

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 237.078 du 18 janvier 2017

A.216.015/VI-20.464

En cause : **1. ADAM** Muriel,
 2. LECOMTE Pierre,

ayant élu domicile chez
M^e Ronald FONTEYN, avocat,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Charleroi,
ayant élu domicile chez
M^e Evrard DE LOPHEM, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} juin 2015, Muriel ADAM et Pierre LECOMTE demandent l'annulation de "l'arrêté [...] daté du 27 mars 2015 et notifié le 31 mars 2015 décrétant la fermeture pour insécurité en matière d'incendie des logements 011 et 01 (duplex et entresol) de l'immeuble sis à 6000 Charleroi; boulevard Solvay, numéro 20".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves DELVAL, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 6 décembre 2016, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 janvier 2017.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. Serge BODART, conseiller d'État, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

M^e Siham NAJMI, *loco* Me Ronald FONTEYN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Marie LAMBERT DE ROUVROIT, *loco* Me Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur, a été entendu en son avis conforme au présent arrêt.

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

Les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Les requérants sont les propriétaires d'un immeuble sis au n° 20 du boulevard Solvay à Charleroi composé de deux bâtiments joints par une cage d'escalier commune et abritant plusieurs logements donnés en location. Cet immeuble a fait l'objet, le 11 février 2015, d'une visite du service régional d'incendie de la ville de Charleroi.

Le rapport de visite rédigé le même jour conclut que pour deux des logements (011, duplex, et 01, entresol) de l'immeuble "la situation au point de vue incendie et/ou panique est gravement compromise". Pour les autres, il indique qu'elle sera satisfaisante après la réalisation de certains aménagements qu'il décrit.

En ce qui concerne les deux logements problématiques, ce rapport constate ce qui suit :

- " Le logement 011 en duplex n'est pas muni d'un détecteur incendie au niveau supérieur. De plus ce logement ne dispose ni de baie accessible aux échelles du service incendie, ni de seconde voie d'évacuation.
Le logement de l'entre-sol (01) ne dispose ni de baie accessible aux échelles du service incendie, ni de seconde voie d'évacuation".

Dans sa partie "avis", il expose encore ceci :

- " Les logements (011 et 01) ne disposant pas de baie accessible aux échelles du service incendie devront disposer d'une seconde voie d'évacuation sans passer par la cage d'escalier. Ce dispositif peut être une échelle de secours de type «JOMY»".

2. La partie adverse a communiqué ce rapport au second requérant par un courrier daté du 19 février 2015 envoyé par courrier recommandé et par courrier simple. Le pli recommandé a été retourné à la partie adverse avec les mentions "avis déposé le 20.02.15" et "non réclamé". Dans ce courrier, elle l'informait également que le bourgmestre envisageait de prendre un arrêté de fermeture pour insécurité en matière d'incendie pour les logements du duplex et de l'entresol et le convoquait à une audition fixée le 3 mars 2015 sur les lieux.

Un courrier similaire a été envoyé, le 23 février 2015, par courrier simple aux locataires.

3. Il ressort des pièces jointes à la requête que le second requérant ne s'est pas présenté à cette audition, que la partie adverse l'a contacté par téléphone, qu'ils ont échangé des courriers et des courriels. Dans un courriel du 8 mars 2015, le second requérant précise que "pour être un peu technique, l'évacuation d'un premier étage peut se faire par la fenêtre" "et que "la chambre du Duplex est atteignable par les échelles de pompiers". Dans un courrier du 13 mars 2015, il indique ceci: "Je désire également une copie de votre demande qui me signale que pour éviter cette fermeture il me faudrait installer d'urgence une échelle JOMY dont vous devez encore me donner le modèle et l'installateur".

4. Le 17 mars 2015, la partie adverse adresse par courriel au second requérant une copie du rapport du service régional d'incendie.

Aucune suite n'a été réservée à cet envoi.

5. Le 27 mars 2015, un arrêté du bourgmestre de la partie adverse, visant à son préambule l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, décide de fermer les deux logements 011 et 01 (duplex et entresol). Il s'agit de l'acte attaqué qui après avoir également visé le règlement communal arrêtant les dispositions en matière de prévention incendie et de salubrité des logements et le rapport précité du service régional d'incendie en précisant qu'il est annexé contient la motivation suivante :

" Considérant qu'il ressort des particularités concrètes relatées par le rapport dont il est question à l'alinéa qui précède, que la sécurité des logements 011 et 01 (duplex et entresol) est gravement compromise en cas d'incendie.
Considérant que ces logements sont situés respectivement au 1^{er} étage arrière et à l'entresol des 1^{er} et 2^{ème} étages;
Considérant que les locataires, le propriétaire ont été avertis par courriers recommandés des 19 février 2015 et 23 février 2015 de la décision que le Bourgmestre comptait adopter et convoqués à une audition sur place en date du 3 mars 2015;
Considérant que les propriétaires ne se sont pas présentés à l'audition;
Considérant qu'il convient de poursuivre la procédure;"

Il s'agit de l'acte attaqué, qui a été notifié par un pli recommandé distribué le 2 avril 2015.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

Les requérants prennent un premier moyen de la violation du "principe général de respect des droits de la défense, ayant notamment trouvé une application particulière à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la violation du principe général de respect du contradictoire, de la violation du principe «*audi alteram partem*», de la violation de l'article 135 §2 de la Nouvelle loi communale, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs et de l'excès de pouvoir".

Dans une première branche, ils exposent qu'ils n'ont jamais été convoqués à l'audition ni n'ont été préalablement avisés du projet de décision et n'ont ainsi pas pu faire valoir leurs moyens de défense à son égard. Ils rappellent la teneur de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, "Droit à une bonne administration" et citent l'arrêt C-277/11 du 22 novembre 2012 de la Cour de justice de l'Union européenne. Ils estiment qu'il découle de cette jurisprudence ainsi que du principe *audi altera partem*, que la partie adverse était tenue de leur offrir l'occasion

d'être entendus dans des conditions telles qu'ils soient en mesure de présenter utilement les arguments propres à la sauvegarde de leurs intérêts.

Dans une seconde branche, ils tirent argument de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 161.591, du 1^{er} août 2006, pour soutenir qu'en s'abstenant de leur permettre d'être entendus, la procédure attaquée a violé les dispositions et principes visés au moyen.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond en rappelant la teneur de l'article 135, § 2 précité et des articles 10 et 11 de son règlement arrêtant les dispositions de prévention incendie et de salubrité des logements ainsi que la portée de l'adage précité et expose, sur la première branche, que conformément à l'enseignement de l'arrêt cité par les requérants, le principe général du respect des droits de la défense n'est pas applicable à l'arrêté par lequel le bourgmestre ordonne l'évacuation d'un logement en vue de prévenir des risques d'incendie. Elle ajoute que les requérants ont été dûment convoqués afin d'être entendus à propos de l'adoption de l'acte attaqué, mais qu'ils n'ont pas été retiré la convocation au bureau de poste et ne se sont pas présentés à l'audition. Elle rappelle qu'elle avait également envoyé la convocation par pli simple et estime qu'elle a donc pris toutes les mesures utiles pour les convoquer à l'audition. Elle ajoute qu'elle a contacté le second requérant après avoir constaté son absence à cette réunion et que ce dernier a réagi en envoyant des courriels et qu'il ressort de ces contacts qu'il n'a initialement pas souhaité recevoir copie du rapport du service régional d'incendie. Elle signale encore que lorsque le second requérant a ensuite contesté ce fait, le rapport en question lui a été transmis. Elle considère donc que les requérants ont eu l'occasion, indépendamment de l'audition, d'exprimer leur point de vue sur le projet d'arrêté de fermeture et relève que le second requérant a ainsi exposé, le 8 mars 2015, des indications précises relatives à la sécurité des occupants. Elle constate que les requérants n'ont, en revanche, pas réagi à la transmission du rapport qui a eu lieu 10 jours avant l'adoption de l'acte attaqué. Elle indique avoir, en conséquence, adopté l'acte attaqué dès lors que la sécurité des habitants concernés était gravement compromise.

Concernant la seconde branche, la partie adverse estime qu'elle est similaire à la première. Elle rappelle que dans l'arrêt cité par les requérants à l'appui de cette branche, le propriétaire n'avait pas été convoqué alors que dans le présent cas d'espèce, les requérants ont été mis en mesure d'être entendus puisqu'ils ont été convoqués à cette fin et qu'ils ont encore eu par la suite l'occasion de réagir. Elle note, enfin, que les requérants n'expliquent pas en quoi les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs auraient été violés.

C. Mémoire en réplique

Les requérants répliquent que le respect du principe *audi alteram partem* implique que l'administré doit pouvoir prendre connaissance du dossier et disposer d'un délai suffisant pour faire valoir utilement ses observations. Ils font valoir que la partie adverse a fait la preuve du fait de l'envoi au requérant mais guère à la requérante. Ils déplorent que le contenu de ce courrier ne soit pas produit, qu'en tout état de cause la chronologie des échanges entre les parties entre l'audition avortée et l'acte attaqué établit plus que de raison la violation des dispositions visées au moyen et de l'objectif du principe *audi alteram partem* car il en ressort que les requérants n'ont jamais eu accès au dossier administratif qui leur aurait permis de faire valoir en connaissance de cause leurs observations. Ils ajoutent que l'inertie de la partie adverse s'avère contraire au principe de bonne administration, que la partie adverse reconnaît elle-même que des indications précises ont été données par les requérants mais qu'elle n'en a pas tenu compte puisque l'acte attaqué reproduit "servilement" des informations erronées contraires à ces indications. Ils estiment que le reproche de la partie adverse de ne pas avoir pris la peine de réagir à la réception du rapport du service régional d'incendie s'avère mal à propos alors qu'aucune des demandes de communication du dossier n'avait trouvé grâce aux yeux de la partie adverse. Ils soutiennent encore que leur réactivité démontre amplement qu'ils n'ont eu connaissance de l'audition que le jour même et regrettent que la partie adverse n'ait pas proposé une autre audition de sorte qu'aucune possibilité de faire entendre leurs explications quant à une décision leur faisant grief ne leur a été donnée. Ils considèrent que la partie adverse n'a ainsi pas fait tout ce qui était en son pouvoir pour permettre une audition une fois qu'elle s'est rendu compte qu'ils n'avaient pas reçu la convocation de sorte qu'aucune négligence ne peut leur être imputée.

D. Dernier mémoire des requérants

Dans leur dernier mémoire, les requérants insistent sur le fait qu'ils n'ont jamais pu avoir accès au dossier administratif qui leur aurait permis de faire valoir leurs arguments en connaissance de cause. Ils soutiennent notamment que "le principe *audi alteram partem* exige que l'intéressé ait eu la possibilité de prendre connaissance du dossier complet constitué en vue de la décision et [d']avoir été averti le cas échéant de ce que certaines de ses explications n'avaient pas été jugées satisfaisantes". Ils ajoutent qu'ils ne voient pas "en quoi la procédure d'urgence à prendre l'acte attaqué, démentie dans les faits, a pu autoriser la partie adverse à ne pas [leur] communiquer le dossier", alors qu'ils l'avaient sollicité à différentes reprises.

IV.2. Appréciation

A. Quant à la recevabilité du moyen

Le premier moyen est irrecevable en ce qu'il est pris du principe général du respect des droits de la défense, ce principe n'étant pas applicable à l'arrêté par lequel le bourgmestre ordonne l'évacuation d'un logement en vue de prévenir des risques en matière d'incendie. Il est également irrecevable en ce qu'il est pris de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dès lors que les requérants n'exposent pas en quoi cet article trouve à s'appliquer au présent cas d'espèce ni, *a fortiori*, en quoi il aurait été violé. Enfin, les requérants n'exposent pas, dans la requête en annulation, en quoi la motivation formelle de l'acte attaqué serait inadéquate, en sorte que le moyen est également irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'illégalité quant aux motifs.

Le moyen est recevable pour le surplus.

B. Quant au fond

Le principe *audi alteram partem* vise à permettre à l'autorité de statuer en connaissance de cause, ce qui implique que la personne concernée ait eu la possibilité de faire entendre son point de vue en temps utile. Le respect de ce principe ne requiert aucun formalisme strict. Il ne trouve, par ailleurs, pas à s'appliquer dans certaines hypothèses, notamment lorsque son respect serait inconciliable avec une situation imposant l'adoption d'une décision dans l'urgence.

Ce principe, qui ne se confond pas avec celui des droits de la défense, exige que l'intéressé ait pu faire valoir son point de vue à un moment donné de la procédure concernant une décision que l'autorité envisage de prendre et qui pourrait porter atteinte à ses intérêts. Pour satisfaire à ce principe, l'autorité doit offrir au destinataire de la décision l'occasion de faire valoir ses observations en l'informant de la décision en projet et en lui permettant d'avoir accès aux éléments sur lesquels celle-ci se fonderait. Un débat oral ne doit pas nécessairement se dérouler, pour peu que l'intéressé ait effectivement eu la possibilité de faire valoir ses observations.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif et des pièces déposées par les requérants que la partie adverse a envoyé au second requérant, par courrier recommandé une convocation à laquelle était joint le rapport du service régional

d'incendie. Cette convocation indiquait que le bourgmestre envisageait de prendre un arrêté de fermeture pour insécurité. Certes, le second requérant n'est pas allé retirer le pli recommandé, qui a, en conséquence, été retourné par la poste à la partie adverse. Il n'en reste pas moins que celle-ci avait valablement convoqué le second requérant et que celui-ci ne fait valoir aucune circonstance de force majeure qui l'aurait mis dans l'impossibilité de retirer le pli qui lui avait été adressé. Il ressort, en toute hypothèse, des faits de la cause, que la partie adverse a ensuite contacté le second requérant par téléphone, que suite à ce contact celui-ci a adressé différents messages à la partie adverse et que cette dernière lui a de nouveau envoyé le rapport du service régional d'incendie sur lequel repose l'acte attaqué. A cet égard, les requérants ne soutiennent pas que la première requérante, qui est domiciliée à la même adresse que le second requérant, n'aurait pas eu connaissance de ces différents échanges. Il s'ensuit que les requérants ont été informés de la décision que projetait de prendre la partie adverse au plus tard le 3 mars 2015, par téléphone d'abord, puis par divers courriels, et qu'ils ont eu accès au rapport justifiant l'adoption de cette décision au plus tard le 17 mars 2015, soit dix jours avant l'adoption de l'acte attaqué. Il ressort, en outre, d'un courriel du second requérant daté du 8 mars 2015 qu'il était averti à cette date que la décision pourrait être prise endéans les dix jours en raison de l'urgence causée par la menace pour la sécurité des locataires. L'acte attaqué sera, en définitive, pris dix-neuf jours après ce courriel.

A la date du 17 mars 2015, soit dix jours avant l'adoption de l'acte attaqué, les requérants étaient donc en possession de toutes les informations nécessaires pour faire part à la partie adverse de leurs observations en connaissance de cause. Ils n'indiquent pas concrètement en quoi l'absence de communication de l'entièreté du dossier administratif leur aurait fait grief. Dans la mesure où la plupart des informations utiles leur avaient déjà été communiquées avant même le 17 mars 2015, le délai de dix jours qui leur a ainsi été laissé à partir de cette date était suffisant pour leur permettre de faire part de leurs observations éventuelles.

Par ailleurs, tant le rapport du service régional d'incendie que la motivation de l'acte attaqué mentionnent que la sécurité des logements dont la fermeture est ordonnée par l'acte attaqué était gravement compromise en cas d'incendie, ce que les requérants ne contestent pas en termes de requête. Rien ne permet donc de considérer que la partie adverse aurait commis un excès de pouvoir en n'accordant pas aux requérants un délai plus étendu pour faire part de leurs observations, dès lors que cela aurait immanquablement eu pour corollaire de prolonger une situation de grave insécurité pour les locataires.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1.Thèses des parties

A. Requête

Les requérants prennent un second moyen de la violation "des principes de bonne administration et d'équitable procédure, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de proportionnalité".

Ils exposent que s'ils avaient été avisés en bonne et due forme de la possibilité d'installer une échelle type "Jomy" ils auraient rencontré très facilement cette exigence avant que ne soit prise la décision attaquée et que, dans ces circonstances, la mesure de fermeture téméraire et impromptue s'avère peu respectueuse des principes de bonne administration, d'équitable procédure et est manifestement disproportionnée.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que les moyens se confondent en ce que le second moyen critique de nouveau la non-transmission du rapport du service régional d'incendie. Elle expose que le règlement de la ville de Charleroi a été respecté et que le rapport a été transmis par un courrier simple, prétendument non reçu, et par un courrier recommandé que le second requérant n'a pas été récupérer après l'avis de passage. Elle ajoute qu'elle l'a de nouveau transmis le 17 mars 2015 soit dix jours avant l'adoption de l'acte attaqué, ce qui laissait suffisamment de temps aux requérants pour y réagir, et qu'il ne lui appartenait pas de les renseigner sur un installateur d'échelles d'incendie. Elle estime que les requérants ayant été avisés vingt-quatre jours avant l'adoption de l'acte attaqué de son intention d'adopter un arrêté de fermeture, sa décision n'est pas téméraire et impromptue et est justifiée par un souci de garantir la sécurité des habitants de l'immeuble pour lesquels le risque d'incendie est permanent.

C. Mémoire en réplique

Les requérants répliquent que le second moyen "n'est en aucun cas la redite du premier, mais la conséquence de cette prise de décision sans avertissement préalable des administrés concernés" et que s'ils avaient été avertis de ce qu'une simple échelle «Jomy» pouvait couper court aux risques constatés par le service

d'incendie [ils] auraient bien évidemment fait le nécessaire pour s'assurer du placement de cette échelle de secours, seule recommandation du rapport du SRI".

D. Dernier mémoire des requérants

Dans leur dernier mémoire, les requérants ne développent aucune considération relativement au second moyen.

V.2. Appréciation

Le bourgmestre dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans le choix de la mesure qui convient le mieux pour remédier au risque que présentent les logements et, dans les cas graves, il peut être amené à interdire l'habitation d'un logement, le cas échéant, même sans permettre au propriétaire d'effectuer au préalable des travaux. Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer à cet égard son appréciation à celle de l'autorité, sous réserve de la sanction d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, il est renvoyé au premier moyen en ce qui concerne le fait que les requérants ont été informés en temps utile du rapport du service régional d'incendie. Ce rapport indique clairement que la sécurité des logements concernés est gravement compromise. Il mentionne également que, ces logements ne disposant pas de baie accessible aux échelles du service régional d'incendie, ils devront disposer d'une seconde voie d'évacuation sans passer par la cage d'escalier, ce dispositif pouvant être une échelle de secours de type "JOMY".

Contrairement à ce qu'ils soutiennent, les requérants étaient donc informés de la gravité de la situation et de l'exigence relative à l'installation d'une échelle de secours. Il ressort d'ailleurs du courriel du 8 mars 2015 du second requérant que ce dernier en était déjà averti à cette date, avant même donc que ne lui fût envoyé le courriel du 17 mars 2015 contenant la copie du rapport du service régional d'incendie. Bien que disposant de cette information, les requérants n'ont à aucun moment fait part à la partie adverse de leur intention de faire installer une telle échelle, ni d'ailleurs proposé une solution alternative concrète, se bornant à minimiser le risque. Il ne revenait, par ailleurs, pas à la partie adverse de renseigner les requérants sur le modèle et l'installateur de l'échelle en question. Le moyen manque donc en fait en ce qu'il soutient que les requérants n'ont pas été avertis des mesures qu'ils auraient pu prendre pour prévenir le risque pour la sécurité des locataires des logements litigieux et, partant, éviter leur fermeture.

Eu égard à l'attitude des requérants, à la gravité du risque constaté par le rapport du service régional d'incendie et à la circonstance que le danger auquel le manquement relevé exposait les locataires est permanent, étant lié à un risque d'incendie, et partant, susceptible de se réaliser à tout moment, rien n'autorise à considérer que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en ordonnant la fermeture des deux logements concernés. Il n'apparaît, en particulier, pas que cette mesure serait déraisonnable ou disproportionnée par rapport au danger qu'elle entendait prévenir.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.

Dès lors que la partie requérante n'a fait état d'aucun élément de nature à justifier la réduction de ce montant, il y a lieu de faire droit à la demande de la partie adverse et de lui accorder une indemnité de procédure de 700 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
dix-huit janvier deux mille dix-sept par :

MM. Jacques JAUMOTTE,
David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'Etat, président f.f.,
conseiller d'Etat, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Jacques JAUMOTTE.