

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.872 du 3 février 2022

A. 224.828/VI-21.215

En cause : **KELECOM** Tanguy,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier HAMAL, avocat,
place de Bronckart 1
4000 Liège,

contre :

la ville de Liège, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent THIRY, avocat,
Mont Saint-Martin 74
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 mars 2018, Tanguy Kelecom demande l'annulation de « l'arrêté d'inhabitabilité pris le 23 janvier 2018, par le bourgmestre de la ville de Liège, relativement à la globalité de l'immeuble en copropriété sis Rue de la Boucherie, 21-23 ».

II. Procédure

Un arrêt n° 241.882 du 22 juin 2018 a mis hors de cause le bourgmestre de la ville de Liège et a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la 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.

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.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 29 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 décembre 2021.

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

M^e Emmanuel Gourdin, *loco* M^e Olivier Hamal, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Vincent Thiry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue 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. Exposé des faits

1. L'immeuble situé 21-23, rue de la Boucherie à Liège, ou « résidence Daxhelet », comprend un rez commercial et quatorze appartements, répartis sur sept niveaux : sous-sol, rez-de-chaussée et cinq étages, les quatre premiers étages comportant chacun trois appartements et le dernier étage deux appartements. L'immeuble comprend donc des parties privatives (les différents appartements, en ce compris les caves correspondantes) et des parties communes (toiture, hall d'entrée, cage d'escalier, cave contenant les compteurs de gaz et d'eau, conduits d'aération desservant tous les étages, *etc.*).

2. Le 14 novembre 2007, les services communaux, saisis de la plainte d'un locataire, effectuent une première visite des lieux. Plusieurs manquements aux règles de sécurité et d'hygiène sont relevés dans un rapport daté du 14 décembre 2007, repris dans un constat technique du 23 janvier 2018. Il est notamment fait état de ce que l'immeuble est « non conforme en matière de prévention incendie ».

Le 12 février 2008, le bourgmestre de la ville de Liège adresse le constat technique précité au syndic et aux propriétaires de l'immeuble, en décrivant les mesures à prendre dans un délai déterminé.

3. Le 14 mai 2008, une nouvelle visite des lieux est effectuée par les services de la ville ainsi que par des agents de l'intercommunale d'incendie de Liège et environs (IILE). Ceux-ci établissent, le 28 mai 2008, un rapport préconisant de nombreux travaux pour garantir la sécurité de l'immeuble. Ces travaux concernent la sécurisation du local réservé à la chaufferie, des installations de gaz et d'électricité du bâtiment, le placement d'un éclairage de sécurité, d'une signalisation, d'extincteurs contre les incendies et de système de détection automatique d'incendies, la sécurisation ou le compartimentage du hall commun, de la cage d'escalier commune, du rez-de-chaussée commercial et de l'ascenseur et le placement d'un exutoire de fumée au sommet de la cage d'escalier.

Par lettre du 30 juin 2008, le bourgmestre de la ville de Liège adresse le rapport de l'IILE au syndic et à différents propriétaires de l'immeuble, en les invitant à se conformer aux prescriptions des services d'incendie dans le délai fixé.

Par courrier du 10 décembre 2008, l'IILE est informé par le syndic qu'un devis pour les travaux de mise en conformité a été adressé à l'ensemble des propriétaires pour accord.

4. Lors d'une nouvelle visite effectuée le 30 juin 2012 « pour une odeur de gaz », les services de l'IILE interdisent l'utilisation des installations de gaz et de chauffage de l'appartement 21 de l'immeuble.

5. Le 16 octobre 2013, le bourgmestre adresse un courrier au syndic et aux propriétaires de l'immeuble pour constater qu'aucune suite n'a été réservée à son précédent courrier et pour les avertir qu'à défaut de régulariser la situation dans un délai de trois mois, il sera contraint d'engager une procédure visant à déclarer l'immeuble inhabitable.

Un rappel est adressé le 28 février 2014 au syndic et aux occupants de l'immeuble litigieux.

6. Par courriel du 7 mars 2014, le syndic de l'immeuble répond ce qui suit :

« [...] Nous recevons copie de votre courrier adressé aux locataires de l'immeuble qui est en copropriété.
En notre qualité de syndic, nous vous informons que la mise en conformité de la sécurité au sein des parties communes de l'immeuble a été décidée par les copropriétaires lors d'une précédente assemblée générale tenue le 12 janvier 2011 [...] Cette décision faisait suite à une visite du S.R.I.-I.I.L.E. de Liège.
À ce jour, nous avons déjà exécuté le placement des portes coupe-feu et fait réaliser le contrôle des installations électriques (voir rapport en annexe).
Pour le reste, nous attendons la fin incessante d'un recouvrement de créance auprès d'un copropriétaire défaillant [...] »

Le rapport de AIB-Vinçotte Belgium du 28 février 2011, annexé à ce courrier, atteste que l'installation électrique des parties communes n'est pas conforme.

Dans le même courrier, le syndic sollicite « un délai de quelques mois supplémentaires » pour « faire réaliser les derniers travaux ».

7. Le 26 juin 2014, les services de l'IILE effectuent une nouvelle visite des lieux, en présence du syndic de l'immeuble, et adressent, le 4 août 2014, le rapport au syndic et à la ville de Liège.

Plusieurs mesures de prévention sont, à nouveau, recommandées. Elles concernent le compartimentage (RF) de la cage d'escalier et de l'ensemble formé par le sous-sol, le placement d'un système de désenfumage au sommet de la cage d'escalier, la sécurisation de la chaufferie, le contrôle des installations de gaz et d'électricité, le placement d'un éclairage de sécurité, de pictogrammes et d'extincteurs portatifs ainsi que la sécurisation de l'ascenseur.

Par courrier du 15 décembre 2014, le bourgmestre de la ville de Liège transmet le rapport du 4 août 2014 au syndic et aux propriétaires de l'immeuble, en les informant qu'il prendra un arrêté d'inhabitabilité si le nécessaire n'est pas fait dans les délais prescrits, soit, selon les mesures exigées, le 10 février 2015 ou le 10 mai 2015.

8. Le 12 mai 2015, madame H., qui exploite le rez-de-chaussée commercial de l'immeuble, sollicite une visite des lieux par les services de l'IILE, avant d'annuler sa demande en expliquant avoir cessé ses activités.

9. Par acte notarié du 8 octobre 2015, le requérant devient le propriétaire du rez-de-chaussée commercial ainsi que de quatre appartements dans l'immeuble litigieux, qu'il donne en location. Il s'agit des appartements n^{os} 12, 22, 32 et 41.

Il apparaît des pièces transmises au Conseil d'État qu'il est, à une date inconnue, devenu le propriétaire de deux appartements supplémentaires dans l'immeuble : les appartements n^{os} 21 et 42.

10. Le 1^{er} septembre 2016, les services de la ville de Liège établissent un « rapport de suivi de dossier ». En termes de conclusion, il est mentionné, d'une part, que les attestations de conformité des installations de gaz et d'électricité n'ont toujours pas été transmises et, d'autre part, qu'il convient d'effectuer une visite de l'immeuble pour vérifier la sécurité incendie de l'immeuble puisque le délai de réalisation des travaux est échu.

Le 19 octobre 2016, le bourgmestre adresse un courrier à l'association des copropriétaires, au syndic, aux propriétaires et aux occupants de l'immeuble pour les informer qu'un arrêté d'inhabitabilité pourrait être pris, un délai de 21 jours étant toutefois laissé aux destinataires de ce courrier pour faire connaître leurs remarques éventuelles. Il apparaît des pièces du dossier que ce courrier a été transmis à l'ancien propriétaire des appartements du requérant, et non à ce dernier personnellement.

11. Par courrier du 25 octobre 2016, le syndic de l'immeuble répond ce qui suit :

« [...] Les documents de preuve de conformité des infrastructures avaient été adressés en son temps par courrier simple au service S.R.I.-I.I.L.E.

Vous trouverez, en annexe, copie de ces documents. Nous rappelons, une fois de plus que les parties communes de cet immeuble ne possèdent pas d'infrastructure au gaz, mais au mazout. D'où l'attestation de contrôle de SPS pour les citernes.

Pour le reste de la mise en conformité aux normes de sécurité, le compartimentage RF est réalisé depuis longtemps ainsi que l'extracteur de fumée au palier du dernier étage avec évacuation en toiture. Le S.S.S.P. peut le constater

en visitant les lieux en ayant préalablement prévenu le soussigné.

[...] »

12. Le 16 décembre 2016, les services de la ville de Liège établissent un nouveau « rapport de suivi de dossier ». Il est indiqué que les documents réclamés (attestations de conformité des installations de gaz et d'électricité) devaient porter sur l'ensemble de l'immeuble et non uniquement sur les communs, en sorte que les documents reçus ne permettent pas d'interrompre la procédure de prise d'un arrêté d'inhabitabilité.

Par courrier du 25 janvier 2017, le bourgmestre de la ville de Liège informe le syndic de l'immeuble que l'attestation de contrôle de l'installation électrique pour les communs de l'immeuble n'est pas suffisante pour interrompre la procédure visant à décréter l'inhabitabilité de l'immeuble, les attestations de conformité des installations de gaz et d'électricité devant porter sur l'ensemble des appartements et non uniquement sur les communs.

13. Le 30 mars 2017, les services de l'IILE effectuent une nouvelle visite des lieux, en présence du syndic, et établissent, le 11 octobre 2017, deux rapports : l'un, concernant le rez-de-chaussée commercial « volume accessible au public », l'autre, l'immeuble de logements.

Le rapport sur le rez-de-chaussée commercial « volume accessible au public » est défavorable, dès lors qu'« il apparaît que l'établissement ne répond pas aux prescriptions exigibles en vertu de la réglementation en vigueur ». Il est cependant précisé que « les défauts constatés dans cet établissement sont réversibles et ne sont pas propres à menacer directement la sécurité publique », conseillé « à l'autorité d'octroyer à l'exploitant un délai en vue de faire disparaître ces défauts » et de n'interdire l'accès au public au sein de l'établissement qu'« à défaut pour l'exploitant d'avoir apporté la preuve de la bonne et entière exécution des mesures prescrites ».

Le rapport sur l'« immeuble de logements » est également défavorable. Trois types de mesures sont pointées :

- la nécessité d'équiper les logements de portes palières résistantes au feu (RF1/2h), étant précisé que les logements n^{os} 11, 12, 21, 22, 41 et 52 ne sont toujours pas équipés de telles portes ;

- l'obligation de faire contrôler la conformité des installations de gaz et d'électricité des parties privatives de l'immeuble ;
- le placement d'un système de détection généralisée et automatique des incendies, étant précisé que, si cette exigence est directement exigible par la réglementation, elle pose des difficultés de mise en œuvre et d'efficacité dans les « bâtiments multipropriétaires », en sorte que le suivi à apporter à ce point doit être précisé par l'autorité.

14. Le 8 novembre 2017, les services de la ville de Liège établissent un nouveau « rapport de suivi du dossier ». Il est recommandé de prendre un arrêté d'inhabitabilité « une partie des prescriptions du courrier du 15/12/2014 n'ayant pas été réalisée (*cfr.* Rapport du service de prévention de l'IILE du 11/10/2017) » et de subordonner la levée de l'arrêté à intervenir à la présentation d'un rapport favorable des services d'incendie.

15. Par courrier du 4 décembre 2017, le bourgmestre de la ville de Liège avertit le propriétaire et l'exploitant du rez-de-chaussée commercial de l'immeuble qu'ils disposent d'un délai de 12 mois pour se conformer aux mesures prescrites par les services de l'IILE dans leur rapport du 11 octobre 2017 et qu'à défaut, une procédure visant à décréter la fermeture de l'établissement sera initiée.

16. Le 23 janvier 2018, le bourgmestre de la ville de Liège prend un arrêté d'inhabitabilité de l'immeuble sis à 4000 Liège, rue de la Boucherie, 21-23.

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

« ARRÊTÉ D'INHABITABILITÉ
Immeuble sis rue de la Boucherie, 21-23 à 4000 Liège

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

Attendu que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants 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;

Attendu 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;

[...];

Vu le constat technique du 23 janvier 2008 de M^{me} Ir. Christelle BRIQUET, 1^{ère} Directrice spécifique f.f. au service de la Sécurité et de la Salubrité publiques; Attendu que ce constat a été communiqué, en date du 12 février 2008, entre autres, à ABJ scoo, M. Pierre HENFLING — administrateur et à M^{me} Jacqueline DONEUX en les invitant à prendre leurs dispositions en vue de se conformer aux remarques suivantes :

1. Prendre toutes mesures pour rendre l'ascenseur conforme aux mesures parues dans le Règlement Général pour la Protection du Travail; faire parvenir au Service de la Sécurité et de la Salubrité publiques un certificat émanant d'un organisme agréé, attestant cette bonne conformité;
2. Prendre toutes les mesures afin de réduire la prolifération des insectes en plaçant les sacs poubelles dans une poubelle fermée;
3. Faire procéder à une vérification, aux modifications éventuelles et aux réparations que nécessite la mise en bon ordre des installations électriques. Un certificat établi par un technicien agréé, attestant de la mise en ordre de ces installations, devra être adressé, au Service de la sécurité et de la Salubrité publiques, après réalisation des travaux nécessaires;

Attendu qu'un délai maximum de 3 mois était consenti pour y remédier et de 10 jours pour faire valoir leurs remarques;

Attendu que suite à une intervention du service incendie du 30 juin 2012, par courrier du 25 juillet 2012, il est relaté qu'une interdiction d'utiliser l'installation au gaz avait été signifiée verbalement concernant le logement 23/21;

Attendu que par courrier du 16 octobre 2013, un rappel du courrier du 12 février 2008 a été adressé à la SA INTERNATIONAL PROMOTION MANAGEMENT, M. Patrick LEMAIRE, M^{me} Sophie LEMAIRE et la société BENOCHA; qu'un délai de 3 mois était accordé pour y donner suite faute de quoi un arrêté d'inhabitabilité pourrait intervenir;

Vu le rapport du service d'incendie du 4 août 2014 concernant l'immeuble de logements avec rez-de-chaussée commercial, contrôlant les travaux déjà prescrits lors d'un précédent rapport daté du 28 mai 2008;

Attendu qu'il en résulte qu'il reste encore des travaux à réaliser en matière de compartimentage, système de désenfumage, chaufferie, installation au gaz, électricité, éclairage de sécurité, signalisation, moyens de lutte contre l'incendie, aménagements intérieurs, détection et engins de levage;

Attendu que ce rapport a été communiqué par courrier recommandé du 15 décembre 2014 aux propriétaires en leur prescrivant de donner suite aux remarques du service d'incendie pour le 10 mai 2015 au plus tard;

Attendu qu'il y était bien spécifié que les attestations de conformité des installations de gaz et d'électricité devaient être produites pour le 10 février 2015 au plus tard, faute de quoi un arrêté d'inhabitabilité et/ou de fermeture pourrait déjà intervenir, indépendamment des travaux prescrits qui devront faire l'objet d'un contrôle et pourront être sanctionnés de même;

Attendu que par courrier du 7 avril 2016, M^{me} Alice HAN, gérante de la SPRL BELVIGEL-LE BO BUN, informe le service d'incendie de sa décision de ne pas exploiter son local commercial et demande donc que la visite du Département de la Prévention prévue pour le 18 avril 2016 soit annulée;

Vu le rapport de suivi de dossier du 1^{er} septembre 2016 de M^{me} Ir. Christelle BRIQUET, 1^{ère} Directrice spécifique ff au service de la Sécurité et de la Salubrité publiques, proposant la prise de l'arrêté d'inhabitabilité sur l'immeuble au motif que :

- Les attestations de conformité des installations électriques déjà réclamées dans des courriers antérieurs (12 février 2008 et 16 octobre 2013) n'ont toujours pas été transmises;

- L'attestation de conformité de l'installation gaz réclamée dans le courrier du 15 février 2014 n'a pas été transmise non plus et l'absence d'attestation de conformité des installations de gaz implique qu'il n'y a pas de garantie que ces installations présentent les conditions de sécurité nécessaires afin d'éviter :
 - o Tout risque d'explosion (vérification de l'étanchéité et de l'état de la conduite non réalisée);
 - o Tout risque d'intoxication (vérification des conduits d'évacuation des appareils de chauffage et des ventilations des locaux dans lesquels se situent les appareils);
 l'examen visuel n'étant pas suffisant, seuls ces documents permettent d'enlever tout doute;

Vu les courriers recommandés adressés le 19 octobre 2016 aux propriétaires, au syndic de l'immeuble et aux occupants des logements, les informant de l'imminence de la prise de l'arrêté d'inhabitabilité sur l'immeuble tout en laissant encore à chacun 21 jours pour faire connaître ses éventuelles remarques et/ou demander à être entendu;

Attendu que par courrier du 25 octobre 2016, M. PIRSON, en sa qualité de syndic de l'immeuble, fait part des éléments suivants :

- Les documents de preuve de conformité des infrastructures avaient été adressés antérieurement au service incendie;
- Copie de ces documents est jointe en annexe;
- Les parties communes de cet immeuble ne possèdent pas d'infrastructure au gaz;
- Le compartimentage Rf est réalisé depuis longtemps de même que l'extracteur de fumée au palier du dernier étage avec évacuation en toiture;

Vu le rapport de suivi de dossier du 16 décembre 2016 de M^{me} Ir. Christelle BRIQUET, 1^{ère} Directrice spécifique ff au service de la Sécurité et de la Salubrité publiques, proposant la poursuite de la procédure en vue de la prise d'un arrêté d'inhabitabilité au motif que «les documents réclamés par le courrier du 12/02/2008, 16/10/2013 (attestations de conformité des installations électriques) et le courrier du 15/02/2014 (attestation de conformité de l'installation de gaz) devaient porter sur l'ensemble de l'immeuble et non uniquement sur les communs.»;

Vu le courrier recommandé adressé le 25 janvier 2017 au syndic en réponse à sa lettre du 25 octobre 2016 l'informant que le document transmis, soit l'attestation de contrôle de l'installation électrique pour les communs, n'est pas suffisant pour interrompre la procédure visant à déclarer l'immeuble inhabitable, car, «comme clairement stipulé dans mes courriers vous envoyés les 12 février 2008, 16 octobre 2013 et 15 février 2014, les attestations de conformité des installations électriques et au gaz devaient porter sur l'ensemble des immeubles et non uniquement sur les communs»;

Vu le rapport de contrôle du service d'incendie du 11 octobre 2017 duquel il résulte qu'il subsiste des mesures en suspens relativement au compartimentage résistant au feu, aux installations alimentées au gaz, à l'électricité, à la détection généralisée et aux contrôles périodiques et au dossier de sécurité (électricité/gaz);
Attendu qu'il conclut que son rapport est défavorable;

Vu le rapport de suivi de dossier du 8 novembre 2017 de M^{me} Ir. Christelle BRIQUET, 1^{ère} Directrice spécifique ff au service de la Sécurité et de la Salubrité publiques, proposant, entre autres, la poursuite de la procédure en vue de la prise d'un arrêté d'inhabitabilité, au motif qu'une partie des prescriptions du courrier du 15 décembre 2014 n'a pas été réalisée, tout en subordonnant désormais la levée de l'arrêté à intervenir à la présentation d'un rapport favorable du service d'incendie;
Attendu que personne ne s'est manifesté depuis;

Sur la proposition de M^{me} Ir. Christelle BRIQUET, Directrice spécifique f.f. au Service de la Sécurité et de la Salubrité publiques,

ARRÊTE :

Article 1.

L'Immeuble sis rue de la Boucherie, 21-23 à 4000 Liège, propriété de MM. Rémi MEUNIER, Patrick LEMAIRE, Tanguy KELECOM, M^{mes} Fanny MEUNIER, Christine ROLANS, Sophie LEMAIRE, M. et M^{me} MARIAN-NICOLESCU et M. et M^{me} BRANCHER-CHARDOME, est déclaré inhabitable.

Article 2.

Ordre est donné :

- aux occupants de l'évacuer dans un délai maximal de 3 mois à dater de la signature du présent arrêté ;
- aux propriétaires d'interdire par toutes voies de droit :
 1. l'occupation des logements aux occupants actuels, au-delà du délai de 3 mois à dater de la signature du présent arrêté;
 2. toute relocation ou réoccupation des logements au départ des occupants actuels.

Article 3.

Le présent arrêté entre en vigueur dès sa signature.

Article 4.

Sa levée est conditionnée à la présentation d'un rapport favorable du service d'incendie.

Article 5.

Ordre est donné aux propriétaires, de procéder à l'affichage du présent arrêté, de manière inaltérable et visible à tout moment, sur la porte principale de l'immeuble.

Article 6.

Un recours contre la présente décision peut être déposé par voie de requête au Conseil d'État (rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles) endéans les 60 jours de la notification de la décision et suivant les formes prescrites par les lois coordonnées au 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État.

[...]"

Cette décision est notifiée au requérant, aux autres copropriétaires, aux occupants et au syndic de l'immeuble par courrier du 25 janvier 2018.

17. Le 8 février 2018, les copropriétaires de l'immeuble litigieux se réunissent en assemblée générale extraordinaire. Ils décident, à l'unanimité, d'« effectuer les demandes de contrôles et les travaux de mise en conformité des parties privatives de manière groupée avec facturation individuelle ». Le procès-verbal de la réunion indique, plus précisément, ce qui suit :

« Au niveau des portes RF, un menuisier agréé [...] contrôlera toutes celles sans

attestation et fournira une attestation pour chacune.

L'intervention sera facturée individuellement aux appartements qui auront reçu une nouvelle attestation.

Si un travail de mise en conformité est à réaliser, l'A.G. unanime est d'accord que ledit menuisier effectue les travaux directement aux frais de l'appartement concerné.

Pour le gaz : pour ceux qui n'ont plus de gaz [...] sera mandaté pour effectuer le bouchonnage directement aux compteurs appartements Mag. 2, App. 11, 31, 51 et 52 et émettra les attestations légales adéquates.

Pour ceux dont l'alimentation au gaz est maintenue les attestations seront fournies au syndic par les copropriétaires concernés.

Pour l'électricité, les attestations seront fournies au syndic par les copropriétaires concernés.

La date limite pour soumettre les attestations est fixée unanimement au 15 mars 2018 [...] ».

18. Par un courrier du 9 février 2018, le bourgmestre de la ville de Liège répond au courriel envoyé par la propriétaire d'un des appartements de l'immeuble affirmant « être en ordre » que « la sécurité contre les incendies et les explosions dans ce type d'immeuble doit être envisagée sur un plan global dans la mesure où des manquements sur le plan de la sécurité ponctuels à un logement influent, au même titre que ceux relatifs aux parties communes, sur la sécurité de l'ensemble des logements » et que « le but d'un arrêté d'inhabitabilité est de prévenir les sinistres au profit de toutes les personnes potentiellement en danger, en ce compris les propriétaires et/ou occupants de logements en ordre sur le plan de la sécurité incendie, mais situés malheureusement dans un immeuble où la sécurité des communs et/ou d'autres logements n'est pas garantie ».

19. Par courrier du 28 mars 2018, le requérant adresse aux services de la ville de Liège un courrier dans lequel il indique être propriétaire de six appartements dans l'immeuble litigieux. Il annexe à ce courrier :

- une attestation qui établit le placement, le 1^{er} mars 2018, de six portes d'entrée d'appartements (RF) ;
- des attestations de contrôle d'installations électriques datées, selon les appartements, du 6 août 2015, du 11 novembre 2015 ou du 21 mars 2018 ;
- des attestations de contrôle d'installations de gaz datées, selon les appartements, du 7 janvier 2016 ou du 22 mars 2018.

20. Le 23 janvier 2020, les services de l'IILE effectuent une nouvelle visite des lieux, en présence du syndic et du propriétaire d'un des appartements de l'immeuble, et établissent, le 11 février 2020, un nouveau rapport défavorable.

Le 12 juin 2020, le bourgmestre de la ville de Liège décide, à la suite de ce rapport, de maintenir l'arrêté d'inhabitabilité attaqué, la levée de celui-ci étant conditionnée à la production d'un rapport entièrement favorable de l'IILE.

21. Le 6 décembre 2021, le bourgmestre de la ville de Liège décide, à la suite d'un nouveau rapport des services de l'IILE duquel il ressort que « les manquements ayant servi de fondement à l'arrêté de police ont été résolus pour ce qui concerne les logements 0011, 0013, 0023, 0031 , 0033, 0043, 0051 et 0052 », d'abroger l'arrêté d'inhabitabilité attaqué pour ce qui concerne les appartements précités, mais de maintenir celui-ci pour les logements 0012, 0021, 0022, 0032, 0041 et 0042, c'est-à-dire les six appartements dont le requérant est le propriétaire.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il soutient que l'acte attaqué ne satisfait pas aux exigences de ces dispositions, dès lors qu'il est constitué de formules stéréotypées et contient de nombreuses imprécisions et aucun élément concret de nature à justifier l'arrêté d'inhabitabilité attaqué. Ainsi, l'identité et la qualité des personnes qui auraient effectué les constatations qui fondent la décision n'y sont pas renseignées, pas plus que les dates où elles ont été effectuées ni surtout l'objet de ces constatations, les procès-verbaux n'étant pas davantage annexés à la décision. Selon le requérant, il est impossible, à la seule lecture de l'arrêté attaqué, de discerner les manquements retenus et, à plus forte raison, la manière d'y remédier. Le requérant ajoute ce qui suit :

« Certes, il était, et il est toujours, possible d'en savoir plus en menant sa propre enquête, par exemple en prenant contact avec le service compétent de l'Administration communale ou en demandant à pouvoir consulter le dossier administratif, ce que la partie requérante n'a pas manqué de faire.

Cette faculté (qui existe pour tout un chacun) "de se renseigner par soi-même" ne purge toutefois pas l'acte attaqué du vice d'illégalité résultant de la violation de la

loi précitée du 29 juillet 1991 [...] ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que l'acte attaqué se réfère expressément aux rapports successifs des services de la ville de Liège et de l'IILE, sur lesquels il se fonde. Elle ajoute que ces divers documents, où figurent les noms et grades de leurs auteurs et les dates des constatations, ont été notifiés au syndic en temps utile comme le prévoit l'article 577-2 du Code civil. Elle en déduit que le procédé de la motivation par référence peut être admis puisque la substance des différents rapports « est rapportée dans l'acte attaqué » et qu'ils ont été portés à la connaissance des destinataires de l'acte attaqué au plus tard au moment de la notification de celui-ci. Elle conclut que « lus ensemble, l'acte attaqué et ces différentes pièces permettent de comprendre à suffisance les raisons de sauvegarde de l'ordre public matériel pour lesquelles le bourgmestre a adopté l'acte attaqué », en sorte que la motivation de celui-ci est admissible.

C. Mémoire en réplique

Le requérant réplique que la loi précitée du 29 juillet 1991 prévoit que l'acte administratif unilatéral se fonde sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et admissibles, qui sont corroborés par le dossier, que l'acte en question doit faire mention des dispositions légales et réglementaires dont il a été fait application et que les motifs de fait doivent être directement indiqués dans l'*instrumentum* qui formalise la décision (*negocium*), pour permettre à ses destinataires d'en avoir connaissance à sa seule lecture. Il ajoute que si le procédé de la motivation par référence peut être admis, c'est à la condition que les lacunes de la décision ne soient pas palliées par des éléments communiqués *a posteriori* à un moment où l'acte a déjà été notifié, que le document auquel se réfère l'acte soit lui-même pourvu d'une motivation adéquate et que l'auteur de la décision ait marqué son intention de se l'approprier. Le requérant explique qu'en l'espèce, la décision en cause ne comportait pas d'annexes et qu'aucun des documents auxquels elle fait référence ne lui a été notifié.

D. Dernier mémoire du requérant

Le requérant répète les arguments de sa requête, en rappelant que la partie adverse ne peut suppléer un défaut de motivation formelle par des

justifications fournies *a posteriori* dans un écrit de procédure. Il précise qu'il n'exige pas de la partie adverse qu'elle annexe ou reproduise dix années de constatations et de rapports dans la décision attaquée, mais souligne que la situation de l'immeuble litigieux a évolué tout comme les remarques des services de la ville de Liège et de l'IILE et qu'en raison de cette évolution, il est indispensable de motiver correctement l'acte attaqué. Il maintient que cet acte renvoie à des constats de manquements sans joindre ces derniers et qu'à la seule lecture de la décision qui lui a été notifiée, il n'est pas possible de deviner quels sont les manquements qui lui sont reprochés et qui justifient l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité.

E. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse répond que les mesures exigées par les services de l'IILE figurent dans les rapports du 4 août 2014 et du 11 octobre 2017 et que ces éléments sont décrits dans l'acte attaqué. Elle conteste avoir, dans son mémoire en réponse, développé des motifs qui ne figurent pas dans les différents rapports successifs qui sont cités dans l'acte attaqué et qui ont été notifiés au syndic à l'attention des différents copropriétaires. Elle ajoute que, depuis l'adoption de l'acte attaqué, les services de l'IILE ont établi un nouveau rapport défavorable qui expose précisément en quoi « le compartimentage, les installations de gaz et les installations de chauffage notamment restent insatisfaisantes » et que le bourgmestre de la ville de Liège a notifié ce rapport au syndic et à l'association des copropriétaires, en invitant ceux-ci à procéder à son affichage et à sa communication à toute personne intéressée et en rappelant que la levée de l'arrêté d'inhabitabilité est conditionnée à la production d'un rapport entièrement favorable de l'IILE. Selon elle, ces éléments confirment que le requérant a été et reste encore parfaitement informé des manquements qui lui sont reprochés.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

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.

Comme le relève l'acte attaqué, l'adoption d'une mesure de police administrative, fondée sur l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, telle la prise d'un arrêté d'inhabitabilité d'un immeuble de logements, suppose que la sécurité publique soit menacée.

En l'espèce, la décision litigieuse expose, en suivant un ordre chronologique, les différentes péripéties du dossier depuis le constat technique établi le 23 janvier 2008 jusqu'au « rapport de suivi de dossier » dressé le 8 novembre 2017 par les services de la ville qui proposent la poursuite de la procédure en vue de la prise d'un arrêté d'inhabitabilité « au motif qu'une partie des prescriptions du courrier du 15 décembre 2014 n'a pas été réalisée ». Le renvoi à dix années de constats, de rapports et de courriers ne peut, à lui seul, justifier la prise d'un arrêté d'inhabitabilité. C'est d'autant plus le cas lorsque la situation de l'immeuble a évolué favorablement au cours de la procédure, ce qui ressort à suffisance de l'exposé des faits du présent arrêt.

Il apparaît que l'adoption de l'arrêté d'inhabitabilité litigieux a finalement été décidée « au motif qu'une partie des prescriptions du courrier du 15 décembre 2014 n'a pas été réalisée ». L'acte attaqué renvoie, à ce sujet, au rapport établi le 11 octobre 2017 par les services de l'IILE relatif à l'« immeuble de logements », ce rapport devant être distingué de celui adopté le même jour relativement au rez-de-chaussée commercial « volume accessible au public » qui conclut que « les défauts constatés dans cet établissement sont réversibles et ne sont pas propres à menacer directement la sécurité publique » et à la suite duquel le bourgmestre a décidé de laisser aux intéressés un délai de 12 mois pour remédier aux différents manquements constatés. L'acte attaqué indique qu'il résulte du rapport du 11 octobre 2017 relatif à l'« immeuble de logements » qu'il « subsiste des mesures en suspens relativement au compartimentage résistant au feu, aux installations alimentées au gaz, à l'électricité, à la détection généralisée et aux contrôles périodiques et au dossier de sécurité (électricité/gaz) ». Comme le relève le requérant, ces mentions sont bien trop imprécises pour permettre d'identifier précisément les manquements qui ont déterminé l'adoption d'un arrêté

d'inhabitabilité.

Seule la lecture du rapport du 11 octobre 2017 permet d'identifier les mesures qu'il restait à prendre à ce moment. Il s'agit des trois mesures suivantes :

- la nécessité d'équiper chaque appartement d'une porte d'entrée résistant au feu (RF1/2h), étant précisé que les logements n^{os} 11, 12, 21, 22, 41 et 52 ne sont toujours pas équipés d'une telle porte ;
- l'obligation de faire contrôler la conformité des installations de gaz et d'électricité des parties privatives de l'immeuble, à l'exclusion donc des parties communes de celui-ci pour lesquelles les attestations requises ont été remises ;
- le placement d'un système de détection généralisée et automatique des incendies, étant toutefois précisé, à titre d'« informations complémentaires » que, si cette exigence est directement exigible par la réglementation, elle pose des difficultés de mise en œuvre et d'efficacité dans les « bâtiments multipropriétaires », en sorte que le suivi à apporter à ce point doit être précisé par l'autorité.

Sont également reprises dans le rapport du 11 octobre 2017, à titre d'« informations complémentaires », des indications relatives aux « contrôles périodiques » et au « dossier sécurité ». Il ne s'agit cependant pas de dénoncer de nouveaux manquements, mais seulement de rappeler les délais dans lesquels ces contrôles devront avoir lieu et de faciliter le contrôle de la conformité des installations de gaz et d'électricité.

Il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le rapport du 11 octobre 2017 aurait été transmis au syndic ou aux copropriétaires de l'immeuble. La partie adverse ne prétend d'ailleurs pas que ce rapport, en particulier, aurait fait l'objet d'une quelconque communication. Il n'était pas non plus joint à la décision attaquée. Ce rapport n'ayant été notifié ni antérieurement ni concomitamment à l'acte attaqué, celui-ci n'a pas valablement pu s'y référer.

Par ailleurs, l'acte attaqué ne précise pas en quoi la prise d'un arrêté d'inhabitabilité s'imposait au vu des manquements restants dans l'immeuble. Il n'indique pas en quoi ces derniers induiraient un risque d'incendie ou d'explosion qui menace la sécurité publique.

Les événements postérieurs à l'adoption de l'acte attaqué dont la partie adverse fait état dans son dernier mémoire ne permettent pas de pallier le vice de motivation formelle qui affecte l'acte attaqué. Il en va de même des explications fournies *a posteriori* par la partie adverse à l'audience.

Le premier moyen pris de la violation du devoir de motivation formelle est fondé.

Il n'est pas procédé à l'examen des autres moyens de la requête qui ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue.

V. Indemnité de procédure

Le requérant sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté d'inhabitabilité adopté le 23 janvier 2018 par le bourgmestre de la ville de Liège concernant l'immeuble sis à 4000 Liège, rue de la Boucherie, 21-23 est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le 3 février 2022 par :

David De Roy,
Florence Piret,
Denis Delvax,
Vincent Durieux,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

David De Roy