

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 109.463 du 17 juillet 2002

A.123.830/XIII-2704

En cause : **ZIGLARSKI** Norbert,  
ayant élu domicile chez  
Me Véronique MELIS, avocat,  
rue Forestière 39  
1050 Bruxelles,

contre :

**le Bourgmestre de  
la Commune de Lessines.**

---

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI<sup>e</sup> CHAMBRE DES VACATIONS  
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la demande introduite le 15 juillet 2002 par Norbert ZIGLARSKI, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "l'arrêté du bourgmestre de Lessines daté du et notifié le 23 mai 2002 ordonnant notamment, en exécution des articles 21 et 22 du RGPT, l'interdiction d'exploiter un atelier d'entretien et de réparation de véhicules à moteurs sur les parcelles cadastrées 1<sup>ère</sup> division section C 557 e et 558f situées au 29b de l'avenue de l'abattoir à 7860 Lessines, propriété du requérant et l'apposition des scellés réglementaires sur les installations incriminées maintenus sous la responsabilité du requérant" et de "la décision du bourgmestre datée du 1<sup>er</sup> juillet 2002, notifiée au conseil du requérant le 2 juillet 2002 de ne pas revenir sur l'ordonnance du 23 mai 2002";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation des mêmes actes;

Vu l'ordonnance du 15 juillet 2002, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 16 juillet 2002 à 14 heures;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me V. MELIS, avocat, comparaissant pour le requérant, et M<sup>elle</sup> V. BLONDELLE, secrétaire communal f.f., et M. B. LECLERCQ, Eco-conseiller, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSKY, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

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

1. Le requérant est propriétaire à Lessines, depuis décembre 1996, d'un bien désigné comme suit par le receveur de l'enregistrement : avenue de l'abattoir 25, terrain cadastré section C, n° 557d, avenue de l'abattoir 27, terrain cadastré section C, n° 555e, avenue de l'abattoir 29b, garage atelier cadastré section C, n° 558f; il expose que "le 29b avenue de l'abattoir correspond bien à un garage, c'est à dire un atelier de réparation et d'entretiens de véhicules, avec salle d'exposition" qu'il exploite sous la dénomination commerciale N.Z. CARS.

2. Selon le requérant, cet établissement fait l'objet d'un permis d'exploiter valable pour 30 ans accordé le 30 janvier 1986 par la députation permanente du conseil provincial du Hainaut à l'ancien propriétaire des lieux, la S.P.R.L. "Nouveaux

établissements Flament" et modifié le 16 septembre 1992 (suppression de l'autorisation pour la carrosserie, la cabine de peinture et les dépôts d'huiles usagées).

3. Il expose que, jusqu'au mois de mars 2002, il exploitait également un atelier de réparation et d'entretien de véhicules à Bruxelles, sous l'enseigne commerciale "GARAGE AU TOURING", vendu le 29 mars 2002 et que, suite à cette vente, il a "rassemblé et concentré l'ensemble de ses activités professionnelles sur Lessines, ce qui a engendré sans conteste une intensification de son activité dans cet établissement qui précédemment restait secondaire à celle exercée sur Bruxelles"; il relate qu'en 1999 ses établissements "avaient déjà fait l'objet de contrôles par la partie adverse" et qu' "à l'époque, le garage connaissait la même activité qu'actuellement dès lors qu'il était exploité par le requérant, en partenariat avec un autre indépendant, jusqu'au mois de mai 1999".

4. Il déclare que le 30 avril 1999 le collège des bourgmestre et échevins de Lessines lui a notifié qu'il se trouvait dans l'obligation d'introduire une demande de permis d'exploitation spécifique "pour le dépôt d'huiles et de véhicules usagés constaté dans ses établissements" et que, à la suite de cette demande, il "avait renoncé à ces deux activités soumises à autorisation dans ses établissements à Lessines et ne s'est plus vu interpellé par la partie adverse jusqu'au mois de mai 2002".

5. Selon l'"historique du dossier" déposé à l'audience par la partie adverse, par lettre du 8 mai 2002, le collège des bourgmestre et échevins a mis "l'exploitant en demeure d'introduire une demande de permis d'exploiter pour la remise en exploitation du garage" et a ordonné de cesser l'exploitation dès réception de ce courrier jusqu'à l'obtention de la dite autorisation.

6. Le requérant expose qu'à la suite de cette lettre il a pris contact avec les services communaux et s'est employé "à rassembler les pièces justifiant de la persistance de l'activité de son garage au cours des deux dernières années, celui-ci n'ayant connu aucune interruption dans son exploitation";

7. Le 23 mai 2002, le bourgmestre de Lessines ordonne l'interdiction de l'exploitation "d'un atelier d'entretien et de réparation de véhicules à moteur (...) sur les parcelles cadastrées 1<sup>ère</sup> division, section C, n<sup>os</sup> 557e et 558f, situées au 29b de l'avenue de l'abattoir à 7860 Lessines"; il s'agit du premier acte dont la suspension de l'exécution est demandée; il est motivé comme suit :

" Considérant qu'en sa séance du 30 janvier 1986, la Députation Permanente du Conseil Provincial du Hainaut a octroyé aux Ets FLAMENT, situés au 29 b de l'avenue de l'Abattoir à 7860 Lessines un permis d'exploiter : «un atelier d'entretien, de réparation et de carrosserie pour véhicules automobiles pouvant contenir moins de 25 véhicules et comprenant un local pour les travaux de peintures, un local pour les travaux d'entretien et de réparation des véhicules automobiles, un dépôt de 5300 litres d'essence ou de gasoil et une salle d'exposition pour 4 véhicules»;

Vu le recours contre la décision précitée, daté du 11 avril 1986 introduit par les riverains dudit établissement;

Vu l'arrêté ministériel du 16 juillet 1992, modifiant l'arrêté de la députation Permanente du Conseil Provincial du Hainaut précité en supprimant les termes «et de carrosserie», «un local pour l'exécution de travaux de peinture à l'aide de pistolet pneumatique» et «un dépôt de 5.300 litres d'essence ou de gasoil pour moteur en un réservoir dans le sol d'un local»;

Considérant que cette décision était motivée par les résultats de l'enquête commodo-incommodo faisant apparaître plusieurs oppositions concernant les dangers d'intoxication dus aux émanations de peinture, les risques d'incendie et d'explosion du dépôt d'essence, les bruits et vibrations engendrés par l'établissement, l'insalubrité d'un dépôt de véhicules usagés;

Vu que l'établissement susmentionné a chômé pendant plus de deux années consécutives et que dès lors conformément à l'article 15 du RGPT, la remise en activité de l'établissement est subordonnée à la délivrance d'une nouvelle autorisation;

Vu les plaintes enregistrées par la Police communale en 1999 sous le n<sup>o</sup> de notice TN.64.06.000756 et par la Police fédérale en 2002 sous le n<sup>o</sup> de notice FN.61.L8.130528/02;

Vu les rapports de visite établis par la Police fédérale en date du 7 mai 2002 et en date du 22 mai dernier constatant la remise en activité de l'établissement susmentionné;

Attendu qu'il a été constaté que Monsieur ZIGLARSKI Norbert domicilié à Brakelsesteenweg, 677 à 9400 NINOVE exploite au 29 b de l'avenue de l'Abattoir 7860 Lessines un atelier de réparation de véhicules à moteurs et un atelier de carrosserie;

Vu les injonctions de la mise en demeure du Collège des Bourgmestre et Echevins, notifiée le 8 mai 2002 par lettre recommandée avec accusé de réception à l'exploitant conformément aux articles 21 et 22 du Règlement Général pour la Protection du travail, ordonnant la cessation des activités de l'établissement situé au 29 b de l'avenue de l'Abattoir à 7860 Lessines;

Vu le non respect des injonctions susmentionnées;

Vu plus particulièrement les articles 21 et 22 du Règlement Général pour la Protection du travail portant sur les compétences du bourgmestre en matière de contrôle".

8. Le requérant produit la copie de la feuille d'audition relatant ses déclarations du 23 mai 2002 à l'inspecteur DROISSART; il ressort desdites déclarations qu'il fait valoir, notamment, qu'il n'a jamais cessé totalement ses activités sur le site de Lessines;

9. Par lettre recommandée à la poste datée du 27 mai 2002, il introduit auprès du Ministère de la Région Wallonne, direction des ressources naturelles et de l'environnement, un recours contre la décision du bourgmestre du 23 mai 2002; il fait valoir premièrement que le pouvoir d'ordonner la cessation des activités de son établissement est de la compétence exclusive du bourgmestre et que, dès lors, "l'ordre de cessation" donné le 8 mai 2002 par le collège des bourgmestre et échevins était irrégulier mais qu'il n'a pu exercer de recours contre ladite décision avant la notification de la décision du bourgmestre du 23 mai 2002; il ajoute qu'en aucun cas il "n'a pu être constaté (et quand ? et par qui ?) comme l'indique l'arrêté du bourgmestre" qu'il exploiterait "en l'absence de permis, un atelier de carrosserie au 29b de l'avenue de l'abattoir à Lessines, l'atelier servant uniquement aux travaux de réparations et d'entretien de véhicules, au côté des activités de vente et revente de véhicules d'occasion - et non d'épaves hors d'usage - tous en état de circuler" et que "la carrosserie est intégralement sous-traitée à Bruxelles"; il poursuit en exposant que son garage "n'a subi au cours des deux dernières années consécutives aucune période d'inactivité" et produit en annexe à son recours des pièces qui, selon lui, "attestent incontestablement des activités de l'établissement situé à Lessines au cours des deux dernières années"; enfin, il fait observer qu'il n'est pas propriétaire de la parcelle cadastrée section C, n° 557e visée par la décision du bourgmestre.

10. Le 27 mai 2002, le conseil du requérant transmet copie du dit recours au bourgmestre de Lessines et précise notamment que "le dossier déposé par (mon) client auprès du Ministère établit l'absence d'infraction à l'article 15 du R.G.P.T qui seul fonde votre arrêté, en l'absence de chômage de ses installations au cours des deux dernières années"; il demande au bourgmestre de réexaminer le dossier;

11. Le 3 juin 2002, à la suite d'un entretien téléphonique avec le fonctionnaire communal en charge du dossier, le conseil du requérant transmet au bourgmestre "les pièces établissant l'absence de cessation d'activité du garage exploité par (mon) client au cours des deux dernières années" et demande que lui soit communiquée "la copie des constatations et autres pièces du dossier administratif qui (vous) ont amené à conclure au chômage de deux années au moins des installations(...)";

12. Le 6 juin 2002, l'inspecteur général PENDEVILLE, de la direction générale des ressources naturelles, division de la prévention et des autorisations, direction des autorisations, du Ministère de la région wallonne répond au conseil du requérant dans les termes suivants :

" Votre courrier du 27 mai dernier, relatif à l'objet mieux précisé sous rubrique, m'est bien parvenu et a retenu toute mon attention.

Malheureusement, je suis au regret de ne pouvoir y donner une suite dans la mesure où l'article 22 du Règlement Général pour la Protection du Travail, sur lequel est basé l'arrêté querellé, n'organise aucun recours administratif.

La référence à l'article 21 dudit Règlement indique uniquement les mesures que le Bourgmestre peut prendre sur pied de l'article 22 mais n'implique pas la possibilité de recours prévue par cet article 21.

S'agissant néanmoins d'un acte administratif, seul un recours devant le Conseil d'Etat peut être introduit, si vous estimez qu'il y a violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, et ce, dans les 60 jours à dater de la notification de l'acte querellé".

13. Le 21 juin 2002, le conseil du requérant écrit au fonctionnaire communal ayant la charge du dossier "j'ai pris bonne note de ce que votre service réexaminait la situation de mon client comme suite à ma demande du 3 juin et que de nouvelles enquêtes ont été ordonnées"; il fait valoir que "le dommage commercial et

financier de (son) client s'aggrave de jours en jours" et insiste "pour connaître la décision qui sera prise par la commune dont dépend toutes les suites de ce litige mais également les revenus de (son) client et la préservation de son activité commerciale".

14. Le 2 juillet 2002, le conseil du requérant recevait notification de la décision prise le 1<sup>er</sup> juillet par le bourgmestre de Lessines; il s'agit du deuxième acte dont la suspension de l'exécution est demandée; il est rédigé comme suit :

" Suite à votre courrier du 25 juin 2002, je porte à votre connaissance que, sur base des éléments en ma disposition, je ne peux revenir sur l'ordonnance adoptée le 23 mai dernier. En effet, au vu des pièces du dossier, il apparaît que l'activité menée par M. ZIGLARSKI N. a bien été arrêtée depuis plus de deux ans.

Par ailleurs, aucun nouveau permis d'exploiter n'a été sollicité pour cette activité bien que votre client ait été averti de l'obligation de disposer des autorisations requises préalables à la remise en exploitation des établissements dont question sous rubrique.

Je me tiens à votre disposition pour tout renseignement complémentaire que vous jugeriez utile en la matière et j'invite votre client à introduire, au plus vite, la nouvelle demande d'autorisation susceptible de lui permettre d'exercer son activité conformément au R.G.P.T."

15. Le 3 juillet 2002, le conseil du requérant adresse au bourgmestre de Lessines une télécopie (confirmée par courrier recommandé à la poste) dans laquelle il fait part de la décision de son client de saisir le Conseil d'Etat en extrême urgence; il poursuit dans les termes suivants :

" Afin de pouvoir examiner utilement l'opportunité de ce recours, il m'est indispensable d'avoir accès aux éléments dont vous disposez et qui vous ont conduit à renouveler votre appréciation initiale de la situation de mon client et des établissements qu'il exploite avenue de l'Abattoir, à la lumière des nouvelles pièces rassemblées dans ce dossier.

Outre les pièces que je vous ai moi-même transmises le 3 juin, vos services m'ont confirmé en effet que de nouvelles enquêtes avaient été ordonnées et menées à bien par la police au cours du mois de juin, et que des renseignements complémentaires avaient été sollicités et obtenus au niveau de la Députation Permanente.

Je réitère dès lors expressément ma demande formulée déjà dans mon courrier du 3 juin dernier, de me voir autorisée à consulter et lever copie du dossier

administratif en votre possession, en application de l'article 32 de la Constitution et des lois particulières réglementant la publicité des actes de l'administration dans les matières qui nous concernent en l'espèce.

Je vous remercie de bien vouloir m'adresser copie de ces pièces par fax ou de me permettre, le cas échéant, l'accès au dossier administratif sur place pour ce vendredi 5 juillet au plus tard.

(...)"

16. Le 4 juillet 2002, l' Eco-conseiller de la ville de Lessines lui répondait " conformément à l'article 5 du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, le Collège des bourgmestre et échevins accusera réception de votre demande".

17. le 5 juillet 2002, le conseil du requérant adresse au bourgmestre une télécopie pour attirer son attention sur la brièveté des délais établis pour l'introduction d'un recours en suspension d'extrême urgence et demande une nouvelle fois l'autorisation de consulter le dossier administratif; il ajoute qu'il "ose croire que la référence, dans le fax de Monsieur LECLERCQ, à l'article 5 du décret du 13 juillet 1991 ne témoigne pas de (votre) intention de vous abriter, de manière procédurale et regrettable, derrière le délai maximal de dix jours prévu par cette disposition pour la consultation des documents";

Considérant que la partie adverse n'a pas, au jour de l'audience, mis en mesure le requérant de consulter les pièces du dossier administratif et n'a même pas cru opportun de déposer devant le Conseil d'Etat le dossier contenant les pièces visées en préambule de la première décision dont la suspension de l'exécution est demandée;

Considérant qu'il ressort de l'exposé des faits que la partie adverse a pris la décision du 1<sup>er</sup> juillet après communication de nouvelles pièces et réexamen du dossier; que les représentants de la partie adverse n'ont pas contesté que de nouvelles enquêtes ont été ordonnées, même s'ils n'en ont pas communiqué la teneur au requérant et au Conseil d'Etat; qu'il s'en suit que la décision prise par le bourgmestre le 1<sup>er</sup> juillet et notifiée le 2 juillet n'est pas purement confirmative de la décision prise le 23 mai

2002 mais constitue une décision nouvelle se substituant à celle-ci; qu'elle est susceptible de recours et que la suspension de son exécution peut être demandée;

Considérant que la demande a été introduite le 15 juillet 2002; que l'exposé des faits de la requête, qui n'a pas été contredit à l'audience par les représentants de la partie adverse et qui ne se trouve pas démenti par la lecture du document intitulé "historique du dossier ZIGLARSKI" qu'ils y ont déposé, fait apparaître que le requérant n'a en aucune manière eu un comportement manquant de diligence qui aurait été de nature à démentir l'extrême urgence alléguée; que la partie adverse, dont la collaboration n'a pas été exemplaire, ne peut, dans ces conditions, estimer que le délai qui s'est écoulé entre la notification de la deuxième décision attaquée et l'introduction de la demande serait excessif; que l'extrême urgence est établie;

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, "de la violation des articles 15 et 22 du règlement général sur la protection du travail (arrêtés du Régent des 11 février 1946 et 27 septembre 1947) et de l'erreur manifeste d'appréciation"; qu'à l'appui du moyen il fait valoir que "les décisions attaquées ordonnent, en exécution de l'article 22 du R.G.P.T. l'interdiction de toute exploitation" de son établissement, au motif que cette exploitation s'effectuerait en infraction aux dispositions de l'article 15 de ce règlement alors qu'il résulte des pièces qu'il avait produites "que son garage n'accuse aucune période de chômage de deux années consécutives permettant de justifier et de fonder l'exigence d'une nouvelle autorisation pour son exploitation";

Considérant que le requérant produit en annexe à sa demande les pièces dont il prétend, sans être contredit, qu'elles étaient en possession de la partie adverse

avant qu'elle ne prenne sa décision du 1<sup>er</sup> juillet 2002 ; qu'il s'agit d'une part de factures d'eau, de téléphone et d'électricité afférentes au bâtiment sis 29b avenue de l'abattoir à Lessines pour les années 1999, 2000 et 2001 et, d'autre part, de factures adressées par l'établissement "N.Z. Cars Lessines", établi au même endroit, à certains de ses clients pour des travaux d'entretien de véhicules ou pour vente de véhicules d'occasion;

Considérant que le seul document déposé à l'audience par les représentants de la partie adverse, à savoir une copie de la lettre adressée par le requérant le 20 septembre 1999 au Ministère de la Région Wallonne, et mentionnant que "jusqu'à la régularisation de la situation, le garage restera fermé", n'est pas de nature à contredire les allégations du requérant; que la partie adverse n'ayant pas déposé le dossier administratif complet comprenant notamment les rapports visés au préambule de la première décision dont la suspension de l'exécution est demandée, les faits cités par le requérant doivent, à ce stade de la procédure, être tenus pour établis; que le moyen est sérieux;

Considérant qu'au titre du risque de préjudice grave difficilement réparable qui serait dû à l'exécution immédiate des actes dont il demande la suspension de l'exécution, le requérant fait valoir notamment que toute son activité professionnelle s'exerce depuis le mois d'avril 2002 dans l'installation litigieuse et que la fermeture de celle-ci "paralyse donc ses activités professionnelles et partant sa source de revenus alors que les charges mensuelles fixes qui grèvent son établissement (1200 EUR dont 720 de remboursement hypothécaire) en chômage forcé sont quant à elles maintenues"; qu'il ajoute "que la persistance de cette situation dans l'attente de l'arrêt d'annulation à intervenir, eu égard aux délais de traitement des recours en annulation, (le) conduira en toute certitude à la faillite de son entreprise"; qu'il souligne "qu'exerçant ses activités en personne physique, c'est tout son patrimoine, en ce compris privé, qui se voit ainsi menacé";

Considérant que la partie adverse ne conteste pas que le requérant n'exerce pas d'autre activité professionnelle que celle qui se déroule dans l'établissement en

cause; que le requérant produit, en annexe de sa demande, les pièces attestant du montant des charges fixes qu'il allègue;

Considérant que si, en principe, un préjudice pécuniaire n'est pas en soi difficilement réparable, il en va autrement lorsque, comme en l'espèce, ce préjudice a pour effet de compromettre de manière définitive l'activité du demandeur en suspension; que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi ;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution des actes attaqués puisse être ordonnée sont réunies; que, même si la décision prise par la partie adverse le 1<sup>er</sup> juillet 2002 après réexamen du dossier n'est pas purement confirmative de la décision du 23 mai 2002 et se substitue à celle-ci, il y a lieu, pour des raisons de sécurité juridiques, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'une et l'autre des décisions,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du bourgmestre de Lessines daté du et notifié le 23 mai 2002 ordonnant notamment, en exécution des articles 21 et 22 du Règlement général pour la protection du travail, l'interdiction d'exploiter un atelier d'entretien et de réparation de véhicules à moteurs sur les parcelles cadastrées 1<sup>ère</sup> division, section C, n<sup>os</sup> 557e et 558f situées au 29b de l'avenue de l'abattoir à 7860 Lessines, et l'apposition des scellés réglementaires sur les installations incriminées et de la décision du bourgmestre de Lessines datée du 1<sup>er</sup> juillet 2002, notifiée au conseil du requérant le 2 juillet 2002 de ne pas revenir sur l'ordonnance du 23 mai 2002.

**Article 2.**

Conformément à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

**Article 3.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre des vacations siégeant en référé, le dix-sept juillet deux mille deux par :

|            |                                    |
|------------|------------------------------------|
| MM. DAOUT, | conseiller d'Etat, président f.f., |
| HARMEL,    | greffier.                          |

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

Fr. DAOUT.