CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 253.096 du 24 février 2022

A. 234.046/VI-22.094

En cause : **DE MANUEL CARMONA** Aquilino,
ayant élu domicile chez
M^e^ Andreea BURLACU, avocat,
avenue de la Basilique 115/1
1082 Bruxelles,

contre :

1. **le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles**,
2. **la commune de Saint-Gilles**, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es^ Jean LAURENT et
Charlotte VERRIER, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 mai 2021, Aquilino de Manuel Carmona demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté d'inhabitabilité pris le 26 février 2021 par Monsieur le Bourgmestre de la commune de Saint-Gilles ordonnant la fermeture du duplex situé au RDC et sous-sol de l'immeuble sis à 1060 Bruxelles, rue de Mérode 205, dans les plus brefs délais, pour des raisons de sécurité et de salubrité » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 2 décembre 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 19 janvier 2022 et le rapport leur a été notifié.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. David De Roy, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Quentin Willocx, *loco* M^e^ Andreea Burlacu, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Charlotte Verrier, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant est, depuis le 18 juin 2002, propriétaire d'un immeuble sis rue de Mérode, 205 à 1060 Saint-Gilles.

Le 1^er^ août 2020, il conclut un contrat de bail pour l'appartement situé au rez-de-chaussée et sous-sol de cet immeuble avec deux locataires, pour une durée d'un an.

2. Le 27 janvier 2021, un délégué du service communal Sécurité, Hygiène et Environnement effectue une visite du logement, à la demande des locataires s'étant plaint du caractère insalubre de leur logement.

3. Le 9 février 2021, la commune de Saint-Gilles adresse un courrier recommandé accompagné d'un reportage photographique au requérant, l'informant de l'état de vétusté du logement et de l'humidité du sous-sol et indiquant qu'il serait, dans les 10 jours, adopté un arrêté d'inhabitabilité, le requérant disposant de ce délai pour présenter ses éventuelles remarques. Ce courrier reprend les constatations suivantes :

« […]

Ce logement de deux chambres, selon le contrat de bail, aménagé sans permis d'urbanisme dans un immeuble unifamilial, est constitué au rez-de-chaussée, de deux pièces avec un coin cuisine et, au sous-sol, accessible par un escalier intérieur (dont la première marche est trop haute. Ce qui est un risque de chute), d'une pièce côté rue et d'une salle de bains/WC à l'arrière. Au rez-de-chaussée arrière, il y a encore un pièce accessible par le couloir commun.

L'ensemble du logement est vétuste et tout le sous-sol est humide. (Voir les photos en annexe). En particulier la pièce située côté rue. Il s'agit d'humidité ascensionnelle. Une prise électrique est située dans une partie humide. Son branchement fait sauter deux disjoncteurs. Il est donc impossible d'allumer dans cette pièce – dans laquelle il est déconseillé de continuer d'y dormir car elle est insalubre en l'état.

Le système de chauffage est constitué de radiateurs électriques de facture modeste. La petite pièce située à l'arrière du rez-de-chaussée est très froide et humide. Une partie d'un carrelage mural se décolle.

Dans la cour on constate que la base du mur de la cuisine est humide. A l'intérieur de cette pièce on constate la présence de champignons sur les murs et autour des châssis des fenêtres.

Ce logement nécessite une rénovation structurelle importante afin de l'assainir. Il est également nécessaire d'obtenir un permis d'urbanisme pour pouvoir espérer maintenir cette unité de logement ainsi que les autres de l'immeuble. J'ai déjà prévenu le service communal de l'Urbanisme de l'infraction.

Considérant la situation d'insalubrité et le fait que vos locataires ont trouvé à se reloger, je vous informe que je prendrai un arrêté d'inhabitabilité pour ce logement dans les dix jours de l'envoi de la présente. L'arrêté casse le bail locatif. Vous disposez de ce délai pour me présenter vos éventuelles remarques susceptibles de me permettre de revoir ma décision.

[…] ».

5. Le 18 février 2021, le requérant adresse un courriel à la commune de Saint-Gilles, dans lequel il reconnaît le caractère vétuste de l'immeuble mais en rejette la faute sur ses locataires.

6. Le lendemain, le requérant adresse un nouveau courriel au service Sécurité, Hygiène et Environnement de la commune de Saint-Gilles, indiquant être prêt à faire le nécessaire pour mettre en ordre son bien.

7. Le 24 février 2021, un rapport de l'inspection du centre d'accompagnement et de formation pour adultes (CAFA) est rédigé. Ce rapport, assorti d'un reportage photographique, est conclu en ces termes :

« Ce logement ne serait pas conforme aux normes obligatoires du code bruxellois du logement du 17 juillet 2003 et à son arrêté d'exécution du 4 septembre 2003 modifié par l'arrêté du 9 mars 2006.

Il dérogerait plus précisément aux articles suivants du dit arrêté :

- Article 1*bis* – Exigence de sécurité portant sur l'installation de détecteurs de fumée sur le chemin d'évacuation des logements. Circulaire du Ministère AGRBC du 15/04/2004. Absence de détecteur de fumée dans les parties communes.

- Article 3 § 2, Exigence de salubrité portant sur l'absence d'humidité dans le logement. -1° infiltrations; - 2° Humidité ascensionnelle; - 3° condensation permanente. Importantes trace d'humidité dans l'ensemble du logement.

- Article 4 § 4 – Usage privatif du logement. L'usage privatif du logement n'est pas garanti. En effet, il faut emprunter des parties communes de l'immeuble pour accéder à l'une des deux chambres ainsi qu'à la cour privative ».

9. Par un courrier du 25 février 2021, le CAFA informe le requérant avoir effectué une visite du bien litigieux et y avoir relevé plusieurs désagréments, parmi lesquels d'« [i]mportantes traces d'humidité dans l'ensemble du logement ».

Il est également indiqué qu'en sa qualité de bailleur, il revient au requérant de prendre, dans les plus brefs délais, toutes mesures afin de résoudre cette situation. Le rapport de visite du CAFA du 24 février 2021 est joint à ce courrier.

10. Le 26 février 2021, un arrêté d'inhabitabilité relatif au bien litigieux est adopté. Cet arrêté est rédigé en ces termes :

« Le Bourgmestre,

Vu les articles 133 et 135 § 2 de la Nouvelle Loi Communale;

Vu le rapport établi le 27 janvier 2021 par le délégué du service communal Sécurité, Hygiène et Environnement concernant le logement duplex situé au rez-de-chaussée et sous-sol de l'immeuble sis 205 rue de Mérode;

Vu que l'ensemble du logement est vétuste, et que la partie en sous-sol, dont une chambre, est humide;

Vu que cette situation précipite le logement en dessous de la plus basse norme d'habitabilité admissible;

Vu le courrier de mise en demeure du Bourgmestre adressé au propriétaire bailleur du logement en date du 9 février 2021;

Vu les *emails* adressés par le propriétaire bailleur au service communal Sécurité, Hygiène et Environnement, les 18 et 19 février 2021, qui ne contestent pas l'état des lieux;

Considérant que les locataires […] disposent d'une solution de relogement.

DECIDE :

Article 1er – L'habitation du logement duplex situé au rez-de-chaussée et sous-sol de l'immeuble sis 205 rue de Mérode est interdite;

Article 2 – Le présent arrêté sera notifié par envoi normal et par courrier recommandé au propriétaire bailleur du logement (et de l'immeuble) de l'immeuble […] et par courrier simple aux locataires […].

Article 3 – Les services de police sont chargés de veiller au respect du présent arrêté.

Article 4 – Le présent arrêté ne pourra être levé qu'après que les travaux de mise en conformité aient été effectués, et après un avis favorable du service communal Sécurité, Hygiène et Environnement.

[…] ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant par un courrier recommandé du 30 mars 2021.

IV. Désignation de la partie adverse

IV.1. Thèse des parties adverses

Dans leur note d'observations, les parties adverses sollicitent la mise hors cause du bourgmestre de la commune de Saint-Gilles, première partie adverse, qui n'est, selon elles, pas l'auteur de l'acte attaqué. Elles invoquent l'arrêt n° 227.461 du 20 mai 2014 pour établir qu'il y a lieu de mettre hors cause un bourgmestre qui a agi en tant qu'organe de la ville et non en tant qu'autorité administrative.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Lorsque le bourgmestre agit dans l'exercice des compétences qu'il tient de la nouvelle loi communale, il le fait en qualité d'organe de la commune, laquelle est donc la partie adverse. Le bourgmestre doit être mis hors de cause.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse considère que le requérant est dépourvu d'intérêt légitime. Elle souligne que le bien litigieux n'a pas pour destination le logement, les renseignements urbanistiques collectés au moment de l'achat du bien par le requérant le 7 mai 2002 stipulant que la destination du rez-de-chaussée est un « atelier de couture » et que le sous-sol est destiné aux caves. Elle relève qu'aucune demande de permis d'urbanisme n'a jamais été introduite auprès de ses services pour un changement des destination, de sorte que la situation du bien au niveau

urbanistique est infractionnelle au regard des articles 98, § 1er, 5°, a) et 300, 1° et 2°, 1), du CoBAT. Elle estime que le requérant, qui vise à permettre l'utilisation de son bien comme logement, entend dès lors, par la présente procédure, solliciter la poursuite d'une infraction pénale.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Le propriétaire d'un bâtiment a intérêt à poursuivre, en cette qualité, l'annulation de l'arrêté qui déclare ce bâtiment inhabitable. Il ne ressort par ailleurs d'aucun document qu'un constat d'infraction urbanistique ait été dressé par l'agent communal compétent en la matière. Le courrier du 28 avril 2021 adressé au requérant (courrier identifié comme pièce 10 du dossier administratif) semble même plutôt laisser entendre qu'un tel constat d'infraction devrait encore être dressé. Dans ces circonstances, le Conseil d'État n'est pas en mesure de préjuger de la situation infractionnelle du logement litigieux. En outre, et même à supposer qu'un constat d'infraction aurait déjà été dûment dressé, il n'est, en toute hypothèse, pas établi que l'acte attaqué aurait eu pour effet de corriger la situation éventuellement infractionnelle de ce logement. Même frappé d'une interdiction d'occupation, le logement créé sans les permis d'urbanisme éventuellement requis demeurerait en infraction. L'annulation de l'arrêté d'inhabitabilité attaqué ne pourrait, dès lors, avoir pour seul effet de rétablir, voir même de faciliter, une situation antérieure irrégulière, puisque – à supposer celle-ci vérifiée comme telle – elle n'a pas cessé du fait de l'adoption de l'acte attaqué, mais persiste nonobstant celle-ci. L'exception d'irrecevabilité qui, à tout le moins, repose ainsi sur un postulat qui n'est pas établi en fait ne peut être accueillie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

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, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la contradiction et de l'erreur dans les motifs, des articles 133, alinéa 2 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, des articles 4 et 64 du règlement général de police de la commune d'Anderlecht, de l'absence d'examen sérieux du dossier et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, il soutient que l'acte attaqué se fonderait sur une liste de dégradations sans description de leur ampleur ni de leur incidence sur la salubrité et la stabilité de l'immeuble ou encore sur la sécurité publique au sens des

articles 133 et 135, § 3, de la nouvelle loi communale et des articles 4 et 64 du règlement général de police de la commune d'Anderlecht. Il estime en outre que l'acte attaqué se fonde principalement sur des considérations lacunaires et que les constats réalisés et les causes qui en ont été déduites sont erronés. Il fait valoir que, contrairement aux constatations réalisées par les services communaux, l'humidité des sous-sols ne serait pas ascensionnelle mais due à la condensation et donc, au comportement des locataires qui ont manqué de chauffer et d'aérer les locaux.

Dans une seconde branche, il avance qu'il existe une contradiction entre les motifs et le dispositif de l'acte attaqué, en ce que les motifs ne reposeraient pas sur des considérations de sécurité et de salubrité et que le but en réalité visé par la partie adverse aurait été de le contraindre « d'effectuer toute une série de travaux de remise en ordre ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Le requérant ne précise pas, dans l'exposé de son moyen, les raisons pour lesquelles les « articles 4 et 64 du règlement général de police de la commune d'Anderlecht » trouveraient à s'appliquer en l'espèce, alors que le logement litigieux est situé sur le territoire de la commune de Saint-Gilles. Par conséquent, en tant qu'il invoque la violation de ces dispositions, le moyen est irrecevable.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit notamment permettre au destinataire d'une décision de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter et de vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire. Les motifs doivent en principe se trouver dans l'*instrumentum* de l'acte. Une motivation par référence à un autre document peut cependant être admise pour autant que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié et que la motivation de ce document satisfasse elle-même aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

En l'espèce, l'acte attaqué se réfère au rapport du 27 janvier 2021 établi par le délégué du service communal Sécurité, Hygiène et Environnement. Ce rapport a été communiqué au requérant par un courrier du 9 février 2021, et a par ailleurs été annexé à l'acte attaqué notifié le 30 mars 2021, en sorte que les motifs propres à ce rapport s'ajoutent à ceux qui sont repris dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué. Or,

ce rapport, assorti d'un reportage photographique, fait état de ce que « [l]'ensemble du logement est vétuste et tout le sous-sol est humide », de ce qu'il est impossible d'allumer l'électricité dans la pièce située au sous-sol côté rue, de ce que cette même pièce est « insalubre en l'état » et qu'il est déconseillé d'y dormir, de ce que le système de chauffage est insuffisant, de ce que la présence de champignons est constatée sur les murs et autour des châssis des fenêtres de la cuisine et de ce que « le logement nécessite une rénovation structurelle importante afin de l'assainir ». L'acte attaqué déduit de ce rapport que « l'ensemble du logement est vétuste, et que la partie en sous-sol, dont une chambre, est humide » et que « cette situation précipite le logement en-dessous de la plus basse norme d'habitabilité admissible ».

Ce faisant, l'acte attaqué n'est pas fondé sur des considérations lacunaires,
mais expose bien les raisons pour lesquelles son auteur a estimé qu'un arrêté d'inhabitabilité devait être adopté. En effet, l'acte attaqué et le rapport du délégué communal du service Sécurité, Hygiène et Environnement précisent les risques d'atteinte à l'ordre public matériel constatés dans le logement litigieux. Il est ainsi fait état de risques pour la sécurité liés à une installation électrique défectueuse et à des problèmes de vétusté et de salubrité comme la présence d'humidité et de champignons, ou encore l'insuffisance du système de chauffage.

Le requérant ne conteste pas les problèmes d'humidité ni les autres manquements relevés par le service d'hygiène de la commune, qui permettent de justifier à suffisance l'acte attaqué, mais se contente d'en rejeter la responsabilité sur ses anciens locataires. Il ne revient pas à l'autorité compétente dans le cadre de la police administrative générale de déterminer les responsabilités des personnes concernées, mais seulement de déterminer dans quelle mesure l'ordre public matériel est susceptible d'être compromis et de décider, sur cette base, quelle mesure de sauvegarde s'impose. Dès lors, l'auteur de l'acte attaqué n'avait pas à se prononcer spécifiquement sur l'origine de l'état d'insalubrité du logement et sur le défaut éventuel des locataires de chauffer et d'aérer les locaux concernés. En outre et en tout état de cause, le rapport d'expertise invoqué par le requérant à l'appui de sa thèse est unilatéral et postérieur à l'acte attaqué. Or, la légalité d'un acte s'apprécie sur la base du droit et des faits existants au jour de son adoption.

Quant à la seconde branche, le requérant ne démontre pas en quoi les motifs et le dispositif de l'acte attaqué seraient contradictoires, ni en quoi l'auteur de l'acte attaqué aurait outrepassé ses compétences en prenant un acte qui viserait uniquement, selon lui, à le contraindre à effectuer des travaux de remise en ordre. Comme il a été exposé ci-avant, les motifs de l'acte attaqué mettent en exergue les

constatations réalisées le 27 janvier 2021 par le service communal Sécurité, Hygiène et Environnement, avant de conclure que la vétusté du logement et les problèmes d'humidité y constatés rendent celui-ci inhabitable. Il est par conséquent décidé d'interdire l'habitation dudit logement (article 1er du dispositif de l'acte attaqué), l'interdiction ne pouvant être levée avant que des travaux de mise en conformité aient été effectués et après un avis favorable du service communal Sécurité, Hygiène et Environnement (article 4 du dispositif de l'acte attaqué). Une telle décision est conforme aux articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, qui fondent les pouvoirs de police générale des communes et du bourgmestre en matière de sécurité et de salubrité publiques.

Le moyen ne peut être accueilli en aucune de ses branches.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un second moyen de la violation des principes généraux de bonne administration et, plus particulièrement, du principe de proportionnalité et de l'absence d'examen sérieux du dossier. Il explique que l'acte attaqué constitue une mesure grave, qui n'est pas raisonnablement justifiée au vu des manquements reprochés. Il soutient que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas eu égard au principe de proportionnalité dans l'exercice de ses prérogatives, préférant adopter purement et simplement un arrêté d'inhabitabilité, plutôt que de lui permettre de réaliser les travaux qui pourraient être nécessaires. Il s'en étonne d'autant plus qu'il n'est pas démontré, à son estime, que les désordres reprochés s'avèrent menacer la sécurité des occupants au point de les priver de logement. Il observe que n'a pas été pris en considération le fait qu'il a indiqué vouloir réaliser les travaux demandés dans son courrier adressé au bourgmestre. Il souligne avoir confirmé, sous toutes réserves et sans reconnaissance préjudiciable, qu'il réaliserait les travaux demandés par la partie adverse. Il considère que, dans ce contexte, l'acte attaqué est une mesure
disproportionnée au regard de son droit de propriété et « de la volonté de la locataire de se maintenir dans les lieux ».

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Le bourgmestre dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans
le choix de la mesure qui convient le mieux pour remédier au risque que présentent

les logements et, dans les cas graves, il peut être amené à interdire l'habitation d'un logement, le cas échéant, même sans permettre au propriétaire d'effectuer au préalable
des travaux. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer à cet égard son appréciation à celle de l'autorité, sous réserve de la sanction d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation non invoquée dans le cadre du second moyen.

En l'espèce, comme déjà relevé dans le cadre de l'examen du premier moyen, le rapport du service communal Sécurité, Hygiène et Environnement, communiqué au requérant, dresse une liste des problèmes de salubrité rencontrés dans le logement concerné en faisant notamment état du caractère vétuste de l'ensemble du logement, de l'humidité présente dans tout le sous-sol, de l'impossibilité de brancher l'électricité dans l'une des pièces, par ailleurs qualifiée d'insalubre, de l'insuffisance du système de chauffage, de la présence de champignons sur les murs et autour des châssis des fenêtres de la cuisine et de la nécessité d'une rénovation structurelle importante afin d'assainir le logement. Au regard de ces constatations, l'auteur de l'acte attaqué a pu raisonnablement estimer qu'il s'imposait d'interdire l'habitation du logement concerné, mesure qui se limite strictement au logement litigieux et sera levée dès que le service communal Sécurité, Hygiène et Environnement aura pu, conformément à l'article 4 du dispositif de l'acte attaqué, émettre un avis favorable quant à la levée de l'interdiction après que les travaux de mise en conformité aient été effectués. Pour le surplus, le requérant ne peut être suivi lorsque, pour invoquer le caractère disproportionné de la mesure litigieuse, il se réfère à la « volonté de la locataire de se maintenir dans les lieux », alors que l'acte attaqué constate – sans que soit reprochée une erreur en fait qu'aurait commise la partie adverse à ce sujet – que les locataires disposent d'une solution de relogement.

Dans ces circonstances, rien n'autorise à considérer que cette mesure serait déraisonnable ou disproportionnée par rapport à la situation d'insalubrité du logement concerné, situation qui n'est pas contestée par le requérant.

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

Le rapport peut être suivi, en tant que le premier auditeur chef de section considère que l'affaire n'appelle que des débats succincts.

Le recours est rejeté de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Le bourgmestre de la commune de Saint-Gilles, première partie adverse, est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le 24 février 2022 par :

David De Roy, conseiller d'État, président f.f.,
Nathalie Roba, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Nathalie Roba David De Roy