

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.076 du 23 juillet 2020

A. 229.959/VI-21.686

En cause : **LEJEUNE Jacques**,
ayant élu domicile
rue Linette 29
4122 Neupré (Plainevaux),

contre :

1. Le bourgmestre de la ville de Liège,
2. La ville de Liège,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques DE BOECK, avocat,
avenue Rogier 17
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 janvier 2020, Jacques LEJEUNE demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « [l]a décision du Bourgmestre du 13 novembre 2019 portant la référence : SSSP/23715/QD/mdf » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision. Cette décision abroge l'arrêté du 28 novembre 2017 frappant d'inhabitabilité l'immeuble sis quai Saint-Léonard n° 16 c à 4000 Liège, sauf pour ce qui concerne l'appartement 1B.

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et 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.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Yves Delval, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État et de l'article 93 du règlement général de procédure.

Il est fait application de l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite et des arrêtés royaux des 4 et 18 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal n° 12 précité, le président de la VI^e chambre a décidé de traiter l'affaire précitée sans audience publique, pour autant que les parties soient d'accord.

Les parties ont donné leur accord pour que l'affaire soit traitée sans audience publique.

Une ordonnance n° 1331-F du 2 juillet 2020 a fixé les règles procédurales applicables à l'examen du présent recours.

Les parties ont déposé des notes complémentaires ainsi que des dernières observations.

M. Yves DELVAL, auditeur au Conseil d'État, a émis un avis écrit, conforme au présent arrêt.

À la suite de la communication de cet avis aux parties, les débats ont été clos et l'affaire a été mise en délibéré.

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 utiles à l'examen du recours

1. Le requérant est le propriétaire de l'appartement 1B dans un immeuble à appartements sis au n° 16 c du quai Saint-Léonard à 4000 Liège. Il s'agit d'un immeuble de douze étages et chaque niveau comprend deux appartements.

2. Le 30 décembre 2009, l'immeuble fait l'objet d'un rapport établi par l'Intercommunale d'incendie de Liège et environs (ci-après : « IILE »). Il y est fait état de divers manquements concernant le compartimentage (pour chaque aile du sous-sol, les gaines techniques verticales et le local poubelles), le chauffage, l'installation au gaz, l'électricité, l'éclairage de sécurité, la signalisation, les moyens de lutte contre l'incendie, la détection, la résistance au feu et les contrôles périodiques. Le rapport mentionne déjà, à titre de « conseils », que « [p]our une sécurité des habitants de l'immeuble en cas d'incendie, nous vous suggérons l'installation d'un bloc-porte Rf ½ h à l'entrée de chaque logement et l'installation d'un exutoire de fumée pour une évacuation des fumées dans la cage d'escalier ».

3. Les 26 mars et 24 août 2012, l'immeuble fait l'objet de nouveaux rapports de l'IILE qui relèvent que certains travaux demandés ont été réalisés et que les points suivants restent en suspens : installation au gaz, électricité, compartimentage (pour chaque aile du sous-sol, les gaines techniques verticales et le local poubelles).

4. Le 7 mars 2016, l'IILE transmet un nouveau rapport au bourgmestre. Il y est constaté qu'« aucune des prescriptions reprises dans [le] rapport du 24 août 2012 [...] n'a été suivie, à l'exception du compartimentage du local poubelles ». Par ailleurs, il est suggéré d'imposer, sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale, des points qui n'apparaissent pas dans les rapports précédents, dont le compartimentage de l'ensemble de la cage d'escalier, du local technique (machinerie ascenseur) et de la partie logement vis-à-vis de la partie commerciale (point 4.1). Il est notamment requis que « tout accès intérieur à ces locaux ou volumes se fera par un bloc-porte ou portillon EI30 (Rf ½ h) ». Au point 4.2 du rapport, intitulé « Résistance au feu (Rf) », il est précisé que « [t]ous les éléments et portes résistants au feu seront mis en œuvre conformément aux dispositions des articles 2.1 et 2.2 de l'annexe 1 de l'arrêté royal du 07 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire », que « les portes résistantes au feu devront être placées conformément aux conditions de placement sur la base desquelles elles ont obtenu leur classement en matière de résistance au feu » et qu'« elles devront être placées par des placeurs certifiés par l'ISIB ou organisme équivalent ». Le point 4.3. prévoit le placement d'un « exutoire de fumée » au sommet de la cage d'escalier intérieure.

5. Par un courrier du 14 juillet 2017, le bourgmestre demande à l'IILE de « motiver, de façon circonstanciée, les prescriptions/recommandations contenues dans le rapport [du 7 mars 2016], plus particulièrement lorsqu'elles ne sont pas

exigibles en vertu de la réglementation en vigueur (compartimentage et exutoire de fumée) ».

6. Par un courrier du 4 août 2017, l'IILE justifie, comme il suit, les nouvelles prescriptions contenues dans le rapport du 7 mars 2016, relatives au compartimentage et à l'exutoire de fumée :

« Suite à votre courrier du 14 juillet 2017 relatif à l'immeuble repris en objet, nous vous informons que les moyens préconisés aux points [...] 4.1 et 4.3 de notre rapport du 7 mars 2016 nous paraissent justifiés :

Compte tenu que les étages sont desservis par une seule cage d'escalier, que cette cage d'escalier constitue la voie d'évacuation préférentielle des occupants des logements en cas d'incendie mais aussi la voie de pénétration préférentielle dans le bâtiment par les services de secours pour atteindre le foyer et opérer les sauvetages,

Compte tenu qu'il existe une deuxième possibilité d'évacuation à l'aide des services de secours et de leur matériel pour les logements en façade avant, que cette possibilité est toutefois difficile pour les logements situés au-delà du 3^{ème} étage, que cette deuxième possibilité d'évacuation n'existe pas pour des logements situés à l'arrière du bâtiment,

Compte tenu que cette deuxième possibilité constitue un dernier recours vu le peu d'ergonomie et de sécurité qu'elle offre au regard d'un escalier intérieur, et qu'elle ne peut être mise en œuvre qu'au terme d'un délai d'intervention des services de secours,

Compte tenu que le risque de naissance d'un incendie est principalement localisé dans les logements, les sous-sols de rangement et dans les locaux techniques,

Compte tenu que la cinétique d'un incendie dans ce type de locaux est rapide, et que les matériaux d'ameublement dégagent en grande quantité des produits de pyrolyse toxiques, opaques et combustibles,

Compte tenu qu'il résulte de phénomènes physiques bien connus que la propagation d'un incendie dans des espaces en hauteur formant cheminée est extrêmement rapide,

Compte tenu que l'absence de possibilité d'évacuation de fumées au sommet de la cage d'escalier y aura pour conséquence une accumulation de gaz de combustion et des fumées chaudes issues d'un incendie à un niveau quelconque, engendrant par convection de ces gaz chauds un risque de propagation de l'incendie aux niveaux supérieurs, rendant la cage d'escalier difficilement praticable pour les personnes évacuant de par les gaz toxiques et les fumées opaques y présents, et difficilement praticables pour les services de secours de par la chaleur y régnant,

Compte tenu que l'expérience montre les bénéfices tant pour les personnes et les biens d'une protection accrue des cages d'escalier et met en évidence les difficultés d'évacuation et d'intervention dans les immeubles dont la cage d'escalier est insuffisamment protégée, qu'il convenait dès lors de protéger au mieux la cage d'escalier intérieure, les gaines techniques verticales et les locaux techniques,

Compte tenu de la charge calorifique présente au sous-sol, qu'un incendie en sous-sol est de par sa configuration difficilement accessible aux services de secours et que dès lors les opérations d'extinction sont plus longues ; qu'il en résulte un dommage plus grand pour les éléments de structure situés au sous-sol et que la stabilité de l'ensemble du bâtiment peut être compromise, qu'il convenait dès lors de limiter l'ampleur et la sévérité d'un incendie au sous-sol en le divisant en deux compartiments résistant au feu.

Enfin, nous vous rappelons que le compartimentage résistant au feu des parties de l'immeuble à vocation commerciale est exigé par le Règlement Communal de Sécurité et de Police relatif aux lieux accessibles au public, et que, sous réserve de la date de construction du bâtiment, ces moyens de préventions sont exigés par l'article 109 du règlement sur les bâtisses et les logements ».

7. Par un arrêté du bourgmestre du 28 novembre 2017, l'immeuble est déclaré « inhabitable en sa globalité ». L'arrêté est fondé sur les articles 133, alinéa 2 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale et motivé de la manière suivante :

« 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 publiques ; que cette compétence concerne plus particulièrement la prévention des accidents et fléaux calamiteux tels que les incendies et les explosions ;

Considérant par ailleurs que la jurisprudence a donné une acception très large à la notion de sécurité publique ; qu'ainsi le droit pour l'autorité communale de prendre une mesure de police administrative ne s'exerce pas seulement dans les lieux publics ou en bordure de la voie publique mais partout où la sécurité est menacée ;

Attendu qu'il ressort des constatations effectuées dans l'immeuble sis quai Saint-Léonard n° 16 à 4000 Liège que celui-ci constitue un trouble à la sécurité publique ; en effet, la conformité du bâtiment sur le plan de la prévention des incendies n'est pas garantie ce qui induit une menace d'incendie et d'explosion avec les conséquences dévastatrices qui peuvent en résulter pour le voisinage ;

Considérant que la gestion de l'immeuble concerné a été confiée par l'association des copropriétaires au syndic [J.B.] [...]

Attendu que pour faire cesser le trouble décrit ci-dessus, il avait été prescrit aux copropriétaires, par l'intermédiaire du syndic, de remédier aux manquements émis par le Département Prévention de la Zone de secours LIÈGE ZONE 2 IILE-SRI ;

Attendu qu'il leur était demandé de produire, dans un délai raisonnable, un rapport favorable de ce Département attestant de la mise en conformité de l'immeuble concerné sur le plan de la prévention des incendies ;

Attendu qu'à l'échéance du délai prescrit, le document n'a pas été produit ;

Attendu que, par courrier recommandé du 10 octobre 2017, le syndic a été informé de l'imminence de la prise d'un arrêté d'inhabitabilité sur l'immeuble dans sa globalité, du fait qu'il n'avait pas été réservé un suivi adéquat à des prescriptions en matière de sécurité publique ;

Attendu que ce même courrier prescrivait au syndic d'informer toutes les personnes concernées, copropriétaires et occupants des logements, de l'imminence de la mesure à intervenir, plus particulièrement par le biais de l'affichage d'un avis à l'endroit approprié dans l'immeuble ;

Attendu qu'un délai de 21 jours a été laissé aux intéressés pour faire connaître d'éventuelles remarques et/ou demander à être entendus ;

Attendu que ce délai est échu sans que personne ne se soit manifesté ».

L'article 3 de l'arrêté prévoit que la levée de ce dernier « est subordonnée à la présentation d'un rapport favorable du Département prévention de la Zone de secours Liège 2 IILE-SRI ».

Cet arrêté ne semble pas avoir fait l'objet d'un recours.

8. Le 24 septembre 2019, l'IILE établit un nouveau rapport duquel il ressort que la plupart des travaux demandés ont été réalisés, que seul le compartimentage de la cage d'escalier reste en suspens, que des nouvelles portes résistantes au feu ont toutefois été placées à l'entrée de la plupart des logements, « seul l'appartement 1B (16C/11) ne dispos[ant] pas d'une porte résistante au feu ». L'IILE émet, en conséquence, un « avis favorable à l'exploitation des logements de l'immeuble dans son état actuel à l'exception du logement 1B ».

9. Par un arrêté du 13 novembre 2019, le bourgmestre abroge son arrêté précité du 28 novembre 2017 frappant d'inhabitabilité l'immeuble « sauf pour ce qui concerne l'appartement 1B ». Cet arrêté est fondé sur les articles 133, alinéa 2 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale et motivé par référence au rapport partiellement favorable du 24 septembre 2019 qui y est annexé. Selon l'article 1^{er} de l'arrêté, « [l]es dispositions de l'arrêté de police du 28 novembre 2017 précité restent de stricte application pour l'appartement 1B ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant par pli recommandé du 15 novembre 2019.

10. Par un courrier du 18 novembre 2019, le requérant demande au bourgmestre de revoir son arrêté. Ce dernier répond par un courrier circonstancié daté du 20 décembre 2019, qui, selon les déclarations du requérant, a été envoyé le 15 janvier 2020.

IV. Mise hors de cause de la première partie adverse

La décision attaquée a été adoptée par le bourgmestre en sa qualité d'organe de la ville de Liège. Partant, seule la ville doit être désignée comme partie adverse et le bourgmestre doit être mis hors de cause.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le recours est manifestement non fondé.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant expose ce qui suit :

« Exposé des moyens quant au fond

1. Le rapport des pompiers du 4 août 2017 précise que : "sous réserve de la date de construction du bâtiment, ces moyens de préventions sont exigés par l'article 109 du règlement sur les bâtisses et les logements".
2. L'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention d'incendie (norme supérieure modifiée par l'arrêté royal du 19 décembre 1997) ne porte que sur les bâtiments à construire.
3. Le bâtiment en question ayant fait l'objet de l'acte de base du 19 mai 1969 [...], les moyens de prévention exigés faisant l'objet de l'arrêté litigieux du 13 novembre 2019 sont illégaux.
4. Le rapport du 4 août 2017 fait mention des points [...] 4.1 et 4.3 du rapport du 7 mars 2016 [...], et non du point 4.2 intitulé "Résistance au feu (Rf)", la réclamation concernant précisément l'obligation de portes coupe-feu.
5. Dans le rapport des pompiers du 4 mars 2017 les moyens préconisés ne "paraissent justifiés" que "pour des logements situés au-delà du 3^{ième} étage" alors que l'appartement en question (1B) est au 1^{er} étage.
6. Le 13 juin 2019, le requérant a rappelé au Service des pompiers que l'immeuble est antérieur à l'AR du 7 juillet 1994 [...].
7. Dans son rapport du 24 septembre 2019 [...], le service des pompiers n'a pas tenu compte de ce que l'immeuble en question est antérieur à l'AR du 7 juillet 1994 [...] ».

Dans sa note complémentaire, le requérant fait, pour la première fois, grief à l'acte attaqué de ne pas être « conforme » au nouveau règlement communal du 25 juin 2018 relatif à la prévention des incendies et des explosions, lequel s'applique, selon lui, à sa partie d'immeuble. Il soutient qu'il ne faut pas faire preuve d'un excès de formalisme et précise que le moyen est pris de la « violation du principe général de bonne administration, violation de l'article 135, §2, de la

nouvelle loi communale, excès ou détournement de pouvoir, etc... » et que l'acte attaqué viole l'article 39 de l'arrêté royal du 7 décembre 2016 modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, dès lors que cette disposition limite le champ d'application de l'annexe 3 de cette réglementation aux bâtiments nouveaux. Il ajoute que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 dispose lui-même que « les spécifications techniques contenues dans les annexes du présent arrêté sont d'application [...] aux bâtiments à construire ». Pour la première fois, dans sa note complémentaire, le requérant reproche au bourgmestre d'avoir attendu qu'il ait introduit la présente requête pour répondre, par un courrier recommandé du 15 janvier 2020, aux différentes observations qu'il a pu faire valoir dans le cours de la procédure administrative. Il répète que, dans son rapport du 4 août 2017, l'IILE a supprimé le point 4.2 intitulé « Résistance au feu (Rf) » qui concerne « précisément l'obligation de portes coupe-feu ». Il souligne encore que « la porte de l'appartement a été remplacée en 1999 pour le prix de 50.000 BEF » et qu'« il s'agit d'une excellente porte ».

Dans des dernières observations, le requérant précise faire grief à l'acte attaqué de ne pas tenir compte « de l'article 3 du règlement communal du 25 juin 2018, selon lequel le bâtiment est visé par l'arrêté royal du 7 juillet 1994 en ce que celui-ci ne lui est pas applicable, puisqu'il ne concerne que les "bâtiments nouveaux" ».

VI.2. Appréciation

Le requérant critique tout d'abord l'acte attaqué en ce qu'il imposerait le respect de prescriptions prévues par l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, alors que cet arrêté n'est applicable qu'aux nouvelles constructions, ce que confirmerait le nouveau règlement communal du 25 juin 2018 relatif à la prévention des incendies et des explosions, auquel devait se conformer l'acte attaqué.

Contrairement aux affirmations du requérant, l'acte attaqué ne fait pas grief à l'appartement du requérant de ne pas être conforme aux prescriptions de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 précité. L'arrêté d'inhabitabilité attaqué est fondé sur l'article 133, alinéa 2, et sur l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale. Cette dernière disposition confie notamment aux communes le soin de prévenir, par les précautions convenables, les accidents et fléaux calamiteux tels que les incendies. En l'espèce, la demande de placer des blocs-portes Rf ½ h à l'entrée de chaque logement de l'immeuble est justifiée, dans le rapport établi le 4 août 2017 par l'IILE,

compte tenu du risque de propagation rapide d'incendies dans la seule cage d'escalier qui dessert les douze étages de l'immeuble et constitue la voie préférentielle d'évacuation du bâtiment par ses occupants et de pénétration par les services de secours. Si le rapport du 7 mars 2016 renvoie à l'arrêté royal du 7 juillet 1994, c'est uniquement à titre de recommandations pour préciser les conditions et règles de l'art suivant lesquelles ces blocs-portes Rf devront être placés. L'arrêté d'inhabitabilité du 28 novembre 2017 auquel renvoie l'acte attaqué « pour ce qui concerne l'appartement 1B » se fonde, quant à lui, expressément sur l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale pour exiger le placement de portes Rf à l'entrée de chaque logement, au vu de la situation particulière de l'immeuble décrite par l'IILE dans son rapport du 4 août 2017.

Le requérant soutient ensuite que le rapport du 4 août 2017 mentionne uniquement les points 4.1 et 4.3 du rapport du 7 mars 2016, et non plus le point 4.2 qui concerne précisément la « Résistance au feu (Rf) ». Il semble en déduire que le rapport du 4 août 2017 n'exigerait plus le placement de portes coupe-feu à l'entrée de chaque appartement.

Le requérant perd manifestement de vue que le point 4.1 du rapport du 7 mars 2016 qui a trait au compartimentage de la cage d'escalier recommande expressément de prévoir des blocs-portes Rf ½ h à l'entrée de chaque logement pour accéder au volume de la cage d'escalier, alors que le point 4.2. concerne uniquement les conditions et règles de l'art auxquelles les éléments et portes résistants au feu doivent répondre.

Le requérant fait enfin valoir que le rapport du 4 août 2017 ne paraît justifier le placement de blocs-portes Rf que pour les logements situés au-delà du troisième étage, alors que son appartement est situé au 1^{er} étage de l'immeuble.

Même s'il mentionne des difficultés d'accès des services de secours et de leur matériel à partir du troisième étage, force est de constater que le rapport du 4 août 2017 fait état du risque de propagation rapide d'incendies par la cage d'escalier dans son ensemble, pour justifier le compartimentage de celle-ci à tous les niveaux.

Pour la première fois, dans sa note complémentaire, le requérant reproche au bourgmestre d'avoir attendu qu'il introduise le présent recours pour répondre aux différentes observations qu'il a fait valoir dans le cours de la procédure administrative. Le grief tiré, semble-t-il, d'un défaut de motivation formelle est nouveau, tardif et partant irrecevable.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VII. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.

Dans ses dernières observations, le requérant demande « s'il y échet » que l'indemnité de procédure et les frais soient mis à la charge de la partie adverse, étant donné que « le courrier recommandé du bourgmestre daté du 20.12.2019 [...] a, en réalité, été envoyé par recommandé au requérant...le 15.01.2020, alors que le délai de 60 jours était déjà expiré et que le requérant avait introduit sa requête le 13.01.2020 et qu'il avait déjà effectué le paiement de 220 € le 15.01.2020 [...] ».

Le courrier du 20 décembre 2019 en question répond à la lettre du 18 novembre 2019 par laquelle le requérant demandait au bourgmestre de revoir son arrêté, se référant aux courriers qu'il lui avait déjà adressés avant l'adoption de l'acte attaqué. La seule circonstance que le bourgmestre n'ait pas répondu à la lettre du requérant avant l'échéance du délai de recours n'est pas de nature à justifier que les dépens soient mis à la charge de la partie adverse, ce d'autant que le requérant ne s'est pas désisté de son recours après avoir eu connaissance de la réponse du bourgmestre et qu'il persiste dans sa thèse jusqu'au dépôt de ses ultimes observations.

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, à la charge du requérant.

Pour les mêmes raisons, les autres dépens doivent également être mis à la charge du requérant.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le bourgmestre de la ville de Liège est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le 23 juillet 2020 par :

Florence PIRET
Vincent DURIEUX

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

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Florence PIRET.