

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 131.708 du 25 mai 2004

A.74.052/XIII-207

En cause : **HALAOUI** Hamzé,
ayant élu domicile chez
Me Daniel VAN DE WALLE, avocat,
rue du Béguinage 15
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
avenue Franklin Roosevelt 84/3
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 avril 1997 par Hamzé HALAOUI qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 février 1997 confirmant la décision du collège d'environnement du 4 octobre 1996 refusant un permis d'environnement pour l'exploitation d'un dépôt couvert de 24 véhicules, situé rue de Manchester, 5/7 à Molenbeek-Saint-Jean;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 16 octobre 2003 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 25 février 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 mars 2004;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me L. DEMEZ, loco Me D. VAN DE WALLE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Chr. LEPINOIS, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Hamzé HALAOUI est vendeur de véhicules d'occasion. Ayant exercé cette profession dans la région d'Anvers, il souhaite déplacer son activité à Bruxelles. Il prend à cet effet en location un rez-de-chaussée commercial situé à Molenbeek-Saint-Jean, rue de Manchester 5/7, comprenant des bureaux et un garage lui permettant d'y stationner environ 24 véhicules. Il loue par ailleurs, à environ 100 mètres de là, quai de Mariemont n° 40, en partage avec d'autres exploitants, des emplacements à ciel ouvert.

2. Le 5 décembre 1995, Hamzé HALAOUI introduit une demande de permis d'environnement auprès de l'administration communale de Molenbeek-Saint-Jean pour un dépôt couvert où sont garés 24 véhicules à moteur (installation de classe 2) situé rue de Manchester 5/7.

L'accusé de réception d'un dossier complet lui est délivré le 10 mai 1996.

3. Une enquête publique est organisée du 28 mai au 12 juin 1996, au cours de laquelle aucune réclamation n'est introduite.

4. Le 28 juin 1996, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis.

5. Cette décision est notifiée à Hamzé HALAOUI le 18 juillet 1996, qui introduit un recours auprès du collège d'environnement le 14 août 1996.

Par une décision du 4 octobre 1996, le collège d'environnement refuse le permis.

6. Hamzé HALAOUI introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 22 novembre 1996.

Une audition est organisée le 9 décembre 1996.

Le 23 décembre 1996, l'avocat de Hamzé HALAOUI adresse au Ministre de l'Environnement divers plans du local de stationnement pour une occupation de 18, 19 ou 20 véhicules, en lui précisant que son client ne compte pas exploiter le garage au-delà de 20 véhicules en toute hypothèse.

7. Le 20 février 1997, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare le recours non fondé et refuse en conséquence le permis. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

" Considérant que l'exploitation est située dans une zone d'entreprise à caractère urbain comprise dans un périmètre de redéploiement du logement et de l'entreprise au plan régional de développement;

Considérant que, selon les prescriptions du plan régional de développement, les zones d'entreprises à caractère urbain et les zones industrielles du plan de secteur comprises dans les périmètres de redéploiement du logement et de l'entreprise sont affectées :

(...)

§ 3 Ces zones peuvent également être affectées aux commerces dont la superficie de plancher ne dépasse pas, par immeuble, 300 m².

(...)

L'augmentation de la superficie visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être autorisée que si elle est dûment motivée pour des raisons sociales ou économiques dans la mesure où les conditions locales le permettent et après avis du conseil économique et social.

(...)

Considérant que la demande de permis d'environnement concerne un dépôt de 500 m²;

Considérant qu'il n'apparaît pas du dossier les raisons sociales ou économiques permettant d'augmenter la superficie des 300 m² autorisés;

Considérant que, nonobstant le courrier du 5 novembre 1996 du géomètre-expert immobilier S. PIRARD attestant que la surface utile du dépôt est de 296 m², il apparaît des plans du dossier que le chargement et déchargement des véhicules ne peuvent s'effectuer que sur la voie publique;

Que l'activité déborde ainsi sur la voie publique qui ne peut servir à un tel usage;

Considérant que l'article 46, alinéa 3 de l'ordonnance précitée prescrit que dans l'élaboration de toute décision, les intérêts du demandeur ou de l'exploitant doivent être mis en balance;

Considérant que l'autorité appelée à statuer sur recours doit veiller à ce que l'exploitation n'excède pas les charges normales de voisinage et que les voisins ne soient pas sujets à des troubles anormaux de voisinage (C.E., Ville de Poperinge, n° 19.904, 13 novembre 1979 et C.E., HARDY, n° 18.129, 22 février 1977);

Considérant qu'il ressort de l'article 48, 4° de l'ordonnance précitée que les problèmes liés au charroi sont bien une compétence d'environnement;

Considérant qu'en l'espèce, le chargement et déchargement des véhicules ne peuvent s'effectuer que sur la voie publique car, au vu des plans, la largeur de l'entrée du garage est trop étroite pour permettre le chargement et déchargement des véhicules à l'intérieur du dépôt;

Considérant que ces chargements et déchargements quotidiens posent de réels problèmes de charroi (encombrement de la rue) et créent des nuisances certaines en raison de l'exiguïté de la rue;

Considérant que l'autorisation ou le refus d'autorisation d'exploiter un établissement classé doit être le fruit d'une appréciation du point de vue de savoir non pas si l'activité présente des inconvénients mais si ceux-ci sont d'une importance telle que le droit à l'établissement y trouve sa limite (C.E., 24 juin 1988, KOVAL, n° 30.487);

Considérant que les nuisances causées par l'exploitation de ce dépôt sont bien réelles : nuisances sonores directes et indirectes, chargement et déchargement de véhicules d'occasion sur la voie publique avec comme conséquence encombrement et blocage de la circulation dus notamment aux stationnements en double file de véhicules;

Considérant que le requérant propose de diminuer le nombre de véhicules de 24 à 18 ou 20 mais que cela n'a pas pour effet de permettre les opérations de chargement et déchargement dans l'enceinte de l'exploitation;

Que la location d'une autre aire de parcage de véhicules proche de ladite exploitation a pour effet d'accentuer les nuisances dues au va-et-vient de véhicules entre cette aire et ladite exploitation;

Considérant qu'imposer dans le permis d'environnement à l'exploitant l'obligation de charger et de décharger les véhicules à l'intérieur du dépôt équivaldrait à un refus de permis d'environnement dans la mesure où il serait impossible pour l'exploitant de respecter cette condition vu l'étroitesse de l'entrée du garage (C.E., MOLLERS, n° 14.675, 19 avril 1971);

Considérant qu'il ne peut être fait droit au recours introduit par Monsieur HALAOUI pour les raisons développées ci-dessus";

Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de la requête, "de la violation de l'article 47 de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement telle que modifiée par l'ordonnance du 23 novembre 1993, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, en ce que l'acte attaqué se fonde sur la considération que les «chargements et déchargements quotidiens posent de réels problèmes de charroi (encombrement de la rue) et créent des nuisances certaines en raison de l'exiguïté de la rue», alors qu'une telle appréciation ne constitue nullement une motivation adéquate car elle repose sur une erreur dans l'appréciation des faits soumis à l'autorité compétente et constitue partant une erreur manifeste d'appréciation"; qu'à l'appui de ce moyen, il soutient que l'autorité ne justifie pas la prétendue exigüité de la rue, ni dans sa décision ni dans aucune pièce du dossier administratif, et qu'au contraire, il avait joint à son recours devant le Gouvernement un rapport du géomètre-expert PIRARD attestant la largeur utile de la rue de Manchester, argument que l'acte attaqué n'a pas rencontré; qu'il soutient également que l'acte attaqué repose sur une compréhension erronée du dossier et des lieux et que la motivation est stéréotypée; qu'il critique plus précisément certains des considérants de la motivation de la manière suivante :

- le considérant selon lequel "l'activité déborde sur la voie publique qui ne peut servir à un tel usage" est profondément inexact; d'une part, son activité ne déborde pas sur la voie publique, et, d'autre part, il est inexact de prétendre que la voie publique ne pourrait servir au chargement ou déchargement pour des opérations commerciales à peine de supprimer toute activité commerciale ou industrielle dans l'ensemble de l'agglomération bruxelloise;
- le considérant selon lequel "le chargement et déchargement des véhicules ne peut s'effectuer que sur la voie publique car au vu des plans, la largeur de l'entrée du garage est trop étroite pour permettre le chargement et déchargement des véhicules à l'intérieur du dépôt" ne rencontre en rien les arguments invoqués par le requérant devant le Gouvernement selon lesquels en ordre principal les opérations de chargement et de déchargement s'effectueraient quai de Mariemont où il dispose d'un endroit spécifique pour ce faire et en dehors de la voie publique, et, de surcroît, un certain nombre d'opérations pourront s'effectuer à l'intérieur des établissements;
- le considérant selon lequel la diminution du nombre de véhicules "n'a pas pour effet de permettre les opérations de chargement et de déchargement dans l'enceinte de l'exploitation" est erroné en fait puisque ces opérations ne s'effectueront pas à cet

endroit, et erroné en droit puisqu'il n'existe aucune réglementation qui imposerait qu'elles s'effectuent à l'intérieur des entités commerciales ou industrielles;

- le même considérant selon lequel "la location d'une autre aire de parcage de véhicules proche de ladite exploitation a pour effet d'accentuer les nuisances dues au va-et-vient des véhicules entre cette aire et ladite exploitation" révèle une contradiction dans les motifs puisque cette location a justement pour effet d'éviter tous les problèmes de chargement et déchargement que voudrait éviter l'autorité compétente, et que l'on ne voit pas en quoi la circulation de véhicules automobiles simples du quai de Mariemont à la rue de Manchester constituerait en soi une nuisance exorbitante de l'installation classée qui justifierait son refus;
- le quatorzième considérant qui revient à décider le refus en raison de l'impossibilité d'imposer le chargement et le déchargement à l'intérieur de l'enceinte de l'exploitation est erroné en fait et repose sur une prémisse déjà dénoncée;

Considérant que la partie adverse répond en rappelant d'abord les exigences de la motivation formelle telles qu'elles découlent de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en précisant qu'elles n'impliquent pas une justification aussi détaillée que voudrait le faire croire le requérant; qu'elle soutient qu'il appartient au requérant de démontrer qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que la rue de Manchester est exigüe, qu'elle n'a jamais affirmé que la voie publique ne pouvait en soi être utilisée à des fins de chargement et de déchargement pour des opérations commerciales mais qu'elle a légitimement estimé, dans le cas d'espèce, que l'installation projetée était de nature à engendrer des problèmes de circulation trop importants eu égard à la configuration des lieux, qu'elle a effectivement pris en considération la location d'une aire de parcage située Quai de Mariemont tout en estimant que cette circonstance ne permettrait pas de résoudre les problèmes de charroi liés à l'exploitation d'un dépôt de véhicules, et enfin, qu'elle est en droit de considérer que la circulation inhérente à l'exploitation même du dépôt (c'est-à-dire chargement et déchargement, transfert de véhicules et les va-et-vient de ceux-ci entre l'aire de parcage et l'exploitation) constitue une nuisance grave qui serait de nature à porter une atteinte disproportionnée aux droits des riverains de jouir d'un environnement viable;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant apporte notamment les précisions suivantes :

- en ce qui concerne l'exiguïté de la rue de Manchester, il conteste que la partie adverse puisse être crue sur sa seule affirmation alors qu'il avait pris soin de faire établir à ce sujet un rapport par un géomètre-expert et de le lui transmettre;
- en ce qui concerne le considérant selon lequel "l'activité déborde sur la voie publique qui ne peut servir à un tel usage", il soutient que, dans un courrier du 14 août 1996, il a précisé que les véhicules sont livrés et déposés quai de Mariemont pour éviter le va-et-vient et le stationnement de camions en double file dans la rue de Manchester;
- en ce qui concerne les griefs liés au chargement et au déchargement des véhicules sur la voirie, le requérant soutient que ces griefs sont inexistantes en fait, rappelle que les seuls motifs retenus par l'autorité compétente sont les problèmes de circulation liés aux opérations de chargement et de déchargement "sur la voie publique avec comme conséquence encombrements et blocage de la circulation dus notamment au stationnement en double file de véhicules", et que précisément la réalisation de ces opérations sur un site clos en dehors de la rue de Manchester était à même de remédier à ce type de problème;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle que l'arrêté attaqué repose sur des motifs de deux ordres, d'une part, la non-conformité urbanistique du projet aux prescriptions des plans d'aménagement, en ce que la superficie de l'exploitation dépasse les 300 m² autorisés, et, d'autre part, l'appréciation portée sur les nuisances générées par l'établissement; qu'elle estime que l'indépendance entre ces deux ordres de motifs fait que l'illégalité de l'un n'entraîne par l'illégalité de l'autre, et par conséquent de l'acte attaqué, celui-ci demeurant malgré tout fondé sur un motif urbanistique qui, à lui seul, permet de justifier la décision de refus; qu'elle souligne la prééminence des prescriptions réglementaires des plans d'aménagement sur les autorisations environnementales et qu'un permis d'environnement ne peut dès lors être accordé pour une activité déterminée là où les plans d'aménagement ne permettent pas son implantation; qu'elle estime que la production, a posteriori, d'un document émanant d'un géomètre-expert n'a évidemment pas pour conséquence de modifier l'objet de la demande dont l'autorité compétente a été saisie et qu'elle ne peut changer de sa propre initiative; que, selon elle, elle était tenue de refuser d'accorder un permis pour une exploitation d'une superficie de 500 m²; qu'à propos des motifs liés aux nuisances mêmes de l'exploitation, elle précise que si les camions avaient pu charger et décharger dans l'enceinte de l'exploitation, il n'y aurait eu qu'une allée et venue de véhicule, tandis que si ce doit être fait sur une aire de transit, outre cette allée et venue du camion jusqu'à cette aire, il y aura des trajets supplémentaires consistant à acheminer les véhicules de cette aire de transit, située à proximité, vers l'exploitation; qu'elle insiste

sur la circonstance qu'un acheminement individuel des véhicules crée, à l'évidence, un plus grand nombre de mouvements de véhicules qu'une arrivée globale par camion, mais que, dans ce cas, ce sont les chargements et déchargements sur la voie publique qui posent problème; qu'elle estime dès lors que les motifs se complètent, envisageant chacun les nuisances générées par une situation différente;

Considérant que l'acte attaqué est motivé par deux ordres de considérations; que, d'une part, les quatre premiers considérants reposent sur le non-respect des prescriptions du plan régional de développement applicables aux zones d'entreprises à caractère urbain et aux zones industrielles du plan de secteur comprises dans les périmètres de redéploiement du logement et de l'entreprise; qu'ils indiquent que le commerce litigieux dépasse la superficie de plancher maximale autorisée, à savoir 300 m² et que le demandeur de permis ne justifie pas les raisons sociales ou économiques permettant d'augmenter cette superficie; que, d'autre part, les considérants suivants motivent le refus essentiellement en raison du fait qu'il résulte des plans du dossier que le chargement et le déchargement des véhicules ne peuvent s'effectuer que sur la voie publique et non pas à l'intérieur des locaux pour lesquels le permis est sollicité; qu'il résulte du cinquième considérant que le Gouvernement a estimé qu'à supposer exactes - il ne se prononce donc pas sur ce point - les données fournies par le géomètre-expert immobilier du demandeur de permis selon lesquelles la surface utile du dépôt est de 296 m² seulement, le second motif qui tient aux opérations de chargement et déchargement quotidiens des véhicules qui ne pourraient s'effectuer que sur la voie publique, justifierait également le refus en raison de l'exiguïté de la rue; qu'en soi, ce second motif est compréhensible et ne paraît pas manifestement déraisonnable, l'autorité étant en effet en droit d'estimer qu'une rue de 7,80 mètres de largeur est trop étroite pour permettre le chargement et le déchargement quotidiens de véhicules, soit des opérations impliquant nécessairement un charroi lourd, sans entrave pour une circulation normale dans un quartier fortement urbanisé; que, toutefois, le considérant selon lequel "la location d'une autre aire de parcage de véhicules proche de ladite exploitation a pour effet d'accentuer les nuisances dues au va-et-vient de véhicules entre cette aire et ladite exploitation" est difficilement conciliable avec le motif qui le précède, alors même que le demandeur de permis avait pris soin de préciser dans son recours au Gouvernement que cette location avait précisément pour but d'éviter les opérations de chargement et de déchargement sur la voie publique; que de deux choses l'une, soit les encombrements provoqués par les opérations proprement dites de chargement et de déchargement quotidiens des véhicules sur la voie publique constituent un motif de refus du permis, et dans ce cas, la possibilité invoquée par le demandeur du permis d'effectuer ces opérations sur un terrain privé situé à quelques dizaines de mètres du garage litigieux suivie d'un acheminement individuel de chaque véhicule, remédie au problème soulevé, soit ce sont les va-et-vient de

véhicules automobiles inhérents à un commerce de voitures d'occasion (outre les opérations de chargement et déchargement, il y a lieu de tenir compte du trafic généré par la clientèle et les essais de voitures) qui, compte tenu par exemple de la configuration du quartier, justifient selon le Gouvernement le refus; que, dans ce cas, la partie adverse reste en défaut de démontrer en quoi la possibilité d'effectuer les opérations de chargement et de déchargement des véhicules à l'intérieur même de l'exploitation diminuerait les nuisances par rapport à un acheminement individuel des voitures du quai de Mariemont jusqu'à l'exploitation; qu'il existe donc une contradiction dans les motifs de la décision, ou, à tout le moins, une insuffisance dans la motivation; qu'à cet égard, les justifications apportées par la partie adverse dans ses mémoire en réponse et dernier mémoire, à les supposer pertinentes, ne peuvent être retenues, à défaut de les retrouver dans l'acte attaqué;

Considérant que, certes, l'acte attaqué est aussi motivé par la non-conformité avec les prescriptions du plan régional de développement en ce que l'exploitation dépasserait la superficie de plancher maximale autorisée de 300 m²; que, si ce motif pouvait à lui seul justifier le refus de permis, encore eût-il fallu que la partie adverse explique pourquoi elle écartait le courrier du géomètre-expert immobilier attestant d'une surface utile du dépôt de 296 m²; qu'au contraire, en exposant longuement que, "nonobstant" ce courrier, elle refuse le permis sollicité pour des raisons environnementales, la partie adverse fait indubitablement de ces raisons le motif déterminant de son refus; que le moyen est fondé;

Considérant que l'examen des autres moyens de la requête, à les supposer fondés, ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 février 1997 confirmant la décision du collège d'environnement du 4 octobre 1996 refusant à Hamzé HALAOUI un permis d'environnement pour l'exploitation d'un dépôt couvert de 24 véhicules, situé rue de Manchester, 5/7 à Molenbeek-Saint-Jean.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-cinq mai deux mille quatre 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.