitant n'a pas introduit de demande de renouvellement avant l'expiration de cette autorisation; qu'il appert en effet de l'exposé des faits que la requérante n'a saisi le ministère de la Région wallonne d'une demande de renouvellement de son autorisation qu'après avoir été invitée, le 25 janvier 1996, par le bourgmestre à procéder à la fermeture de la station-service, et que cette demande qui porte la date du 9 février 1996, a été envoyée au ministère de la Région wallonne le 15 février 1996 et reçue par celui-ci le 16 dito, qu'elle a été transmise à la commune le 25 avril 1996, soit postérieurement à l'adoption, le 29 mars 1996, de l'acte attaqué, et a été rejetée par arrêté du 5 juin 1997 de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut, lequel arrêté n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; qu'au surplus, il ressort de la précédente délibération du 26 mars 1992 de la députation permanente, contre laquelle les exploitants n'ont formé aucun recours, d'une part, que la limitation de la durée de l'autorisation à trois années correspond à une demande expresse de la S.A. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM, dont la requérante est l'ayant droit, et, d'autre part, que l'intention affirmée de l'exploitant de l'époque était de chercher un autre site d'exploitation dans la région, ce qui pouvait laisser croire aux autorités que le site actuel serait désaffecté après l'échéance de l'autorisation; qu'il suit de ce qui précède que le premier moyen doit être rejeté;

Considérant que la requérante prend un moyen, le second de la requête, de la violation des principes généraux d'égalité, de non-discrimination et de proportionnalité, en ce que l'autorité a toléré que la s.a. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM poursuive l'exploitation de la station-service depuis l'expiration de l'autorisation originaire jusqu'au renouvellement accordé le 26 mars 1992 mais fait apposer les scellés dans le cas de la requérante, alors que celle-ci se trouve dans les mêmes conditions objectives que la s.a. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM lors du renouvellement de l'autorisation de celle-ci et alors qu'il existe une disproportion particulière entre les objectifs visés (nécessairement de salubrité publique puisque tel est l'objectif du R.G.P.T.) et la mesure critiquée (arrêt total des activités de la requérante); qu'elle insiste sur ce que la salubrité publique n'est nullement mise en péril puisque une station-service est exploitée à cet endroit depuis de nombreuses années et que ni les autorités ni les riverains n'ont eu à s'en plaindre et sur ce que l'absence d'autorisation d'exploitation ne lui est nullement imputable puisqu'elle disposait au début de son activité du permis nécessaire, mais l'est à l'autorité compétente pour renouveler le permis, "renouvellement dont la demande a été introduite en temps (utile) par la requérante";

Considérant que la partie adverse soutient en substance que la prétendue plus grande sévérité du bourgmestre à l'égard de la requérante se justifie par les conditions différentes dans lesquelles celle-ci se trouvait par rapport à la S.A. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM, étant donné qu'il n'y avait pas lieu de faire droit à un nouveau maintien en activité à titre exceptionnel, ajoutant qu'elle n'aurait d'ailleurs pas agi autrement si la station-service avait toujours été exploitée par la S.A. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM; que la décision attaquée s'inscrit d'ailleurs dans la logique voulue par la ville de Mons qui avait introduit un recours auprès de la Région wallonne contre la décision du 26 mars 1992 de la députation permanente octroyant un dernier terme de 3 ans, décision dont la requérante a dû nécessairement avoir connaissance; que, quant au principe de proportionnalité, l'objectif visé est, conformément à l'article 22 du R.G.P.T., de faire cesser l'infraction et les mesures prises sont strictement limitées à ce but, les scellés ayant été apposés uniquement sur les dispositifs de remplissage des cuves, permettant ainsi à la requérante de poursuivre l'exploitation de son commerce de vente au détail de produits de consommation courante;

Considérant que la poursuite de l'exploitation d'un établissement classé après l'expiration de l'autorisation initiale et sans pouvoir justifier d'une nouvelle autorisation, constitue une illégalité; qu'en tant qu'il invoque la violation du principe d'égalité, le moyen n'est pas recevable dès lors qu'il procède d'une comparaison avec des situations qui, si elles étaient établies, seraient illégales : il n'y a pas d'égalité dans

l'illégalité; qu'en tant qu'il invoque la violation du principe général de la proportionnalité, le moyen ne peut pas davantage être retenu lorsque, comme en l'espèce, l'exploitation d'un établissement classé qui n'a pas été dûment et préalablement autorisé, est légalement interdite et que l'autorité compétente qui assure cette interdiction dans les formes qu'elle doit respecter et par les moyens dont elle est dotée en vertu de la loi, satisfait ainsi aux objectifs de celle-ci; que, pour le surplus, la légalité de la décision d'apposer les scellés sur l'établissement non autorisé n'est pas tributaire d'une démonstration portant sur l'aggravation des risques pour la salubrité publique et il appartient à un exploitant normalement prévoyant de solliciter le renouvellement de son autorisation quelques mois avant l'expiration de cette dernière afin d'éviter de se trouver en infraction avec l'article 1^{er} du R.G.P.T. dès l'arrivée du terme de l'autorisation initiale; que le second moyen doit être également rejeté,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 99,16 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le trois mai deux mille deux par :

M. ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
M. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
Mme GUFFENS,	Conseiller d'Etat,
M. HARMEL,	Greffier.
Le Greffier,	Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.