

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 251.826 du 12 octobre 2021

A. 232.693/VI-21.961

En cause : **1. ZATALOVSKI Tom,**
 2. ZATALOVSKI Elliot,
 3. ZATALOVSKI Dan,
 ayant tous élu domicile chez
 M^e Stéphane NOPERE, avocat,
 boulevard de la Woluwe 62
 1200 Bruxelles,

contre :

1. la ville de Liège
 représentée par son collège communal,
2. le bourgmestre de la ville de Liège,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
 place des Nations Unies 7
 4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 janvier 2021, Tom Zatalovski, Elliot Zatalovski et Dan Zatalovski demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté pris le 14 décembre 2020 par le bourgmestre de la ville de Liège par lequel il décrète inhabitable l'immeuble sis boulevard d'Avroy, n° 13 à 4000 Liège » et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

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. Lionel Renders, 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.

Par une ordonnance du 9 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 octobre 2021 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Clément Reygaerts, *loco* M^e Stéphane Nopere, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Nathalie Van Damme, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Exposé des faits utiles

1. Les requérants sont, depuis l'année 2015, propriétaires d'un ensemble immobilier sis boulevard d'Avroy, 13 à 4000 Liège.

Cet ensemble comprend un immeuble à rue de plusieurs niveaux (R+7) et un immeuble en arrière-zone (R+2) avec parking.

2. Le 17 avril 2012, le département de la prévention de l'Intercommunale d'incendie de Liège et environs (IILE) établit, à la suite d'une visite du 15 février 2012, un rapport de sécurité incendie concernant le bâtiment situé en partie avant (R+7), à la suite de l'introduction d'une demande de modification d'affectation du bâtiment existant en hébergement touristique (type appart-hôtel).

Le rapport fait état de plusieurs mesures à mettre en œuvre : éléments structurels devant présenter une résistance au feu (Rf) de 1h, isolation de la toiture, compartimentage de plusieurs locaux ou volumes avec parois devant présenter un degré Rf de 1h et bloc-portes devant présenter un degré de Rf de 1/2h, deux évacuations de secours distinctes à prévoir, exutoire de fumée à installer au sommet de la cage d'escalier, aménagements intérieurs (faux plafonds et matériaux pour le

revêtement de parois) devant présenter une stabilité au feu de 1/2h ou une réaction au feu conforme à la réglementation en vigueur, chauffage et installation électrique à contrôler, éclairage de sécurité à installer, installation d'un ascenseur conforme (résistance au feu, ventilation suffisante, détection incendie, accessibilité), signalisation par pictogrammes à prévoir, système généralisé de détection automatique des incendies à installer, système d'alerte non équivoque à prévoir, extincteurs à installer, etc.

3. Le 17 mai 2019, l'IILE visite, à la demande des services de la partie adverse, l'ensemble immobilier litigieux, en présence d'un représentant des propriétaires. Un rapport est établi le 23 juillet 2019. Il est transmis au premier requérant et au service sécurité et salubrité publiques (SSP) de la partie adverse.

Le rapport énumère les « moyens de prévention à mettre en œuvre selon la réglementation » dans les termes suivants :

- pour l'immeuble à rue (R+7) – point 5.1, il est constaté qu'« aucune des prescriptions reprises dans [le] rapport du 17 avril 2012 (cf. annexe) n'a été suivie » et qu'il convient de se conformer à ce dernier;
- pour l'immeuble en partie arrière (R+2) – point 5.2, il est fait état de plusieurs mesures à mettre en œuvre : évacuation et sorties de secours à dégager, compartimentage du local de chaufferie et des locaux techniques avec des parois devant présenter une résistance au feu (Rf 1h) et des blocs-portes ou portillons (Rf 1/2h), installations électriques et système de chauffage à contrôler, signalisation par pictogrammes à prévoir, éclairage de sécurité à installer, etc.
- Pour le parking - point 5.3, plusieurs mesures à mettre en œuvre sont également mentionnées : ouverture manuelle de la porte de parking constituant la seule voie d'évacuation, différents éléments et compartimentage du parking devant présenter une résistance au feu conforme à la réglementation, deux extincteurs à installer, installation électrique à contrôler, éclairage de sécurité à prévoir.

Le rapport fait encore mention d'une mesure complémentaire à mettre en œuvre pour l'immeuble à rue (R+7) – point 6.1 : munir chaque cage d'escalier d'une « colonne sèche » en acier et installer des vannes et demi-raccords à chaque niveau.

Il est également précisé, sous un point 7, que des « contrôles périodiques » doivent être réalisés concernant les installations électriques de chaque logement et des communs, les installations d'alerte-alarme et de détection

automatique d'incendie, le matériel de lutte contre l'incendie, les installations de gaz, les ascenseurs, les blocs-portes résistants au feu, les exutoires de fumées au sommet des cages d'escalier, lesquels doivent être consignés dans un carnet tenu à la disposition des autorités compétentes.

Le rapport conclut comme il suit :

«

8.1. Immeuble à rue

Nous estimons que les points 5.1, 6.1 et 7 repris dans le présent rapport doivent faire l'objet du suivi nécessaire.

Dans l'attente, nous considérons que la sécurité incendie de l'immeuble à rue est défavorable.

Dans l'hypothèse où la finalité du bâtiment venait à changer – destination autre que l'appartement-hôtel - , nos services seraient consultés à nouveau.

8.2. Immeuble en partie arrière

Nous estimons que les points 5.2 et 7 repris dans le présent rapport doivent faire l'objet du suivi nécessaire.

Dans l'attente, nous considérons que la sécurité incendie de l'immeuble en partie arrière est défavorable.

8.3. Parking

Nous estimons que les points 5.3 et 7 repris dans le présent rapport doivent faire l'objet du suivi nécessaire.

Dans l'attente, nous considérons que la sécurité incendie du parking est défavorable.

».

4. Par un courrier du 10 août 2020, l'IILE relaie auprès du bourgmestre de la ville de Liège des manquements constatés lors d'une intervention ayant eu lieu le 30 juillet 2020. Il est mentionné ce qui suit :

«

D'une part, le responsable sur l'intervention nous signale que des interventions à répétition pour l'ascenseur sont constatées pour cette adresse.
Ensuite, et surtout, nous tenions à vous faire part de difficultés d'accès à cet immeuble.

En effet, l'entrée de l'ascenseur se fait par le RDC, par l'allée de garage. Si l'ascenseur est bloqué, il faut accéder à l'immeuble par les escaliers qui sont accessibles par une autre porte, impossible à ouvrir de l'extérieur, dans cette même allée de garage. Les tentatives d'appels à des habitants par les parlophones est impossible car le système est défectueux. Les services de secours restent donc bloqués dans la rue pendant un long moment.

D'une manière générale, il nous semble qu'il serait utile d'organiser une évaluation de la situation avec notre Service Prévention. Nous restons bien entendu à votre disposition pour tout avis ou information complémentaire et vous prions de croire, Monsieur le Bourgmestre, en l'expression de nos sentiments les meilleurs.

».

5. Le 14 septembre 2020, l'IILE adresse aux requérants et au service SSP de la ville de Liège un nouveau rapport de prévention défavorable, à la suite d'une visite d'inspection des lieux réalisée le 11 septembre 2020. Il y est mentionné ce qui suit :

« Faisant suite à la demande de votre Administration, relative à la sécurité incendie de l'établissement repris sous rubrique, ainsi qu'à votre courriel du 09 septembre, nous avons inspecté les lieux ce 11 septembre 2020 en compagnie de Monsieur [S.], personne mandatée par le propriétaire de l'immeuble.

Pour votre parfaite information, ce rapport fait suite à plusieurs rapports précédents, dont ceux du 23 juillet 2019 (réf. : 01/34/0819/LCR/CSV/SC) et du 17 avril 2012 (réf. : 01/34/0819/GO/V), que vous trouverez en annexe.

Depuis lors, force est de constater qu'aucune mesure reprise dans ces précédents rapports n'a trouvé suite à l'heure actuelle alors que la détérioration du bâtiment s'amplifie.

L'intervention de nos services de secours (ayant dû intervenir neuf fois en deux ans et demi dont une fois pour incendie) s'en trouve ralentie voire compromise.

Autant l'éclairage de sécurité que l'éclairage traditionnel sont défaillants, mettant fortement en doute une possible évacuation par l'unique cage d'escalier desservant les sept niveaux.

Pour votre parfaite information, un sinistre a eu lieu dans les sous-sols du bâtiment, ceux-ci étant (au même titre que la cage d'escaliers de secours) régulièrement investis par des personnes sans domicile fixe.

Lors de notre visite, nous y avons constaté la présence de différents jerricans ainsi que de vieux matelas, couvertures,... (notamment dans le sas d'accès des sous-sols) dont nous avons ordonné l'évacuation sans délai.

En outre, au vu de la récurrence des actes de vandalisme proférés dans l'immeuble et considérant la communication de ce sas avec les étages du bâtiment via la gaine de l'ancien ascenseur désaffecté ainsi qu'avec la banque implantée au rez-de-chaussée de l'immeuble, il y a lieu de procéder à la fermeture immédiate de cette gaine (remarque ayant été formulée à Monsieur [S.] lors de la visite).

Concernant le local où sont repris les compteurs gaz (objet de votre courriel), nous avons constaté les faits suivants :

- Le compartimentage est défaillant (porte détériorée, absence de resserrage au niveau des traversées de paroi).
- Aucun document concernant le contrôle de l'installation au gaz ne nous a été communiqué lors de notre visite et à la consultation du dossier, il en ressort que nous n'avons même jamais reçu de document allant dans ce sens.

Vu les manquements constatés relevés dans le présent rapport et conformément aux dispositions prévues par la circulaire relative au rapport d'incendie et à la mission d'avis par les zones de secours destinée aux autorités compétentes des zones de secours, nous émettons un rapport de prévention défavorable.

Le niveau de sécurité incendie n'est pas suffisant pour permettre le maintien des activités au sein du bâtiment ».

6. Le 9 octobre 2020, les services de la partie adverse interrogent l'IILE pour savoir si la conclusion du rapport du 14 septembre 2020 porte uniquement sur la partie logement de l'immeuble. Le jour même, l'ILLE répond par l'affirmative, en précisant ne pas avoir procédé à « la visite du lieu accessible au public présent au rez-de-chaussée (Beo Bank) ».

7. Par un courrier du 28 octobre 2020, le bourgmestre de la ville de Liège notifie aux requérants et aux locataires du bien litigieux la prise imminente d'un arrêté de police portant inhabilité de l'immeuble.

Il invite ces personnes à faire valoir leurs moyens de défense dans les 10 jours calendrier suivant la notification de son courrier.

Le bourgmestre fonde la mesure envisagée sur le « dernier rapport de la Zone de secours Liège 2 IILE-SRI du 04 septembre 2020 » – qu'il présente ensuite comme étant le « rapport précité du 14 septembre 2020 » – et qui conclut que « le niveau de sécurité incendie n'est pas suffisant pour permettre le maintien des activités au sein du bâtiment ».

8. Par un courriel du 3 novembre 2020, P.H., représentante des requérants, expose que ceux-ci n'ont pas reçu la copie des rapports des 4 et 14 septembre 2020. Elle expose que « l'immeuble est actuellement toujours en travaux de rénovation et moult améliorations ont été finalisées pour répondre aux exigences des rapports précédents ». Elle indique avoir tenté de les joindre, sans succès.

9. Par un courriel du même jour, le service SSP de la partie adverse répond qu'une coquille s'est glissée dans le courrier du 28 octobre 2020 et qu'il n'existe que le rapport du 14 septembre 2020, qu'il lui adresse.

10. Par un courrier du 4 novembre 2020, P.H., représentante des requérants, apporte au service SSP « quelques éléments de réponse », à la suite du rapport du 14 septembre 2020. Elle indique que « l'immeuble est depuis quelques mois l'objet de travaux de rénovation importants visant à l'améliorer », concernant :

« [...]

- éclairage sécurité : réparé et en état de marche sur les 7 niveaux
- sas d'accès des sous-sols : évacuation des déchets effectuée
- Gaine de l'ancien ascenseur désaffecté : fermée
- Local des compteurs de gaz : réparations ».

Des photos sont jointes à ce courrier.

11. Le 9 novembre 2020, le service SSP de la partie adverse demande à l'IILE si, sur la base des documents envoyés par l'exploitant, un délai peut être octroyé pour la mise en ordre de l'immeuble ou si un arrêté d'inhabilité doit être pris immédiatement.

12. Par un courriel du 10 novembre 2020, l'IILE répond ce qui suit :

« [...] »

Je me permets de vous poser la question inverse : pour quel motif valable, y aurait-il lieu de lever cet arrêté d'inhabitabilité ?

Force est de constater que la seule méthode coercitive est justement cet arrêté, le propriétaire n'ayant daigné réagir qu'après celui-ci (face à trois rapports de prévention sur une période de 8 ans, restés sans suite).

Pour mémoire, il me semble opportun de revenir sur quelques chiffres clés concernant ce dossier.

En pratique:

Au vu de l'envergure du bâtiment (7 étages - 4 logements par niveau), on parle d'une capacité potentielle d'occupation de 50 personnes.

Remarque: il s'agit bien d'un estimatif dans la mesure où nous n'avons pas eu accès à ceux-ci,

Sur le papier:

Le premier rapport mentionnant les mesures à mettre en œuvre au sein du bâtiment à rue date de 2012.

Une nouvelle visite de ma part en 2019, souligne qu'après 7 ans, les mesures de prévention incendie sont nulles.

En parallèle, un rapport de l'opérationnel (juillet 2020) relève 9 interventions sur 2an et demi de temps dont une intervention pour incendie.

S'en suit une revisite de ma part en septembre 2020 où le constat est accablant: la situation demeure inchangée et s'empire.

Je souligne également qu'aucun document ne nous a été transmis concernant les installations au gaz et électriques de l'ensemble de l'immeuble.

En conclusion:

Les travaux réalisés ne sont nullement suffisants que pour assurer un niveau de sécurité satisfaisant au sein de l'immeuble.

En l'occurrence, il ne s'agissait d'une solution d'urgence, palliative aux nouveaux risques engendrés par l'occupation sauvage des sous-sols.

Au vu du laps de temps écoulé, il n'est tout simplement plus question de tolérance sur les délais et il y a lieu d'assurer la réalisation de l'ensemble des mesures établies il y a 8 ans.

[...] ».

13. Le 11 novembre 2020, le service SSP de la partie adverse établit un rapport de suivi. Il est, au vu de la réponse de l'IILLE reçue le 10 novembre, proposé au bourgmestre de poursuivre la procédure visant à adopter un arrêté d'inhabitabilité pour la partie immeuble affectée à des logements.

14. Par un courrier du 26 novembre 2020 adressé aux requérants, le bourgmestre de la ville de Liège « confirme la prise imminente d'un arrêté de police portant inhabitabilité de l'immeuble ». Il indique que la condition nécessaire à l'abandon de la procédure initiée dans le courrier du 28 octobre 2020 est la

production d'un rapport favorable de l'IILE « attestant de la bonne et entière exécution des mesures prescrites et attestant de la mise en conformité de la totalité du bâtiment sur le plan de la prévention des incendies ».

Le courrier mentionne également ce qui suit :

« Vu le courrier du 4 novembre 2020 des propriétaires, signalant la réalisation de certains travaux;

Considérant le courrier du 10 novembre 2020 de la Zone de Secours Liège 2 IILE-SRI stipulant “Les travaux réalisés ne sont nullement suffisants que pour s’assurer un niveau de sécurité satisfaisant au sein de l’immeuble”;

Considérant que par son rapport du 11 novembre 2020, le Service Sécurité et Salubrité publiques (SSSP) informe que les travaux réalisés ne sont pas suffisants et que le courrier reçu ne permet donc pas de suspendre la procédure visant à la prise de l’arrêté envisagé ».

15. Par un courriel du 2 décembre 2020 adressé au service SSP de la partie adverse et à l'IILE, P.H., représentante des requérants, indique ne pas avoir reçu le courrier du 10 novembre de l'IILE ni le rapport de suivi du 11 novembre. Elle répète que « de nombreux travaux ont été réalisés afin d’améliorer et atteindre le niveau de sécurité requis par vos différents services », sans toutefois préciser la nature de ces travaux. Elle demande de prévoir « une nouvelle visite en l’immeuble afin que ceci soit démontré ».

16. Le 3 décembre 2020, le service SSP établit un nouveau rapport de suivi. Il est, une nouvelle fois, proposé au bourgmestre de poursuivre la procédure, vu l’absence d’information reçue concernant « les rapports de l'IILE datés du 17/04/2012 et du 23/07/2019 concernant entre autres l’exutoire de fumée, les contrôles périodiques, le chauffage, la détection ».

17. Par un courrier du 9 décembre 2020 adressé aux requérants, le bourgmestre de la ville de Liège confirme, à nouveau, l’imminence de la prise d’un arrêté portant inhabitabilité de l’immeuble.

Après avoir rappelé les antécédents du dossier (rapports des 17 avril 2012, 23 juillet 2019 et 14 septembre 2020, avertissement du 28 octobre 2020, courrier du 4 novembre 2020 des propriétaires signalant la réalisation de certains travaux, la réponse de l'IILE du 10 novembre 2020), le bourgmestre indique ce qui suit :

« Considérant que par son rapport du 3 décembre 2020, le Service Sécurité et Salubrité (SSSP) informe que :

- les travaux réalisés ne sont pas suffisants,
- l’administration n’a reçu aucune information par rapport aux rapports de la Zone de secours Liège 2 IILE-SRI des 17 avril 2012 et 23 juillet 2019

- concernant, entre autres, l'exutoire de fumées, les contrôles périodiques, le chauffage, la détection;
- et que le courrier reçu ne permet donc pas de suspendre la procédure visant la prise de l'arrêté envisagé [...] ».

Il indique, à nouveau, que l'abandon de la procédure en cours est conditionné par la production d'un rapport favorable de l'IILE « attestant de la bonne et entière exécution des mesures prescrites et attestant de la mise en conformité de la totalité du bâtiment sur le plan de la prévention des incendies ».

18. Le 14 décembre 2020, le bourgmestre de la ville de Liège adopte un arrêté déclarant inhabitable « l'immeuble sis boulevard d'Avroy, n° 13 à 4000 Liège ».

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est rédigé comme il suit :

« Vu la Nouvelle Loi Communale et plus particulièrement les articles 133, alinéa 2 et 135, paragraphe 2;

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

Considérant qu'il ressort du rapport du Département Prévention de la Zone de secours Liège 2 IILE-SRI du 14 septembre 2020 et des constatations effectuées dans l'immeuble sis boulevard d'Avroy, n°13 à 4000 Liège que celui-ci constitue un trouble à la sécurité publique;

Qu'en effet, la conformité de celui-ci 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 dans le voisinage;

Que ledit rapport précise notamment que "Le niveau de sécurité incendie n'est pas suffisant pour permettre le maintien des activités au sein du bâtiment";

Considérant que, par courrier recommandé du 28 octobre 2020, propriétaires et occupants ont été informés de l'imminence de la prise d'un arrêté de police décrétant l'inhabitabilité de l'immeuble ayant pour but de mettre un terme au trouble à l'ordre public mentionné ci-avant;

Qu'un délai de 10 jours a été laissé aux personnes concernées pour faire connaître d'éventuelles remarques ou demander à être entendues;

Considérant qu'il a été fait usage de ce droit, mais que les arguments exposés ne sont pas de nature à justifier que la mesure envisagée ne soit pas ordonnée;

DÉCRÈTE inhabitable l'immeuble sis boulevard d'Avroy, n°13 à 4000 LIÈGE.

Article 1

Ordre est donné :

- à tout occupant d'évacuer, dans un délai maximal de 3 mois à dater de la notification du présent arrêté, l'immeuble objet de la mesure d'inhabitabilité susvisée;
- aux propriétaires du même immeuble d'en interdire par toutes voies de droit :
 1. l'occupation à tout occupant actuel, au-delà du délai de 3 mois à dater de la notification du présent arrêté;
 2. toute relocation ou réoccupation dès le départ des occupants actuels.

Article 2

La levée du présent arrêté est subordonnée à la production d'un rapport favorable du Département prévention de la Zone de secours Liège 2 IILE-SRI.

[...] ».

Il est notifié aux requérants le 16 décembre 2020.

IV. Désignation de la partie adverse

Il y a lieu de mettre hors de cause le bourgmestre, dès lors qu'il a adopté l'acte attaqué en tant qu'organe de la ville de Liège. Celle-ci doit être désignée comme seule partie adverse.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse des requérants

Les requérants prennent un premier moyen de la violation « des articles 16 de la Constitution, 544 du Code civil, 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de la motivation adéquate des actes administratifs, du principe de bonne administration, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, du principe d'exercice effectif du pouvoir d'appréciation ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation » .

Ils estiment que la lecture conjointe de l'article 16 de la Constitution, l'article 544 du Code civil et l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale impliquent que le droit de propriété n'est absolu que dans la mesure où il n'en est pas fait usage de manière telle qu'il en découle un risque d'incendie qui devrait être prévenu par les communes et qu'inversement, la prévention des incendies par les communes ne peut priver un justiciable des attributs de son droit de propriété que dans les limites du nécessaire. Ils en déduisent que les mesures de prévention des incendies prises par un bourgmestre ne peuvent affecter les règles protectrices du droit de propriété que si elles sont proportionnées à l'objectif visé.

Ils soutiennent que, dans le cas d'espèce, cet équilibre entre les intérêts en présence n'apparaît absolument pas de l'acte attaqué, en sorte que le respect de cet équilibre ne peut être contrôlé ni par eux, ni par le Conseil d'État.

Ils critiquent le fait que si l'acte attaqué affirme que « [l]e niveau de sécurité incendie n'est pas suffisant pour permettre le maintien des activités au sein du bâtiment », il n'explique jamais pourquoi un arrêté d'inhabitabilité, privant les propriétaires de l'immeuble de l'usage de celui-ci – et les locataires de leur logement –, est le seul acte adéquat et proportionné à la situation permettant d'atteindre un niveau de sécurité incendie suffisant.

Ils sont d'avis que, ce faisant, l'acte attaqué viole non seulement les dispositions légales précitées, mais également les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et le principe général de la motivation adéquate des actes administratifs, qui imposent que l'acte attaqué permette de comprendre comment leurs intérêts ont été pris en compte. Ils exposent que, de la même manière, les principes de bonne administration, en particulier celui de proportionnalité, sont violés par l'acte attaqué. Ils ajoutent que cette absence de toute motivation relative à la balance des intérêts en présence ne permet pas d'écarter le fait que l'acte attaqué serait affecté d'une erreur manifeste d'appréciation.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Les requérants ne précisent pas, dans l'exposé de leur moyen, ce qui distinguerait le « principe général de motivation adéquate des actes administratifs » des règles contenues dans les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Les requérants n'indiquent pas, non plus, ce que couvrirait le « principe d'exercice effectif du pouvoir d'appréciation » ni en quoi l'acte attaqué méconnaîtrait ce « principe ». En tant qu'il invoque la violation de ces « principes », le moyen est irrecevable.

La protection du droit de propriété n'est pas absolue. Une ingérence dans ce droit est admissible s'il est garanti un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Les autorités disposent en la matière d'une grande marge d'appréciation. Les requérants reconnaissent, eux-mêmes, que, parmi les ingérences au droit de propriété susceptibles d'être admises, figurent les mesures préventives prises par le bourgmestre en vue de sauvegarder l'ordre public matériel, en application des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale. Cette dernière disposition habilite les communes à prendre les mesures nécessaires notamment pour prévenir « les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies [...] ». Le contrôle de la proportionnalité des mesures adoptées sur cette base est marginal. Seule peut être censurée une appréciation manifestement erronée. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraîtrait plus raisonnablement admissible ou semblerait meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Il appartient à celui qui allègue une telle erreur d'en apporter la démonstration.

Par ailleurs, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit notamment permettre au destinataire d'une décision de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter et de vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire. Les motifs doivent en principe se trouver dans l'*instrumentum* de l'acte. Une motivation par référence à un autre document peut cependant être admise pour autant que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié et que la motivation de ce document satisfasse elle-même aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En l'espèce, l'acte attaqué se réfère au rapport du 14 septembre 2020 établi par l'IILE ainsi qu'aux constatations effectuées dans l'immeuble litigieux. Le rapport précité a été communiqué aux requérants préalablement à la notification de l'acte attaqué, en sorte que les motifs propres à ce rapport s'ajoutent à ceux qui sont repris dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué.

Or, le rapport de prévention défavorable du 14 septembre 2020 explicite les motifs pour lesquels « le niveau de sécurité incendie n'est pas suffisant pour permettre le maintien des activités au sein du bâtiment ». Il est tout d'abord fait référence aux rapports précédents établis les 23 juillet 2019 et 17 avril 2012,

lesquels sont annexés au rapport du 14 septembre 2020 et ont été communiqués aux requérants. Ces deux premiers rapports font état d'un nombre important de manquements (*cf. supra* exposé des faits), à l'égard desquels il est précisé, dans le rapport du 14 septembre 2020, qu'« aucune mesure reprise dans ces précédents rapports n'a trouvé suite à l'heure actuelle alors que la détérioration du bâtiment s'amplifie ». Le rapport du 14 septembre 2020 ajoute que « l'intervention des services de secours (ayant dû intervenir neuf fois en deux ans et demi dont une fois pour incendie) s'en trouve ralentie, voire compromise ». Le rapport insiste ensuite sur certains manquements constatés lors de la dernière inspection du 11 septembre 2020, qui génèrent de nouveaux risques en raison de l'occupation sauvage du sous-sol : éclairage de sécurité/traditionnel défaillants à réparer/installer, encombrement des voies d'évacuation et des sous-sols à évacuer sans délai, gaine de l'ancien ascenseur désaffecté à fermer immédiatement, compartimentage du local des compteurs à gaz défaillant et absence d'attestation de contrôle de l'installation au gaz. L'acte attaqué déduit du rapport du 14 septembre 2020 que « la conformité de l'immeuble 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 dans le voisinage » et ajoute que « les arguments exposés [par les requérants] ne sont pas de nature à justifier que la mesure envisagée ne soit pas ordonnée ».

Ce faisant, l'acte attaqué justifie adéquatement la proportionnalité de la mesure d'inhabitabilité qui est adoptée. Les motifs de l'acte attaqué et du rapport du 14 septembre 2020 sont suffisamment clairs et permettent aux requérants de comprendre les raisons pour lesquelles le bourgmestre de la ville de Liège a considéré que la prise d'un arrêté d'inhabitabilité s'imposait au vu des nombreux manquements affectant depuis plusieurs années leur immeuble, ce malgré les quelques travaux entrepris. C'est d'autant le cas que, par deux courriers des 26 novembre et 9 décembre 2020 adressés aux requérants pour les avertir de la prise imminente de l'arrêté litigieux, le bourgmestre a précisé, à la suite des courriers des 4 novembre et 2 décembre 2020 des requérants signalant la réalisation de travaux, que « le courrier du 10 novembre 2020 de la Zone de Secours Liège 2 IILE-SRI stipul[e] que “[l]es travaux réalisés ne sont nullement suffisants que pour s'assurer un niveau de sécurité satisfaisant au sein de l'immeuble” », que « l'administration n'a reçu aucune information par rapport aux rapports de la Zone de secours Liège 2 IILE-SRI des 17 avril 2012 et 23 juillet 2019 concernant, entre autres, l'exutoire de fumées, les contrôles périodiques, le chauffage, la détection », que « le courrier reçu ne permet donc pas de suspendre la procédure visant la prise de l'arrêté envisagé [...] » et que « l'abandon de la procédure en cours est conditionné à la production d'un rapport favorable du département de Prévention de la Zone de Secours Liège 2 IILE-SRI attestant de la bonne exécution des mesures prescrites et attestation de la

mise en conformité de la totalité du bâtiment sur le plan de la prévention des incendies ».

Les requérants reprochent à l'acte attaqué de ne pas indiquer les raisons pour lesquelles un arrêté d'inhabitabilité est le seul acte adéquat et proportionné à la situation permettant d'atteindre un niveau de sécurité incendie suffisant. Ils n'indiquent cependant pas quelle autre mesure aurait pu ou dû être adoptée par l'autorité pour empêcher la survenance de risques d'incendie. Ils ne contestent pas les différents manquements identifiés dans les rapports successifs de l'IILE ni l'importance de ces derniers. Ils ne contestent pas non plus qu'ils n'ont réalisé que des travaux très partiels de remise en état de leur bien. Il n'est, dès lors, pas démontré que la conclusion à laquelle est parvenue l'auteur de l'acte attaqué serait dénuée de toute raison. Au contraire, il ressort de l'instruction administrative que les services de la partie adverse ont pris soin d'interroger l'IILE afin de vérifier si les travaux réalisés étaient de nature à éviter une telle mesure. Ceci démontre que la décision a été prise à la suite d'une mise en balance des intérêts en présence, pour s'assurer que la mesure envisagée était bien nécessaire pour pallier les risques d'incendie. Il n'est pas établi que l'ingérence causée par l'acte attaqué dans le droit de propriété des requérants est disproportionnée.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse des requérants

Les requérants prennent un deuxième moyen de « la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de la motivation adéquate des actes administratifs, du principe de bonne administration, du principe *audi alteram partem* ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Après avoir procédé à un rappel des éléments de la procédure administrative, les requérants soutiennent, dans une première branche, que les « constatations » fondant l'acte attaqué sont, vu l'historique du dossier, un courrier du 10 novembre 2020 de l'IILE et des rapports des 11 novembre et 3 décembre 2020 du service SSP. Ils font valoir que ces pièces n'ont pas été portées à leur connaissance, en sorte qu'ils ignorent pourquoi les travaux réalisés demeurent insuffisants aux yeux de la partie adverse. Ils exposent ne pas comprendre pourquoi des « constatations » ont pu conduire à faire déclarer leur immeuble inhabitable. Ils se réfèrent à ce sujet aux arrêts Veriter, n° 227.039 du 3 avril 2014 et Peluso, n°

195.360 du 16 juillet 2009.

Ils relèvent que le rapport du 14 septembre 2020, qui était le seul élément connu d'eux, critiquait, au sein de l'immeuble litigieux, l'absence d'éclairage de sécurité, la présence des détritus abandonnés par des personnes sans domicile fixe, l'ouverture d'une gaine d'ascenseur désaffecté, un compartimentage défaillant dans le local des compteurs de gaz et l'absence d'une attestation de contrôle de l'installation au gaz. Or, ils expliquent que, par un courriel du 4 novembre 2020, ils ont exposé avoir remédié à ces problèmes, à l'exception du défaut d'attestation de contrôle de l'installation au gaz. Ils affirment que ce seul manquement n'est pas identifié par l'acte attaqué comme constituant, en lui-même, une menace pour la sécurité publique et retirent de l'arrêt Veriter déjà cité que l'absence d'une telle attestation est insuffisante pour déclarer un immeuble inhabitable.

Ils reprochent aussi à l'acte attaqué de ne pas exposer en quoi les démarches réalisées par eux ne constitueraient pas une réponse adéquate aux critiques découlant du rapport du 14 septembre 2020. Ils considèrent que la réponse à leur courriel du 4 novembre 2020 qui semble figurer dans l'acte attaqué est stéréotypée, dès lors qu'elle ne permet pas de comprendre pourquoi les travaux réalisés demeurent insuffisants aux yeux de la partie adverse. Ils concluent que l'acte attaqué ne répond pas aux obligations légales de motivation d'un acte administratif ni au principe de bonne administration et ne permet pas d'exclure qu'il soit affecté d'une erreur manifeste d'appréciation.

Les requérants soutiennent, dans une deuxième branche, que, malgré le délai de 10 jours qui leur a été laissé pour faire connaître d'éventuelles remarques ou demander à être entendus, ils n'ont pas pu exposer leurs arguments de défense utilement, ayant été avertis de la mesure envisagée par un courrier du 28 octobre 2020, à un moment où ils ne disposaient pas de « l'ensemble des éléments qui fondent l'acte attaqué (voir ci-dessus) ».

Ils estiment qu'en omettant de leur communiquer la totalité des éléments du dossier administratif, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas pris les précautions minimales qu'on était en droit d'attendre de lui en vertu du principe de bonne administration, pour assurer un caractère effectif à l'audition eu égard à ces circonstances. Ils concluent que l'acte attaqué viole également le principe *audi alteram partem*.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Pour les mêmes motifs que ceux exposés à l'occasion de l'examen du premier moyen, le deuxième moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation du « principe général de la motivation adéquate des actes administratifs ».

A. Quant à la première branche

Les « constatations effectuées dans l'immeuble sis boulevard d'Avroy, n° 13 à 4000 Liège » renvoient aux différents manquements qui affectent cet immeuble, qui ont été pointés dans le rapport du 14 septembre 2020 renvoyant lui-même aux nombreux manquements énoncés dans les rapports établis les 23 juillet 2019 et 17 avril 2012. Contrairement aux affirmations des requérants, ces différents rapports leur ont bien été communiqués. Leur représentante P.H. le reconnaît d'ailleurs expressément dans son courriel du 4 novembre 2020, lorsqu'elle affirme que « l'immeuble est actuellement toujours en travaux de rénovation » et que « moult améliorations ont été finalisées pour répondre aux exigences des rapports précédents ».

L'absence de communication du courrier du 10 novembre 2020 de l'IILE et des rapports de suivi des 11 novembre et 3 décembre 2020 du service SSP n'a pas causé grief aux requérants, dès lors que leur contenu est repris, pour leurs parties essentielles, dans les courriers des 26 novembre et 9 décembre 2020 que le bourgmestre a adressés aux requérants. Il y est, en effet, précisé que « le courrier du 10 novembre 2020 de la Zone de Secours Liège 2 IILE-SRI stipul[e] que “[l]es travaux réalisés ne sont nullement suffisants que pour s’assurer un niveau de sécurité satisfaisant au sein de l'immeuble” », que « l'administration n'a reçu aucune information par rapport aux rapports de la Zone de secours Liège 2 IILE-SRI des 17 avril 2012 et 23 juillet 2019 concernant, entre autres, l'exutoire de fumées, les contrôles périodiques, le chauffage, la détection », que « le courrier reçu ne permet donc pas de suspendre la procédure visant la prise de l'arrêté envisagé [...] » et que « l'abandon de la procédure en cours est conditionné à la production d'un rapport favorable du département de Prévention de la Zone de Secours Liège 2 IILE-SRI attestant de la bonne exécution des mesures prescrites et attestation de la mise en conformité de la totalité du bâtiment sur le plan de la prévention des incendies ». Contrairement à ce qu'ils soutiennent, les requérants étaient, dès lors, informés des raisons pour lesquelles les travaux réalisés étaient considérés comme insuffisants par la partie adverse, l'acte attaqué confirmant, dans la foulée des courriers des 26 novembre et 9 décembre 2020 qui leur avaient déjà été adressés, que « les arguments exposés ne sont pas de nature à justifier que la mesure envisagée ne soit pas ordonnée ». Contrairement à ce qu'ils affirment, les requérants étaient tout à fait en mesure de comprendre les raisons pour lesquelles les « constatations » effectuées dans leur immeuble ont conduit à faire déclarer celui-ci inhabitable. À l'évidence,

l'absence d'attestation de contrôle des installations au gaz ne constitue pas le seul manquement qui a justifié l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité.

Pour les raisons déjà exposées à l'occasion de l'examen du premier moyen, il doit être considéré que l'acte attaqué satisfait aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Par ailleurs, les requérants n'établissent pas qu'il procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation.

Le deuxième moyen, en sa première branche, n'est pas sérieux.

B. Quant à la deuxième branche

Les requérants n'explicitent pas clairement ce qu'ils visent par « l'ensemble des éléments qui fondent l'acte attaqué (voir ci-dessus) ». Une lecture bienveillante de la requête permet de considérer que les requérants dénoncent l'absence de communication du courriel du 10 novembre 2020 de l'IILE et des rapports de suivi des 11 novembre et 3 décembre 2020 du service SSP.

Le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l'administration qui désire prendre une mesure grave à l'encontre d'un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure. Le but premier de cette formalité consiste à s'assurer que l'autorité administrative puisse statuer en connaissance de cause. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard de ce principe.

Comme il a déjà été exposé, les manquements reprochés aux requérants sont repris dans le rapport du 14 septembre 2020 qui, d'une part, renvoie aux manquements à la sécurité publique déjà constatés dans deux rapports précédents établis les 23 juillet 2019 et 17 avril 2012 et, d'autre part, fait état de manquements constatés à la suite d'une inspection effectuée le 11 septembre 2020. L'ensemble de ces manquements ont été portés à la connaissance des requérants, en temps utile, pour leur permettre de répondre au courrier recommandé du 28 octobre 2020 les informant de l'adoption imminente d'un arrêté d'inhabitabilité et leur laissant un délai de dix jours pour faire connaître d'éventuelles remarques ou demander à être entendus. Les requérants ont exposé leurs arguments dans un courriel du 4 novembre 2020, en répertoriant les travaux déjà entrepris. Leur courriel du 2 décembre 2020 ne contient aucun élément nouveau. Il y est seulement répété que « de nombreux travaux ont été réalisés », sans préciser la nature de ces derniers.

Par après, l'autorité ne devait pas leur notifier complémentirement le courriel du 10 novembre 2020 de l'IILE et les rapports des 11 novembre et 3 décembre 2020 du service SSP, qui font eux-mêmes suite aux arguments des requérants sans faire état de nouveaux manquements.

Les requérants ont été mis en mesure de faire valoir utilement leurs arguments quant aux manquements constatés. L'autorité pouvait raisonnablement estimer être suffisamment informée pour pouvoir prendre sa décision en toute connaissance de cause.

Le deuxième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas sérieux.

Dès lors que les moyens ne sont pas sérieux, une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**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 demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre
siégeant en référé, le 12 octobre 2021 par :

Florence Piret,
Vincent Durieux,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Florence Piret