

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.476 du 20 janvier 2026

A. 232.949/XV-4687

En cause : **la société anonyme CITY MALL VERVIERS**,
ayant élu domicile chez
M^e Fabrice EVRARD, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

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

Partie intervenante :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 février 2021, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté de police de la bourgmestre de la ville de Verviers, daté du 15 décembre 2020, notifiée par courrier recommandé réceptionné le 21 décembre 2020, ordonnant à la requérante :

“ [...] Art. 4. de procéder aux travaux de démolition des immeubles sis rue Spintay n° 11 à 31, cadastrés, 1^{ère} Division, Section A, n° 909G, 909E, 908D, 907, 906B, 906A, 905 et 904, et des immeubles n° 91 à 109, cadastrés 1^{ère} Division, Section 1, n° 883A, 883C, 882A, 881F, 877 et 876C, étant précisé que ces démolitions devront être terminées impérativement pour le 15 janvier 2021 et la rue Spintay complètement rouverte à la circulation des piétons et des voitures à cette date ; Art. 5. de condamner, de manière efficace, toutes les baies des rez-de-chaussée et des premiers étages des immeubles (panneautage) ‘côté rue Spintay’ non concernés

par une démolition (panneautage) ; solution qui imposera un passage très régulier pour empêcher les problèmes de vandalisme et d'arrachage desdits panneaux ;
Art. 6. de régulariser la situation en introduisant une demande de permis d'urbanisme pour le 31 décembre 2020 au plus tard ;
Art. 7. En cas d'inertie dans le chef du propriétaire précité, la ville prendra les mesures nécessaires à la sécurisation du site afin de libérer l'accès à la voirie ;
Art. 8. Le propriétaire et son entrepreneur prendront les contacts préalables et les dispositions nécessaires afin de respecter la convention entre City Mall et l'AWAP (anciennement service archéologie du SPW) qui s'applique pour tout travaux, y compris les travaux de démolition ;
Art. 9. Les frais inhérents au périmètre de sécurité, à savoir 3,00 € par barrière le 1^{er} mois, 9,00 € par barrière le 2^{ème} mois et 1,00 €/m² pour l'occupation du domaine public à dater de la signature de ladite ordonnance par M^{me} la bourgmestre, [...], seront à charge du propriétaire identifié comme suit : City Mall Verviers Boulevard du Souverain 360 ;
[...] ».

II. Procédure

Un arrêt n° 259.786 du 21 mai 2024 a mis la bourgmestre de la ville de Verviers hors de cause, a ordonné la réouverture des débats, a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire, chargé le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction et a réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.786). Il a été notifié aux parties.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties adverse et requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 janvier 2026.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Louis Vansnick, *loco* M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

III. Faits

Le contexte général de la présente affaire est exposé dans l'arrêt n° 249.821 du 11 février 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.249.821) rendu à la suite d'un recours introduit par la partie requérante contre un arrêté de police du 29 janvier 2021 lui ordonnant, notamment, la démolition en urgence de 18 immeubles rue Spintay, l'imposition de travaux et la réalisation d'une expertise, auquel il y a lieu de se référer. En ce qui concerne plus précisément l'acte attaqué, qui porte sur la mise en place d'un périmètre de sécurité, il convient de mentionner spécialement les éléments suivants :

1. Le 3 août 2017, à la suite de l'effondrement partiel de l'immeuble sis au n° 11 de la rue Spintay sur le quai Jacques Brel, la bourgmestre de la ville de Verviers adopte un arrêté fondé sur les articles 130*bis* et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, interdisant le passage sur le quai Jacques Brel, à l'arrière des immeubles impairs de la rue Spintay.

2. Le 3 novembre 2020, la bourgmestre de la ville de Verviers adopte un arrêté empêchant la circulation dans la rue Spintay, à l'exception de la circulation locale.

3. Le 30 novembre 2020, la société SOCOTEC réalise à la demande de la requérante, un rapport reprenant les mesures effectuées sur les façades des immeubles de la rue Spintay, dans lequel elle classe les immeubles 13 à 31 et 91 à 109 dans la catégorie « suspendu » en indiquant que « les valeurs de déplacement se rapprochent de la valeur limite fixée ».

4. Par un courrier daté du 14 décembre 2020, la partie requérante communique le rapport réalisé par la société SOCOTEC le 10 décembre 2020, à la suite de nouveaux mesurages, et demande à la partie adverse de procéder dans les plus brefs délais à la fermeture de la rue Spintay au niveau des bâtiments 13 à 31, « afin d'assurer la sécurité ». Dans le rapport précité, il est précisé que pour le groupe d'immeubles n°s 13 à 31, « les valeurs de déplacement ont dépassé la limite acceptable » et que pour le groupe d'immeubles n°s 91 à 109, une des valeurs a « dépassé la valeur limite fixée ».

5. Le 15 décembre 2020, le département technique de la partie adverse établit un rapport après avoir analysé le rapport précité de SOCOTEC. Il préconise notamment de placer un périmètre de sécurité au droit des immeubles n°s 13 à 31 et

91 à 109 de la rue Spintay. Dans un courriel du même jour, la directrice de ce département précise ce qui suit :

« Je confirme la nécessité de placer un périmètre de sécurité au droit des immeubles n° 13 à 31 mais je propose également d'en placer un au droit des immeubles 91 à 109. En effet, une des mesures a atteint la valeur limite fixée par le bureau d'études. Ce dernier recommande d'accorder une observation particulière. Cela me semble insuffisant. Je viens de contacter Madame la bourgmestre qui pense également plus prudent de placer ce 2^{ème} périmètre de sécurité. Le périmètre sera placé au droit du trottoir et la chaussée et ne laissera qu'un passage piéton d'1m50. La rue Spintay sera donc fermée aux véhicules ».

6. Le même jour, est organisée, par visioconférence, une audition d'un représentant de la partie requérante par la bourgmestre et des agents du service des travaux de la partie adverse.

7. Le 15 décembre 2020, la bourgmestre de la ville de Verviers adopte un arrêté de police, qui ordonne ce qui suit :

« ORDONNE :

Art. 1. La présente ordonnance est applicable à Verviers dès le 15 décembre 2020 et, vu l'urgence et la dégradation du bâtiment, restera en vigueur jusqu'à la démolition complète du bâtiment susmentionné et qu'un rapport des services techniques indiquera que tout risque est écarté.

Art. 2. Les mesures de délimitation des périmètres de sécurités placés d'une part, l'un au droit du trottoir et de la chaussée des immeubles situés rue Spintay, à hauteur des immeubles n°s 11 à 31, tout en ne conservant qu'un passage piétons d'1 mètre cinquante et d'autre part, au droit du trottoir et de la chaussée des immeubles situés rue Spintay à hauteur des immeubles n°s 91 à 109, tout en ne conservant qu'un passage piétons d'1 mètre cinquante et réalisées conformément aux impositions des services techniques communaux afin de sécuriser les lieux, sont confirmées.

Art. 3. L'accès aux bâtiments susmentionnés est interdit à toute personne n'appartenant pas aux services techniques communaux, aux services de secours (Police/Pompiers) ou à la société mandatée par le propriétaire pour la réalisation de la démolition.

à la SA City Mall

Art. 4. de procéder aux travaux de démolition des immeubles sis rue Spintay n°s 11 à 31, cadastrés 1^{ère} Division, Section A, n°s 909G, 909E, 908D, 907, 906B, 906A, 905 et 904, et des immeubles n°s 91 à 109, cadastrés 1^{ère} Division, Section A, n°s 883A, 883C, 882A, 881F, 877 et 876C, étant précisé que ces démolitions devront être terminées impérativement pour le 15 janvier 2021 et la rue Spintay complètement rouverte à la circulation des piétons et des voitures à cette date ;

Art.5. de condamner, de manière efficace, toutes les baies des rez-de-chaussée et des premiers étages des immeubles (panneautage) "côté rue Spintay" non concernés par une démolition (panneautage) ; solution qui

imposera un passage très régulier pour empêcher les problèmes de vandalisme et d'arrachage desdits panneaux ;

Art. 6. de régulariser la situation en introduisant une demande de permis d'urbanisme pour le 31 décembre 2020 au plus tard.

Art. 7. En cas d'inertie dans le chef du propriétaire précité, la ville prendra les mesures nécessaires à la sécurisation du site afin de libérer l'accès à la voirie.

Art. 8. Le propriétaire et son entrepreneur prendront les contacts préalables et les dispositions nécessaires afin de respecter la convention entre City Mall et l'AWAP (anciennement service archéologie du SPW) qui s'applique pour tout travaux, y compris les travaux de démolition.

Art. 9. Les frais inhérents au périmètre de sécurité, à savoir 3 € par barrière le premier mois, 9 € par barrière le 2^e mois et 1,00€ par m² pour l'occupation du domaine public à dater de la signature de ladite ordonnance par Madame la Bourgmestre seront à charge [de City Mall Verviers] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Dans un courrier recommandé du 23 décembre 2020, la partie requérante réagit aux différentes obligations mises à sa charge par l'arrêté du 15 décembre 2020, précité. Au sujet des frais relatifs au périmètre de sécurité, elle écrit ce qui suit :

« Enfin, en ce qui concerne les frais inhérents au périmètre de sécurité et à l'occupation du domaine public, nous nous permettons de fortement vous rappeler la demande formulée dans notre courrier du 7 décembre 2020. Nous vous demandons vivement de tenir compte des circonstances particulièrement difficiles liées à la crise sanitaire et de ses effets sur l'avancement de la commercialisation de notre projet. Compte tenu du contexte sanitaire actuel (pandémie mondiale), au regard du projet de revitalisation urbaine et du partenariat entre City Mall et la ville, tenant compte de l'ampleur et de l'étendue de la zone, nous vous demandons avec insistance d'examiner les possibilités de ne pas soumettre cette fermeture de la voie publique à des paiements de redevances, qui nous [paraissent] inopportunes, voire non essentielles, pendant la période limitée de préparation et de réalisation de ces démolitions ».

9. Le 7 janvier 2021, le collège communal de la ville de Verviers ratifie le périmètre de sécurité mis en place par l'arrêté du 15 décembre 2020, ainsi que les mesures de circulation.

IV. Recevabilité

La recevabilité du recours en annulation touchant à l'ordre public, elle doit être vérifiée d'office par le Conseil d'État.

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté

devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime et, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, dans le courrier du 9 avril 2024 qu'elle adresse à l'auditeur-rapporteur, celui-ci lui ayant demandé de justifier de la persistance de son intérêt au présent recours, la partie requérante indique ce qui suit :

« D'une part, et comme déjà précisé, la démolition des immeubles visés par l'acte litigieux a été réalisée.

D'autre part, la démolition de ces immeubles n'entrave en rien l'intérêt de ma cliente au recours introduit.

Et pour cause, l'acte attaqué ordonnait également le placement de mesures de délimitation des périmètres de sécurité.

Cet acte a donné lieu à de multiples factures émises par la ville de Verviers à destination de ma cliente, ce qui lui cause un préjudice financier important ».

Il découle de cette réponse que la partie requérante ne justifie encore d'un intérêt actuel au présent recours en annulation qu'à l'égard des articles 2 et 9 de l'arrêté attaqué par lesquels la partie adverse ordonne le placement des mesures de délimitation des périmètres de sécurité et met à la charge de la partie requérante les frais afférents. Seul le premier moyen de la requête critique la légalité de ces mesures.

Partant, le recours est irrecevable en ce qu'il a pour objet les autres dispositions de l'arrêté attaqué.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties requérante et intervenante

V.1.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un premier moyen de « la violation des articles 133 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relatif à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux du droit et, plus particulièrement, de l'obligation de motivation matérielle et du devoir de minutie, mais encore de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle constate que, dans l'acte attaqué, la partie adverse impose deux périmètres de sécurité, l'un au droit du trottoir et de la chaussée des immeubles sis rue Spintay, à hauteur des immeubles n^{os} 11 à 31, tout en ne conservant qu'un passage piétons d'1 mètre 50, l'autre au droit du trottoir et de la chaussée des immeubles sis rue Spintay, à hauteur des immeubles n^{os} 91 à 109, tout en ne conservant qu'un passage piétons d'1 mètre 50.

Elle relève que la partie adverse se réfère aux documents suivants :

- l'étude de stabilité réalisée par le bureau d'études SECO en date du 14 juillet 2020;
- le rapport d'analyse F3 des mesurages topographiques réalisé par SOCOTEC en date du 30 novembre 2020 ;
- le rapport en stabilité établi par SOCOTEC daté du 10 décembre 2020 ;
- le rapport technique du 15 décembre 2020 établi par le département technique.

Elle soutient qu'aucun de ces documents ne préconisait l'établissement d'un périmètre de sécurité. Elle en déduit que la partie adverse ne disposait d'aucun fondement sur lequel appuyer sa décision d'établir les deux périmètres de sécurité précités.

Elle conclut ce qui suit :

- « [...], il résulte de l'exposé des faits et des pièces que :
- en accord avec la ville, la requérante a désigné un ingénieur en stabilité, soit SOCOTEC, dès lors que la ville avait émis des doutes sur la compétence de SECO,
 - SOCOTEC a été chargé depuis juillet 2020 de réaliser des mesures sur la façade des bâtiments existants en plaçant des repères (cibles) sur les façades et en fixant une valeur limite de 15 mm,
 - ces mesures ont d'abord été réalisées mensuellement et puis tous les 15 jours,
 - ces mesures étaient adressées à la ville, laquelle n'a jamais mis en doute :
 - ni la compétence de SOCOTEC,

- ni la valeur seuil,
- ni le relevé des mesures,
- ni les conclusions des rapports.

On en veut pour preuve qu'elle s'est fondée sur ces rapports pour adopter l'acte querellé. Or, le rapport SOCOTEC ne démontre pas un péril imminent justifiant l'adoption de 2 périmètres de sécurité. En effet, pour les immeubles 13 à 31, seul un bâtiment (16) approche de la limite. Tout au plus, SOCOTEC dit-il qu'il faut réaliser un plan d'intervention. Pour les bâtiments 91 à 109, seul un bâtiment (91) arrive à la valeur seuil et qu'un nouveau mesurage doit être réalisé dans 15 jours.

Le rapport SECO, établi en 2020, ne justifie aucunement l'adoption de 2 périmètres de sécurité. Si tel était le cas, *quod non*, la ville aurait dû prendre une décision bien avant, *quod non*.

Enfin, le rapport établi par le département technique du 15 décembre 2020, ne semble, au vu de l'acte attaqué, qu'imposer un périmètre de sécurité mais sans aucune justification.

En définitive, les parties adverses n'avaient aucun document sur lequel s'appuyer pour justifier l'adoption de deux périmètres de sécurité. En effet, il ne ressort d'aucun des rapports précités que la sécurité publique était mise en danger et qu'une intervention devait être mise en place rapidement. Au contraire, au vu de l'évolution des données, les rapports recommandaient l'établissement de mesures plus rapprochées dans le temps afin d'objectiver les résultats. Or, la bourgmestre en a décidé autrement puisqu'elle a imposé deux périmètres de sécurité sans même attendre les résultats du nouveau rapport de SOCOTEC, lequel devait être établi dans les 15 jours du 10 décembre 2020...

L'acte attaqué n'expose ainsi pas pourquoi d'une part, il y a un péril imminent et d'autre part, pourquoi adopter deux périmètres de sécurité pour lesquels des redevances sont aussi demandées (elles sont donc aussi contestées).

Il y a donc violation de la loi du 29 juillet 1991 ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation ».

En réplique, elle ajoute ce qui suit :

« 25.- Contrairement à ce que considère la partie adverse, les conclusions générales du rapport SECO du 14 juillet 2019 ne concluent pas au placement de périmètre de sécurité mais préconisent bien, outre les mesures individuelles, le :

- Nettoyage complet de la végétation
- Nettoyage complet des vitres brisées
- Nettoyage des parements endommagés
- Retrait des enseignes

Partant, ni les mesures individuelles, ni les conclusions générales du rapport SECO de 2019 n'imposent l'installation de périmètres de sécurité. Si tel était le cas, *quod non*, la ville aurait dû prendre une décision bien avant, *quod non*.

26.- La partie adverse reprend, en outre, les conclusions générales du rapport SECO de juillet 2020 et estime qu'il résulterait de celles-ci que :

- certains immeubles sont très instables et leur démolition est nécessaire ;
- la situation se dégrade en l'absence de tout entretien des bâtiments ;
- les bâtiments sont vandalisés par des squatteurs ;
- les mesures de sécurisation prises sont insuffisantes ;
- des enseignes présentent un risque important et imminent de chute sur le domaine public.

La partie adverse se méprend totalement dès lors que le rapport de juillet 2020 recommandent des interventions uniquement sur :

- les vitres brisées ;
- la végétation ;
- les enseignes.

Rien dans ces rapports ne justifie l'imposition de périmètres de sécurisation dès lors que la situation ne s'est pas dégradée depuis ces rapports. En toute hypothèse, l'acte querellé ne le justifie pas.

27.- Enfin, le rapport établi par le département technique du 15 décembre 2020, ne semble, au vu de l'acte attaqué, n'imposer qu'un périmètre de sécurité mais sans aucune justification.

28.- En définitive, les parties adverses n'avaient aucun document sur lequel s'appuyer pour justifier l'adoption de deux périmètres de sécurité. En effet, il ne ressort d'aucun des rapports précités que la sécurité publique était mise en danger et qu'une intervention devait être mise en place rapidement. Au contraire, au vu de l'évolution des données, les rapports recommandaient l'établissement de mesures plus rapprochées dans le temps afin d'objectiver les résultats. Or, la bourgmestre en a décidé autrement puisqu'elle a imposé deux périmètres de sécurité sans même attendre les résultats du nouveau rapport de SOCOTEC, lequel devait être établi dans les 15 jours du 10 décembre 2020...

L'acte attaqué n'expose ainsi pas pourquoi d'une part, il y a un péril imminent et d'autre part, pourquoi adopter deux périmètres de sécurité pour lesquels des redevances sont aussi demandées (elles sont donc aussi contestées).

Il y a donc violation de la loi du 29 juillet 1991 ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation.

29.- Dans son mémoire en réponse, la partie adverse estime que des réserves doivent être émises à l'égard des rapport SOCOTEC dès lors que la portée de ceux-ci serait limitée en ce qu'ils ne constitueraient pas des études de stabilité mais seulement des relevés du mouvement des seules façades avant des immeubles rue Spintay. Ces mesures seraient donc imprécises dès lors qu'elles nécessiteraient de nouveaux repères lors de chaque prise de mesure.

Il est incontestable que le raisonnement de la partie adverse est totalement inexact pour deux raisons au moins :

- tout d'abord, comme déjà dit, la ville n'a jamais mis en doute :

- ni la compétence de SOCOTEC,
- ni la valeur seuil,
- ni le relevé des mesures,
- ni les conclusions des rapports ;

- ensuite, SOCOTEC a établi un monitoring des “micro-déplacements” des bâtiments., soit la stabilité des bâtiments. Il est renvoyé au mode opératoire utilisé par SOCOTEC et validé par les parties adverses, lequel atteste bien que SOCOTEC a, dans chaque rapport, repris les mesures antérieures en associant une couleur par cible afin de voir l'évolution des mouvements des bâtiments par rapport à la valeur seuil de 15mm.

Or, il convient de constater que les parties adverses n'ont pas attendu le résultat des nouveaux mesurages SOCOTEC et ont directement procédé à la sécurisation des immeubles, ce que souligne également la partie intervenante dans son mémoire en intervention. Pourtant, le rapport du 10 décembre mentionnait bien que “De ce fait aucune conclusion ne peut être prise à ce stade” ».

V.1.2. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante soutient également qu'aucun des documents auxquels se réfère la partie adverse dans l'acte attaqué n'impose l'établissement d'un périmètre de sécurité. Elle en déduit qu'à la lecture de celui-ci, « il n'est pas permis de comprendre les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte a imposé deux périmètres de sécurité au niveau de la rue Spintay, ce qui laisse à penser que les autorités administratives n'ont pas statué en parfaite connaissance de cause voire même, ont commis une erreur manifeste d'appréciation ».

Elle estime que, dans ces conditions, « l'imminence d'un péril pour la sécurité publique n'est pas établie en application des articles 133 et 135, § 2, de la

Nouvelle loi communale », que « la loi du 29 juillet 1991 est violée » et que « l'auteur de l'acte attaqué a manifestement commis une erreur que l'on peut qualifier d'erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où aucun des documents visés à l'acte attaqué ne préconisent l'imposition d'une telle mesure ».

V.2. Appréciation

La compétence confiée au bourgmestre par les articles 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale lui permet d'adopter des mesures de police à portée individuelle afin de veiller à la sauvegarde de l'ordre public sur le territoire de sa commune. Cette compétence est susceptible de fonder un large éventail de mesures.

L'adoption d'une mesure de police administrative, fondée sur l'article 135, § 2, précité, suppose que l'ordre public matériel, c'est-à-dire la propreté, la salubrité, la sûreté ou la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics, soit menacé. Une telle mesure est justifiée par le risque d'atteinte à l'ordre public, de sorte que l'autorité ne doit pas attendre la réalisation du risque pour intervenir.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, 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. En l'occurrence, la motivation formelle doit permettre d'identifier la menace pour l'ordre public matériel qui fonde en fait l'adoption de la mesure ordonnée et de comprendre les mesures ordonnées en lien avec cette menace.

Par ailleurs, le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif, qui se déduit notamment de l'exigence de motivation formelle « adéquate », impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe. En l'occurrence, la menace pour l'ordre public doit être établie à suffisance par le dossier administratif.

Enfin, le contrôle exercé par le Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater

qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l'espèce, l'acte attaqué mentionne ce qui suit :

« Vu la Nouvelle Loi communale, en ses articles 133 et 135, § 2, précisant 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 dans les rues, lieux et édifices publics, mais aussi, par extension, dans les immeubles et habitations insalubres ou menaçant ruine, qu'ils soient publics ou privés ;
[...]

Considérant l'ordonnance du 3 août 2017, relative au périmètre de sécurité situé quai Jacques Brel ainsi qu'aux immeubles le bordant par l'arrière en raison de l'effondrement partiel de l'immeuble n°11 de la rue Spintay à Verviers ;

Considérant les courriers des 03 décembre 2019, 10 avril, 19 mai et 15 septembre 2020, demandant à City Mall un rapport en stabilité concluant que la stabilité de l'ensemble des immeubles est maintenant garantie et demandant d'effectuer un contrôle régulier des immeubles (à réaliser par la S.A. SECO) ;

Considérant le courrier de City Mall du 24 septembre 2020, communiquant l'étude en stabilité réalisée par le bureau d'études SECO en date du 14/07/2020 et indiquant qu'elle a commandé les travaux y préconisés ;

Considérant que le rapport en stabilité met en évidence le besoin de sécurisation des vitres brisées et l'enlèvement de la végétation qui pousse, à nouveau, sur certaines habitations ; les enseignes sur certaines façades sont toujours présentes et les fixations sont rouillées et présentent un risque de rupture, de telle sorte que la conclusion établie recommande un nouveau nettoyage comme préconisé lors de l'expertise précédente en juillet 2019;

Considérant le courrier du 09 octobre 2020 adressé à City Mall, faisant suite à la réunion qui s'est tenue, le 07 octobre 2020, dans les locaux de la ville et rappelant à City Mall qu'elle s'est engagée à réaliser des interventions urgentes début de la semaine 42, à savoir l'enlèvement des éléments menaçant de tomber sur la voie publique : vitres, arbres poussant sur les façades et enseignes dangereuses ; que ces mesures sont toutefois insuffisantes : en effet, si les risques de chute de parties instables d'immeubles sur la voie publique seront réduits, les immeubles restent accessibles malgré le danger d'instabilité qu'ils représentent et les autres périls graves qui pourraient survenir si des personnes y pénètrent : squat, vandalisme, Insalubrité,

Considérant que par ce même courrier, il a été demandé à City Mall de:

1. condamner, sans tarder et dès maintenant, de manière efficace, toutes les baies des rez-de-chaussée et des premiers étages de vos immeubles "côté rue Spintay" (panneautage) ; solution qui vous imposera un passage très régulier pour empêcher les problèmes de vandalisme et d'arrachage desdits panneaux.

2. fournir, dans les 15 jours à dater de la présente, l'étude SOCOTEC dont l'objet est de déterminer la stabilité intrinsèque des immeubles.

3. préciser en urgence et dans le même délai la solution retenue pour chacun des immeubles, sur base de ladite étude, soit le cas échéant la démolition des Immeubles devenus instables et difficilement contrôlables.

Considérant le courrier 10 novembre 2020, demandant à City Mall, dans un délai d'une semaine, de condamner, de manière efficace, toutes les baies des rez-de-chaussée et des premiers étages de vos immeubles "côté rue Spintay" (panneautage) ; solution qui imposera un passage très régulier pour empêcher les problèmes de vandalisme et d'arrachage desdits panneaux et sollicitant, dans un délai de deux semaines une étude en stabilité globale et complète de l'ensemble des bâtiments ;

Considérant que par courrier du 07 décembre 2020, City Mall a communiqué à la ville le rapport d'analyse F3 des mesurages topographiques du mois de novembre réalisé par SOCOTEC, lequel rapport précise que:

- pour 2 groupes de maisons, c'est-à-dire le groupe de maisons n^{os} 13 à 31 et le groupe de maisons n^{os} 91 à 109, on approche d'un risque mesuré et donc la nécessité de nouvelles mesures à prendre ;
- il a été demandé à SOCOTEC d'augmenter la fréquence de l'étude, c'est-à-dire 2 fois par mois afin de monitorer cela au mieux ;

Considérant le courrier du 08 décembre 2020, demandant à City Mall de communiquer les résultats du prochain rapport de SOCOTEC pour le 10 décembre 2020 et lui rappelant la nécessité de:

- contrôler, de manière régulière, le maintien et l'efficacité de l'obturation des baies du rez-de-chaussée ;
- obturer, dans un délai d'une semaine, toutes les baies des premiers étages des Immeubles côté rue Spintay (panneautage), ainsi que cela a été fait pour l'ensemble des Immeubles appartenant à la Ville ;
- si des démolitions étaient envisagées en urgence, il lui incombe d'introduire, dès à présent, une demande de permis d'urbanisme ;

Vu le rapport en stabilité du 10 décembre 2020 établi par la société SOCOTEC;

Vu le rapport technique du 15 décembre 2020, établi par le département Technique précisant que suite à la réception du rapport en stabilité dressé par la société SOCOTEC, il convient de placer un périmètre de sécurité rue Spintay, d'une part, au droit des immeubles n°13 à 31 et d'autre part, au droit des immeubles 91 à 109; Considérant que ce rapport met en exergue qu'il convient de démolir les bâtiments repris dans ce périmètre endéans le 15 janvier 2021;

Considérant l'audition préalable du propriétaire (City Mall), réalisée en date du 15 décembre 2020, en présence de Madame [T.], bourgmestre, de Madame [R.], directrice des services techniques et de M. [R.], chef de bureau du service des travaux, quant à l'établissement d'un périmètre de sécurité à l'égard de ses immeubles ainsi que de la démolition de ceux-ci;

Considérant que la ville de Verviers a marqué son accord sur la démolition de l'immeuble lui appartenant vu l'état de celui-ci et vu le rapport du 10 décembre 2020 établi par la société SOCOTEC;

Considérant la visite de terrain effectuée par Madame [R.], en date du 15 décembre 2020, en compagnie de Monsieur [R.], représentant de City Mall, lors de laquelle il a été décidé d'ajouter l'Immeuble n°11 à ces dispositions ;

Considérant la dangerosité de la situation, les services techniques communaux ont pris, le 16 décembre 2020, l'initiative de sécuriser l'endroit en créant deux périmètres de sécurité placés ;

- l'un au droit du trottoir et de la chaussée des immeubles situés rue Spintay, à hauteur des immeubles n°11 à 31, tout en ne conservant qu'un passage piétons d'1 mètre cinquante ;

- l'autre au droit du trottoir et de la chaussée des immeubles situés rue Spintay à hauteur des immeubles n°91 à 109, tout en ne conservant qu'un passage piétons d'1 mètre cinquante ;

Vu l'absence d'objection formulée par le propriétaire quant au dispositif concerné ;

Considérant qu'il convient de confirmer officiellement les mesures urgentes prises d'office à l'égard du périmètre de sécurité susmentionné ainsi que l'inaccessibilité de celui-ci ;

Considérant que le principe de précaution doit prévaloir ;

Vu l'urgence et la dégradation du bâtiment ».

Il ressort explicitement de ces considérants que les mesures de sécurisation contestées ont pour motifs de droit les articles 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale et pour motifs de fait la dangerosité des immeubles visés par les deux périmètres de sécurité. Cette dangerosité est déduite du dépassement de la valeur de déplacement limite fixée constatée dans le rapport de la société SOCOTEC,

laquelle classe dès lors les immeubles visés dans un groupe « défavorable ». Ces derniers éléments sont connus de la requérante étant donné qu'elle a elle-même communiqué ce rapport à la partie adverse.

Ces motifs de faits sont établis à suffisance par le dossier administratif, qui comporte, outre les différents rapports précités, notamment le courrier du 14 décembre 2020 émanant de la partie requérante, par lequel elle communique à la partie adverse le rapport du 10 décembre 2020 de SOCOTEC, et dans lequel elle sollicite elle-même de la partie adverse que celle-ci procède dans les plus brefs délais à la fermeture de la rue Spintay au niveau des bâtiments 13 à 31, « afin d'assurer la sécurité ».

Par ailleurs, le dossier administratif comprend également un courriel du 15 décembre 2020 émanant de la directrice du département technique de la partie adverse, dans lequel on peut lire notamment ceci :

« Je confirme la nécessité de placer un périmètre de sécurité au droit des immeubles n°13 à 31 mais je propose également d'en placer un au droit des immeubles 91 à 109. En effet, une des mesures a atteint la valeur limite fixée par le bureau d'études. Ce dernier recommande d'accorder une observation particulière. Cela me semble insuffisant. Je viens de contacter Madame la Bourgmestre qui pense également plus prudent de placer ce 2^{ème} périmètre de sécurité. Le périmètre sera placé au droit du trottoir et la chaussée et ne laissera qu'un passage piéton d'1m50. La rue Spintay sera donc fermée aux véhicules ».

Enfin, dans le procès-verbal de l'audition préalable qui s'est tenue le 15 décembre 2020 par visioconférence, il est précisé ce qui suit :

« Sur base des conclusions du rapport, la ville préconise sans tarder la fermeture de la rue Spintay via la mise en place de périmètres de sécurité devant les immeubles n°s 13 à 31 et devant les immeubles n°s 91 à 109. Le rapport préconise un périmètre pour le 1^{er} tronçon mais pas, à ce stade, pour le 2^{ème}. Toutefois, le rapport technique précise que les immeubles penchent vers la rue Spintay et que la limite est atteinte. Les services techniques préconisent dès lors la mise en place d'un périmètre pour les 2 tronçons, surtout au vu des conditions météo des prochaines semaines. City Mall prend acte, mais ne partage pas l'analyse pour le tronçon 2 : la conclusion est inverse par rapport au précédent rapport d'ingénieur dans lequel les immeubles n° 91 à 109 penchaient vers le quai. Madame la Bourgmestre va fermer la rue des 2 côtés pour garantir la sécurité publique dès cette après-midi au droit de l'ensemble des immeubles cités-ci avant. [la représentante de City mall] prend acte. Les périmètres (occupation du domaine public) et les barrières seront installés et facturés par la ville suivant les règlements en vigueur. La ville impose également la démolition rapide des immeubles de ces 2 tronçons, pour le 15/01/2021. Cela afin de limiter la fermeture de la rue et permettre la circulation ; demande dont CM prend acte. Le PV sera transmis aux participants à l'audition pour remarques et approbation préalable avant 16h00' sans quoi il sera considéré comme validé ».

La partie requérante ne démontre pas que ces motifs sont inexacts ni que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en imposant un périmètre de sécurité au nom du principe de précaution.

La motivation formelle de l'acte permet d'identifier, à suffisance, la menace pour l'ordre public matériel qui fonde en fait l'adoption de la mesure ordonnée et de comprendre les mesures ordonnées en lien avec cette menace. La motivation contenue dans l'*instrumentum* de l'acte est donc suffisante, sans qu'il soit nécessaire d'apprécier si les conditions de la motivation par référence à d'autres documents sont rencontrées.

La partie requérante se fonde sur des rapports des bureaux d'études Seco et Socotec pour affirmer que « le caractère immédiat du danger est contredit par ces rapports » et qu'il « n'est pas question d'imposer un quelconque périmètre de sécurité ».

Ces rapports portent respectivement, selon ses propres explications, sur « les risques d'instabilité des façades côté impair » (à propos du rapport Seco) et sur un « monitoring des “micro-déplacements” des bâtiments » (à propos du mode opératoire de Socotec). Ces rapports, destinés à étudier la stabilité générale de l'ensemble des bâtiments et à prévenir le risque d'effondrement de l'un ou plusieurs d'entre eux, ne permettent pas d'exclure tout risque de danger pour la sécurité publique au droit des immeubles visés et ne portent pas sur les mesures de police administrative à adopter en application du principe de précaution.

La partie requérante n'établit pas l'inexistence du risque pour la sécurité publique fondant l'acte attaqué et ne démontre pas que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en imposant un périmètre de sécurité autour des immeubles concernés. Par ailleurs, elle ne soulève pas de critique distincte à l'égard des redevances afférentes à ce périmètre.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 janvier 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly