

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 261.090 du 17 octobre 2024

A. 243.157/XV-6099

En cause : 1. **l'association sans but lucratif**
 COURS BLANCHE DE CASTILLE,
 2. **C.S.,**
 3. **H.D.,**
 4. **G.G.,**
 5. **A.M.,**

ayant tous élu domicile chez
M^{es} Thomas CAMBIER
et Noémie CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill, 253 bte 40
1180 Bruxelles,

contre :

la commune de Schaerbeek,
représentée par son collège de bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jacques SAMBON
et Erim ACIKGÖZ, avocats,
boulevard Reyers, 110
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 4 octobre 2024, les parties requérantes demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du bourgmestre de la commune de Schaerbeek du 25 septembre 2024 » ordonnant ce qui suit :

« Article 1^{er} : L'immeuble sis boulevard Auguste Reyers, 150 est interdit d'occupation et d'utilisation en tant que lieu d'enseignement ou d'activité pédagogique (l'accès sera rendu possible pour la réalisation des travaux). Si l'immeuble est encore occupé dans le cadre d'une activité d'enseignement, les éventuels occupants seront évacués par la police, au besoin par la force.

Article 2 : La mesure suivante, de nature à préserver la sécurité publique, doit être effectuée par les soins des propriétaires immédiatement : arrêter toute activité d'enseignement ou de projet pédagogique dans l'immeuble par toute personne physique ou morale ;

Article 3 : Les frais résultant de l'évacuation des occupants visés à l'article 1 ainsi que ceux déjà engagés par l'Administration pour expertiser la situation, seront mis en recouvrement par M. le Receveur Communal à charge des propriétaires actuels.

Article 4 : Cet arrêté ne sera levé qu'après constat par le Département de l'Urbanisme et Environnement de la commune de Schaerbeek de l'exécution de la mesure visée à l'article 2 ou la remise des autorisations légales indispensables délivrées par des organismes agréés et d'un rapport inconditionnel du SIAMU, au Département de l'Urbanisme ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 7 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 octobre 2024.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Thomas Cambier, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^{es} Jacques Sambon et Erim Acikgöz, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis contraire.

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. La première partie requérante a pour objet social « l'enseignement et la culture sous toutes ses formes et au sens le plus large », la deuxième partie requérante dirige les cours particuliers dispensés aux enfants dans l'école organisée par les premiers, en ce compris certains de ses enfants, les troisième et quatrième parties requérantes sont d'autres parents d'élèves de cette école et la cinquième est une enseignante de l'école, engagée par la première requérante dans le cadre d'un contrat de travail.

2. Le 24 juin 2024, la deuxième partie requérante écrit ce qui suit à l'administration communale de la partie adverse :

« Je suis en contact avec [C.M.] de la société UBEX qui me dit être en contact avec M^{me} [P.] au sujet d'un changement d'affectation d'une maison unifamiliale à Schaerbeek pour une école. Il s'agit de la maison située 150 bld Auguste Reyers. Nous venons d'en prendre possession.

Notre école est une école totalement privée, non agréée, les élèves sont inscrits sous le régime de l'école à la maison. Nous fonctionnons comme une école avec des professeurs salariés (CP337) des horaires et vacances scolaires classiques. C'est une ASBL.

D'après nos informations, nous devons demander une affectation "équipement". Pouvez-vous me le confirmer ?

J'aimerais également avoir les plans d'archives ».

3. Le 19 juillet 2024, la coordinatrice du service des permis d'urbanisme de la commune de Schaerbeek, répond comme suit :

« 1) Concernant votre projet, si une école est présente dans le bâtiment, un changement d'affectation devra être demandé pour pouvoir accorder la suppression du logement.

Pour ce qui est de l'affectation, les écoles sont le plus souvent reprises dans la catégorie "équipement d'intérêt collectif de type scolaire" (selon le glossaire du Plan Régional d'affectation du Sol (PRAS)).

Il peut cependant arriver que, dans le cas d'écoles privées, celles-ci soient considérées comme une activité commerciale.

Quant à la qualification d'équipement pour votre école en particulier, je ne peux malheureusement pas vous confirmer celle-ci avec aussi peu d'information.

Afin de statuer sur l'affectation de votre ASBL, nous aurions besoin des statuts de celle-ci et d'une note explicative détaillée concernant vos activités ».

4. Le 2 septembre 2024, l'un des voisins de l'immeuble adresse un courriel en vue de se plaindre de nuisances causées par l'exploitation de l'école.

5. Le 3 septembre 2024, un agent communal se rend sur place pour effectuer une visite, qui n'a pas lieu le jour même et il est convenu avec la deuxième partie requérante qu'une visite sera organisée à une date ultérieure à un moment où aucun élève ne se trouve sur place.

Le même jour, la commune sollicite par courriel les statuts de la première partie requérante.

6. Le 10 septembre 2024, la deuxième partie requérante confirme qu'une visite sur place aura lieu le lendemain dans l'après-midi et adresse les statuts de la première partie requérante.

7. Le 11 septembre 2024, un agent communal se rend sur place pour effectuer une visite de contrôle à l'issue de laquelle il dresse le rapport suivant :

« Une partie de l'immeuble sis boulevard Auguste Reyers, 150 est utilisé comme école : des aménagements, des matériels et des structures propres à l'organisation d'une école sont présents, l'activité scolaire est répartie dans 3 locaux (1 classe au demi-sous-sol et 2 classes au rez-de-chaussée) sur une superficie totale de +/- 70m², pouvant accueillir une vingtaine d'enfants. Ces locaux ont la destination urbanistique licite de logement et non d'équipement d'intérêt collectif ou de service public de type scolaire.

La modification de la destination des locaux de l'immeuble servant d'école (de logement vers équipement d'intérêt collectif ou de service public de type scolaire) n'a pas fait l'objet d'un permis d'urbanisme et dès lors d'un accord du Service [d'Incendie et] d'Aide Médicale Urgente (SIAMU).

Dès lors la sécurité des écoliers en cas d'incendie n'est pas garantie, les lieux ne présentant aucun dispositif de sécurité incendie, les sorties de secours n'ayant pas été vérifiées et autorisées par le SIAMU.

En conséquence, en application du Règlement de police sur la préservation de la sécurité et/ou la salubrité publiques du 26 mai 2010, il est proposé à Monsieur le bourgmestre f.f. de prendre un arrêté déclarant l'immeuble insalubre et inhabitable et ordonnant :

1. L'évacuation des éventuels occupants dans le cadre d'une activité d'enseignement.
2. L'exécution de la mesure suivante immédiatement : l'arrêt de toute activité d'enseignement ou de projet pédagogique dans l'immeuble par toute personne physique ou morale ».

8. Le 25 septembre 2024, le bourgmestre de la commune de Schaerbeek adopte l'arrêté suivant :

« Vu les articles 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ;

Vu le Règlement de police sur la préservation de la sécurité et/ou la salubrité publiques du 26 mai 2010 ;

Vu que l'ASBL "Cours Blanche de Castille" est enregistrée à la Banque Carrefour des Entreprises, et qu'elle a pour but "l'enseignement et la culture sous toutes ses formes et au sens le plus large. Elle a pour objet la création, l'organisation, la gestion d'écoles, les services de conseil en la matière, l'organisation de tous événements en rapport, tels voyages d'études, expéditions scientifiques, ou autres" ;

Vu le rapport de constat, établi le 11/09/2024 par le secrétaire technique au Département de l'Urbanisme et Environnement, à ce délégué, duquel il ressort qu'une partie de l'immeuble sis boulevard Auguste Reyers, 150 est utilisé comme école : des aménagements, des matériels et des structures propres à l'organisation d'une école sont présents, l'activité scolaire est répartie dans 3 locaux (1 classe au

demi sous-sol et 2 classes au rez-de-chaussée) sur une superficie totale de +/- 70m², pouvant accueillir une vingtaine d'enfants. Ces locaux ont la destination urbanistique licite de logement et non d'équipement d'intérêt collectif ou de service public de type scolaire ;

Considérant que la modification de la destination des locaux de l'immeuble servant d'école (de logement vers équipement d'intérêt collectif ou de service public de type scolaire) n'a pas fait l'objet d'un permis d'urbanisme et dès lors d'un accord du Service [d'Incendie et] d'Aide Médicale Urgente (SIAMU) ;

Considérant que dès lors la sécurité des écoliers en cas d'incendie n'est pas garantie, les lieux ne présentant aucun dispositif de sécurité incendie, les sorties de secours n'ayant pas été vérifiées et autorisées par le SIAMU ;

Vu la carence de l'intéressé ;

Considérant que le propriétaire doit prendre toutes mesures pour éviter que l'immeuble présente un danger pour la sécurité et la salubrité publiques et ce, en tout temps ;

Considérant que la prise d'un arrêté interdisant l'utilisation et l'occupation de cet immeuble comme école et interdisant l'exercice de quelque activité d'enseignement ou de projet pédagogique s'avère indispensable pour sauvegarder la sécurité publique,

ARRETE :

Article 1 : L'immeuble sis boulevard Auguste Reyers, 150, est interdit d'occupation et d'utilisation en tant que lieu d'enseignement ou d'activité pédagogique (l'accès sera rendu possible pour la réalisation des travaux). Si l'immeuble est encore occupé dans le cadre d'une activité d'enseignement, les éventuels occupants seront évacués par la police, au besoin par la force.

Article 2 : La mesure suivante, de nature à préserver la sécurité publique, doit être effectuée par les soins des propriétaires immédiatement : arrêter toute activité d'enseignement ou de projet pédagogique dans l'immeuble par toute personne physique ou morale ;

Article 3 : Les frais résultant de l'évacuation des occupants visés à l'article 1 ainsi que ceux déjà engagés par l'Administration pour expertiser la situation, seront mis en recouvrement par M. le Receveur communal à charge des propriétaires actuels.

Article 4 : Cet arrêté ne sera levé qu'après constat par le Département de l'Urbanisme et Environnement de la commune de Schaerbeek de l'exécution de la mesure visée à l'article 2 ou la remise des autorisations légales indispensables délivrées par des organismes agréés et d'un rapport inconditionnel du SIAMU, au Département de l'Urbanisme ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Demande de confidentialité de certaines annexes à la requête

IV.1. Thèses des parties

Dans le dispositif de la requête, les parties requérantes demandent au Conseil d'État que « la confidentialité de l'identité des parents et des enfants soit conservée dans l'arrêt à intervenir ». Dans l'inventaire des annexes de la requête, plusieurs pièces sont mentionnées comme étant confidentielles.

Dans sa note d'observations, la partie adverse indique qu'elle a sollicité la communication des pièces qualifiées de confidentielles, mais que cette demande n'a pas été satisfaite par les parties requérantes. Elle rappelle que le règlement général de procédure du Conseil d'État impose des conditions strictes pour l'invocation du caractère confidentiel des pièces puisque, selon l'article 87, § 2, les parties doivent déposer séparément les pièces confidentielles et motiver expressément cette confidentialité dans l'acte de procédure. Elle relève qu'en l'absence de respect de ces conditions, la confidentialité n'est pas accordée. Elle souligne que la requête en suspension d'extrême urgence ne contient pas de demande motivée de confidentialité pour les pièces 4 à 7 et qu'en conséquence, leur confidentialité ne peut être reconnue. Elle ajoute que les pièces, telles que libellées, ne semblent pas revêtir un caractère justifiant la confidentialité, et que leur communication aurait dû être effectuée. Elle soutient que la confidentialité dans une procédure juridictionnelle doit rester exceptionnelle et ne peut empêcher l'exercice des droits de la défense, ni entraver le débat contradictoire entre les parties. Selon elle, un refus injustifié de communiquer certaines pièces viole ce principe. Elle en déduit que les pièces en question, non soumises à la contradiction, doivent être écartées des débats. Elle conclut que les parties requérantes doivent supporter les conséquences de leur démarche procédurale, qui a conduit à une méconnaissance du principe du contradictoire dans le cadre de la procédure d'extrême urgence.

IV.2. Appréciation

En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose. Le Conseil d'État doit procéder à un examen complet de l'ensemble des éléments de fait et de droit pertinents. Aussi doit-il nécessairement pouvoir disposer des informations requises, y compris des informations confidentielles et des secrets d'affaires, pour être à même de se prononcer en toute connaissance de cause. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier d'une partie qui formule une telle demande, en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et le caractère, par nature confidentiel, des informations d'entreprise ou de fabrication, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des autres parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

En l'espèce, la requête ne comporte aucune justification au sujet de la confidentialité alléguée de certaines pièces. Par ailleurs, selon l'intitulé des pièces figurant dans cette requête, elles ne portent pas toutes sur l'identité des parents et des enfants de l'école puisque sont mentionnés notamment un contrat de travail, l'acte d'acquisition de l'immeuble ainsi qu'une facture d'énergie. Toutefois, à ce stade de la procédure, lever la confidentialité de ces pièces ne permettrait pas d'assurer le droit au procès équitable de la partie adverse puisque le délai dont cette dernière disposait pour faire valoir ses observations écrites ou orales est échu.

Par conséquent, il y a lieu de faire droit à sa demande d'écarter des débats les pièces que les parties requérantes qualifient de confidentielles.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèses des parties

Les parties requérantes relèvent que l'acte attaqué interdit l'occupation immédiate de l'immeuble en tant que lieu d'enseignement, sous peine d'évacuation par la police. Elles indiquent que ce type de décision, prise par le bourgmestre en vertu de son pouvoir de police communale, est régulièrement contrôlé par le Conseil d'État dans le cadre d'une procédure en suspension d'extrême urgence. Elles précisent que l'acte affecte plus de 40 enfants (et non 20 comme indiqué dans l'acte), qui se retrouvent dans l'impossibilité de suivre leur enseignement, ce qui engendre un péril grave et imminent pour ceux-ci ainsi que pour leurs parents, l'ASBL et les enseignants. Elles estiment que le délai nécessaire à une procédure en annulation et en suspension est incompatible avec l'urgence de la situation. Elles invoquent l'enseignement de l'arrêt n° 254.299 du 27 juillet 2022 dans lequel le Conseil d'État a suspendu l'exécution de l'ordre d'évacuation d'un camp scout en raison de périls graves et imminents, notamment les difficultés d'organisation pour les responsables et les parents, ainsi que l'atteinte à la réputation des parties. Elles

considèrent que la situation présente des similitudes, voire des enjeux plus graves. Elles soutiennent qu'il est impossible de trouver immédiatement une solution durable permettant de dispenser un enseignement à plus de 40 enfants dans un autre lieu.

Selon elles, cette difficulté est accentuée par le fait que l'immeuble concerné nécessiterait un permis d'urbanisme, selon la thèse de la partie adverse, pour un usage en tant qu'établissement public ou équipement collectif. Elles font valoir qu'il existe un risque grave et imminent que les enfants ne puissent plus bénéficier d'enseignement à domicile pendant toute la durée de la procédure de suspension. Selon elles, même si une solution temporaire est trouvée, les enfants subiront un changement important et perturbant, affectant tant leur apprentissage que leurs relations avec les autres enfants et les enseignants, les solutions transitoires envisagées, telles que la répartition des cours aux domiciles de parents, n'étant ni viables ni durables. Elles ajoutent que la première partie requérante, en tant que responsable de l'enseignement à domicile, est directement menacée par la perte de sa réputation et la désaffection des parents, ce qui met en péril son existence même, en risquant de la conduire à la dissolution et à la liquidation.

En ce qui concerne les enseignants, rémunérés ou bénévoles, elles mettent exergue le fait qu'ils pourraient être privés de leur droit de dispenser des cours, ce qui affecterait leur liberté d'enseigner et, pour les enseignants rémunérés, leur droit au travail. Elles concluent que l'extrême urgence est avérée par la combinaison de tous ces facteurs. Elles insistent sur le fait qu'elles ont agi avec diligence pour répondre à la situation, et que l'absence de suspension entraînerait des conséquences irréversibles pour les enfants, pour la première requérante et pour les enseignants.

Dans sa note d'observations, la partie adverse analyse successivement la situation des différentes parties requérantes.

En ce qui concerne la première partie requérante, elle indique que l'immeuble utilisé pour certaines de ses activités est, selon un permis d'urbanisme délivré en 1924, une maison résidentielle et que toute modification de la destination du bien (en l'occurrence son usage comme lieu d'enseignement) nécessite un permis d'urbanisme, conformément à l'article 98, § 1^{er}, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT). Elle en déduit que les activités de la première partie requérante, qui ne dispose pas de ce permis, sont illégales. Elle soutient que l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme n'est pas applicable en l'espèce puisqu'il ne concerne que les professions libérales et

autres activités accessoires à une résidence principale, ce qui n'est pas le cas pour les activités de la première partie requérante. Elle ajoute qu'il y a eu des modifications non conformes à la façade de l'immeuble, nécessitant un permis d'urbanisme. Elle soutient que la demande de suspension vise à maintenir une situation illégale, ce qui constitue un intérêt illicite. Elle fait valoir que la première partie requérante ne produit aucune pièce probante pour étayer ses allégations d'atteinte à sa réputation ou de mise en péril de son existence, à part ses statuts et que, par conséquent, son argumentation est insuffisamment précise et n'est pas fondée sur des preuves concrètes.

En ce qui concerne les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes, elle considère que ces parties n'ont pas fourni de pièces probantes à l'appui de leurs affirmations, notamment quant à la perte d'enseignement pour leurs enfants. Selon elle, l'attaqué ne porte atteinte ni à la liberté d'enseignement ni à leur choix d'enseignement à domicile puisqu'il concerne uniquement l'utilisation d'un immeuble en violation des règles d'urbanisme. Elle estime que l'intérêt des parents repose sur la localisation de l'activité de la première partie requérante, laquelle est irrégulière. Elle relève également que leur intérêt est indirect, car il dépend de leur relation avec la première partie requérante et que l'urgence n'est pas établie en ce qui les concerne.

En ce qui concerne la cinquième partie requérante, elle conclut que l'acte attaqué ne concerne que l'utilisation de l'immeuble et non son droit de dispenser des cours privés ailleurs et que son intérêt est lié à son contrat de travail avec la première partie requérante et non directement à l'acte attaqué.

VI.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa requête.

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel dès lors que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

Une association qui entend agir pour la défense d'intérêts collectifs peut se prévaloir, pour demander la suspension de l'exécution d'une décision administrative, du préjudice moral résultant de l'atteinte grave que l'exécution immédiate de cette décision risque de porter aux principes inscrits dans son objet statutaire.

En l'espèce, la diligence à agir n'est pas contestable, l'acte attaqué ayant été notifié le 25 septembre 2024 et la demande de suspension ayant introduite le 4 octobre 2024.

Le péril est également imminent puisque l'acte attaqué, qui est exécutoire dès sa notification, interdit l'occupation et l'utilisation d'un immeuble en tant que lieu d'enseignement ou d'activité pédagogique, les éventuels occupants pouvant être évacués par la police, au besoin par la force.

La partie adverse conteste la légitimité de l'intérêt de la première partie requérante en vue de contester l'urgence.

L'intérêt au recours doit être légitime, c'est-à-dire qu'il ne s'assimile pas au maintien d'une situation illégale, autrement dit contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

L'activité de la première partie requérante s'inscrit dans le cadre des libertés d'association et d'enseignement. Elle ne nécessite pas une autorisation, toute mesure préventive étant interdite par l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution. L'acte attaqué ne se fonde pas sur l'absence d'une autorisation pour l'exercice de cette activité mais bien sur la situation urbanistique de l'immeuble où cette activité s'exerce. Si la partie adverse considère que la situation est infractionnelle, aucun procès-verbal d'infraction n'avait encore été dressé au moment de l'adoption de l'acte attaqué.

À supposer qu'une situation infractionnelle en lien avec l'objet de l'acte attaqué soit avérée, la suspension éventuelle de l'exécution de cet acte ne permettrait pas de maintenir cette situation, puisqu'elle ne ferait pas obstacle à l'introduction des procédures pénales, civiles et administratives prévues pour mettre fin aux infractions d'urbanisme. Il en résulte que l'intérêt des parties requérantes à voir suspendre l'exécution de l'acte attaqué n'est pas illégitime pour ce seul motif.

À ce stade de la procédure, il ne peut donc être conclu que l'intérêt au recours des parties requérantes est illégitime.

L'acte attaqué interdit à la première partie requérante, pendant une durée indéterminée, d'accomplir son but statutaire en dispensant des cours dans l'immeuble litigieux. Il n'est pas établi qu'elle serait en mesure d'exercer cette activité dans un autre lieu à brève échéance, son siège social ayant déjà fait l'objet d'un arrêté similaire. Étant dans l'impossibilité d'accomplir le but dans lequel elle a été créée, elle court effectivement le risque d'une dissolution, indépendamment de sa situation financière.

La partie adverse conteste également le caractère direct de l'intérêt des autres parties requérantes en vue de contester l'urgence.

Pour être susceptible de voir son exécution suspendue dans le cadre du référé administratif, l'acte attaqué doit engendrer des conséquences dommageables au détriment direct et personnel du requérant.

Pour se voir reconnaître un intérêt direct à un recours dirigé contre un acte individuel, il n'est pas indispensable d'en être le destinataire si cet acte affecte directement et défavorablement la situation de la personne qui le conteste.

En matière d'enseignement, la Constitution impose aux communautés de garantir le « libre choix des parents » (art. 24, § 1^{er}, alinéa 2), chacun ayant « droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux » (art. 24, § 3). Les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes ont fait le choix d'un projet pédagogique très spécifique et il n'apparaît pas qu'elles pourraient trouver à bref délai un autre établissement répondant aux mêmes caractéristiques. Elles sont directement concernées, ainsi que leurs enfants, par la mesure prévoyant la possibilité d'évacuer les occupants, au besoin par la force.

L'emploi de la cinquième partie requérante est directement concerné par l'interdiction formulée dans l'acte attaqué. Celle-ci est également visée par la mesure interdisant l'occupation de l'immeuble. Même si elle pourrait théoriquement exercer son activité salariée dans un autre lieu, il n'est pas établi que la première partie requérante dispose d'un tel lieu et, par conséquent, cette situation pourrait entraîner son licenciement à brève échéance.

Ces différents éléments permettent de considérer que les inconvénients causés par l'exécution immédiate de l'acte attaqué présentent un degré suffisant de gravité et que la procédure d'extrême urgence est seule en mesure de prévenir utilement le dommage.

L'extrême urgence est établie.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

Les parties requérantes prennent un premier moyen « de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence, de l'erreur et de la contrariété dans les causes et les motifs formels et matériels et de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10 et 11 (égalité, non-discrimination, proportionnalité), 23 (droit au travail), 24 (liberté d'enseignement), 26, 27 (liberté de réunion et d'association) et 33 (incompétence et exigence de motivation matérielle) ; de la Charte européenne des droits fondamentaux, notamment de ses articles 15 et 16 (liberté professionnelle et droit de travailler) ; de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3 ; de la Nouvelle loi communale, notamment de ses articles 133, 134^{ter} et 135 ; et des principes de bonne administration dont les principes d'égalité et de transparence, le principe de l'indépendance des polices ».

Les parties requérantes relèvent que le bourgmestre fonde l'adoption de l'acte attaqué sur les articles 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale sans identifier quelle serait l'hypothèse de l'article 135, § 2, applicable en l'espèce. Selon elles, l'acte attaqué viole l'indépendance des polices car le bourgmestre agit en vertu de la police administrative générale alors que son acte concerne la police spéciale de l'urbanisme. Elles estiment qu'à supposer que la police administrative générale de la sécurité et de la salubrité publiques puisse être invoquée, l'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale devrait constituer alors la disposition spécifique applicable. Elles considèrent également qu'indépendamment de l'indication erronée du fondement légal de l'acte attaqué, ce dernier viole également les conditions prescrites par cette dernière disposition. Par ailleurs, elles ajoutent que le bourgmestre devait *a minima* prouver l'existence d'un risque effectif pour la sécurité et vérifier la pertinence et la proportionnalité de la mesure, ce qu'il n'a pas fait.

Dans sa note d'observations, la partie adverse soutient que l'arrêté attaqué a été adopté sans illégalité dès lors qu'il ressort à suffisance de ses motifs et de son dispositif que le bourgmestre s'est fondé sur les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu des articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale et en vertu du règlement communal de Schaerbeek du 29 mai 2010 sur la préservation de la sécurité et de la salubrité publiques et qui permettent au bourgmestre d'agir pour obvier toute situation présentant un risque pour la sécurité et la salubrité publiques.

Elle relève que l'arrêté attaqué motive expressément en quoi les activités organisées au sein de l'immeuble, à savoir des activités d'enseignement privées impliquant la présence quotidienne de plusieurs dizaines d'étudiants, présentent un tel risque dès lors qu'elles sont soumises à l'octroi préalable d'un permis d'urbanisme qui implique, durant l'instruction de la demande, l'examen de la conformité des lieux aux normes de prévention incendie. Selon elle, les exploitants des lieux ne démontrent en effet pas qu'ils disposent d'un tel permis ni que l'immeuble soit conforme aux normes de prévention incendie, ce qui engendre un risque tant pour les occupants et les usagers des lieux que pour les riverains et les usagers de l'espace public voisin.

Elle considère que les critiques émises par les parties requérantes à l'encontre de l'acte attaqué ne sont, en outre, pas fondées. Elle fait valoir que l'action du bourgmestre, entreprise en application des pouvoirs de police générale qui lui sont conférés par les dispositions de la Nouvelle loi communale, peut, à certaines conditions, intervenir indépendamment des mesures qui pourraient être prises en vertu d'autres polices administratives spéciales. Elle souligne que cette intervention du bourgmestre est particulièrement justifiée lorsque la décision critiquée vise le risque de sécurité et de salubrité en relation avec les normes

relatives à la prévention incendie. Selon elle, lorsqu'est en jeu la salubrité d'un espace, le fait que cet espace soit également en infraction aux lois et règlements d'urbanisme, voire même que ces infractions soient la source de l'insalubrité, n'empêche aucunement le bourgmestre d'agir sur pied de la Nouvelle loi communale.

En ce qui concerne le caractère effectif et concret du risque invoqué, elle indique que l'autorité ne s'est pas trompée en estimant qu'un permis d'urbanisme préalable était nécessaire et que cette procédure implique l'intervention du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) chargé de vérifier la conformité du bien aux normes de prévention incendie. Elle en déduit que cette seule situation emporte un risque grave et imminent pour les usagers du bâtiment ainsi que pour les riverains. Elle ajoute qu'il est nécessaire, mais qu'il suffit que l'autorité constate que l'exploitant de l'immeuble ne présente aucune preuve que l'immeuble soit conforme aux normes de prévention incendie.

En ce qui concerne la nécessité et la proportionnalité des mesures, le grief des parties requérantes lui semble purement formel puisqu'il n'invoque aucune autre mesure moins attentatoire au droit de propriété de la deuxième partie requérante et à la liberté de commerce ou d'enseignement des autres parties et qui pourrait permettre d'atteindre le but recherché, à savoir préserver les élèves et les riverains de tout risque en matière d'incendie. Elle considère que leur argumentation ne tient pas compte de la gravité de la situation et de la nécessaire urgence avec laquelle l'autorité compétente était contrainte d'agir et du fait qu'il revenait aux exploitants de s'assurer de disposer des autorisations nécessaires ou de s'assurer que les espaces soient conformes aux prescriptions applicables, avant toute exploitation des lieux, faute de quoi, ils ne peuvent s'attendre à une position plus conciliante de l'autorité.

Enfin, elle rappelle que l'article 134^{ter} de la Nouvelle loi communale n'est pas applicable au cas d'espèce dès lors qu'il emporte une sanction à l'inexécution ou à l'exécution fautive des conditions d'exploitations applicables à l'établissement et que, en l'espèce, l'accueil des élèves et l'organisation des cours au sein de l'immeuble querellé est opéré en dehors de toute autorisation ou de conditions applicables.

VII.2. Appréciation

La décision attaquée se donne pour fondement les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

Selon l'article 133, alinéa 2, précité, le bourgmestre « est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police [...] ».

L'article 135, § 2, alinéa 1^{er}, de la même loi dispose que « les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ». L'alinéa 2 de ladite disposition énonce notamment ce qui suit :

« Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue par la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article;

2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants ;

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées pour la vente desquelles il est fait usage d'unités ou d'instruments de mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties ;

6° le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités ».

En application des dispositions qui précèdent, le bourgmestre peut adopter des mesures préventives en vue d'assurer le respect de l'ordre public matériel, tel que

circonscrit par l'article 135, § 2, précité. Toutefois, en vertu du principe de l'indépendance des polices, il n'appartient pas à une autorité chargée d'exercer une compétence de police donnée de prendre une mesure fondée sur des considérations relevant d'une autre. Ainsi, une mesure fondée sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ne peut trouver de soutien dans des considérations en relation avec une police spéciale, notamment les polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement. Les législations de police spéciale en matière d'urbanisme et d'environnement établissent des régimes autonomes qui ne laissent en principe

aucun champ à l'action des autorités communales basée sur le pouvoir de police générale.

En l'espèce, l'acte attaqué vise dans son préambule les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale. L'article 2 que la mesure est prise pour des raisons de sécurité publique. L'acte attaqué se fonde donc bien sur la compétence des communes de prendre des mesures de police générale en matière de sécurité publique.

Une telle mesure de police doit être motivée par des circonstances propres à la sécurité publique. En l'espèce, l'acte attaqué se fonde sur la considération que « la modification de la destination des locaux de l'immeuble servant d'école (de logement vers équipement d'intérêt collectif ou de service public de type scolaire) n'a pas fait l'objet d'un permis d'urbanisme et dès lors d'un accord du Service [d'Incendie et] d'Aide Médicale Urgente (SIAMU) ». Le motif déterminant de l'acte attaqué se fonde par conséquent sur l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour un changement d'affectation en application de la police spéciale de l'urbanisme. Le prétendu danger potentiel est fondé totalement sur une infraction à la police de l'urbanisme. Ce faisant, l'acte attaqué opère un amalgame entre cette police spéciale et la police générale fondée sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale. Le fait considéré comme infractionnel, retenu pour justifier la mesure d'interdiction, est inclus dans le champ d'application de la police spéciale de l'urbanisme.

L'acte attaqué se fonde également sur la considération que l'immeuble ne disposerait d'aucun dispositif de sécurité incendie parce que les sorties de secours n'ont pas été vérifiées et autorisées par le SIAMU mais cette absence de vérification constitue également une critique portant sur l'absence d'une demande de permis d'urbanisme puisque cet avis doit être recueilli dans le cadre de l'instruction d'une telle demande. L'acte attaqué n'énonce pas, dans les considérations de droit, les règles applicables dans le domaine de la sécurité incendie qui seraient méconnues mais il présume que ces règles ne sont néanmoins pas respectées parce qu'un permis d'urbanisme n'a pas été obtenu préalablement, sur la base d'un rapport du département de l'Urbanisme. Le lien étroit entre l'acte attaqué et la police de l'urbanisme est encore confirmé dans l'article 4 de l'acte attaqué qui prévoit que la mesure ne pourra être levée qu'après un constat par le département de l'Urbanisme de l'exécution de la mesure visée à l'article 2 ou la remise des « autorisations légales indispensables » et d'un rapport inconditionnel du SIAMU à ce département.

Le bourgmestre ne pouvait dès lors légalement prendre une mesure fondée sur une méconnaissance alléguée de la police de l'urbanisme sans respecter les conditions d'application et de procédure de cette police spéciale.

Par conséquent, le premier moyen est sérieux;

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision la décision du bourgmestre de la commune de Schaerbeek du 25 septembre 2024, interdisant l'occupation et l'utilisation en tant que lieu d'enseignement ou d'activité pédagogique de l'immeuble sis boulevard Auguste Reyers, 150, à Schaerbeek, est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 17 octobre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart