

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.276 du 4 décembre 2019

A. 222.945/XV-4239

En cause : 1. **KAPINGA** Noëlla,
 2. **l'association sans but lucratif**
 INTERCULTUREL DE PROMOTION ZÉRO FAUTE,
 ayant élu domicile chez
 M^e Laura MERODIO, avocat,
 boulevard Emile de Laveleye 64
 4020 Liège,

 contre :

 la ville de Liège,
 représentée par son collège communal,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Patrick HENRY et
 Florence NATALIS, avocats,
 place des Nations Unies 7
 4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 août 2017, Noëlla KAPINGA et l'association sans but lucratif (ASBL) INTERCULTUREL DE PROMOTION ZÉRO FAUTE demandent, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du bourgmestre de la ville de Liège du 4 août 2017 déclarant inhabitables tous les logements de l'immeuble sis rue Vivegnis, 158 à Liège et ordonnant la cessation immédiate de l'exploitation du lieu accessible au public sis au rez-de-chaussée de cet l'immeuble et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 238.995 du 31 août 2017 a mis hors de cause le bourgmestre de la ville de Liège, ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 novembre 2019.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Marine WILMET, *loco* M^e Laura MERODIO, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Florence NATALIS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 238.995, du 31 août 2017 dans la version donnée par la partie adverse, laquelle n'a pas été contestée par les requérantes. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse conteste l'intérêt à l'action de la seconde requérante. Elle constate que le dossier de pièces joint à la requête ne contient pas ses statuts. Elle prétend ensuite que les statuts ne règlent pas clairement le pouvoir d'agir en justice. Elle doute que la décision d'agir a été prise par des organes régulièrement nommés. Elle s'interroge sur l'application, en l'espèce, de la présomption de mandat *ad litem* établie à l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse ne revient pas sur ces exceptions d'irrecevabilité et s'en remet à la sagesse du Conseil d'État sur ce point.

IV.2. Appréciation

En son article 3, 4°, l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État prévoit que, dans les cas où la partie requérante est une personne morale, celle-ci joint à sa requête une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. L'article 3bis dispose que la requête n'est pas enrôlée lorsque « 1° émanant d'une personne morale, elle n'est pas accompagnée des documents énumérés à l'article 3 ».

L'arrêt n° 238.995 du 31 août 2017 énonce ce qui suit :

« La seconde requérante ne produit pas ses statuts. Elle indique toutefois (pièce n°2) les « données de l'entreprise » tirées du site de la banque carrefour des entreprises, dont le numéro d'entreprise qui permet d'accéder sans difficulté au site de la banque carrefour des entreprises et ainsi aux statuts déposés au greffe du tribunal de commerce le 16 septembre 2016 et publiés aux Annexes du Moniteur belge le 30 septembre 2016.

Le défaut de production des statuts n'empêche donc pas le Conseil d'État d'avoir accès à ceux-ci. Les parties adverses ont d'ailleurs soutenu les avoir consultés. Le défaut de production des statuts ne cause en l'espèce aucun grief. Les conditions de recevabilité ne peuvent être interprétées de manière excessivement formaliste. Le recours n'est pas irrecevable pour ce motif.

Par ailleurs, l'article 19, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que "Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter". Le règlement général de procédure impose toujours la production des statuts coordonnés en vigueur, mais n'exige plus de la personne morale le dépôt de l'acte de désignation de ses organes et la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice en temps utile sauf si cette personne morale n'est pas représentée par un avocat. La présomption que la décision a été prise par l'organe compétent est réfragable. C'est à la partie qui soutient que la décision d'agir n'est pas régulière de l'établir par toute voie de

XV - 4239 - 3/11

droit, c'est-à-dire, de prouver qu'aucun organe n'a agi ou qu'un organe incompétent a décidé d'agir.

En l'espèce, la seconde requérante est représentée par un avocat. les parties adverses se bornent à faire une hypothèse sans alléguer aucun élément de nature à renverser la présomption légale dont la seconde requérante bénéficie. »

Il n'y a pas lieu de se départir de cette appréciation. Le recours est recevable.

V. Moyen unique

V.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un moyen unique « de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate des actes administratifs, des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, des articles 5 à 8 du Code wallon du Logement, de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion auxquels les bâtiments nouveaux doivent satisfaire, du Règlement général sur les installations électriques (RGIE), de l'arrêté royal du 28 juin 1971 déterminant les mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation des installations de distribution de gaz par canalisations, du principe de proportionnalité, de l'excès de pouvoir, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elles estiment que lorsqu'il adopte un arrêté d'inhabitabilité, le bourgmestre ne peut confondre cette police communale générale avec une des autres polices administratives distinctes qui lui sont attribuées, telle la police spéciale du logement, fondée sur les articles 5 à 8 du Code wallon du Logement. Elles rappellent que cette dernière vise le logement qui ne respecte pas les critères minimaux de salubrité fixés par le gouvernement et dont l'occupation met en péril la santé ou la sécurité de ses habitants (art.1.15°), alors que la police générale communale vise le logement à l'origine d'un risque d'incendie mettant en péril la sécurité publique. Selon elles, un risque potentiel pour la sécurité publique n'est, en outre, pas suffisant et il faut que celui-ci soit démontré concrètement en fonction des circonstances de l'espèce pour pouvoir faire application de la police générale communale. Elles affirment que dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le bourgmestre doit prendre « les précautions convenables », ce qui ne lui permet pas de prendre n'importe quelle mesure, et qu'il doit respecter le principe de proportionnalité.

Elles font valoir que l'acte attaqué ne précise nullement qu'il existerait un risque en matière d'incendie et se contente de rappeler l'historique du dossier en citant des rapports du 6 juin et du 3 juillet 2017 du service de la sécurité et de la salubrité publique de la ville, qui ne lui ont pas été communiqués et ne peuvent donc motiver l'acte attaqué. Elles estiment que d'autres rapports du 18 novembre 2014 et 22 novembre 2016 de l'intercommunale d'incendie (IILE) ne sont pas défavorables et observent qu'ils ne mettent eux-mêmes en exergue aucun fait précis et concret qui mettrait en péril la sécurité des habitants du quartier et des visiteurs du débit de boissons. Elles soutiennent que, pour le surplus, ces rapports contiennent des erreurs et imprécisions et ne peuvent fonder l'acte attaqué.

En ce qui concerne « les problèmes de compartimentage et résistance au feu », elles affirment que ces problèmes sont identiques dans les deux rapports de l'IILE précités et que le premier rapport du 18 novembre 2014 a justifié l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité le 15 juin 2015, qui a été levé le 18 mars 2016. Selon elles, ces seuls problèmes n'ont donc pas raisonnablement pu fonder l'acte attaqué, qui est disproportionné par rapport aux manquements reprochés, et, à défaut, elles n'aperçoivent pas pourquoi la partie adverse aurait accepté de lever le premier arrêté d'inhabitabilité sur la base d'une situation identique. Elles estiment que les exigences de l'IILE s'appuient sur les prescriptions de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 relatif à la prévention contre les incendies et de ses annexes, alors que cet arrêté royal ne s'applique, en vertu de son article 1^{er}, qu'aux bâtiments pour lesquels une demande de permis de bâtir a été introduite avant le 26 mai 1995, ce qui n'est pas le cas de l'immeuble litigieux, lequel n'a pas fait l'objet d'un permis de bâtir et n'est donc pas visé par cette norme.

Elles affirment qu'une partie des travaux de compartimentage a déjà été réalisée, ce dont la partie adverse n'a nullement tenu compte dans l'acte attaqué malgré l'information qui lui avait été donnée. Elles produisent une pièce en ce sens. Elles relèvent également que la première requérante a sollicité un délai supplémentaire pour la réalisation des travaux, ce qui a été refusé immédiatement par la partie adverse sans justification, et que l'acte attaqué n'est donc pas motivé adéquatement sur ce point. Elles dénoncent le caractère disproportionné de la mesure adoptée, dès lors que le préjudice qui leur est infligé aurait pu être évité par l'octroi d'un délai supplémentaire et qu'aucun élément ne permettait non plus de craindre un risque imminent qui justifierait la fermeture immédiate de l'immeuble. Elles considèrent que les travaux à réaliser en matière de compartimentage et de résistance au feu ne sont pas clairs et précis, les rapports de l'IILE se contentant d'énumérer les normes en vigueur, et que rien n'est mis en exergue qui permettrait de craindre un risque concret pour la sécurité publique.

En ce qui concerne l'installation de gaz, elles citent l'article 48 de l'arrêté royal du 28 juin 1971 déterminant les mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation des installations de distribution de gaz par canalisations, selon lequel : « À l'ouverture du compteur, le distributeur de gaz s'assure que les installations intérieures sont étanches à la pression de distribution. De plus, s'il s'agit d'une installation ou partie d'installation neuve, le distributeur exigera de l'installateur une attestation de conformité de l'installation aux prescriptions des normes NBN correspondantes en vigueur ». Elles relèvent qu'aucune périodicité n'est imposée dans les contrôles et que, comme déjà exposé, il ne peut pas être exigé n'importe quelle mesure non prévue par les lois et règlements. Elles ajoutent qu'en l'espèce, aucun risque n'était à craindre puisque l'installation de gaz avait été contrôlée le 5 juin 2015 par un organisme accrédité à contrôler le respect des normes NBN D51-003/4 et qu'un entretien avait même eu lieu le 17 novembre 2016, ce qu'elles établissent par des pièces. Elles rappellent que, d'ailleurs, l'arrêté d'inhabitabilité du 15 juin 2015 fondé notamment sur l'absence de conformité de l'installation de gaz a été levé dès le 13 juillet 2015, ce qui atteste bien que la partie adverse n'a plus identifié de risque pour la sécurité publique à partir de ce moment.

Elles soutiennent, en ce qui concerne « l'éclairage de sécurité, les extincteurs, détecteurs incendie, signalisation par pictogrammes », qu'il s'agit d'éléments mineurs de prévention de l'incendie, qui ne peuvent nullement justifier une mesure aussi sévère que la fermeture d'un immeuble, d'autant plus que la première requérante a acheté des extincteurs, ce dont l'acte attaqué ne tient nullement compte.

Elles concluent que le choix de la mesure n'était pas raisonnablement justifié et qu'aucun élément ne permet d'établir que la sécurité publique serait mieux préservée par la mesure radicale qu'est la fermeture de l'immeuble. Elles ajoutent que le débit de boissons a été jugé conforme aux exigences de l'AFSCA en novembre 2016.

Dans leur mémoire en réplique et leur dernier mémoire, elles s'en réfèrent à la requête.

V.2. Appréciation

Les mesures de police administrative qui ont été adoptées, depuis 1994, à propos de l'immeuble concerné reposent, d'une part, sur les constats effectués par

le département de la police administrative et de la sécurité publique de la ville de Liège (SSSP) et, d'autre part, sur les rapports établis par l'Intercommunale d'incendie de Liège et environs (IILE), lesquels visent spécifiquement la protection contre l'incendie.

L'acte attaqué se fonde, quant à lui, sur les rapports de l'IILE. Sa motivation est explicite à cet égard et précise que la décision se fonde sur le contrôle effectué par cet organisme le 22 novembre 2016 « nonobstant l'arrêté pris dans l'intervalle pour d'autres motifs le 15 juin 2015, puis levé partiellement le 18 mars 2016 ».

Ce faisant, la partie adverse a exercé ses compétences de police générale sans confusion avec la police spéciale du logement. Les incendies constituent par définition un risque pour la sécurité publique et leur prévention relève des compétences de police administrative des communes en vertu de l'article 135, § 2, 5°, de la Nouvelle loi communale.

Dans le rapport du 18 novembre 2014, l'IILE a identifié un certain nombre de manquements qui ont été portés à la connaissance des requérantes et suivis par un courrier du bourgmestre du 7 décembre 2014, enjoignant d'y donner suite pour le 1^{er} juin 2015. Dans son rapport complémentaire du 22 novembre 2016, l'IILE constate que des rapports de contrôle des installations de gaz et d'électricité lui ont bien été transmis, ainsi que des factures relatives à l'entretien de deux convecteurs individuels au gaz et au remplacement d'un autre. Ce rapport énumère les éléments nécessitant des moyens de protection à mettre en place ou à améliorer et vise notamment le compartimentage, spécialement en ce qui concerne la toiture, le plafond du café, les blocs-porte devant séparer le sous-sol du reste du bâtiment et marquer le passage vers des volumes contigus, certaines autres parois intérieures et les accès intérieurs aux logements. Il vise également la résistance au feu des aménagements intérieurs des locaux accessibles au public, ainsi que divers autres moyens de protection (éclairage de sécurité, extincteurs, signalisation par pictogrammes, détecteurs de fumée). S'agissant des installations de gaz, le rapport précise qu'elles doivent être re-contrôlées et qu'une copie du rapport devra être transmise dès que possible. Il ajoute que des contrôles périodiques doivent être effectués en ce qui concerne l'installation électrique (5 ans), les installations au gaz (2 ans), les extincteurs (tous les ans) et que les installations au gaz doivent être entretenues chaque année par un installateur habilité, le tout étant consigné dans un carnet tenu à la disposition des services d'inspection.

C'est au regard de ce constat que l'administration communale a préconisé, dans son rapport du 6 décembre 2016, l'adoption d'un nouvel arrêté d'inhabitabilité, ce qui a été porté à la connaissance de la première requérante afin qu'elle fasse valoir ses observations.

Les requérantes ne peuvent être suivies lorsqu'elles soutiennent que le rapport de contrôle de l'IILE du 22 novembre 2016 est « favorable », alors qu'il identifie une série de mesures restant à mettre en œuvre. Les lacunes ainsi identifiées ne concernent pas des éléments « mineurs » de protection contre l'incendie, dès lors que les problèmes qui subsistent touchent non seulement à l'éclairage de sécurité, aux extincteurs, aux détecteurs d'incendie et à la signalisation par pictogrammes - éléments dont certains peuvent s'avérer décisifs en cas de sinistre -, mais également à l'utilisation, pour des éléments structurels de l'immeuble, de matériaux présentant une résistance suffisante au feu.

Les requérantes n'étaient pas leur argument selon lequel le rapport de l'IILE ferait une application pure et simple des normes prévues par l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments doivent satisfaire, arrêté dont le champ d'application ne vise pas un immeuble ancien tel que le sien. Les rapports de l'IILE définissent les mesures à prendre en l'espèce et ils se réfèrent aux annexes à cet arrêté pour préciser quelles sont les exigences techniques requises. Pour le surplus, elles mettent en doute la pertinence ou la nécessité des mesures qui sont ainsi préconisées dans le rapport de l'IILE, qu'elles n'ont cependant pas contesté en 2014, mais elles ne produisent aucun élément qui permettrait au Conseil d'État de remettre en cause l'appréciation de cet organisme spécialisé.

Il ressort du dossier administratif, en particulier de rapports de l'IILE datant des 16 septembre 2009 et 12 mars 2010, que certains travaux ont été effectués par la première requérante et notamment le placement d'une porte résistante au feu entre la cuisine du café et le hall privé, ce qui avait amené à conclure qu'il n'y avait plus de remarques concernant la sécurité incendie de l'immeuble pour autant que celui-ci fasse l'objet d'une occupation unifamiliale. Dès ce moment, les rapports de l'IILE ont mis en évidence le risque particulier au niveau de la toiture et la nécessité de précautions complémentaires si des logements étaient occupés au deuxième étage. Les requérantes ne contestent pas que par la suite, les étages ont été affectés à des logements distincts et que, comme le précise le rapport de l'IILE du 18 novembre 2014 relatif à l'immeuble de logements (réf. : SSSP/23266), l'immeuble se compose actuellement de neuf logements, dont deux restent frappés d'inhabitabilité par l'arrêté du 15 juin 2015. Or, elles ne démontrent pas avoir

concrétisé les mesures prescrites dans les rapports de l'IILE des 18 novembre 2014 et 22 novembre 2016 en ce qui concerne le compartimentage et la résistance au feu des éléments qui y sont visés.

Par ailleurs, la demande de délai supplémentaire introduite par la première requérante dans son courrier du 6 juin 2017 a pu être écartée par la partie adverse pour les motifs qui sont énoncés dans l'acte attaqué. Cette demande ne comportait aucune pièce de nature à étayer les affirmations de la première requérante, par exemple des photos, devis ou bons de commande. Les requérantes ne produisent du reste aucune de ces pièces dans le cadre de la présente procédure, la seule attestation déposée concernant la porte coupe-feu placée en janvier 2010. L'historique du dossier montre que la première requérante a obtenu de très longs délais pour mettre l'immeuble en conformité avec les exigences des services spécialisés et que les travaux réalisés l'ont été en relation avec des mesures de contrainte. Il ne peut pas être reproché à l'autorité administrative d'adopter, après de tels délais et des avertissements successifs, une mesure d'interdiction justifiée par des carences persistantes.

La circonstance que l'arrêté d'inhabitabilité adopté le 15 juin 2015 a été levé partiellement le 18 mars 2016, après le constat de la mise en ordre des installations de gaz, n'établit pas, en soi, la disproportion ou le défaut de motivation de l'acte qui fait l'objet du présent recours. Les motifs de ces décisions n'étaient qu'en partie similaires à ceux de la présente mesure. S'il est vrai que l'attitude de l'administration peut être difficile à comprendre pour l'administré en raison de la succession de mesures apparemment contradictoires, il n'en demeure pas moins qu'après avoir levé partiellement une interdiction antérieure, l'autorité peut décider d'user à nouveau de mesures de contrainte en fonction d'un risque persistant que le propriétaire ne peut pas ou ne veut pas prévenir efficacement. Le risque d'incendie est inhérent au défaut de réalisation des travaux structurels qui sont nécessaires dès lors que l'immeuble est divisé en logements séparés.

S'agissant des attestations de conformité, il résulte des pièces du dossier administratif que des contrôles effectués en décembre 2014 (gaz) et juin 2015 (électricité) ont donné lieu à des constats de non-conformité, mais que par la suite - concomitamment à l'adoption de l'arrêté d'inhabitabilité du 15 juin 2015 -, la première requérante a déposé, d'une part, un rapport de contrôle de l'installation au gaz datant du 5 juin 2015 et, d'autre part, un rapport de contrôle de l'installation électrique datant du 18 septembre 2015, qui sont satisfaisants. Un entretien des installations de gaz a eu lieu en novembre 2016. Le rapport de l'IILE en date du 22 novembre 2016 indique la nécessité d'un nouveau contrôle des installations au

gaz. Par ailleurs, le courrier de la première du 6 juin 2017 annonce une attestation jointe en annexe, mais selon la partie adverse, cette annexe n'était pas jointe à la lettre. La seule attestation déposée dans le cadre de la présente procédure est celle du 5 juin 2015.

Les règlements communaux des 17 octobre 1994 et 21 avril 2001 dont la partie adverse fait état dans ses écrits de procédure imposent, pour les logements, la production d'attestations de conformité des installations électriques tous les 5 ans et des installations de gaz tous les 2 ans, et, pour les lieux accessibles au public, la production d'attestations de conformité des installations électriques tous les ans et des installations au gaz tous les 3 ans. Au regard de ces dispositions, les attestations produites par la première requérante et datant respectivement de juin 2015 (gaz) et septembre 2015 (électricité) étaient partiellement périmées au moment de l'adoption de l'acte attaqué.

L'acte attaqué ne comporte cependant aucune mention claire des obligations méconnues par la première requérante à cet égard. Ni ces règlements, ni la péremption des attestations antérieurement produites, ne sont en effet mentionnés dans la motivation de l'acte attaqué. Il ne peut dès lors être tenu compte de ces éléments en tant que motifs de celui-ci.

Toutefois, cette péremption n'apparaît pas comme un motif nécessaire de la décision, dès lors que l'interdiction prononcée repose sur le défaut de réalisation des mesures énoncées dans les rapports de l'IILE des 18 novembre 2014 et 22 novembre 2016. Comme il vient d'être exposé, ce motif suffit à procurer un fondement légalement admissible à l'acte attaqué.

Le moyen unique n'est dès lors pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

La suspension de l'exécution de la décision du bourgmestre de la ville de Liège du 4 août 2017 déclarant inhabitables tous les logements de l'immeuble sis rue Vivegnis, 158, à Liège et ordonnant la cessation immédiate de l'exploitation du lieu accessible au public sis au rez-de-chaussée de cet immeuble, ordonnée par l'arrêt n° 238.995 du 31 août 2017, est levée.

Article 3.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatre décembre deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Luc DONNAY,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT