

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

n° 258.630 du 29 janvier 2024

A. 240.970/XV-5733

En cause :

1. P [REDACTED]
ayan [REDACTED] mi il [REDACTED] h z,
M^e [REDACTED], avocate,
[REDACTED]
2. C [REDACTED]
ayan [REDACTED] z
M^e T [REDACTED] avocat,
[REDACTED]

contre :

1. **la commune de Forest**, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
2. **la bourgmestre de la commune de Forest**, ayant toutes deux élu domicile chez M^{es} [REDACTED] et N [REDACTED], avocats,
[REDACTED]

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 18 janvier 2024, les requérantes demandent, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'ordre pris le 2 janvier 2024 par la bourgmestre de Forest, d'évacuer l'immeuble sis rue [REDACTED] » et, d'autre part, l'annulation du même acte.

II. Procédure

Par une ordonnance du 18 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 janvier 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 L [REDACTED] avocate, comparaisant pour la première requérante, M^e T [REDACTED], avocat, comparaisant pour la seconde requérante, et M^e [REDACTED] avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} V [REDACTED] premier auditeur au Conseil d'État, 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. La partie adverse est propriétaire d'un immeuble situé à 1190 Forest, rue [REDACTED]. Il s'agit d'un immeuble de bureaux destiné à être reconverti en logement social à la suite de travaux confiés à la société S [REDACTED] lesquels devaient initialement débiter en date du 15 janvier 2024.

2. Le 31 novembre 2023, la partie adverse est informée par la S [REDACTED] que l'immeuble fait l'objet d'une occupation non autorisée par une dizaine de personnes présentes au dernier étage. Le courriel adressé le jour suivant par l'entreprise expose notamment que : « le bâtiment ne dispose plus d'eau, de chauffage ni d'électricité, ce qui le rend impropre à l'occupation et présente un risque important pour ces personnes en matière de salubrité et sécurité ».

3. Le 4 décembre 2023, la partie adverse rencontre les services de police en vue d'éclaircir la situation des personnes occupant cet immeuble.

4. Au début du mois de décembre, les gardiens de la paix et les travailleurs sociaux de rue rencontrent informellement et à plusieurs reprises les personnes occupant ledit immeuble.

5. Le 19 décembre 2023, la Régie foncière de la partie adverse dresse un rapport qui indique ce qui suit :

« Lors de notre visite au [REDACTED] nous avons constaté que l'immeuble, à l'origine des bureaux et au stockage, était squatté. Le démarrage des travaux de transformation de ce bâtiment en 12 logements est prévu pour le 15 janvier 2024. Dès notre arrivée sur place, nous avons remarqué que le cylindre de la porte d'entrée avait été retiré.

Environ 25 à 30 personnes, incluant un nombre considérable d'enfants, étaient présentes. Les occupants ont affirmé être d'origine bulgare et nos échanges se sont déroulés en russe, grâce à des logiciels de traduction, car aucun occupant ne parlait français. Pour faciliter la communication, deux adresses e-mail [...] nous ont été communiquées.

Malgré la présence d'un accès sécurisé, d'électricité et d'eau, le bâtiment ne peut garantir la sécurité des occupants en raison de pratiques non conformes. Ces derniers utilisent des plaques électriques pour cuisiner, des chauffe-eaux électriques et même l'ascenseur du bâtiment, mettant ainsi leur sécurité en danger, étant donné que l'état des installations prévues à la démolition est inconnu. De plus, les occupants ont aménagé un grand nombre d'objets domestiques et d'appareils électroménagers tels que des lits, des appareils électriques divers, des machines à café et à laver, et ont également entrepris des travaux de réaménagement.

Le bâtiment est resté vacant suite au décès du locataire précédent et à des complications liées à l'avenir de l'entreprise. Toutefois, l'absence de cuisines, de salles de bains et le faible nombre de w.-c. le rendent inadapté pour une occupation temporaire et pourraient également compromettre les travaux prévus, étant donné un planning déjà serré.

Afin de permettre la transformation planifiée en logements de qualité pour un public vulnérable, il est impératif que les occupants évacuent les lieux. Les travaux commenceront le 15 janvier 2024, nécessitant un accès libre, préalable au démarrage du chantier, pour les visites avec les sous-traitants et les sondages requis par l'ingénieur en stabilité.

Des mesures devront être prises pour organiser le départ des occupants tout en garantissant la sécurité et le bon déroulement des travaux, assurant ainsi la qualité des futurs logements destinés à ce public spécifique ».

6. Le 21 décembre 2023, la partie adverse convoque (en français et en russe) les occupants de l'immeuble de la manière suivante :

« Madame, Monsieur,

[REDACTED] contactons dans le cadre de l'occupation de l'immeuble rue [REDACTED] Forest et à la suite de la visite des lieux que nous avons effectuée le 18 décembre 2023.

Depuis quelques semaines, il a été constaté que l'immeuble était occupé sans titre ni droit par plusieurs dizaines de personnes.

Cet immeuble fait l'objet d'un projet de création de logements et d'importants travaux y prendront place à partir du 15 janvier. Il est impératif que ce bâtiment soit libéré dans les meilleurs délais.

Par ailleurs, le bâtiment est actuellement prévu pour accueillir des bureaux et n'est pas adapté au logement. Les installations électriques ne sont pas aux normes. Les ascenseurs sont utilisés après une longue période d'inactivité et sans avoir été contrôlés. Des fuites d'eau sont constatées. Des manquements au niveau des

normes incendies interviennent également alors que plusieurs personnes fument à l'intérieur, ...

Dès lors, nous vous proposons que deux ou trois personnes de votre groupe se présentent demain, vendredi 22 décembre 2023, à 9h, au cabinet de la bourgmestre de la commune de Forest (rue de la Station 19) afin d'échanger sur cette situation.

Une personne sera présente afin d'assurer la traduction et que vous puissiez vous exprimer en russe.

Merci par ailleurs de confirmer votre présence [...].

[...] ».

L'audition se déroule le 22 décembre 2023 en présence de quatre personnes appartenant au groupe occupant l'immeuble et d'un interprète.

7. Le 2 janvier 2024, la bourgmestre prend l'arrêté suivant :

« Vu la Nouvelle Loi communale, en particulier les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2 ;

Vu la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, tout particulièrement son article 42 ;

Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, en particulier l'article 37 ;

Vu la décision du conseil communal du 13 septembre 2016 d'approuver l'acquisition de l'immeuble rue [REDACTED] pour cause d'utilité publique, en vue de le rénover et le transformer pour créer environ 14 logements moyens ;

Vu la décision du conseil communal du 26 février 2019 d'approuver le projet de rénovation et reconversion complète d'un bâtiment de bureaux rue [REDACTED] en immeuble de logements assimilés au social ;

Considérant que l'immeuble sis rue [REDACTED] sur la parcelle cadastrée Forest Division 1, section A, numéro [REDACTED] est une propriété communale ; que l'immeuble est un rez-de-chaussée + 3 étages d'une superficie de peu ou prou 1800 m² ;

Considérant que l'immeuble susvisé est actuellement un espace de bureaux/commerces dont les travaux de rénovation et de transformation en immeuble de logement débiteront le 15 janvier 2024 ; que l'immeuble n'est pas un bâtiment affecté au logement et est inoccupé ;

Considérant qu'en date du 30 novembre 2023, l'autorité est informée que l'immeuble précité, propriété communale, ferait l'objet d'une occupation non autorisée par une dizaine de personnes où en date du 2 décembre 2023, l'autorité est informée par la société S [REDACTED] [...], désignée pour la réalisation des travaux de rénovations et transformations susmentionnés que :

[1] Les visites préalables avec les différents sous-traitants en charge des travaux ont débuté ;

[2] Lors de la visite du 30 novembre 2023 à 14.15hrs, une dizaine de personnes occupaient le dernier étage de l'immeuble ;

[3] Le groupe de personnes a refusé de quitter les lieux ;

[4] L'immeuble ne dispose pas d'eau, de chauffage, d'électricité ;

[5] L'insalubrité des lieux et la sécurité des occupants est mise en péril ;

Considérant que l'autorité avise les services de police dudit squat en date du 4 décembre 2024 ; que les gardiens de la paix et travailleurs sociaux de rue attachés au service de prévention de la commune de Forest tentent, à plusieurs reprises, de prendre contact avec les personnes précitées ;

Considérant qu'en date du 13 décembre 2023, les travailleurs sociaux parviennent à établir le contact avec ceux-ci ; que les occupants refusent l'accès à l'immeuble ainsi que toutes aides socio-préventives ; qu'en date du 14 décembre 2024, les agents constateurs communaux informent l'autorité de problèmes afférents à la propreté publique aux abords de l'immeuble due à l'occupation sauvage des lieux ;

Considérant qu'en date du 19 décembre 2023, les agents du service Régie foncière de la commune de Forest et les services de police procèdent à une visite de l'immeuble susvisé ; qu'un rapport est rédigé et adressé à l'attention du bourgmestre à la même date ;

Qu'au sein de ce rapport, il ressort :

[1] Environ 25 à 30 personnes occupent les lieux dont un nombre d'enfants considérable ;

[2] Les occupants sont d'origine bulgare, ne s'expriment qu'en russe et ont fourni deux adresses courriel en vue d'être entendus ;

[3] Bien que le bâtiment ne soit pas un immeuble de logement, il est constaté plusieurs appareils électroménagers (chauffe-eaux électriques, plaques électriques, machines à laver, *etc.*) ainsi que des lits ;

[4] L'usage de l'ascenseur présent dans l'immeuble est constaté ; vu la non-conformité des installations, l'autorité est informée des risques de sécurité majeurs afférents à cet usage ;

[5] Des raccordements électriques de fortune sont constatés ;

[6] Les intéressés ont à nouveau été avisés de l'ouverture du chantier le 15 janvier 2024, que les lieux ne peuvent être occupés et que leur sécurité est mise en péril ;

Considérant l'urgence et les risques en matière de sécurité ressortant du rapport précité, l'autorité convoque par courriel les intéressés en date du 21 décembre 2023 à une audition préalable fixée au 22 décembre 2023 afin, d'une part, de soumettre tous les éléments sur lesquels l'autorité compte fonder son appréciation quant à l'évacuation et la sécurisation des lieux et, d'autre part, de leur fournir l'occasion de défendre leur point de vue quant à l'occupation non autorisée de l'immeuble et les mesures envisagées par l'autorité pour y mettre fin vu les impératifs de sécurité liés à cette occupation et l'approche imminente des travaux de rénovation/transformation le 15 janvier 2024 ;

Considérant qu'en date du 22 décembre 2023, 4 occupants se présentent à leur audition préalable ; qu'un interprète du Service de Traduction et d'Interprétation en milieu Social Bruxellois (SeTIS ASBL) [...] assiste l'autorité afin de traduire les échanges en langue russe ;

Qu'il ressort lors de ces auditions :

[1] Une trentaine de personnes d'origine bulgare occupent l'immeuble susvisé depuis 4 semaines, que peu ou prou un tiers de ceux-ci sont des enfants en bas âge (4 ans maximum) ;

[2] Aucun lien de parenté n'existerait entre les différentes unités familiales, cependant, ils portent tous le même nom [...] ;

[3] Les intéressés seraient arrivés, selon leurs dires, il y a 2 ans sur le territoire ;

[4] Sur base des attestations de demandeurs de protection internationale délivrées par le SPF Intérieur, il appert qu'ils sont arrivés sur le territoire le 10 novembre 2023 ;

[5] Les intéressés auraient été pris en charge par le centre d'arrivée Fedasil dit "Petit-Château"; l'immeuble mis à leur disposition aurait été repris pour des raisons non précisées, cet événement les ayant poussés à rechercher un lieu à occuper en Région de Bruxelles-Capitale ;

[6] Une personne du quartier Saint-Antoine à Forest leur aurait présenté l'immeuble sis rue [REDACTED] comme un lieu "occupable" ;

[7] Les intéressés n'ont pas été pris en charge par le CPAS ou bénéficié d'une quelconque aide sociale hormis les allocations familiales ;

[8] Les intéressés déclarent avoir reçu par Fedasil une carte bancaire Belfius sur laquelle de l'argent est périodiquement versé ;

[9] Les intéressés souhaitent occuper les lieux jusqu'au 31 mars 2024 inclus ;

[10] Les intéressés cumulent des petits emplois au sein du quartier Saint-Antoine afin de subvenir à leurs besoins (déménagement, nettoyage à domicile, etc.) ;

[11] Bien que l'immeuble soit inhabitable et que des travaux démarrent le 15 janvier 2024, les intéressés déclarent qu'ils resteront sur place nonobstant les risques de sécurité ;

Considérant 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 ;

Considérant que l'immeuble en question est un bâtiment public, qu'il n'est pas conforme à une occupation domestique ; que l'installation électrique et la salubrité des lieux ne conviennent pas au logement de personnes, tout particulièrement à l'occupation d'une trentaine de personnes dont un tiers d'enfants en bas âge ;

Que les risques de sécurité sont sérieux ;

Considérant que les travaux de rénovation et de transformation de l'immeuble susvisé en un immeuble de logements assimilés ou social débuteront le 15 janvier 2024 ; qu'il est impossible pour la commune de Forest de repousser cette échéance pour des raisons de financement public ;

Que, de surcroît, la remise des clefs de l'immeuble susvisé à l'entrepreneur désigné a été réalisée le 21 novembre 2023, que les devoirs préalables aux travaux précités sont déjà en cours de réalisation (visites des sous-traitants, études de stabilité, etc.) ;

Qu'à ce jour, l'occupation irrégulière du bâtiment entrave d'ores et déjà ces missions et compromet les travaux planifiés mi-janvier 2024 ;

Considérant que, lors de ces travaux, l'occupation partielle des lieux par les personnes précitées présenterait des risques sérieux à leur sécurité ; que les lieux, déjà inhabitables, seront davantage insalubres et dangereux ;

Considérant qu'il appartient au bourgmestre de prendre les mesures ponctuelles nécessaires au maintien de l'ordre public, en ce compris la sécurité et la salubrité publiques ;

Qu'il y a dès lors lieu de procéder immédiatement à l'évacuation et à la sécurisation de l'immeuble susvisé ;

Vu l'urgence,

ARRÊTE :

Article 1^{er} : L'occupation à quelque titre que ce soit de l'immeuble sis rue [REDACTED] propriété communale, est interdite et ce pour des raisons de sécurité publique et ce, dès la notification du présent arrêté.

Article 2 :

§ 1^{er}. Ordre est donné aux services de police de procéder à la notification du présent arrêté à toutes personnes occupant les lieux et de procéder à l'évacuation de l'immeuble susvisé par la contrainte si nécessaire.

§ 2. Ordre est donné au département des Travaux publics de la commune de Forest de procéder, le jour de l'évacuation, à la sécurisation des accès de l'immeuble susvisé.

§ 3. L'exécution des mesures précitées est réalisée au plus tard pour le 12 janvier 2024.

Article 3 : Un exemplaire du présent arrêté est affiché de manière visible depuis la voie publique sur l'immeuble susdit.

Article 4 : Monsieur le Commissaire divisionnaire et Chef de corps de la zone de police locale 5341 est chargé de l'exécution de la présente ordonnance et d'en contrôler le respect.

Article 5 : [*indication des voies de recours au Conseil d'État*] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Désignation de la partie adverse

Dès lors que la bourgmestre a agi en sa qualité d'organe de la commune de Forest, c'est cette dernière qui doit être désignée comme seule partie adverse, la bourgmestre devant être mise hors cause.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

Dans sa note d'observations, la partie adverse rappelle que les requérantes occupent sans titre ni droit l'immeuble qui fait l'objet de l'acte attaqué. Se référant à l'enseignement des arrêts n° 230.264 du 20 février 2015 et n° 257.145 du 31 juillet 2023, elle estime que leur intérêt au recours n'est pas légitime puisqu'il s'assimile au maintien d'une situation illégale.

V.2. Appréciation

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'article 442/1, § 1^{er}, du Code pénal érige en infraction le fait, soit sans ordre de l'autorité, soit sans autorisation d'une personne possédant un titre ou un droit qui donne accès au bien concerné ou qui permet de l'utiliser ou de séjourner dans le bien et hors les cas où la loi l'autorise, de pénétrer dans la maison, l'appartement, la chambre ou le logement non habité d'autrui, ou leurs dépendances ou tout autre local ou le bien meuble non habité d'autrui pouvant ou non servir de logement, soit de l'occuper, soit d'y séjourner de quelque façon que ce soit, sans être soi-même détenteur du droit ou du titre précité.

Le Conseil d'État n'étant pas légalement compétent pour déclarer une personne coupable d'une infraction, il ne peut, sans méconnaître la présomption d'innocence, contester l'intérêt légitime à agir d'un requérant au motif que celui-ci aurait violé la loi pénale, du moins tant qu'une telle violation n'a pas été définitivement constatée par la juridiction répressive compétente.

En l'espèce, il n'est pas établi, ni même soutenu que les requérantes auraient été jugées coupables d'une infraction qui aurait fait l'objet d'une décision juridictionnelle définitive.

À supposer qu'une situation infractionnelle en lien avec l'objet de l'acte attaqué soit avérée, l'annulation éventuelle de cet acte ne permettrait pas de maintenir cette situation, puisque l'annulation ne ferait pas obstacle à l'introduction des procédures pénales et civiles prévues pour mettre fin aux occupations sans titre ni droit. Il en résulte que l'intérêt des requérantes à voir annuler l'acte n'est pas illégitime pour ce seul motif.

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

VI. 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}.

VII. Exposé de l'extrême urgence

VII.1. Thèses des parties

En ce qui concernent la gravité des inconvénients résultant de l'exécution immédiate de l'acte attaqué, les requérantes se réfèrent à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle toute personne risquant de perdre son domicile doit pouvoir faire examiner par un tribunal indépendant et impartial la proportionnalité de la mesure en question. Elles rappellent que la notion de domicile, au sens des dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne se confond pas avec le lieu d'inscription au registre de la population, mais se définit comme le lieu effectivement occupé à titre de logement. Elles soutiennent que l'effectivité du droit au logement implique également le droit à un recours utile dans le cadre duquel il peut être déterminé si l'expulsion est dûment justifiée. Elles relèvent qu'elles ne peuvent s'accommoder des délais d'instruction d'une procédure en annulation si elles veulent pouvoir soumettre la mesure d'expulsion au contrôle juridictionnel que requièrent les droits en cause. Selon elles, seule une mesure de suspension est de nature à éviter le risque d'une mise à exécution d'une décision qui porte atteinte à leur situation de logement et à leur domicile au sens de la Convention précitée. Elles considèrent que l'urgence est également justifiée par l'incompétence de l'auteur de l'acte qui est, par elle-même, constitutive d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

En ce qui concerne l'imminence du péril, elles relèvent que, selon la motivation formelle de l'acte attaqué « il y a [...] lieu de procéder immédiatement à l'évaluation et à la sécurisation de l'immeuble susvisé » et qu'il prévoit, en son article 2, que l'évacuation de l'immeuble doit avoir lieu au plus tard le 12 janvier 2024. Elles font valoir que, même en prenant en considération l'information fournie par le cabinet de la bourgmestre selon laquelle leur présence dans les lieux est tolérée jusqu'au 8 février 2024, une demande de suspension instruite selon la procédure ordinaire ne permettra pas de statuer en temps utile pour éviter l'évacuation de l'immeuble.

Elles soutiennent, enfin, qu'en introduisant leur requête huit jours après avoir pris connaissance de l'acte attaqué, elles ont fait preuve de la diligence requise.

La partie adverse se réfère la sagesse du Conseil d'État concernant l'imminence du péril invoqué. Elle relève toutefois qu'elle a proposé des solutions de relogement et que l'argument selon lequel les intéressés « ne sont pas enthousiastes à l'idée de rejoindre un hôtel » ne peut pas constituer un inconvénient constitutif d'extrême urgence. Elle estime qu'il ne peut être question de présumer que les autorités compétentes seraient incapables de trouver des formules de relogement.

En ce qui concerne la diligence à agir, elle conteste l'affirmation des requérantes selon laquelle elles n'auraient pris connaissance de l'acte attaqué que le 10 janvier. Elle se réfère à un échange de courriels du 5 janvier 2024 entre la partie adverse et les services de police dans lequel il est indiqué que l'inspecteur de quartier a notifié l'acte attaqué et qu'il était accompagné d'un éducateur de rue et d'un riverain s'exprimant parfaitement en russe et en bulgare qui s'est chargé de le traduire. Elle soutient que le collectif « Front contre l'expulsion » n'aurait pas pu être présent lors la première tentative d'évacuation prévue le 10 janvier 2024 si les occupants avaient pris connaissance de l'acte attaqué le jour même. Elle souligne que si l'on prend en considération la date de notification du 5 janvier 2024, les requérantes n'ont introduit leur recours que treize jours plus tard, ce qui contredit l'extrême urgence.

VII.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.

En l’espèce, il résulte des annexes 26 déposées par les requérantes qu’elles ont demandé la protection internationale de la Belgique. Elles n’occupent sans titre ni droit le bâtiment litigieux depuis plusieurs semaines qu’à défaut de places d’accueil dans le réseau Fedasil.

Le dossier administratif ne comporte pas de documents montrant qu’une proposition concrète de relogement aurait été présentée aux requérantes et refusée par celles-ci.

La Cour européenne des droits de l’homme considère que « la qualification de “domicile” donnée à un immeuble est une question de fait non subordonnée au respect par l’occupant des règles de droit interne », de sorte que l’expulsion d’un local, même occupé illégalement mais étant néanmoins le domicile de l’intéressé, constitue une ingérence dans son droit au respect de son domicile (CEDH, 13 mai 2008, *McCann c. Royaume-Uni*, § 46 ; 29 mai 2012, *Bjedov c. Croatie*, § 58 ; 21 avril 2016, *Ivanova et Cherkezov c. Bulgarie*, § 49). Lorsque les lieux occupés sans titre ni droit le sont en tant que domicile, l’exécution de cette décision peut par conséquent constituer une ingérence dans leur droit à l’inviolabilité du domicile et au respect de la vie privée. L’intervention préalable d’un juge indépendant et impartial, dans le respect des garanties juridictionnelles et, notamment, du droit d’accès à un juge et du droit de la défense de la partie contre qui est dirigée la demande d’expulsion des lieux occupés est dès lors une garantie essentielle pour assurer le respect des droits fondamentaux en cause.

Dans ces conditions particulières, il peut être admis que la situation de précarité des requérantes, déjà difficile, risque de s’aggraver par l’exécution de l’acte attaqué et qu’elles doivent pouvoir saisir un juge pour apprécier la légalité de l’acte qui leur fait grief.

En ce qui concerne l’imminence du péril, la date d’exécution de l’acte attaqué qui est fixée par son article 2, § 3, au 12 janvier 2014 n’a été reportée qu’officieusement au 8 février 2014 et même cette dernière date n’est pas

suffisamment éloignée pour qu'une demande de suspension introduite selon la procédure ordinaire puisse aboutir à une décision en temps utile.

En ce qui concerne la diligence à agir, le dossier administratif ne comporte pas la preuve de la notification de l'acte attaqué aux requérantes ni de l'affichage prévu en son article 3. Ni le courriel faisant état d'une notification aux occupants de l'immeuble désignés comme étant des « roms » ni la présence d'un collectif sur les lieux le 10 janvier 2014 ne permettent d'établir avec certitude que les requérantes auraient eu connaissance de l'acte attaqué avant cette date. En introduisant leur requête dans un délai de huit jours, ces dernières ont fait preuve de la diligence requise.

L'extrême urgence est établie.

VIII. Premier et troisième moyens

VIII.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'absence de motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Les requérantes rappellent que les communes ne peuvent exercer la compétence de police générale prévue par l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, qu'aux fins du maintien de l'ordre public, lequel est composé de la sécurité publique, de la salubrité publique et de la tranquillité publique. Elles relèvent que cette compétence ne peut être exercée à l'égard de propriétés privées que dans l'hypothèse où l'immeuble en question est la source d'un trouble à l'ordre public. Selon elles, pour établir la légalité de son arrêté pris en exécution de sa compétence de police générale, il incombe au bourgmestre d'établir, à l'aide du dossier administratif, que l'immeuble dont l'occupation est interdite présente concrètement un risque, d'indiquer quel est précisément ce risque et de faire apparaître que celui-ci justifie raisonnablement cette mesure d'interdiction.

Elles indiquent que l'acte attaqué se fonde sur les trois motifs suivants :

- l'information donnée le 1^{er} décembre 2023 par l'entreprise désignée pour la réalisation des travaux selon laquelle l'immeuble ne dispose pas d'eau, de chauffage, et d'électricité et la sécurité des occupants est mise en péril en raison de l'insalubrité des lieux ;

- l'indication donnée le 14 décembre 2023 par les agents constateurs communaux de l'existence de problèmes de propreté publique aux abords de l'immeuble dus à l'occupation « sauvage » des lieux ;
- le rapport du 19 décembre 2023 des agents du service Régie foncière communale dans lequel ceux-ci constatent l'utilisation de plusieurs appareils électroménagers, ainsi que des raccordements électriques de fortune, de même que l'usage de l'ascenseur présent dans l'immeuble, causant des risques de sécurité majeurs, vu la non-conformité des installations.

Elles font valoir que le premier et le troisième motifs ne rencontrent aucune des hypothèses pouvant justifier la compétence du bourgmestre sur la base de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale. Elles considèrent, en outre, que ces motifs sont erronés puisque l'absence d'eau et d'électricité alléguée est contredite par le rapport de la Régie foncière qui mentionne « la présence d'un accès sécurisé, d'électricité et d'eau » sans mentionner l'existence de raccordements de fortune. Quant à l'ascenseur, elles indiquent qu'il n'est plus utilisé depuis le mois de janvier et que le rapport précité ne fait référence qu'à son état inconnu.

En ce qui concerne le motif relatif à la propreté publique aux abords de l'immeuble, elles écrivent qu'il s'agit d'une affirmation péremptoire, non étayée, et contraire à la réalité ou à tout le moins aux rapports des gardiens de paix et des travailleurs sociaux qui décrivent la situation sur place comme étant « calme » et relèvent que le lieu est « très bien tenu ».

Elles estiment qu'il est contradictoire de considérer qu'une évacuation immédiate de l'immeuble est nécessaire tout en les autorisant par ailleurs à demeurer dans les lieux jusqu'au 8 février 2024, ce qui constitue une mesure peu compatible avec le danger allégué et les motifs d'ordre public invoqués.

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, des articles 1344*octies*, 1344*novies* et 1344*decies* du Code judiciaire, de l'article 12 de la loi du 18 octobre 2017 relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui [ci-après : « la loi du 18 octobre 2017 »], de l'incompétence de l'auteur de l'acte et du détournement de pouvoir.

Les requérantes relèvent qu'il résulte de l'article 135, § 2, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale que les objets de police qui sont énumérés dans cette disposition, ne relèvent de la compétence des communes que dans la mesure où « la matière n'est pas exclue de la compétence des communes », ce qui est le cas de la lutte contre les « occupations illégitimes ». Elles soutiennent que dès lors que l'ordre public au sens de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale n'est pas troublé mais que l'objectif de la partie adverse est de pouvoir expulser les occupants sans titre de l'immeuble visé par l'arrêté, il lui appartenait de saisir le juge de paix conformément

aux articles 1344*octies* et suivants du Code judiciaire ou de requérir une ordonnance d'expulsion auprès du procureur du Roi, conformément à la nouvelle procédure visée à l'article 12 de la loi du 18 octobre 2017. Elles allèguent qu'en tant qu'il vise à maintenir le début des travaux à la date prévue ainsi qu'à assurer les intérêts financiers qui en découlent, plutôt qu'à protéger l'ordre public, l'acte attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir.

Dans sa note d'observations, la partie adverse relève, à propos du premier moyen, que l'acte attaqué repose principalement sur la situation générale vécue par les occupants de l'immeuble litigieux : à savoir, celle d'à peu près 30 personnes – au moment de l'adoption de l'acte attaqué et actuellement approximativement 150 personnes – qui occupent sans titre ni droit un immeuble de bureaux qui n'est, par définition, pas adapté à une occupation domestique, tant du point de vue urbanistique que de celui des installations. Selon elle, il est évident que ces conditions d'occupation sont à ce point inadaptées qu'elles entraînent une menace de l'ordre public tant pour les habitants du quartier que pour les occupants. Elle soutient que cette menace est établie par les pièces du dossier administratif déposé, et en particulier par le courriel de la société S [REDACTED] du 1^{er} décembre 2023 et le rapport de la Régie foncière du 19 décembre 2023. Elle souligne notamment les passages suivants : « le bâtiment [...] présente un risque important pour ces personnes en matière de salubrité et sécurité » ou « Environ 25 à 30 personnes, incluant un nombre considérable d'enfants, étaient présentes » ou « le bâtiment ne peut garantir la sécurité des occupants en raison de pratiques non conformes » ou « l'état des installations prévues à la démolition est inconnu » ou enfin : « l'absence de cuisines, de salles de bains et le faible nombre de w.-c. le rendent inadapté pour une occupation temporaire ». Dans de telles circonstances, elle estime que les risques d'atteinte à l'ordre public que sont la survenance d'accidents sur les personnes, d'incendie, de sinistres dans l'immeuble, de problème d'hygiène, de maladie, d'incivilité et de tapages sont manifestes. Elle considère que le raisonnement peut être inversé et que c'est son inaction qui pourrait entraîner sa responsabilité civile. Elle fait valoir qu'en tant que propriétaire de l'immeuble litigieux elle doit veiller au respect des normes de sécurité et d'hygiène au sein des lieux et ainsi permettre d'éviter tout risque de menace à l'intégrité physique ou à la santé des occupants. Elle en déduit que sa responsabilité civile ou pénale est également susceptible d'être engagée par la personne qui subirait un dommage en lien avec une négligence de la commune en tant que propriétaire de l'immeuble. Selon elle, l'absence d'eau, de chauffage et d'électricité cause un risque d'insalubrité, de même que l'utilisation de raccords électriques de fortune et de l'ascenseur non conforme par les occupants qui cause, en outre, des risques d'insécurité. Elle ajoute qu'il n'y a guère d'incohérence à indiquer dans l'acte attaqué qu'il n'y aurait pas d'électricité, d'une part, et qu'il y aurait des raccords électriques de fortune, d'autre part. Elle allègue qu'elle a simplement énoncé ce qui

figurait au sein des divers rapports qui lui ont été transmis, ce qui témoigne, selon elle, d'une certaine minutie. En ce qui concerne l'utilisation de l'ascenseur, elle prend acte de ce qu'il ne serait plus utilisé mais ajoute qu'il n'en allait toutefois pas de même au moment de l'adoption de l'acte attaqué, de sorte que ce motif demeure pertinent. Selon elle, cet élément ne résout pas l'ensemble du problème dès lors que la non-conformité des installations demeure un facteur sérieux de risque à la sécurité publique tant pour l'intérieur de l'immeuble que pour les abords en cas de sinistre. Elle ajoute que les rapports de visites des gardiens de la paix n'ont été portés à sa connaissance qu'en date du 15 janvier 2024, soit postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué. Selon elle, les mentions « calme » ou « lieu [très] bien tenu » n'ont aucune incidence sur le risque de troubles à l'ordre public puisqu'il s'agit uniquement d'une appréciation subjective de gardiens de la paix et de travailleurs sociaux qui ne peut primer sur les avis des experts. Elle conteste que l'« urgence » mentionnée dans l'acte attaqué pour l'évacuation serait incompatible avec la permission accordée aux occupants de demeurer dans l'immeuble après le 10 janvier 2024. Elle considère qu'il n'y a aucun lien de causalité entre ces deux éléments puisque c'est en raison de l'augmentation de la population au sein du bâtiment et des discussions relatives au relogement qu'il a été permis aux requérantes ainsi qu'aux personnes concernées de rester dans les lieux.

En ce qui concerne le troisième moyen, elle met en exergue le fait que si les procédures prévues par les articles 1344*octies*, 1344*novies* et 1344*decies* du Code judiciaire et l'article 12 de la loi du 18 octobre 2017 auraient également pu être mises en œuvre, il n'en demeure pas moins qu'elle restait compétente en matière de police administrative. Selon elle, le raisonnement des requérantes revient à restreindre la portée des articles 133, alinéa 3, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale dès lors que la bourgmestre ne pourrait plus prendre de mesure sur cette base lorsque la situation concerne l'occupation sans titre d'un immeuble même dans des situations où l'occupation de cet immeuble est constitutive d'une menace de troubles à l'ordre public nécessitant une mesure d'évacuation. Elle se réfère à la définition du détournement de pouvoir donnée par l'arrêt n° 252.216 du 25 novembre 2021 selon lequel il consiste dans le fait pour une autorité administrative, agissant en apparence de manière tout à fait régulière, tant en ce qui concerne les motifs que le dispositif de la décision, d'user volontairement de ses pouvoirs afin d'atteindre exclusivement ou principalement un but illicite, c'est-à-dire un but autre que celui de l'intérêt général qu'elle doit servir. Elle conteste l'existence d'un tel but illicite en l'espèce.

VIII.2. Appréciation

Les articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale, dans leur version applicable dans la Région de Bruxelles-Capitale, disposent ce qui suit :

« Art. 133. Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et arrêtés de l'État, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du conseil provincial et de la députation permanente du conseil provincial, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au collège des bourgmestre et échevins ou au conseil communal.

Il est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police. Néanmoins, il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à l'un des échevins.

Sans préjudice des compétences du ministre de l'Intérieur, du président du Gouvernement et des institutions communales compétentes, le bourgmestre est l'autorité responsable en matière de police administrative sur le territoire de la commune.

Art. 135. § 1^{er}. Les attributions des communes sont notamment : de régir les biens et revenus de la commune ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la commune ; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage de ses habitants.

§ 2. De même, 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.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de 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 ;

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'incivilité.

§ 3. Les communes sont chargées de faire bénéficier leurs habitants d'une administration dont les modes et périodes d'accès sont adaptés via des heures d'ouverture plus étendues au moins un jour par semaine, et via des services par internet ».

La notion d'édifice public visée à l'article 135, § 2, précité, désigne plus spécialement les bâtiments qui ont un caractère public et monumental et ne s'applique pas aux propriétés bâties qui, quoiqu'appartenant à une autorité publique, n'ont cependant aucune destination publique, tels que des maisons, usines, corps de ferme ou autres propriétés que l'autorité possède ou exploite comme le feraient de simples particuliers.

Un arrêté d'évacuation d'un immeuble qui, comme en l'espèce, n'est pas un édifice public, pris exclusivement sur la base de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, doit indiquer non seulement pour quelles raisons les manquements constatés menacent la sécurité ou la santé des occupants de l'immeuble en cause mais aussi les raisons pour lesquelles ces manquements risquent de porter atteinte à celles des passants ou des riverains.

Pour établir la légalité de son arrêté d'évacuation, il incombe au bourgmestre d'établir, à l'aide du dossier administratif, que le logement dont il interdit l'occupation présente concrètement un risque en matière de sécurité ou de salubrité publiques, d'indiquer lequel précisément et de faire apparaître que ce risque justifie raisonnablement une mesure d'évacuation. Cet arrêté devant être motivé en la forme, il est de surcroît requis que l'instrumentum indique lui-même les considérations de fait lui servant de fondement.

Pour constater ce risque, l'acte attaqué se fonde sur le courriel envoyé par l'entrepreneur chargé des travaux dans l'immeuble et sur un rapport intitulé « Rapport de Visite de Courtoisie – Rue [REDACTED] qui n'est pas signé. Ces deux documents présentent des contradictions puisque le premier allègue qu'il n'y a pas d'eau ni d'électricité tandis que le second indique le contraire. Ni l'un ni l'autre ne mentionne la présence des « raccords de fortune » auxquels fait référence la motivation de l'acte attaqué. Le dossier administratif ne comporte aucun document abordant le sujet de la propreté publique aux abords de l'immeuble ou décrivant l'état de l'ascenseur qui n'est plus utilisé.

Les éléments de fait sur lesquels l'acte attaqué entend se fonder ne sont pas établis à suffisance et la motivation formelle de cet acte ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles ces éléments, s'ils étaient démontrés, seraient de nature à nuire à la sécurité ou à la santé non seulement des occupants de l'immeuble en cause mais aussi à celles des passants ou des riverains.

L'objectif mentionné dans l'acte attaqué de permettre la réalisation de « travaux de rénovation et de transformation de l'immeuble susvisé en un immeuble de logements assimilés ou social » n'est pas en soi illicite. En revanche, cet objectif

n'entre pas dans les prévisions de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale et une évacuation destinée à la réalisation de tels travaux doit se faire dans le respect des articles 1344*octies*, 1344*novies* et 1344*decies* du Code judiciaire et de l'article 12 de la loi du 18 octobre 2017.

Dans cette mesure, les premier et troisième moyens sont 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 bourgmestre de la commune de Forest est mise hors de cause.

Article 2.

La suspension de l'exécution de la décision prise le 2 janvier 2024 par la bourgmestre de Forest, d'évacuer l'immeuble sis rue [REDACTED] est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 janvier 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