

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 124.314 du 16 octobre 2003

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 Ville de Lessines,**
ayant élu domicile chez
Mes Eric GILLET
et Luc DEPRE, avocats,
boulevard Brand Whitlock 30
1200 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 juillet 2002 par Norbert ZIGLARSKI qui demande l'annulation 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 R.G.P.T., l'interdiction d'exploiter un atelier d'entretien et de réparation de véhicules à moteurs sur les parcelles cadastrées 1^{ère} division section C 557e 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^{er} juillet 2002, notifiée au conseil du requérant le 2 juillet 2002, décidant de ne pas revenir sur l'ordonnance du 23 mai 2002";

Vu l'arrêt n° 109.463 du 17 juillet 2002 suspendant l'exécution des actes attaqués;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 9 août 2002 par la partie adverse;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. KOVALOVSKY, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 6 février 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 29 juillet 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 septembre 2003;

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

Entendu, en leurs observations, Me V. MELIS, avocat, comparaisant pour le requérant, et Me L. DEPRE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSKY, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête peuvent être exposés 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 de l'avenue de l'Abattoir correspond bien à un garage, c'est-à-dire un atelier de

réparation et d'entretien de véhicules, avec salle d'exposition" qu'il exploite sous la dénomination commerciale N.Z. CARS.

2. 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 Etablissements FLAMENT, modifié sur recours par un arrêté du 16 juillet 1992 du Ministre de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources naturelles pour la Région wallonne lequel supprime l'autorisation pour la carrosserie, la cabine de peinture et les dépôts d'huiles usagées.

3. Le 30 avril 1999, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Lessines adresse au requérant une lettre lui signifiant qu'il est 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.

4. Le 2 juin 1999, la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement de la Région wallonne (division de la police de l'environnement) adresse au requérant la lettre suivante :

" Suite à la visite que vous avez reçue de Madame B. VANCLAIRE, le 18 mai 1999 dernier, j'ai l'honneur de vous confirmer que les dépôts de véhicules non immatriculés (rubrique 390ter de la liste A du titre I du R.G.P.T.) sont soumis à autorisation d'exploiter.

Il y a lieu de régulariser votre situation et introduire dans les meilleurs délais, sans dépasser le 30 juin 1999, une demande d'autorisation d'exploiter auprès, dans votre cas, du Ministre de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources naturelles pour la Région wallonne, c/o Ministère de la Région wallonne - Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement - Division de la Prévention et des Autorisations - avenue Prince de Liège 15 à 5100 Jambes.

Je saisis par ailleurs l'occasion du présent courrier pour attirer votre attention sur la législation relative aux déchets. Celle-ci impose en particulier l'évacuation de tous les déchets dangereux générés par vos activités professionnelles par des collecteurs agréés. Les bordereaux de remise de ces déchets dangereux sont à conserver 5 ans. Sont entre autres classés comme déchets dangereux : les huiles usagées et les divers produits contaminés par des huiles ou d'autres hydrocarbures (filtres, chiffons, ...). Vous trouverez des explications détaillées sur ce sujet dans le Cahier Sectoriel "Garages et Carrosseries" que vous pouvez obtenir gratuitement auprès de la Direction générale des Technologies, de la Recherche et de l'Energie.

De plus, je vous rappelle que les conditions d'exploiter qui vous sont imposées par le permis d'exploiter en cours de validité doivent être scrupuleusement respectées et j'attire plus particulièrement votre attention sur les termes de l'annexe 1§1, concernant les plages horaires de travail".

5. Le 20 septembre 1999, le requérant adresse au Ministère de la Région wallonne une lettre dont le contenu est le suivant :

" Suite à votre courrier du 02 juin 99 et de la visite de Mme VANCLAIRE du 18 mai 1999, je vous signale que tous les véhicules non immatriculés présent dans mon établissement sont des véhicules d'occasions destinés à la vente.
Les véhicules ne sont pas des épaves.
Ayant très peu d'entretien de véhicules, je reprends les déchets dans mon garage de Bruxelles.
Je vous signale que jusqu'à régularisation de la situation, le garage restera fermé".

6. Le requérant a également exploité, jusqu'au mois de mars 2002, un atelier de réparation et d'entretien de véhicules à Molenbeek, rue Haeck, 35, sous l'enseigne commerciale GARAGE AU TOURING. A la suite de la vente du bâtiment, cette exploitation a été arrêtée. Il soutient que s'il a effectivement cessé d'entreposer dans son établissement de Lessines des véhicules accidentés ou démontés, il y a toutefois poursuivi les activités non contestées (garage et vente de véhicules d'occasion). Il expose qu'à la suite de la vente du garage de Bruxelles, 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".

7. Le 8 mai 2002, le collège des bourgmestre et échevins de Lessines adresse au requérant la lettre suivante :

" Les services de la Police Fédérale ont constaté que vous exploitez sans autorisation, au 29b de l'avenue de l'Abattoir à 7860 Lessines, des installations soumises à autorisation par le Règlement Général sur la Protection du Travail (R.G.P.T.).

Des faits similaires avaient déjà été constatés en 1999 par nos services et par la Division de la Police de l'Environnement (D.P.E.) du Ministère de la Région wallonne. Pour rappel, vous exploitiez à l'époque ces installations sous couvert de l'autorisation délivrée aux Etablissements FLAMENT par la Députation Permanente du Conseil Provincial du Hainaut en sa séance du 30 janvier 1996 et modifiée par Arrêté Ministériel du 16 juillet 1992. Lors des visites des services précités, il avait été constaté qu'une partie de ces installations n'était pas couverte par cette autorisation. Faisant suite à ces contrôles, le Collège des Bourgmestre et Echevins, par lettre recommandée du 30 avril 1999, et la D.P.E., par courrier du 2 juin 1999, vous ont donné injonction de régulariser la situation infractionnelle au plus tard pour le 30 juin 1999.

Aucune suite n'a été donnée à cette injonction et l'établissement n'a plus été exploité pendant plus de 2 ans.

Les faits décrits ci-dessus constituent des infractions aux articles 1^{er}, 14, 15 du R.G.P.T.. En conséquence, conformément aux articles 21 et 22 du règlement précité, nous ordonnons la cessation des activités de l'établissement, situé au numéro 29b de l'avenue de l'Abattoir à Lessines, à dater du jour de réception de la présente.

En cas de non-respect de cette injonction, nous serons contraints de procéder à la fermeture provisoire de l'établissement par la mise sous scellés des installations".

8. 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".

9. 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 moteurs (...) sur les parcelles cadastrées 1^{ère} division, section C, n^{os} 557e et 558f, situées au 29b de l'avenue de l'Abattoir à 7860 Lessines". Cette décision, qui constitue le premier acte attaqué par le présent recours, est motivée 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 29b 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 peinture, 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 R.G.P.T., 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^o de notice TN.64.06.000756 et par la Police fédérale en 2002 sous le n^o de notice TN.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 29b 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 29b 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".

10. Par une lettre recommandée à la poste datée du 27 mai 2002, le requérant introduit auprès du Ministère de la Région wallonne, direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, un recours contre la décision du bourgmestre du 23 mai 2002. Le même jour, 27 mai 2002, le conseil du requérant transmet copie dudit recours au bourgmestre de Lessines et précise notamment ce qui suit : "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'activités du garage exploité par (son) client au cours des deux dernières années" et demande que lui soit communiquée "la copie des constatations et autres pièces du dossier administratif qui (l')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 et de l'environnement, 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 :

" (...) 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.

(...)".

13. Le 2 juillet 2002, le conseil du requérant reçoit notification de la décision prise le 1^{er} juillet par le bourgmestre de Lessines, et qui constitue le second acte attaqué par le présent recours. Ladite lettre est rédigée 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.";

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours; qu'elle conteste l'intérêt à agir du requérant en exposant, premièrement, que lorsqu'il a rouvert son garage en 2002, le requérant n'a pas fait le nécessaire pour régulariser son exploitation en sollicitant notamment l'autorisation pour le dépôt de véhicules non immatriculés; qu'elle fait valoir, deuxièmement, qu'il apparaît que la consommation d'eau enregistrée pour le garage sis au n° 29b de l'avenue de l'Abattoir était nulle entre 1993 et 1996, ce qui, selon la partie adverse, signifie que l'exploitation est restée fermée pendant plus de deux ans et que, déjà en 1996, le requérant aurait dû demander un nouveau permis conformément à l'article 10 du R.G.P.T., qui exige qu'après deux années consécutives chômées, une nouvelle autorisation soit délivrée; qu'elle soutient que, dès lors que le requérant se trouve en situation irrégulière, il n'a aucun intérêt à obtenir l'annulation des décisions attaquées;

Considérant que seul est interdit au requérant le dépôt d'huiles usagées et de véhicules non immatriculés; qu'il a intérêt à demander l'annulation d'un ordre de fermeture qui ne se fonde nullement sur la circonstance qu'il exercerait illégalement ces deux activités, mais qui se limite à considérer qu'il a interrompu durant plus de deux ans l'exploitation de son garage; que l'éventuelle interruption de son activité entre 1993 et 1996 est étrangère aux motifs qui fondent l'acte querellé; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant qu'il ressort de l'exposé des faits que la partie adverse a pris la décision du 1^{er} juillet après communication de nouvelles pièces et réexamen du dossier; qu'il s'ensuit que la décision prise par le bourgmestre le 1^{er} 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; que la décision notifiée par la lettre du 8 mai 2002 n'a, quant à elle, fait l'objet d'aucun recours auprès du Conseil d'Etat; qu'elle peut être interprétée soit comme une décision de principe, qui a été suivie par l'ordonnance du bourgmestre, laquelle se limite d'ailleurs

à constater que le requérant n'a pas obtempéré et n'a pas arrêté son activité, soit comme une décision préparatoire à celle du bourgmestre, qui en aurait absorbé les effets, soit comme une première décision, adoptée par une autorité incompétente, qui est ensuite reprise par l'autorité compétente; que, dans un souci de sécurité juridique, le recours doit être étendu d'office à la décision contenue dans la lettre du 8 mai 2002;

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"; qu'il se prévaut, 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", situé au même endroit, à certains de ses clients pour des travaux d'entretien de véhicules ou pour vente de véhicules d'occasion;

Considérant qu'en réponse, la partie adverse soutient que la période de fermeture débute le 2 juin 1999, date du courrier adressé par la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement au requérant, qui a ensuite reconnu que son exploitation n'est pas conforme à la réglementation et a fait part de son intention de fermer son établissement; qu'elle fait valoir que les pièces déposées par le requérant ne permettent pas d'aboutir à la conclusion qu'il n'y aurait pas eu d'interruption dans l'exploitation; que, plus précisément, elle estime que les factures relatives à la consommation d'eau, de gaz et d'électricité pour les années 1999, 2000 et 2001, ne démontrent pas la poursuite d'une activité de garage, ces consommations étant très faibles et s'apparentant plutôt à une consommation de maintenance d'un bâtiment inoccupé; que, selon la partie adverse, les communications téléphoniques sont dérisoires, voire inexistantes en dehors du coût de l'abonnement; qu'elle poursuit en exposant que les factures émises par la carrosserie "V&V" démontrent que les travaux de carrosserie étaient exécutés par des tiers en dehors du garage sis au 29b rue de l'Abattoir et qu'il en va de même des factures émises par "VANTYGHEN Jacques"; qu'elle prétend qu'aucune des factures de la "N.Z. CARS LESSINES" n'a été émise durant les années 1999 et 2000 et critique les factures émises en 2001 pour conclure que les factures déposées par le requérant ne démontrent pas que l'exploitation s'est maintenue et

poursuivie entre le 2 juin 1999 et le 2 juin 2001 dans le garage sis 29b rue de l'Abattoir à Lessines; que dès lors, pour la partie adverse, ces pièces ne viennent pas contredire la déclaration faite par le requérant dans sa lettre du 20 septembre 1999, où il annonçait que "jusqu'à régularisation de la situation, le garage restera fermé"; qu'elle en déduit qu'il n'y a donc pas eu d'erreur d'appréciation dans son chef et que ses décisions sont fondées à bon droit sur les articles 15 et 22 du R.G.P.T.;

Considérant que l'ordonnance du 23 mai 2002 énonce que l'établissement litigieux "a chômé pendant plus de deux années consécutives" mais n'expose pas les éléments sur lesquels se fonde la partie adverse pour aboutir à cette conclusion, à l'exception de la lettre du 20 septembre 1999 dans laquelle le requérant fait savoir au Ministère de la Région wallonne que jusqu'à la régularisation de la situation, le garage restera fermé;

Considérant que le dossier administratif comporte un rapport de police, qui explique qu'à la suite d'un contrôle effectué en 1999, "l'intéressé a été mis en demeure de se mettre en ordre" et qu'"il a alors quitté les lieux, pour réapparaître fin du mois de mars 2002"; que ce rapport ne fait toutefois que reproduire, sur ce point, les explications de M. B. LECLERCQ, éco-conseiller auprès de la ville de Lessines et ne présente donc aucune valeur probante;

Considérant que ni la motivation de la décision du 1^{er} juillet 2002 ni le dossier administratif ne révèlent les raisons pour lesquelles le bourgmestre aurait estimé que les documents fournis par le requérant le 3 juin 2002 ne justifient pas, contrairement à ce que soutient le requérant, la persistance de l'activité du garage; que la seule affirmation que contient la lettre du 20 septembre 1999 dans laquelle le requérant fait savoir au Ministère de la Région wallonne que "jusqu'à la régularisation de la situation, le garage restera fermé", n'est pas de nature à contredire les allégations du requérant; qu'il est plausible et logique que ce dernier se soit limité à renoncer aux seules activités qui étaient contestées, à savoir le dépôt d'huiles et de véhicules usagés;

Considérant que l'affirmation sur laquelle repose l'acte attaqué du 23 mai 2002 et selon laquelle l'établissement concerné "a chômé durant plus de deux années consécutives" n'est nullement établie; que, à les supposer fondées, les critiques formulées par la partie adverse en son mémoire en réponse ne pourraient pallier l'absence de motivation des actes attaqués; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulées :

- la décision contenue dans la lettre du 8 mai 2002, adressée à Norbert ZIGLARSKI par le collège des bourgmestre et échevins de Lessines, d'ordonner la cessation des activités de l'établissement situé au numéro 29b de l'avenue de l'Abattoir à Lessines;
- l'ordonnance du bourgmestre de Lessines du 23 mai 2002 interdisant l'exploitation d'un atelier d'entretien et de réparation de véhicules à moteurs sur les parcelles cadastrées 1^{ère} division, section C, n^{os} 557e et 558f, situées au 29b de l'avenue de l'Abattoir à 7860 Lessines;
- la décision du bourgmestre du 1^{er} juillet 2002, notifiée le 2 juillet 2002, de ne pas revenir sur l'ordonnance du 23 mai 2002.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le seize octobre deux mille trois par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.