

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.736 du 5 juin 2013

G./A.201.398/VI-19.208

En cause : **BOON** Olivier,

ayant élu domicile chez
Me Stéphane NOPERE, avocat,
avenue Paul Hymans, n° 71,
1200 Woluwé-Saint-Lambert,

contre :

**1. le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles,
2. la commune de Saint-Gilles,**

ayant élu domicile chez
Me Antoinette CORNET, avocat,
chaussée de La Hulpe, n° 150,
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 12 août 2011, Olivier BOON demande l'annulation de l'arrêté du bourgmestre de la commune de Saint-Gilles du 30 juin 2011 interdisant l'habitation de l'appartement situé au sous-sol (entresol) de l'immeuble sis 75 rue Jean Robie à 1060 Saint-Gilles.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

M^{me} l'Auditeur, Nathalie VAN LAER, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 21 mars 2013, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 24 avril 2013.

M^{me} le Président de chambre, Odile DAURMONT, a exposé son rapport.

Me Stéphane TOUSSAINT, loco Me Stéphane NOPERE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Jean-Baptiste PORTIER, loco Me Antoinette CORNET, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont présenté leurs observations.

M^{me} l'Auditeur, Nathalie VAN LAER, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III.1. A la suite d'une plainte datée du 31 décembre 2007 introduite par la commune de Saint-Gilles concernant un immeuble situé rue Jean Robie, 75 à 1060 Saint-Gilles, l'inspection régionale du Logement a procédé à une visite des logements de ce bâtiment. La présente espèce concerne le logement situé à l'entresol (qualifié également parfois de sous-sol).

III. 2. Le 6 mai 2008, le service de l'urbanisme de la commune de Saint-Gilles a constaté que l'immeuble avait été modifié sans que le permis d'urbanisme requis n'ait été sollicité.

III. 3. Le 22 mai 2008, l'inspection régionale du Logement a mis en demeure le requérant de régulariser la situation et de procéder aux démarches et travaux énoncés dans ce courrier dans un délai de huit mois. Le 8 juillet 2008, le fonctionnaire délégué a déclaré irrecevable le recours introduit par le requérant à l'encontre de cette mise en demeure.

III. 4. Au cours d'une visite de contrôle intermédiaire effectuée en date du 5 août 2008, les services de l'inspection régionale du Logement ont constaté deux nouveaux manquements. Par un courrier du 3 septembre 2008, le requérant a été mis en demeure de régulariser également ces deux manquements dans le délai de 8 mois initialement imparti.

III. 5. Le délai de huit mois imparti au requérant pour effectuer les démarches et travaux mentionnés dans la mise en demeure du 22 mai 2008 étant arrivé à expiration, les services de la partie adverse ont procédé, le 10 février 2009, à une nouvelle visite des logements.

III. 6. Le 26 mars 2009, le fonctionnaire dirigeant de l'inspection régionale du Logement a prononcé à l'encontre du logement concerné une interdiction de continuer à mettre le logement en location ou de le louer ou de le faire occuper. Cette décision est fondée sur le constat que plusieurs défauts mentionnés dans la mise en demeure soit n'ont pas fait l'objet de travaux ou de démarches de mise en conformité, soit n'ont pas été résolus de manière satisfaisante.

III. 7. Par un courrier daté du 24 avril 2009, reçu le 27 avril 2009, le requérant a, par l'intermédiaire de son conseil, introduit un recours contre la décision du fonctionnaire dirigeant auprès du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-capitale.

III. 8. Le 25 mai 2009, le directeur général remplaçant le fonctionnaire délégué en congé a déclaré ce recours recevable, mais non fondé et a, en conséquence, confirmé l'interdiction de continuer à mettre en location ou de louer ou de faire occuper le logement concerné.

III. 9. Par un arrêt n° 213.314 du 18 mai 2011, le Conseil d'Etat a annulé, en raison de l'incompétence de l'auteur de l'acte, la décision du 25 mai 2009 déclarant le recours introduit par Olivier BOON recevable, mais non fondé et confirmant l'interdiction de continuer à mettre en location ou de louer ou de faire occuper le logement en cause.

III. 10. A la suite de cet arrêt, le fonctionnaire délégué a statué sur le recours du requérant qu'il a déclaré, le 21 juin 2011, recevable, mais non fondé et a, en conséquence, confirmé l'interdiction de continuer à mettre le logement en location ou de le louer ou de le faire occuper. Cette décision du fonctionnaire délégué ainsi que la décision du 26 mars 2009 par laquelle le fonctionnaire dirigeant de l'inspection régionale du Logement a prononcé l'interdiction de continuer à mettre le logement en location ou de le louer ou de le faire occuper ont été annulées par l'arrêt n° 221.597 du 30 novembre 2012.

III. 11. Le 9 juin 2011, le service de l'Hygiène et de la sécurité publiques de la commune de Saint-Gilles a proposé à la première partie adverse de prendre un arrêté d'inhabitabilité du logement litigieux en raison du constat suivant :

" Ce logement, aménagé sans permis d'urbanisme, bas de plafond, est composé d'une pièce avant éclairée par une fenêtre à demi enterrée et d'une pièce arrière sans fenêtre. Sous la pente de l'escalier commun a été aménagé un coin douche sans ventilation, et dans l'ancienne petite cave à charbon, située en contrebas du logement sous la volée d'escalier de l'entrée de l'immeuble, a été aménagé un coin cuisine sans ventilation. L'accès à ces deux petits locaux se fait par l'extérieur du logement.

L'ensemble est très vétuste, insuffisamment ventilé et faiblement éclairé par la lumière du jour. Ce logement, par sa configuration et son état, est précipité en dessous de la plus basse norme d'habitabilité admissible."

III. 12. Par un courrier daté du 22 juin 2011 et envoyé par recommandé ainsi que par envoi normal, le requérant a été invité à faire valoir ses observations dans un délai de cinq jours à dater de la réception de cette lettre. Il résulte de la mesure d'instruction à laquelle il a été procédé que ce courrier a été déposé à la poste le 23 juin 2011 et qu'il a été présenté au domicile du requérant avant d'être retourné à la commune de Saint-Gilles en tant qu'envoi non réclamé.

III. 13. Le 30 juin 2011, la première partie adverse a interdit l'habitation de l'appartement litigieux. Il s'agit de l'acte attaqué qui a été notifié au requérant par un courrier daté du 4 juillet 2011.

IV. PREMIER MOYEN

IV. 1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 33 et 190 de la Constitution, de la violation de l'article 14 du Code bruxellois du Logement, de la violation des articles 133 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

Selon lui, l'acte attaqué ne fait pas apparaître que la sécurité et la salubrité publiques seraient menacées d'une quelconque manière par l'état du logement, de sorte que la première partie adverse n'était pas compétente pour arrêter l'interdiction d'habiter le logement.

Il explique que, pour l'application de l'article 135 précité, la notion d'insalubrité doit être appréciée en fonction de critères d'hygiène : l'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou

d'en favoriser la propagation, celle qui, étant un foyer d'infection ou ne répondant plus à ce qui est considéré comme étant aujourd'hui le strict minimum en matière d'hygiène, menace non seulement la santé d'éventuels occupants, mais aussi la santé publique en général.

Il constate que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas d'établir, ni de conclure que le logement menacerait ruine ou qu'il serait insalubre au sens de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale et qu'elle ne comporte aucun élément établissant que la salubrité publique serait mise en danger par l'état du logement ou qu'il constituerait un danger pour la sécurité publique, en ce qu'il menacerait ruine, au point qu'on doive le déclarer inhabitable et interdire, avec effet immédiat, son occupation, sur la base des articles 133 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale.

Il souligne que les motifs de l'acte attaqué laissent apparaître que la première partie adverse a, en réalité, décidé de déclarer le logement inhabitable, en raison de sa prétendue non-conformité aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement fixées par le Code wallon du Logement et ses arrêtés d'exécution, en ce qui concerne la ventilation de la cuisine et de la salle de douche, l'éclairage naturel de la pièce avant, l'accessibilité de deux locaux dans le logement et la hauteur sous plafond du logement, lesquelles sont des exigences étrangères à la sécurité et la salubrité publiques.

Il en déduit que la première partie adverse n'a pas correctement exercé les compétences qui lui sont attribuées par les articles 133 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale et qu'elle a empiété sur les compétences attribuées à la Région de Bruxelles-Capitale en matière de police administrative spéciale du logement.

Il souligne, dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, qu'en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'ensemble des constatations et éléments d'appréciation dont le bourgmestre dispose, ainsi que les motifs pour lesquels il juge qu'il existe un danger pour la salubrité et la sécurité publiques, doivent être mentionnés dans sa décision.

En l'espèce, il estime que l'acte attaqué ne comporte, dans sa motivation, aucun élément établissant que la salubrité publique serait mise en danger par l'état du logement concerné ou qu'il constituerait un danger pour la sécurité publique, en ce qu'il menacerait ruine, ce qui justifiait de le déclarer inhabitable et d'interdire, avec effet immédiat, son occupation.

Il juge que les constatations figurant dans le rapport du service communal d'Hygiène et de Sécurité publiques ne constituent pas des éléments qui établissent le danger d'atteinte à la salubrité et à la sécurité publiques résultant du logement de l'entresol : il s'agit seulement de constatations qui tendent à mettre en évidence le prétendu "caractère insalubre" de ce logement au regard des exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement fixées par le Code bruxellois du Logement et ses arrêtés d'exécution. Il fait valoir qu'il s'agit d'exigences étrangères à la sécurité et à la salubrité publiques et que celles-ci ne pouvaient donc pas servir de fondement valable pour justifier l'adoption de l'acte attaqué.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le préambule de l'arrêté attaqué vise les articles 133 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, à l'exclusion de toute référence au Code bruxellois du Logement. L'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale charge les communes de veiller notamment à la propreté et à la salubrité publiques, plus particulièrement de prévenir par les précautions convenables, et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties. Les autorités locales sont ainsi chargées du soin de prévenir et de faire cesser les atteintes à la salubrité publique qui trouvent leur origine dans l'existence de logements insalubres. En outre, la police spéciale du logement n'exclut pas l'intervention résiduelle de la police générale communale lorsque les conditions d'application de celle-ci sont réunies.

En l'espèce, l'arrêté attaqué se fonde sur des faits qui permettent juridiquement de qualifier un logement d'insalubre au sens de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale : absence de toute ventilation dans le coin douche et dans la cuisine, caractère insuffisamment ventilé de l'ensemble du logement et trop faible luminosité venant de l'extérieur.

Ni au cours de la procédure administrative ayant abouti à l'acte attaqué, ni dans le cadre du présent recours, le requérant n'a concrètement et valablement contesté l'existence ou la gravité de ces constatations figurant dans l'acte attaqué et qui sont de nature à engendrer un problème majeur d'hygiène publique rendant indispensable l'intervention du bourgmestre sur la base de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale. Une absence de ventilation dans le coin cuisine ou dans des locaux humides comme le coin douche de même qu'une absence générale de ventilation suffisante dans l'ensemble du logement sont raisonnablement de nature à provoquer une humidité et un risque de moisissures portant atteinte à la salubrité publique. S'il est exact qu'il s'agit là de manquements au sens du Code bruxellois du

Logement, il n'en reste pas moins qu'il s'agit également de défauts graves permettant de qualifier le logement d'insalubre au sens de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale.

Le premier moyen n'est, dès lors, pas fondé.

V. DEUXIEME MOYEN

V. 1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la contradiction, de l'inexactitude et de l'erreur dans les motifs, de l'absence d'examen sérieux du dossier, de la violation du principe du contradictoire et du principe général "audi alteram partem" et du non-respect du droit d'être entendu.

Il fait valoir qu'il n'a pas eu la possibilité de défendre oralement ses intérêts et n'a pas été entendu avant l'adoption de l'acte attaqué alors qu'il n'est pas sérieusement contestable que l'interdiction immédiate d'habiter le logement litigieux et donc de le mettre en location ou de le louer ou de le faire occuper jusqu'à ce "que les travaux de mise en conformité aient été effectués et, après un avis favorable du service communal de la Sécurité et de l'Hygiène publiques et du service communal de l'Urbanisme" constitue une mesure qui porte gravement atteinte à ses intérêts. Il souligne que les éléments de faits sur lesquels la première partie adverse s'est fondée pour adopter l'acte attaqué ne lui ont pas été communiqués au préalable, qu'il n'a pas eu la possibilité ni de consulter le dossier complet avant que la mesure soit prise, ni de faire valoir ses observations.

Il juge que le non-respect des principes visés au moyen est d'autant plus inacceptable qu'il n'y avait aucune urgence particulière à adopter l'arrêté litigieux, puisque le rapport sur lequel il est exclusivement basé a été établi, d'après l'acte attaqué, le 9 mai 2011 par un délégué du service communal de l'Hygiène et de la Sécurité publiques, sans avoir jamais été communiqué au requérant, et que l'acte attaqué a été adopté plus d'un mois et demi après l'établissement de ce rapport, le 30 juin 2011.

Il en conclut qu'en l'absence de toute urgence à adopter l'acte attaqué, la première partie adverse devait procéder à son audition préalable, ce qu'elle n'a pas fait, sans s'en expliquer, en outre, dans la motivation de l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, le requérant maintient qu'il n'a jamais reçu le courrier du 22 juin 2011 qui l'invitait à présenter ses moyens de défense "dans les 5 jours de la réception de la présente", et qu'il ignorait donc tout de la décision qu'il était envisagé de prendre et des éléments de fait qui permettaient de fonder une telle décision.

Il estime que les parties adverses restent en défaut d'établir que la lettre recommandée contenant le courrier daté du 22 juin 2011 aurait effectivement été reçue par le requérant le 12 juillet 2011, mais qu'à supposer même que les parties adverses lui aient effectivement notifié le courrier recommandé, il est manifeste que le délai de cinq jours octroyé pour faire valoir ses moyens de défense à dater de la réception du courrier qui l'y invitait était nettement insuffisant, compte tenu de l'absence de toute urgence particulière. Il constate que l'état du logement devait être connu de la première partie adverse qui avait été tenue informée des différentes actions entreprises par la direction de l'inspection régionale du Logement, ce qui, selon lui, suffit déjà à démentir l'urgence à intervenir qui a été alléguée par les parties adverses dans leur mémoire en réponse et à démontrer que le délai octroyé pour se défendre était trop court en l'absence de circonstances particulières susceptibles de justifier l'urgence.

Il observe également que même si le rapport du Service d'Hygiène et de la Sécurité publiques qui a servi de base à l'établissement de l'acte attaqué a effectivement été dressé le 9 juin 2011, et non le 9 mai 2011 comme cela a été indiqué dans l'acte attaqué, il a fallu un délai de treize jours à la première partie adverse pour rédiger le courrier du 22 juin 2011, alors que "l'état d'insalubrité du bien [était] tel qu'il [requérait] que le logement ne soit plus occupé, ni loué, dans des délais très brefs". Il n'aperçoit pas ce qui justifiait qu'un délai de cinq jours seulement lui soit accordé pour faire valoir ses moyens de défense, alors que la première partie adverse a eu besoin de treize jours pour reproduire l'intégralité du contenu du rapport précité dans son courrier du 22 juin 2011.

Enfin, le requérant s'étonne de la justification a posteriori donnée par les parties adverses dans leur mémoire en réponse à l'adoption de l'acte attaqué, qui trouverait en réalité son fondement dans "le comportement du requérant [qui] est à l'origine de l'arrêté qu'il critique", parce qu'il n'aurait pas mis son immeuble en conformité avec les prescriptions urbanistiques, alors que la motivation de l'acte attaqué lui a assigné un autre fondement, ce qui est totalement inacceptable. Il note qu'à suivre les parties adverses, l'arrêté litigieux aurait donc été adopté pour sanctionner son comportement, alors que seul le risque d'une atteinte à la salubrité et à la sécurité publiques était effectivement susceptible de justifier un tel arrêté.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Par un courrier daté du 22 juin 2011, la première partie adverse a informé le requérant de la mesure qu'elle envisageait de prendre et l'a invité à faire valoir ses observations dans un délai de cinq jours à dater de la réception de ce courrier. Cette lettre reproduit les constatations contenues dans le rapport du service communal de l'Hygiène et de la Sécurité publiques. Ce courrier a été adressé par envoi normal et par recommandé avec accusé de réception.

Il ressort de la mesure d'instruction à laquelle il a été procédé par l'auditeur-rapporteur que le courrier recommandé précité a été déposé à la poste le 23 juin 2011, qu'il a été présenté au domicile du requérant en son absence et que, malgré l'avis laissé, il n'est pas allé le retirer. Ce pli recommandé a finalement été retourné "non réclamé" à l'administration communale de Saint-Gilles. Par ailleurs, le délai de cinq jours laissé au requérant pour présenter ses observations ne paraît pas déraisonnable compte tenu des circonstances de l'espèce et de la situation de l'immeuble bien connue du requérant. En outre, rien n'empêche le propriétaire d'un bien de solliciter, dans ce délai de cinq jours, une prolongation de celui-ci s'il l'estime nécessaire.

Il en résulte que les parties adverses ont bien pris toutes les mesures utiles pour permettre au requérant de faire valoir ses observations, mais que celui-ci s'en est abstenu en ne réagissant pas à l'envoi ordinaire et en ne retirant pas le pli recommandé qui lui a été adressé.

Le deuxième moyen n'est, dès lors, pas fondé.

VI. TROISIEME MOYEN

VI. 1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du principe du contradictoire et de l'excès de pouvoir.

Il reproche à l'acte attaqué d'être motivé par référence au rapport établi le 9 mai 2011 qui n'est ni repris in extenso, ni annexé à l'acte attaqué et explique qu'il n'a jamais été informé - et a fortiori n'a pas pu prendre connaissance - de ce qu'un rapport

a été établi le 9 mai 2011 préalablement à l'adoption de l'acte attaqué concernant le logement de l'entresol.

Il en conclut que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé.

Après avoir rappelé qu'il n'a jamais reçu le courrier du 22 juin 2011, le requérante souligne qu'avant de prendre connaissance du mémoire en réponse, il ignorait que l'acte attaqué contenait la reproduction intégrale de ce rapport et qu'il n'avait pas été établi le 9 mai 2011, comme indiqué erronément dans l'acte attaqué, mais le 9 juin 2011.

S'agissant du contenu de ce rapport, il note que les constatations qui y figurent ne constituent pas des éléments susceptibles d'établir le danger d'atteinte à la salubrité et à la sécurité publiques résultant du logement de l'entresol, de sorte qu'il ne pouvait pas servir de base valable à l'adoption de l'arrêté litigieux.

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

Il apparaît du dossier que la mention d'un rapport daté du 9 mai 2011 - au lieu du 9 juin 2011 - ne constitue qu'une simple erreur matérielle qui n'entache en rien la légalité de l'acte attaqué. Il n'est, par ailleurs, pas contestable que le contenu de ce rapport a été reproduit tant dans le courrier du 22 juin 2011 invitant le requérant à faire valoir ses observations que dans la motivation même de l'acte attaqué. En reproduisant le contenu du rapport du 9 juin 2011 dans le corps de l'acte attaqué, la première partie adverse a bien rencontré les exigences de la motivation formelle des actes administratifs. Le troisième moyen n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS, D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
cinq juin deux mille treize par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
David DE ROY,
Vincent DURIEUX,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.