

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 124.123 du 10 octobre 2003

A.77.511/VI-14.431

En cause : **ROUVROY** André,
ayant élu domicile chez
Mes François REMY, Dominique REMY
et Olivier BARTHELEMY, avocats,
rue Grande, 28,
5500 Dinant,

contre :

- 1. LE BOURGMESTRE DE LA VILLE
DE PHILIPPEVILLE.**
- 2. LA VILLE DE PHILIPPEVILLE.**

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 février 1998 par André ROUVROY, qui tend
à l'annulation :

- de l'arrêté de fermeture du bâtiment lui appartenant situé rue de France 29 à Philippeville, pris le 13 février 1998 par le bourgmestre de Philippeville;
- du règlement de police relatif à la protection contre l'incendie dans les immeubles, locaux et lieux accessibles au public pris par le Conseil communal de Philippeville le 21 mars 1996;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section au Conseil
d'Etat;

Vu l'ordonnance du 1^{er} avril 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier
et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 12 septembre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} octobre 2003;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Marie-Eve MATERNE, loco Mes François REMY, Dominique REMY et Olivier BARTHELEMY, avocat, comparaissant pour le requérant et Me Pierre BARTHELEMY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été relatés dans l'arrêt n° 74.207 du 10 juin 1998; qu'il convient d'y ajouter les éléments suivants :

1. Selon les parties adverses, le requérant a formé un pourvoi contre l'arrêt de la Cour d'appel de Liège qui a déclaré non fondé l'appel du requérant interjeté à l'encontre de l'ordonnance du Président du tribunal de Dinant du 4 février 1998.

2. Dans un rapport du 28 mai 1998, joint au mémoire en réponse des parties adverses et présenté par celles-ci comme demandé unilatéralement par le requérant au Ministère de l'Intérieur, Inspection des services d'incendie, l'Ingénieur-Directeur P. HOURLAY déclare qu'après avoir visité, le 20 mai 1998, le bâtiment appartenant au requérant sis au n° 29 de la rue de France à Philippeville et examiné le rapport de prévention du 24 juin 1997 du Capitaine MACQ ainsi que le règlement relatif à la protection contre l'incendie dans les immeubles, locaux et lieux accessibles au public de la Ville de Philippeville, il conclut que le Capitaine MACQ a bien appliqué ce règlement de police.

Considérant qu'en tant qu'il a pour objet le règlement de police relatif à la protection contre l'incendie dans les immeubles locaux et lieux accessibles au public de

la Ville de Phillippeville, publié en 1996, le recours est irrecevable "ratione temporis"; que, toutefois, l'illégalité de ce règlement peut être invoquée encore, incidemment, par le requérant et qu'il convient de comprendre dans cette perspective les moyens invoqués par lui;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de "la violation de l'obligation de motiver les actes administratifs"; qu'il soutient que, faute de contenir une justification de fait, le règlement de police relatif à la protection contre l'incendie dans les immeubles, locaux et lieux accessibles au public du 21 mars 1996 n'est pas motivé; qu'il ajoute que l'arrêté de fermeture du bâtiment lui appartenant pris par le Bourgmestre de Phillippeville le 13 février 1998 n'est pas davantage motivé en ce que la nécessité de procéder à la fermeture pure et simple du bâtiment n'y est en rien établie;

Considérant que les parties adverses répondent que le règlement communal du 21 mars 1996 est motivé par le souci du conseil communal de prendre les mesures de nature à prévenir les incendies, de combattre tout début d'incendie et d'assurer une évacuation rapide et sûre des personnes présentes, qu'il est applicable à tous les immeubles, locaux et lieux où le public est admis, soit gratuitement soit contre paiement, soit sur présentation d'une carte de membre, qu'il s'applique encore aux immeubles aménagés en plusieurs appartements, "kots" ou studios; qu'elles soutiennent encore que l'arrêté de fermeture, qui expose la raison pour laquelle il a été pris, est lui-même régulièrement motivé;

Considérant que le requérant ne précise pas sur quel fondement reposerait l'obligation de motiver le règlement qui constitue le second acte attaqué, qui ne rentre pas dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que c'est vainement qu'il dénonce le défaut de motivation du premier acte attaqué, que celui-ci vise en effet, dans son préambule, le rapport du 24 juin 1997, qui a été notifié au requérant, contient un exposé des raisons pour lesquelles l'immeuble n'est pas conforme aux prescriptions réglementaires et ne présente pas les conditions de sécurité suffisante en vue de son exploitation, et relate les circonstances qui ont conduit le bourgmestre à prendre la décision critiquée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de "la violation du principe d'égalité entre les citoyens" et de "la violation de la règle d'objectivité"; qu'il fait valoir qu'alors que son bâtiment ne présente qu'une très faible importance, puisqu'il ne comporte que deux étages et que seul le premier étage fait l'objet d'une location, il se

voit imposer par le premier acte attaqué des obligations "énormes", sanctionnées par la fermeture du bâtiment, alors que les propriétaires d'immeubles beaucoup plus importants (vastes immeubles à appartements, bâtiments publics) ne sont pas inquiétés; qu'il soutient que la Ville de Philippeville et son bourgmestre font preuve à son égard d'un acharnement totalement injustifié;

Considérant que les parties adverses répondent que le Bourgmestre de la Ville de Philippeville n'a aucune animosité vis-à-vis du requérant, qu'il est uniquement soucieux de la sécurité de ses concitoyens, et que le requérant ne cherche qu'à faire prévaloir son intérêt particulier sur l'intérêt collectif;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant affirme que les dispositions réglementaires qui lui ont été appliquées n'ont pas été élaborées en vue de rencontrer le cas de petits bâtiments privés tels que le sien, que les rares personnes qui se voient imposer des exigences quant à leur bâtiment ne doivent faire face qu'à des charges beaucoup plus réduites, bien qu'elles soient propriétaires de bâtiments plus importants, que le rapport de prévention incendie est signé par le Bourgmestre de la Ville de Philippeville alors qu'il devrait logiquement émaner des sapeurs pompiers et qu'il exprime l'animosité du bourgmestre, que les immeubles tels que le bâtiment de l'administration communale, les salles de fête, les grandes surfaces commerciales, la Justice de Paix, les bureaux des mutualités, ainsi que d'autres immeubles, notamment divisés en de multiples "kots" n'ont pas été inspectés prioritairement, ce qui défie toute logique; qu'il soutient, en citant de multiples exemples, que les dossiers que la partie adverse a été amenée à produire dans le cadre de l'expertise décidée par le Juge de Paix de Philippeville prouvent que son immeuble fait l'objet de mesures exorbitantes et discriminatoires; que, dans son dernier mémoire, il fait valoir que le bourgmestre a fait une application fautive et discriminatoire du règlement communal du 21 mars 1996 en ce qu'il s'est fondé sur le rapport "prévention incendie" du 24 juin 1997, lequel méconnaît le règlement communal précité en imposant des exigences qui n'y sont pas prévues, notamment quant aux locaux où se trouvent la réserve de combustible et le compteur à gaz, aux communications entre compartiments, à la résistance au feu des parois des gaines, trappes et portillons d'accès, à la chaufferie, aux risques intérieurs et locaux spéciaux, à la détection annonce et alarme, aux endroits et modalités de placement des extincteurs à poudre, ainsi qu'à l'éclairage de sécurité; que le caractère discriminatoire de la décision attaquée est établi par le fait que le bourgmestre se réserve la possibilité d'accorder, pour certains immeubles, des dérogations, selon son bon vouloir, et que l'article 24 du règlement précité a été inséré à cette fin; qu'il soutient que le caractère exorbitant des mesures qui frappent son immeuble ressort de ce qu'il est

l'objet de multiples exigences qui ne figurent pas dans le règlement de police précité, lequel exclut de façon discriminatoire de son champ d'application les grands magasins, supermarchés, bâtiments commerciaux et/ou industriels de moins de 200 m², ce qui recouvre la quasi-totalité des magasins, commerces et artisans de Philippeville, qu'il en est de même de l'exclusion des restaurants, bars, débits de boissons lorsque la surface totale accessible au public est de moins de 50 m², qui aboutit également à exempter la quasi-totalité de ces établissements alors qu'ils sont ouverts au public, que l'application du règlement de police lui impose arbitrairement le placement d'escaliers en béton ou en maçonnerie, d'évacuateurs de fumée et d'un poste téléphonique dans les parties communes ainsi que la vérification journalière du respect de ses dispositions, ce qui l'obligerait à surveiller en permanence les agissements de ses locataires;

Considérant, d'une part, que, sans qu'il s'impose de vérifier l'exactitude des éléments de fait cités par le requérant en vue d'établir le caractère discriminatoire de la première décision attaquée, le moyen est irrecevable dans la mesure où il est pris de la violation d'une prétendue règle d'égalité dans l'illégalité; qu'en tant qu'il fait valoir, au surplus, que l'immeuble visé échappe au champ d'application du règlement communal du 21 mars 1996, le moyen examiné est inséparable du cinquième moyen et sera examiné avec celui-ci; qu'en toute hypothèse, le requérant ne peut, sans se contredire, soutenir que la décision attaquée méconnaît le règlement de police relatif à la protection contre l'incendie dans les immeubles, locaux et lieux accessibles au public et affirmer en même temps que ce règlement est discriminatoire quant à son champ d'application; que cette dernière critique, formulée pour la première fois en cours de procédure, est d'ailleurs tardive et, partant, irrecevable;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans les mêmes circonstances, en ce que le bâtiment qui fait l'objet de la décision attaquée n'entre pas dans le champ d'application de cette loi puisqu'il s'agit simplement d'un bâtiment privé à deux étages, le second n'étant pas occupé, le premier faisant l'objet d'une seule location et le rez-de-chaussée étant affecté à des activités professionnelles qui ne présentent pas de danger particulier; qu'il en conclut que la première décision attaquée, en ce qu'elle prétend frapper un bâtiment privé, se fonde, à tort, sur le règlement communal du 21 mars 1996 qui méconnaît lui-même la loi du 30 juillet 1979, précitée;

Considérant que les parties adverses répondent que la compétence du bourgmestre en la matière ressort de l'article 5 de loi du 30 juillet 1979 précitée, que le

règlement du 21 mars 1996 relatif à la protection contre l'incendie dans les immeubles, locaux et lieux accessibles au public a été voté par le Conseil communal de Philippeville à l'unanimité le 21 mars 1996, que l'article 135 de la Nouvelle loi communale charge le bourgmestre de veiller à l'exécution des lois et des règlements de police et notamment du décret des 16-24 août 1790, qu'il a le droit de charger le service d'incendie de vérifier si des établissements, même non visés par une réglementation spécifique, répondent à des conditions minimales de sécurité, et que le bâtiment du requérant n'est pas un bâtiment privé puisque tant le salon de coiffure que la "fiduciaire" exploitée par lui sont accessibles au public et que l'un des étages fait l'objet d'une location;

Considérant que le requérant fait valoir dans son dernier mémoire que la loi du 30 juillet 1979 précitée a été complétée par des dispositions réglementaires qui ne visent que les bâtiments nouveaux, alors que le règlement communal du 21 mars 1996 relatif à la protection contre l'incendie entend s'appliquer à des bâtiments préexistants et anciens, ce qui aboutit à imposer aux propriétaires de ces bâtiments des travaux importants et extrêmement coûteux, que l'article 2 de la loi du 30 juillet 1979, précitée, prévoit que le Roi définit les catégories de constructions qui y sont soumises et qu'en imposant des mesures à des bâtiments anciens le règlement de police de la partie adverse détermine illégalement une nouvelle catégorie de constructions; qu'il soutient qu'en excluant de son champ d'application une série de bâtiments ouverts au public et en y faisant rentrer des bâtiments anciens, le règlement du 21 mars 1996 précité crée une discrimination entre les propriétaires d'immeubles sur le territoire de la Commune de Philippeville et les propriétaires d'immeubles sis sur le territoire d'autres communes et qu'en étendant à des bâtiments anciens l'application de mesures non visées par la réglementation relative aux bâtiments nouveaux, la partie adverse excède les pouvoirs qui lui sont octroyés par la loi du 30 juillet 1979, précitée, comme l'établit la circulaire ministérielle du 3 mars 1992 qui précise le champ d'application de la loi dans les termes suivants :

" Etablissements. L'article 1^{er} de l'A.R. du 28 février 1991 doit faire l'objet d'une interprétation stricte étant donné le caractère dérogatoire au droit commun de cette réglementation. Si un établissement n'est pas strictement repris dans ces énumérations, il ne sera pas soumis à cette réglementation, même si le public y est habituellement admis";

qu'il soutient que son immeuble ne correspond à aucune des 25 catégories énumérées par la circulaire précitée, que si la loi du 30 juillet 1979 permet au bourgmestre de faire face rapidement à des situations dangereuses, elle ne lui permet pas d'imposer des contraintes particulières aux propriétaires d'immeubles anciens lorsque celles-ci ne sont justifiées par aucune menace réelle de sinistre, que le règlement de police du 21 mars 1996 tend à lui

imposer la réalisation de travaux qui exigent des démolitions et reconstructions ou modifications, notamment l'aménagement d'un exutoire de fumée avec évacuation à l'air libre dans le palier des escaliers qui dessert le grenier condamnant ainsi toute utilisation de celui-ci, que le même règlement lui impose de procéder à une série de contrôles des installations ainsi qu'à une vérification journalière de son application, de maintenir un libre accès permanent des locaux au bourgmestre ou à son délégué, ainsi qu'une série d'autres mesures beaucoup plus sévères que celles que la réglementation permet de prendre pour ce qui concerne les bâtiments nouveaux;

Considérant que la loi du 30 juillet 1979 précitée, modifiée par la loi du 22 mai 1990, dispose notamment comme suit :

" Article 2. Dans un but de prévention des incendies et des explosions, le Roi détermine, par arrêté délibéré en conseil des ministres, les normes de prévention de base communes à une ou plusieurs catégories de construction indépendamment de leur destination.

(...)

Art. 4. Le conseil communal peut édicter des règlements relatifs à la prévention des incendies et des explosions. Il peut, de même, compléter les prescriptions des règlements généraux. Sauf si le règlement général en dispose autrement, les règlements communaux existants restent en vigueur jusqu'à l'expiration du délai fixé par le Roi.

Art. 5. Le bourgmestre, sur rapport du service d'incendie territorialement compétent, contrôle l'exécution des mesures de sécurité prescrites en vertu de la présente loi. Le service d'incendie est, dans l'accomplissement de sa tâche, soumis à l'inspection organisée par le Roi, conformément à l'article 9 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

Le bourgmestre ainsi que le personnel du service d'incendie et le personnel chargé de l'inspection ont, en tout temps, libre accès aux établissements visés à l'article 2.";

Considérant que les dispositions législatives précitées visent non seulement les établissements habituellement accessibles au public, mais toute construction, indépendamment de sa destination; que c'est à juste titre que la partie adverse s'est fondée, notamment, sur ces dispositions pour prendre le 21 mars 1996 le règlement de police relatif à la protection contre l'incendie dans les immeubles, locaux et lieux accessibles au public; que, pour le surplus, le moyen présentement examiné, tel que développé par le requérant dans son dernier mémoire, se fonde essentiellement sur la violation alléguée du chapitre II "De l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en cas d'incendie ou d'explosion", articles 7 à 9, de la loi du 30 juillet 1979, précitée, ainsi que sur celle de l'arrêté royal du 28 février 1991 concernant les établissements soumis au chapitre II de la loi du 30 juillet 1979, précitée, et de la circulaire du 3 mars

1992 relative à l'arrêté royal du 28 février 1991, précité, dispositions qui sont toutes étrangères tant au règlement communal du 21 mars 1996, précité, qu'à la première décision attaquée; que, dans ces conditions, le moyen manque en droit;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation des articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale; qu'il soutient que ces dispositions donnent au bourgmestre des prérogatives qui concernent la tranquillité, la sécurité et l'ordre public, sans lui permettre de prendre des mesures visant un bâtiment à caractère privé, sauf s'il était démontré, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, que certaines activités privées nuisent à l'intérêt public;

Considérant que les parties adverses répondent que le quatrième moyen fait double emploi avec le précédent et que le bourgmestre peut se fonder notamment sur les dispositions précitées pour garantir la sécurité dans la commune et prendre des mesures de portée individuelle ou particulière;

Considérant que l'article 135, § 2, alinéa 2, 5°, de la Nouvelle loi communale met à charge des communes, entre autres, le soin de prévenir, par les précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux tels que les incendies, les épidémies et les épizooties; qu'en considérant qu'un bâtiment privé qui ne présente pas les garanties requises en matière de prévention des incendies menace la sécurité publique, la partie adverse n'a pas excédé les pouvoirs qu'elle tient de la disposition précitée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation du règlement communal du 21 mars 1996, en ce que la première partie adverse a fondé le premier acte attaqué sur ce règlement, alors que l'immeuble litigieux ne répond pas à la définition des "immeubles, locaux et lieux où le public est admis soit gratuitement, soit contre paiement, soit sur présentation d'une carte de membre", n'est pas repris à l'article 1er du règlement, n'a pas plus de deux étages et ne contient qu'un seul appartement aménagé au premier étage;

Considérant que les parties adverses répondent que l'article 1er, § 1er, du règlement communal précité vise notamment les immeubles aménagés en plusieurs appartements, "kots" ou studios et que l'immeuble du requérant comporte de tels aménagements; que le service de sécurité a constaté que le bâtiment n'était pas conforme aux normes de sécurité prescrites par le règlement communal et que, dans ces conditions, l'action du bourgmestre se justifiait par le pouvoir d'exécution des lois,

règlements et arrêtés de police que lui confie l'article 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale et en raison des constatations du service des pompiers lors de la première visite, à la suite desquelles le bourgmestre était officiellement averti du danger que représentait le bâtiment en cause, son inaction étant de nature à entraîner sa responsabilité civile et pénale;

Considérant que l'article 1^{er}, §1er, du règlement de police relatif à la protection contre l'incendie dans les immeubles, locaux et lieux accessibles au public du 21 mars 1996 qui sert de fondement au moyen présentement examiné est rédigé comme suit :

" Sous réserve de la disposition prévue à l'article 3, la présente ordonnance est applicable à tous les immeubles, locaux et lieux où le public est admis gratuitement, soit contre paiement, soit sur présentation d'une carte de membre;

(...)

Sont également concernés :

(...)

- les immeubles aménagés en plusieurs appartements, kots, studios (voir décret du 14.07.94, MB 10.08.94).

(...).";

Considérant qu'il ressort du rapport de prévention des Sapeurs-pompiers, Service de prévention incendie de la Ville de Phillippeville daté du 24 juin 1997 que l'immeuble du requérant est composé d'un sous-sol avec cave, réserve à combustible et chaufferie, d'un rez-de-chaussée avec salon de coiffure et annexe ainsi que de bureaux situés à l'arrière sans étage au-dessus des bureaux, d'un hall commun et d'escaliers desservant les étages, de deux étages avec logement à chaque niveau; que le requérant admet que le premier étage comporte un appartement donné en location, et que les pièces de la procédure font apparaître que le second étage comporte également un appartement qui a été occupé jusqu'au 12 mai 1997; qu'il s'avère que l'immeuble appartenant au requérant est aménagé en plusieurs appartements, "kots" ou studios, au sens de l'article 1^{er}, du règlement du 21 mars 1996, précité, le fait que l'un de ces appartement est momentanément inoccupé étant irrelevant; qu'il entre donc dans le champ d'application de ce règlement; que le moyen n'est pas fondé; qu'en ce qu'il repose sur le même argument, le deuxième moyen n'est pas davantage fondé;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucun des moyens de la requête n'étant fondé, celle-ci ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix octobre deux mille trois par :

MM. ANDERSEN,
HANSE,
LEWALLE,
HARMEL,

Président du Conseil d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.