CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 135.765 du 5 octobre 2004

A.104.159/XIII-2473

En cause : **SALA** Philippe,

ayant élu domicile chez
Me Bernard FRANCIS, avocat,
rue Dejoncker 51/16
1060 Bruxelles,

contre :

1. **la Commune de Saint-Gilles**,
2. **le Bourgmestre de la Commune de Saint-Gilles.**

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 mai 2001 par Philippe SALA qui demande l'annulation de la décision du "collège des bourgmestre et échevins" (lire : le bourgmestre faisant fonction) de la commune de Saint-Gilles du 27 février 2001 lui ordonnant la cessation de l'utilisation de l'appartement sis au troisième étage gauche de l'immeuble portant le n° 70, chaussée de Charleroi à Saint-Gilles, et ce dans un délai de deux mois suivant notification au propriétaire et au locataire du bien considéré, ainsi que la remise en état des lieux avec affectation de logement;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 13 mai 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 7 octobre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 novembre 2003;

Entendu, en son rapport, M[me] GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me B. FRANCIS, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me G. VAN HOOREBEKE, loco Me Fr. MAUSSION, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M[me] VOGEL, 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. Philippe SALA est propriétaire, depuis 1995, d'un appartement situé au troisième étage gauche d'un immeuble situé chaussée de Charleroi, 70 à Saint-Gilles. Cet appartement est loué à la société ORMIT, qui l'utilise à usage de bureaux. Cette société a pour objet social l'organisation de formations pour cadres d'entreprises.

2. Plusieurs copropriétaires et occupants de l'immeuble se plaignent des nuisances causées par les personnes qui fréquentent les cours organisés par la société ORMIT. Ces personnes auraient notamment pour habitude de fumer dans la cage d'escalier de l'immeuble, ce qui constituerait un danger d'incendie en raison du revêtement de sol et de la présence d'une cage d'ascenseur non isolée.

Le 23 novembre 2000, un inspecteur hygiène-sécurité assermenté ainsi qu'une représentante du service communal de l'urbanisme de la commune de Saint-Gilles visitent l'appartement occupé par la société ORMIT. A l'issue de cette visite, le procès-verbal suivant est établi par l'inspecteur le 24 novembre 2000 :

" Ce 23 novembre 2000, suite à des plaintes téléphoniques et écrites d'occupants de l'immeuble sis 70, chaussée de Charleroi, le soussigné a visité l'appartement précité et actuellement occupé par une société commerciale dénommée ORMIT.

Madame BAETMANS, du Service communal de l'Urbanisme a accompagné le soussigné afin d'examiner la question du changement d'affectation et d'examiner les aspects urbanistiques de la situation.

La visite a été effectuée avec l'accord et sous la direction de la secrétaire d'ORMIT qui a montré l'ensemble des locaux utilisés.

Sur le plan de la sécurité publique, il a été constaté que :
- trois locaux au moins sont aménagés à usage de salles de réunion, de conférence/séminaires ou de cours. Ces salles sont équipées d'un matériel pédagogique et didactique tel que : flipchart (grandes feuilles de papier), feutres, ... Des tables et chaises sont disposées en cercle. Il est donc manifeste, au vu de ce constat et aussi au vu de la documentation qui a été remise par la secrétaire d'ORMIT (planning des formations pour les mois de novembre et de décembre), que des participants à des cycles de formation se regroupent régulièrement dans ces locaux. La secrétaire a d'ailleurs expliqué que chaque participant reçoit de la documentation de travail dans un casier nominatif situé au secrétariat (première pièce à droite en entrant);
- les lieux ne sont pas équipés d'extincteurs, ni de pictogrammes réglementaires, ni d'éclairage de secours;
- il n'y a pas d'issue de secours praticable;
- il n'est pas exclu que le personnel et/ou les participants fument dans les locaux ou, selon les témoignages, dans les parties communes de l'immeuble.

Les prescriptions reprises dans le Titre XIII du Règlement Général d'Agglomération sur la Bâtisse (Des mesures de prévention contre l'incendie) ne sont donc pas respectées, ni même les mesures usuelles de prévention de l'incendie.

Plus particulièrement :

- les lieux accessibles au public doivent faire l'objet d'une visite préalable par le Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale et donner lieu à un rapport exempt de remarque. Ce n'est pas le cas pour les locaux occupés par ORMIT qui ont été aménagés sans aucune autorisation communale;
- on peut émettre de très vives réserves quant à la résistance au feu des éléments de construction qui caractérisent les lieux d'autant que ceux-ci ont été conçus à l'origine à des fins de logement et non d'accueil du public;
- les lieux ne présentent pas d'isolation par rapport aux autres appartements ni par rapport aux parties communes de l'immeuble si bien qu'un incendie se propagerait rapidement à l'ensemble de l'immeuble. Ceci d'autant plus qu'aucun moyen de première intervention en cas de début d'incendie n'est présent. C'est donc la sécurité des personnes qui travaillent et fréquentent ORMIT qui est en cause mais aussi celle des occupants de l'immeuble qui est compromise;
- il n'y a pas d'issue de secours. Aucune issue ne permet de quitter les lieux et de rejoindre directement la voie publique;
- il n'y a pas d'éclairage de secours,
- les installations électriques ne sont pas vérifiées par un organisme agréé qui aurait délivré un rapport exempt de remarque. De plus, dans un courrier daté du 23 octobre 2000 et adressé à Monsieur SALA, la société ORMIT se plaint de défectuosités électriques.

En conclusion, on relèvera que la situation actuelle est dangereuse et inadéquate. Il est en effet peu sécurisant de permettre le rassemblement de personnes qui suivent des formations dans un appartement situé au troisième étage d'un immeuble à appartements et ne disposant d'aucun équipement de sécurité.

Un courrier sera adressé au propriétaire de ce bien afin de l'informer de l'irrégularité de la situation et de la position de Monsieur le Bourgmestre en ce dossier.

L'article 135, § 2, 5°, de la Nouvelle Loi Communale impose en effet au Bourgmestre de prévenir les situations calamiteuses telles que les incendies.

Dans la situation présente, il sera conseillé à Monsieur le Bourgmestre d'intervenir en vue de faire cesser les activités de la société ORMIT".

3. Le 7 décembre 2000, le requérant écrit au collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles pour signaler qu'il sollicite un "permis bureau" pour l'appartement en cause, et demande quelles sont les autres démarches à accomplir pour obtenir un tel permis. Le requérant signale que l'appartement est occupé depuis plusieurs dizaines d'années à usage de bureaux, ayant été occupé dans les années septante par un cabinet d'avocats et, ensuite, par l'ambassade de l'Equateur.

4. Le 12 décembre 2000, le collège des bourgmestre et échevins adresse la lettre suivante au requérant :

" Des délégués des Services communaux de l'urbanisme et de l'hygiène/sécurité ont visité (le jeudi 23 novembre 2000) les locaux que vous mettez à disposition de la Société ORMIT au troisième étage gauche de l'immeuble sis 70, chaussée de Charleroi.

Il a été constaté que les lieux sont affectés à une activité d'intérêt collectif (activités de formation) et bureau accessoire alors que les plans d'archive font état d'une situation de logement.

Considérant l'absence de permis d'urbanisme, cette situation est en infraction avec l'Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

Par ailleurs, du point de vue de la sécurité publique, nous considérons que la situation n'est pas acceptable. Les lieux sont clairement accessibles au public qui vient suivre des cours, séminaires, ... dans des classes. Les possibilités d'évacuation sont inexistantes, de même que les moyens de première intervention en cas d'incendie. Les dispositions du Titre XIII du Règlement Général d'Agglomération sur la Bâtisse ne sont donc pas respectées.

En conséquence, nous vous mettons en demeure de faire cesser l'utilisation des lieux telle qu'elle est organisée actuellement, et ce dans un délai de deux mois suivant réception de la présente.

A défaut, des dispositions contraignantes à l'égard de votre bien seront prises, pouvant aller jusqu'à la promulgation d'un arrêté d'inoccupation temporaire des lieux.

Ceux-ci doivent retrouver leur destination initiale (logement)".

5. Le 19 décembre 2000, le collège des bourgmestre et échevins répond comme suit à la lettre du requérant du 7 décembre 2000 :

" Suite à votre lettre du 7 décembre 2000, nous vous informons que la preuve de l'occupation par des bureaux doit être apportée depuis 1992.

Néanmoins, nous attirons votre attention sur le fait qu'une ambassade ne peut être considérée comme une occupation de bureau mais doit être considérée comme une affectation d'intérêt public".

6. Par une lettre du 10 janvier 2001, le collège demande au requérant quelles dispositions il a prises pour rendre les lieux conformes à leur destination initiale de logement et lui rappelle que des dispositions contraignantes seront prises s'il ne respecte pas les injonctions qui lui ont été faites.

7. En date du 6 février 2001, le collège confirme au requérant qu'une ambassade doit être considérée comme un équipement de service public, ainsi qu'il ressortirait d'ailleurs du projet de plan régional d'affectation du sol (PRAS) arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 30 août 1999.

8. Le 27 février 2001, le premier échevin de la commune de Saint-Gilles, agissant sur délégation du bourgmestre, adopte la décision suivante, qui constitue l'acte attaqué :

" Le Bourgmestre,

Vu le rapport établi comme suite à la visite effectuée par les délégués des Services communaux de l'urbanisme et de l'hygiène/sécurité, le jeudi 23 novembre 2000, des locaux mis à disposition de la Société ORMIT au troisième étage gauche de l'immeuble sis 70, chaussée de Charleroi par M. SALA, propriétaire;

Considérant :

- qu'il a été constaté que les lieux sont affectés à une activité d'intérêt collectif (activités de formation) et bureau accessoire alors que les plans d'archive font état d'une situation de logement;
- l'absence de permis d'urbanisme qui a pour conséquence que cette situation est constitutive d'une infraction avec l'Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme;
- que M. SALA a été mis au courant de cette situation par une lettre datée du 12 décembre 2000;
- qu'en date du 7 décembre 2000, M. SALA a demandé par lettre au Collège des Bourgmestre et Echevins un «permis bureau» pour l'appartement considéré arguant notamment que les lieux étaient affectés à l'usage d'Ambassade;
- que le Collège des Bourgmestre et Echevins a répondu à ce courrier en date du 19 décembre 2000, faisant savoir à M. SALA qu'une Ambassade ne peut être réglementairement considérée comme occupation de bureau mais bien comme affectation d'intérêt public. En conséquence, la situation urbanistique n'est pas régularisable;
- que, par ailleurs, du point de vue de la sécurité publique, la situation n'est pas acceptable. Les lieux sont clairement accessibles au public qui vient suivre des cours, séminaires, ... dans des classes. Les possibilités d'évacuation sont insuffisantes, de même que les moyens de première intervention (extincteurs, dévidoirs, ...) en cas d'incendie, Les dispositions du Titre XIII du Règlement Général d'Agglomération sur la Bâtisse ne sont donc pas respectées;

- qu'une lettre de rappel a été adressée par recommandé à M. SALA en date du 10 janvier 2001 en vue de confirmer la décision des autorités communales de faire cesser l'affectation actuelle des locaux;
- que cette lettre est restée sans réponse;
- qu'un délai de deux mois à dater de la réception de la première lettre communale datée au 12 décembre 2000 a été accordé à M. SALA pour une remise des lieux en pristin état avec affectation de logement;
- que ce délai est à présent largement dépassé;
- l'inertie du propriétaire;

Vu l'Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme;

Vu le Titre XIII du Règlement Général d'Agglomération sur la Bâtisse;

Vu la nouvelle loi communale, le règlement sur les bâtisses du 25 octobre 1906, le règlement général de police du 26 septembre 1940 et l'article 560 du Code pénal;

DECIDE :

Article 1. - la cessation de l'utilisation de l'appartement sis au 3ème étage gauche de l'immeuble portant le numéro 70, chaussée de Charleroi, et ce dans un délai de deux mois suivant notification au propriétaire et au locataire du bien considéré.

- la remise en état des lieux avec affectation de logement.

(...)

Article 5. L'arrêté ne pourra être levé que lorsque les lieux seront effectivement remis en situation d'affectation de logement, ce qui suppose un avis favorable des services communaux de l'Urbanisme et de l'Hygiène.

Article 6. Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat (rue d'Arlon, 94-102 à 1040 Bruxelles). Le requérant dispose d'un délai de 60 jours calendrier prenant cours à dater de la notification ou de la connaissance de la décision contestée.

(...)".

Cette décision est notifiée au requérant par une lettre du 1er mars 2001.

La société ORMIT a ensuite quitté les lieux loués;

Considérant que les parties adverses soulèvent une exception d'irrecevabilité tenant à la nature juridique de l'acte attaqué; qu'elles soutiennent que celui-ci n'est pas un acte administratif dont la légalité peut être soumise à l'appréciation du Conseil d'Etat, que la décision est intervenue à la suite d'une visite effectuée sur les lieux le 23 novembre 2000 et après l'envoi de la lettre recommandée de la première partie adverse du 12 décembre 2000, exposant les infractions commises en matière d'urbanisme et de sécurité publique et mettant en demeure le requérant de faire cesser l'utilisation non conforme de son bien et de remettre les lieux en état, et que la décision litigieuse est une mesure prise

en application de l'article 184 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OPU); qu'elles affirment, dès lors, que les contestations relatives à de telles mesures sont du ressort exclusif des cours et tribunaux, et plus spécialement de la compétence du président du tribunal de première instance, par application de l'article 68, alinéa 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; que, selon elles, cette compétence exclut celle du Conseil d'Etat;

Considérant qu'il ressort de la motivation ainsi que du dispositif de l'arrêté attaqué que celui-ci a deux objets et un double fondement légal, d'une part et d'abord, la cessation de l'utilisation de l'appartement litigieux à des fins de bureaux pour des raisons de sécurité publique, d'autre part et ensuite, la remise en état des lieux avec affectation de logement en raison de l'infraction aux règles urbanistiques; qu'en tant que l'acte, plus particulièrement l'article 1er, premier tiret, a été pris notamment en application de l'article 135, § 2, 5°, de la nouvelle loi communale (N.L.C.), l'appréciation de sa légalité relève de la compétence du Conseil d'Etat, ainsi que le prévoit à bon droit l'article 6 de l'arrêté attaqué; que, par contre, en tant que l'acte, plus particulièrement l'article 1er, second tiret, et l'article 5, trouve aussi son fondement dans l'article 184 de l'OPU, l'appréciation de sa légalité ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat, mais de celle de l'ordre judiciaire conformément à l'article 68, alinéa 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; que l'exception est partiellement fondée; que le recours n'est dès lors recevable qu'en ce qui concerne la décision de cessation de l'utilisation de l'appartement litigieux à des fins de bureaux;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 84 de l'OPU, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motifs pertinents et admissibles, de la violation du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, dans une première branche, il reproche à l'acte attaqué de considérer l'affectation de l'appartement à usage de bureaux comme une infraction à l'OPU du 29 août 1991, alors que, selon lui, l'appartement a été affecté à cet usage bien avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance; qu'il fait valoir que le bien a en effet été loué à un cabinet d'avocats dans les années septante et ensuite à l'ambassade de l'Equateur; que, dans une deuxième branche, le requérant critique la motivation de l'acte attaqué, en ce que celui-ci indique que la situation urbanistique n'est pas régularisable parce que l'occupation antérieure à usage d'ambassade ne constitue pas une occupation de bureaux mais une affectation d'intérêt public, alors que, à supposer même que cette appréciation soit correcte - quod non -, elle n'empêche pas la délivrance ultérieure d'un permis à usage de bureaux; que, dans son dernier mémoire, le requérant relève que l'article 1er de l'acte attaqué ordonne

non seulement la cessation de l'utilisation de l'appartement litigieux, mais également la remise en état des lieux avec affectation de logement; qu'il relève aussi que l'article 5 précise que "l'arrêté ne pourra être levé que lorsque les lieux seront effectivement remis en situation d'affectation de logement"; qu'il en déduit qu'il a bien intérêt à invoquer les deux premières branches du moyen unique;

Considérant que, ainsi qu'il a été souligné lors de l'examen de l'exception d'irrecevabilité, l'objet de l'acte attaqué est non seulement de prévenir un risque d'incendie mais aussi d'ordonner la remise en état des lieux avec affectation de logement en raison de l'infraction aux règles urbanistiques; que les deux premières branches du moyen portent sur la motivation de la décision en tant qu'elle statue sur ce dernier point; que le Conseil d'Etat est sans compétence pour connaître de ce volet de la décision; que les deux premières branches sont dès lors irrecevables;

Considérant que, dans la troisième branche du moyen unique, le requérant affirme que l'auteur de l'acte attaqué s'est basé sur des constatations de fait inexactes lorsqu'il a considéré que, du point de vue de la sécurité publique, la situation n'était pas acceptable; qu'il soutient que la société ORMIT a bien pour objet social l'organisation de formations pour des cadres d'entreprises, mais que celles-ci ont lieu directement dans les entreprises clientes de la société ou dans des salles louées dans un hôtel, que la partie adverse s'est sans doute basée sur un prospectus édité par la société ORMIT, dans lequel il est expliqué que celle-ci donne des cours de formation, qu'à sa connaissance, cette société ne donne toutefois pas de cours dans l'appartement litigieux et que la salle de réunion visée dans le procès-verbal de visite ne sert qu'à l'usage du personnel de ladite société; qu'en ce qui concerne les aspects liés à la sécurité, il fait valoir que les agents ayant effectué la visite des lieux n'ont pas relevé la présence d'une porte donnant sur un escalier de service, qui constitue une porte de secours idéale et suffisante pour le peu de personnel occupé dans les lieux litigieux, aucun cours n'y étant par ailleurs donné; que, selon lui, la présence de cette porte n'a pas été signalée aux enquêteurs par le seul membre du personnel de la société ORMIT présent au moment de l'inspection, à savoir une secrétaire en situation de préavis, qui a fait des déclarations fallacieuses dans le but de nuire à son employeur; qu'il estime que la partie adverse s'est ainsi basée, pour prendre la décision attaquée, sur des considérations et constatations de fait inexactes; que, dans son dernier mémoire, il insiste sur le caractère non accessible au public des locaux, ceux-ci ne l'étant qu'au personnel de la société; qu'enfin, il observe que l'immeuble en question est également occupé par d'autres bureaux que la société ORMIT (avocats, sociétés commerciales...); qu'il s'étonne de ce que ceux-ci n'aient pas fait l'objet de plaintes de la part des voisins; qu'il conclut que l'acte attaqué repose sur une appréciation erronée des faits;

Considérant qu'il ressort, tant des plaintes des voisins que du rapport de l'inspecteur hygiène-sécurité assermenté établi le 24 novembre 2000, que des cours de formation sont organisés dans les lieux loués à la société ORMIT; que ceux-ci sont donc des lieux accessibles au public; que le rapport précité fait apparaître que les mesures de prévention contre l'incendie pour les locaux accessibles au public, contenues dans le titre XIII du règlement général d'agglomération sur la bâtisse, ne sont pas respectées, pas plus d'ailleurs que les mesures usuelles de prévention de l'incendie; que le requérant ne s'est pas inscrit en faux contre ce procès-verbal établi par un fonctionnaire assermenté; que, compte tenu du risque d'incendie que comportait cette situation, la seconde partie adverse était fondée à adopter l'acte attaqué sur la base de l'article 135, § 2, 5°, de la N.L.C.; que la troisième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant prend un nouveau moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'il relève que l'acte attaqué a été pris par le bourgmestre faisant fonction; qu'il appartient à celui-ci de justifier la validité de la délégation et qu'à défaut, le moyen devra être déclaré fondé;

Considérant qu'il ressort d'une copie d'une "expédition conforme", produite par la partie adverse à la demande de l'auditeur-rapporteur, que le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles a délégué au premier échevin l'exercice des fonctions de bourgmestre "en application des articles 14 et 14bis de la loi communale", à la suite de sa nomination comme Ministre fédéral de l'Economie, chargé de la Politique des Grandes Villes;

Considérant que l'article 14, alinéa 1er, de la N.L.C. dispose qu'"en cas d'absence ou d'empêchement du bourgmestre, ses fonctions sont remplies par l'échevin, le premier dans l'ordre des scrutins, à moins que le bourgmestre n'ait délégué un autre échevin"; que l'article 14bis, alinéa 2, énonce qu'"est considéré comme empêché le bourgmestre qui exerce la fonction de Ministre, (...), pendant la période d'exercice de cette fonction"; qu'en l'espèce, c'est en raison de sa nomination comme Ministre de l'Economie que le bourgmestre a délégué l'exercice de ses fonctions; que la délégation résulte de la loi en raison de la nomination du bourgmestre comme ministre, laquelle a fait l'objet d'une publication au Moniteur belge; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

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 XIIIe chambre, le cinq octobre deux mille quatre par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.