

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 136.694 du 26 octobre 2004

A.96.770/XIII-3197

En cause : **ARNOULD** Bernard,
ayant élu domicile chez
Me Eric BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons,

contre :

1. **le Bourgmestre de
la Ville de Braine-le-Comte,**
2. **la Ville de Braine-le-Comte.**

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 octobre 2000 par Bernard ARNOULD qui demande l'annulation de "l'ordonnance de police prise le 18 septembre 2000 par le Bourgmestre de Braine-le-Comte, lui interdisant de stocker du bois sur les parcelles cadastrées 5^e division, section A, n^{os} 147c et 148c";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 4 décembre 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 26 juillet 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 septembre 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me E. BALATE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me J. DIEU, loco Me B. GUEVAR, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le 5 février 1990, le collège des bourgmestre et échevins de Braine-le-Comte adresse le courrier suivant à Bernard ARNOULD :

" Monsieur,

OBJET : Autorisation d'établir un dépôt de bois.

Comme suite à votre lettre du 08 janvier 1990, nous avons l'honneur de vous faire savoir que nous ne nous opposons pas à ce que vous établissiez un dépôt de bois de chauffage et d'arbres sur les parcelles sises rue de la Bergerie et cadastrées section 147c et 148c (lesdites parcelles étant devenues c au lieu de b) mais uniquement dans le cas où vous êtes le propriétaire ou avec l'accord de celui-ci.

Vous veillerez cependant à ce que le dépôt de bois ne cause aucune gêne pour les usagers de la rue de la Bergerie.

(...)"

2. Le 17 juillet 1995, Jean RAPS, voisin de Bernard ARNOULD, signale au collège des bourgmestre et échevins que depuis plusieurs mois, il subit le bruit strident et désagréable des tronçonneuses et autres machines servant à couper le bois, provenant de l'exploitation voisine et que le stockage d'énormes tas de bois est source de nuisances visuelles, olfactives et de poussières.

3. Par courrier du 6 mai 1997, la division de la police et de l'environnement de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) invite Bernard ARNOULD à introduire une demande de permis d'exploitation dans un

délai de six semaines, au motif que les scieries et ateliers pour le travail du bois sont repris sur la liste A, rubrique 64, du règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.) et les dépôts de bois de plus de 5,3 m³ sont repris sur la liste A, rubrique 65, dudit règlement.

4. Le 12 mai 1997, le collège des bourgmestre et échevins invite le requérant à introduire une demande de régularisation d'exploiter.

5. Le 15 mai 1997, le collège demande également à Bernard ARNOULD de dégager complètement l'ensemble du bois et des sciures qui se trouvent sur l'accotement et dans la rue de la Bergerie.

6. Par courrier du 10 août 1999 adressé à Bernard ARNOULD, le collège des bourgmestre et échevins s'étonne de ce qu'aucune demande de permis de régularisation n'a été introduite à cette date et informe l'intéressé que le collège pourrait être amené à devoir prendre des mesures plus coercitives qui pourraient aller jusqu'à la fermeture de l'établissement. Il est également demandé à l'intéressé d'arrêter tout travail entre 20 heures et 8 heures.

7. Le 10 novembre 1999, le collège des bourgmestre et échevins adresse la lettre suivante à Bernard ARNOULD :

" Monsieur,

Faisant suite aux réclamations de Monsieur RAPS, nous vous informons que le Collège des Bourgmestre et Echevins de notre ville a réétudié la situation. Nous vous demandons de bien vouloir nettoyer totalement le site et ce endéans les six mois à dater de ce jour. Nous vous informons que l'attestation de stockage de bois qui vous avait été délivrée le 5 février 1990 ne correspond pas à la réglementation en vigueur. Cette attestation avait été délivrée en méconnaissance de la législation en cours à l'époque et n'est donc pas valable.

(...)"

8. Le 1^{er} mars 2000, Bernard ARNOULD adresse la lettre suivante au collège des bourgmestre et échevins :

" Objet : Permis d'exploiter un dépôt de bois.

Messieurs,

Suite à vos courriers des 10/08 - 10/11 et 18/11/1999, je vous fais remarquer que je suis en possession d'une autorisation en bonne et due forme pour l'établissement d'un dépôt de bois, autorisation datant du 05/02/1990 signée par le bourgmestre contresignée par le secrétaire communal et pourvue du sceau communal.

En 1989, j'ai reçu des contrats pour approvisionner en bois sec, des boulangeries, pizzerias, grill, restaurants; pour avoir du bois sec, il faut impérativement le stocker durant 2 voire 3 ans; pour ce faire, il faut un terrain ad hoc, terrain dont je dispose à proximité de mon domicile.

Aujourd'hui, les autorités communales me disent arbitrairement que cette autorisation n'est pas valable car donnée en méconnaissance de la législation; il est étrange que des personnes chargées de l'application des bois (sic), les ignorent.

(...)

Nonobstant tout cela, je vais introduire une deuxième demande de permis d'exploitation et de dépôt de bois; à cette fin je me rendrai dès que possible au bureau de l'éco-conseiller; si mes informations sont exactes, il faut un délai de quatre à six mois pour statuer sur cette demande; si entre-temps, Monsieur RAPS, par l'intermédiaire de ARAG persiste et intente une action en justice comme cela pourrait s'avérer être le cas, j'en tiendrai l'administration communale entièrement responsable.

(...)"

9. En réponse à ce courrier, le collège des bourgmestre et échevins signale à Bernard ARNOULD que sa position reste inchangée, les erreurs de la ville étant sans influence sur la réglementation, et lui demande de se mettre en ordre.

10. Guy GILQUIN, éco-conseiller, effectue le 4 avril 2000, à la demande du bourgmestre de la commune, une visite sur place. Il constate à cette occasion que le stock de bois est toujours présent et que plusieurs murs d'enceinte et de façades sont fissurés.

11. Le 9 mai 2000, la division de la prévention et des autorisations de la D.G.R.N.E. écrit à Bernard ARNOULD que le courrier qui lui a été envoyé le 5 février 1990 par le bourgmestre ne constitue pas un permis d'exploiter et qu'afin de régulariser la situation administrative des dépôts, il convient d'introduire une demande de deuxième classe auprès des autorités communales.

12. Par pli recommandé du 29 août 2000, le collège des bourgmestre et échevins signale à Bernard ARNOULD qu'à défaut d'introduction d'une demande de permis d'exploiter avant le 15 septembre 2000, le bourgmestre prendra une ordonnance de police ou fera apposer des scellés.

13. Le 4 septembre 2000, le collège des bourgmestre et échevins confirme l'ordre donné verbalement par le service environnement à l'épouse de Bernard ARNOULD, d'évacuer, avant le 15 septembre 2000, tout le bois présent sur la parcelle derrière la maison de M. et M^{me} RAPS.

14. Le 18 septembre 2000, le bourgmestre de Braine-le-Comte prend une ordonnance de police faisant interdiction à Bernard ARNOULD d'exploiter une zone de stockage de bois et du façonnage de celui-ci sur les parcelles situées 5^e division, section A, parcelles n^{os} 147c et 148c.

Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit :

" ORDONNANCE DE POLICE

Vu l'article 135 § 1^{er} et § 2 de la loi du 26 mai 1989 ratifiant l'arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous intitulé «Nouvelle Loi Communale»;

Vu les articles 29 et 46 du titre I du décret des 19 et 22 juillet 1791 concernant la police communale;

Vu l'arrêté du Régent du 11 février 1946 portant approbation des titres I et II du Règlement général pour la protection du travail;

Attendu que Monsieur ARNOULD Bernard demeurant rue de la chapelle 17/19 utilise un terrain situé rue de la Bergerie repris sous référence cadastrale 5^e Division Section A parcelles n^{os} 147c et 148c pour y stocker, y tronçonner, y débiter, y fendre du bois;

Attendu que pour le stockage de bois d'une quantité supérieure à 5 m³ une autorisation de classe 2 est obligatoire en vertu des rubriques 65 (138) de la liste A du titre I du Règlement général pour la protection du travail en ce qui concerne les dépôts de bois;

Attendu que malgré les différents courriers envoyés à ce dernier lui demandant de cesser le stockage, d'enlever le bois s'y trouvant, de cesser le travail bruyant, l'invitant à introduire une demande officielle de permis d'exploitation et ce même avec l'aide des services communaux, Monsieur ARNOULD poursuit illégalement le travail et le stockage sur ces parcelles;

Attendu que l'intéressé se prévaut d'une prétendue autorisation qui lui aurait été délivrée en date du 5 février 1990;

Attendu qu'une «autorisation » délivrée en méconnaissance des lois et règlements en vigueur n'est pas valable;

Attendu que depuis plus d'un an Monsieur ARNOULD est au courant de la nécessité d'introduire une demande en bonne et due forme;

Attendu que l'Administration Communale de Braine-le-Comte a invité l'exploitant à cesser ses activités, afin d'éviter les plaintes des riverains;

Attendu que plusieurs contacts via les services de Police communale, Environnement-éco-conseil, et la Division de la Police de l'Environnement, et de la Division des Permis et autorisations du Ministère de la Région Wallonne, ont été pris avec l'exploitant en question en lui rappelant la législation et ses obligations;

Attendu que ces contacts n'ont abouti à rien;

Attendu qu'à ce jour, les activités n'ont de cesse d'augmenter entraînant de plus en plus de nuisances pour les riverains;

Attendu que cet établissement a fait l'objet de plaintes;

Vu les articles 21 et 22 du Règlement général pour la protection du travail;

ORDONNE

Article 1.- l'exploitation d'une zone de stockage de bois et du façonnage de ce dernier est interdite sur les parcelles situées 5^{ème} Division Section A parcelles n° 147c, et 148c.

Article 2.- en cas de poursuite du stockage, et du façonnage, ou de l'apport de nouvelles quantités de bois, la police communale est chargée d'apposer les scellés réglementaires sur les parcelles en question et en cas de bris de scellés sur le matériel pouvant permettre de poursuivre l'infraction (camions, tracteurs,...).

Ceux-ci seront maintenus sous la responsabilité de l'exploitant.

En cas de pose de scellés, si l'exploitant souhaitait évacuer le dit bois des dites parcelles, ce dernier est tenu d'en avertir les autorités communales et la Police qui procédera à une levée temporaire des scellés. Seule l'évacuation du bois sera tolérée.

Article 3.- la reprise de l'exploitation ne pourra avoir lieu qu'après avoir obtenu toutes les autorisations requises ou à partir du moment où la quantité de bois sera inférieure à la quantité demandant une autorisation, soit inférieure à 5 m³.

Dans ce cas, le stockage de bois se réalisera le plus loin possible de toutes habitations voisines.

(...)"

15. Le 20 septembre 2000, la division de la police de l'environnement signale à Bernard ARNOULD que le document signé par le bourgmestre et le secrétaire communal le 8 janvier 1990 n'a d'autre valeur réglementaire que de lui permettre de maintenir sur son terrain tout au plus un dépôt de bois dont le volume est inférieur à la limite définie à la rubrique 65 du R.G.P.T..

16. Le 26 septembre 2000, Jean RAPS adresse une nouvelle lettre de réclamation au collège des bourgmestre et échevins qui met en exergue des problèmes de visibilité à proximité d'un carrefour en raison des camions et remorques en stationnement de l'exploitation voisine et le danger qui en découle, l'envahissement du quartier et les nuisances de l'exploitation sur l'environnement.

17. A la même date, le conseil de Bernard ARNOULD demande au bourgmestre de retirer son ordonnance du 18 septembre 2000.

18. Le 8 novembre 2000, Bernard ARNOULD sollicite l'autorisation d'exploiter un dépôt de bois.

19. Par courrier du 14 février 2001, l'échevin de l'environnement demande à Bernard ARNOULD de bien vouloir compléter et renvoyer son dossier de demande de permis d'exploitation.

Aucune suite ne semble avoir été réservée à ce dossier;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il soutient que la décision attaquée consiste manifestement en un retrait de la décision d'exploiter qui lui a été notifiée le 5 février 1990; que, selon lui, la partie adverse, qui constate l'existence de cette autorisation et qui soutient qu'elle n'est pas valable, n'expose pas les raisons pour lesquelles elle serait illégale; qu'en réplique, il fait valoir que le collège des bourgmestre et échevins a bien été saisi d'une demande de permis d'exploiter, que, dans l'hypothèse où l'autorité administrative estimait que la demande était irrecevable parce que non complète, il lui appartenait d'en aviser le requérant afin qu'il puisse mettre son dossier en état, que la décision du 5 février 1990 ne peut être considérée comme une simple tolérance dès lors qu'il n'appartient pas au collège des bourgmestre et échevins d'accorder des tolérances et que, saisie d'une demande de permis d'exploiter, l'autorité est tenue de statuer; qu'il estime que la réponse à sa demande doit s'interpréter comme constituant le permis sollicité, et ce indépendamment de la régularité de la procédure; qu'il relève, d'une part, que le retrait d'un acte individuel ne peut intervenir qu'à la condition que l'acte retiré soit irrégulier, et, d'autre part, que l'exigence de motivation des actes administratifs ne s'accommode pas d'une motivation a posteriori; qu'il ajoute que dans l'hypothèse où il faudrait considérer, comme le soutient la partie adverse, que les correspondances qui ont été adressées au requérant constituent la notification d'une décision de retrait de l'autorisation d'exploiter, cette décision n'est pas motivée; qu'en outre, selon lui, dès lors que cette décision ne mentionne pas l'existence des voies de recours, elle n'est pas définitive; qu'il estime, dès lors, qu'il y aurait lieu dans ce cas d'étendre le recours à cette décision de retrait d'acte, le premier moyen étant également fondé à l'égard des courriers vantés par la partie adverse;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe de bonne administration; qu'il reproche à l'acte attaqué de ne pas exposer en quoi le permis d'exploiter qui lui a été délivré serait entaché d'une irrégularité telle qu'il y a lieu de le tenir pour inexistant; qu'il se réfère à cet égard à l'arrêt n° 42.603, du 19 avril 1993; qu'il soutient qu'il doit pouvoir bénéficier du caractère définitif du permis d'exploiter, en tout cas à l'égard de la partie adverse et qu'en l'absence de disposition

expresse autorisant le retrait, la décision contestée viole manifestement le principe de bonne administration et l'attente légitime du requérant;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'il soutient que l'acte attaqué est une décision de retrait de l'autorisation d'exploiter qui lui a été délivrée le 5 février 1990 par le collège des bourgmestre et échevins et que, dès lors, le bourgmestre n'est pas compétent pour retirer une décision prise par le collège des bourgmestre et échevins;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir qu'il n'aurait pas introduit de demande d'autorisation s'il ne s'agissait que d'obtenir une simple tolérance, qu'à défaut de précision dans sa demande dont il dépose le brouillon, l'autorisation qu'il souhaitait obtenir portait nécessairement sur une quantité supérieure à 5 m³ et que la partie adverse elle-même considère dans la décision attaquée qu'il s'agissait bien d'une autorisation;

Considérant, sur les trois moyens confondus, que l'article 1^{er} du R.G.P.T. dispose comme suit :

" Les fabriques, usines, ateliers, magasins, dépôts, carrières à ciel ouvert, machines, appareils, etc., dont l'existence, l'exploitation ou la mise en oeuvre peut être une cause de danger, d'insalubrité ou d'incommodité sont soumis aux dispositions du présent chapitre.

Ces établissements, divisés en deux classes et dont la nomenclature et la classification arrêtées par Nous, font l'objet du chapitre II, ne peuvent être érigés, transformés ni déplacés qu'en vertu d'une permission de l'autorité administrative";

Considérant que l'article 20 du R.G.P.T. dispose notamment que le bourgmestre s'assurera que les établissements classés, en exploitation, ont fait l'objet d'une autorisation régulière; que l'article 21 du R.G.P.T. dispose comme suit :

" Si un danger met en péril la sécurité ou la santé du personnel ou des voisins et que le chef d'entreprise refuse d'obtempérer aux instructions du fonctionnaire technique compétent, le bourgmestre, sur rapport de ce dernier, ordonnera la cessation du travail, mettra les appareils sous scellés et, au besoin, procédera à la fermeture provisoire immédiate de l'établissement.

(...)

Dans l'un et l'autre cas, le chef d'entreprise intéressé pourra exercer un recours auprès de Nous. Le recours ne sera pas suspensif de la mesure intervenue";

Considérant que l'article 22 du R.G.P.T. prévoit que le bourgmestre ou le fonctionnaire technique visé à l'article 7 pourra prendre les mêmes mesures en cas

d'infraction aux dispositions des articles 1^{er}, 14, 15, 16, 17 et 25 (ces mesures seront levées de plein droit par l'autorisation accordée d'exploiter l'établissement) et lorsque l'exploitant n'observe pas les conditions qui règlent l'exploitation de l'établissement;

Considérant qu'en l'espèce, le préambule de l'acte attaqué vise l'article 135, §§ 1^{er} et 2, de la Nouvelle loi communale et les articles 21 et 22 du R.G.P.T.; que le bourgmestre a considéré que l'établissement du requérant n'a pas fait l'objet d'une autorisation régulière; qu'aucune suite n'a été réservée aux demandes répétées du collège des bourgmestre et échevins concernant l'introduction d'une demande de permis d'exploiter, l'arrêt des activités, la remise en état des lieux, demandes faites à la suite de plaintes de voisins et du rapport réalisé après la visite effectuée sur place par un éco-conseiller; que le bourgmestre a, partant, décidé l'interdiction d'exploiter la zone de stockage de bois et le façonnage de ce dernier;

Considérant que l'article 2 de l'arrêté attaqué prévoit qu'en cas de poursuite des activités, la police communale est chargée d'apposer les scellés; que la reprise de l'exploitation ne pourra avoir lieu, en vertu de l'article 3, qu'après avoir obtenu toutes les autorisations requises ou à partir du moment où la quantité de bois sera inférieure à la quantité nécessitant une autorisation, soit une quantité inférieure à 5 m³; qu'il résulte de ce qui précède que l'article 22 du R.G.P.T. suffit à lui seul pour fonder l'acte attaqué, à l'exclusion de l'article 21 et de l'article 135 de la Nouvelle loi communale; que la référence à ces dispositions est erronée, l'article 135 précité ne pouvant servir de fondement pour sanctionner les infractions au R.G.P.T., en vertu du principe de l'indépendance des polices; que, dès lors que l'acte attaqué a été pris, précisément parce que le requérant n'était pas titulaire d'une autorisation d'exploiter, il n'y avait pas lieu de le fonder sur l'article 21 du R.G.P.T.; que cette erreur de droit ne vicie cependant pas l'acte attaqué, celui-ci étant par ailleurs fondé sur l'article 22 du R.G.P.T.;

Considérant que les scieries et ateliers pour le travail du bois sont repris sur la liste A, rubrique 64, du R.G.P.T. et les dépôts de bois de plus de 5 m³ sont repris sur la liste A, rubrique 65, dudit règlement; qu'une autorisation d'exploiter un dépôt de bois n'est requise qu'à partir d'une quantité égale ou supérieure à 5 m³; qu'en l'espèce, la demande d'autorisation formulée par le requérant par courrier du 8 janvier 1990 n'est pas déposée au dossier des parties; qu'il est par ailleurs impossible de savoir si, dans sa demande d'autorisation, le requérant a précisé la quantité de bois qu'il envisageait de stocker; qu'il ne saurait être fait égard à la copie du brouillon de la demande, déposée par le requérant lui-même en annexe à son dernier mémoire, aucune certitude n'existant quant à sa conformité avec l'original; qu'au demeurant, ce brouillon n'indique pas plus la quantité de bois à entreposer;

Considérant que la lettre du 5 février 1990 du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Braine-le-Comte est rédigée comme suit :

" Monsieur,

OBJET : Autorisation d'établir un dépôt de bois.

Comme suite à votre lettre du 08 janvier 1990, nous avons l'honneur de vous faire savoir que nous ne nous opposons pas à ce que vous établissiez un dépôt de bois de chauffage et d'arbres sur les parcelles sises Rue de la Bergerie et cadastrées section 147c et 148c (lesdites parcelles étant devenues c au lieu de b) mais uniquement dans le cas où vous êtes le propriétaire ou avec l'accord de celui-ci.

Vous veillerez cependant à ce que le dépôt de bois ne cause aucune gêne pour les usagers de la Rue de la Bergerie.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs";

Considérant que l'"autorisation" n'indique pas qu'elle serait accordée pour une quantité déterminée de bois; que la partie adverse précise qu'en réalité elle a autorisé le requérant à établir un dépôt de bois de minime importance, raison pour laquelle la procédure de délivrance d'un permis d'exploiter n'a pas été mise en oeuvre et qu'aucune enquête publique n'a été réalisée; que, même, comme il ressort d'un courrier adressé à l'auditeur rapporteur par le conseil de la partie adverse, l'"autorisation" n'a pas fait l'objet d'une délibération du collège des bourgmestre et échevins; que, dès lors, il doit être tenu pour acquis que la lettre du 5 février 1990 autorise le requérant à stocker une quantité de bois inférieure à 5 m³; qu'ainsi, dès lors qu'une autorisation d'exploiter n'est pas requise par le R.G.P.T. pour une telle quantité, la lettre du 5 février 1990, qui ne vise pas les dispositions applicables du R.G.P.T., ni la quantité de bois pour laquelle l'"autorisation" aurait été accordée, s'analyse nécessairement comme une simple tolérance, comme cela résulte d'ailleurs des termes de la lettre ("nous ne nous opposons pas"); que, par conséquent, la décision attaquée, qui contrairement d'ailleurs à ce que soutient le requérant, conteste qu'il y ait eu autorisation en 1990, ne peut constituer une décision de retrait d'une autorisation d'exploiter; qu'en outre, cette lettre du 5 février 1990 n'autorise le requérant qu'à établir un dépôt de bois, à l'exclusion de l'exploitation d'une scierie pour le travail du bois; que, partant, à cet égard également, l'acte attaqué ne peut être considéré comme un acte de retrait; que les moyens ne sont pas fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-six octobre 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.