CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.580 du 25 janvier 2024

A. 229.168/VI-21.609

En cause : **DUSSART** Bernard,
ayant élu domicile chez
M^e Laura MERODIO, avocat,
boulevard Émile de Laveleye 64
4020 Liège,

contre :

la ville de Huy, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Sandra PIERRE, avocat,
avenue Roi Albert 200
5300 Andenne.

Requérante en intervention :

la société anonyme AXA BELGIUM,
ayant élu domicile chez
M^es Noël SIMAR, Bruno DEVOS et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 20 septembre 2019, Bernard Dussart sollicite une indemnité réparatrice à la suite « de l'annulation par [le Conseil d'État], par un arrêt n° 245.228 prononcé le 24 juillet 2019, de l'arrêté d'inhabitabilité adopté par Monsieur le Bourgmestre de la ville de Huy en date du 16 juin 2016 » d'un montant de 84.793,78 euros, à majorer des intérêts de retard.

II. Procédure

La contribution et les droits visés aux articles 66, 6°, et 70 du règlement général de procédure ont été acquittés.

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

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a, le 14 juillet 2020, déposé un dernier mémoire.

Par une requête introduite le 17 août 2020, la SA Axa Belgium a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

La requérante a, le 19 août 2020, déposé un dernier mémoire.

Par ordonnance du 23 septembre 2020, le Conseil d'État a accueilli provisoirement la demande en intervention de la SA Axa Belgium.

Le 14 décembre 2020, la partie intervenante a déposé un mémoire en intervention.

Par une ordonnance du 13 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 novembre 2023.

M^me^ Florence Piret, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Eric Lemmens, *loco* M^e^ Laura Merodio, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Sandra Pierre, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ François Philippart de Foy, *loco* M^es^ Noël Simar, Bruno Devos et Nathalie Van Damme, avocat, avocat, comparaissant pour la partie intervenante ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, 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

1. Le requérant était le propriétaire d'un immeuble sis au n° 69 de la rue des Jardins à 4500 Huy. Il s'agit d'un immeuble de trois logements mis en location. La séparation en trois logements a fait l'objet d'un permis d'urbanisme en date du 22 février 2010.

2. Dans la soirée du 10 décembre 2016, une des locataires de l'immeuble appelle le service d'intervention de la zone de secours Hemeco en raison de l'effondrement d'une partie du plafond du hall d'entrée. La présence de fissures est constatée sur la façade du bâtiment, au niveau de la *loggia*. Un risque d'effondrement est évoqué. Les habitants de l'immeuble sont évacués. Un cordon de sécurité est placé devant l'immeuble. Les alimentations en gaz, eau et électricité sont coupées et des étançons sont placés pour soutenir les madriers (dont certains sont vermoulus) du hall d'entrée de l'immeuble.

3. Le lendemain, des études complémentaires sont ordonnées. Le bureau d'ingénieurs Greisch rédige, à la demande du bourgmestre de la ville de Huy, un rapport de stabilité du bâtiment dont il ressort qu'il n'existe pas de risque d'effondrement. Ce rapport n'est pas produit par la partie adverse et n'a jamais été transmis au requérant.

4. Le 13 juin 2016, le département opérationnel de la zone de secours Hemeco visite les lieux et établit, le 14 juin 2016, un rapport. Celui-ci fait état de différents manquements aux « normes incendie » (compartimentage, détection incendie, moyen d'annonce, alarme, éclairage de sécurité, signalisation, escaliers, extincteurs, installation gaz et électricité, exutoire de fumée et contrôles périodiques) ainsi que d'autres désordres. Il mentionne notamment les éléments suivants :

- sur la « stabilité générale du bâtiment », « [v]u les rapports de stabilité précités, il a été conclu que ce bâtiment ne menaçait pas de s'effondrer » ;

- sur la « stabilité *loggia* », cette partie du bâtiment est en mauvais état ; le cimentage étant fissuré à de nombreux endroits, celui-ci menace de tomber à tout moment ; une interdiction de circuler a été mise en place sur le trottoir ; il y a lieu d'effectuer un sondage complet de la stabilité de la *loggia* et d'effectuer toutes les réparations qui s'imposeront en fonction de ce sondage ;

- sur la « stabilité cage escaliers », cette partie de l'immeuble a été étançonnée au rez-de-chaussée et en cave ; il y a lieu d'analyser les madriers vermoulus pour

trouver la raison du problème et réparer toute la structure portante de la cage d'escalier ; il est précisé, dans les conclusions de l'enquête, que « le plafond du hall d'entrée a été démonté dans son entièreté » ;

La conclusion du rapport est que l'immeuble présente un niveau de sécurité « dangereux contre l'incendie, l'explosion et la panique ». Il est recommandé au Bourgmestre de la ville de Huy d'en interdire l'occupation et de prendre un arrêté décrétant sa fermeture.

5. Le 16 juin 2016, le Bourgmestre de la ville de Huy prend un arrêté, « vu l'urgence » et « considérant que cette situation d'insécurité ne peut perdurer », déclarant la totalité de l'immeuble inhabitable et ne pouvant être habité à nouveau qu'à partir du moment où :

« 1) un sondage complet de la stabilité de la *loggia* et des madriers de la cage d'escalier aura été effectué et les réparations nécessaires suite à ce sondage totalement effectuées (*cfr*. rapport prévention de la zone de secours Hemeco du 14 juin 2016) ;
2) les travaux de mise en conformité du bien auront été totalement réalisés (*cfr*. rapport prévention de la zone de secours Hemeco du 14 juin 2016) ;
3) des attestations vierges de toute remarque auront été délivrées par les organismes agréés pour les installations d'électricité et de gaz ;
4) le bureau de prévention susvisé de la zone de secours Hemeco aura effectué une nouvelle visite de contrôle des lieux et délivré une attestation de sécurité déclarant le bien habitable et que, dès lors, cet immeuble présente un niveau de sécurité au moins "satisfaisant" ».

Le requérant introduit un recours en annulation contre cet arrêté (recours enrôlé sous le numéro de rôle général A.220.017/VI-20.836).

6. Dans l'attente qu'il soit statué sur son recours, le requérant entreprend différentes démarches pour obtenir la levée de l'arrêté d'inhabitabilité.

Par courrier du 24 juin 2016, il sollicite l'autorisation de restaurer les alimentations en gaz, électricité et eau, des dérogations pour ce qui concerne la largeur de l'escalier principal et l'exutoire de fumée et un délai d'un an pour réaliser le compartimentage intérieur de l'immeuble. La zone de secours Hemeco donne un avis favorable pour l'ensemble de ces demandes.

En juillet 2016, le requérant mandate le bureau d'ingénieur JLD Engineering pour réaliser le sondage complet de la stabilité de la loggia et des madriers, exigé par l'arrêté d'inhabitabilité, ainsi que le suivi de chantier, concernant la *loggia* et le hall d'entrée.

Aux mois d'août et de septembre 2016, il fait réaliser les travaux prescrits par la zone de secours Hemeco.

Le 28 septembre 2016, le bourgmestre de la ville de Huy lève l'arrêté d'inhabitabilité, à la suite d'une nouvelle visite de contrôle effectuée par la zone de secours Hemeco. Le rapport de contrôle du 20 septembre 2016 conclut que l'immeuble présente un niveau de sécurité satisfaisant contre l'incendie, l'explosion et la panique.

7. Dans le courant du premier semestre de l'année 2017, le requérant vend l'immeuble litigieux. L'acte authentique est signé le 8 juin 2017.

8. Par l'arrêt n° 245.228 du 24 juillet 2019, le Conseil d'État annule l'arrêté d'inhabitabilité du 16 juin 2016, en application de l'article 30, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, après avoir constaté que la partie adverse n'a pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur concluant à l'annulation.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État juge qu'il n'y a pas de raison de s'écarter du rapport du premier auditeur, que les deuxième et troisième moyens sont fondés et qu'il y a lieu d'annuler l'acte attaqué. Les passages pertinents du rapport, notamment pour ce qui concerne les deuxième et troisième moyens de la requête, sont reproduits dans l'arrêt, comme il suit :

« VI. Deuxième moyen

A. Thèses des parties

Le requérant prend un deuxième moyen de la "violation des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate des actes administratifs, du principe de proportionnalité, des articles 133, alinéa 2, et 135 § 2 de la nouvelle loi communale, des articles 5 à 8 du Code wallon du logement, du RGIE, de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire, du Règlement général de police de la Ville de Huy du 14 juillet 2015, de l'arrêté royal du 28 juin 1971 déterminant les mesures de sécurité à prendre lors de l'établissement et dans l'exploitation des installations de distribution de gaz par canalisations, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Après avoir rappelé que le pouvoir du bourgmestre de prendre une mesure de police administrative est soumis au respect du principe de proportionnalité et que l'arrêté doit démontrer concrètement un risque en matière d'incendie, indiquer lequel précisément et faire apparaître que ce risque justifie raisonnablement une mesure de fermeture, le requérant expose que les considérations qui fondent l'acte attaqué sont inexactes ou insuffisantes. Il détaille que si la loggia est

vétuste et le ciment risquerait de chuter sur les passants, rien ne permet de mettre en doute sa stabilité ce que confirme les experts mandatés par son assureur et le bureau GREISH dont la partie adverse refuse de communiquer le rapport. Il en va de même pour les madriers du hall d'entrée, le mur non-porteur déchaussé de la cave, l'infiltration d'eau dans la cave, le manque de ventilation et le problème de reprise d'eau dans la cour arrière qui n'induisent aucun risque d'incendie, d'effondrement ou d'insalubrité. Les autres manquements sont des exigences de l'arrêté royal du 7 juillet 1994 précité qui n'est pas applicable, car l'immeuble a été construit en 1903 et s'ils peuvent créer des problèmes pour évacuer un immeuble en feu, ils ne sont pas susceptibles de causer en soi un incendie. Il ajoute que l'immeuble est en bon état et dispose d'installations de gaz et d'électricité conformes et que la partie adverse a ensuite accordé des dérogations ou des délais. Elle poursuit que la mesure est tout à fait disproportionnée puisqu'il n'y a aucun risque pour la stabilité du bâtiment, le risque d'incendie n'est fondé sur aucune circonstance concrète, mais sur les exigences imposées uniquement aux bâtiments neufs pour en faciliter l'évacuation. La partie adverse aurait pu imposer une mesure moins grave en l'invitant pas exemple à réaliser les travaux dans un délai raisonnable. Il relève de nouveau qu'il a été privé de la possibilité d'exposer ses moyens de défense avant que l'acte attaqué soit pris.

La partie adverse reproche de nouveau au requérant de ne pas exposer son intérêt au moyen. Elle affirme ensuite que le requérant expose à tort que le dossier ne démontrerait aucun risque pour la sécurité des habitants puisque le rapport des services de secours mentionne qu'un sondage complet de la stabilité de la *loggia* doit être effectué, car elle est en très mauvais état. Il a d'ailleurs procédé à des réparations des colonnes du second étage. Au niveau de l'escalier, toute la structure portante était à remplacer. L'acte attaqué peut être pris lorsque la sécurité des habitants ou de tiers est mise en péril et cela ne peut être nié. Elle estime enfin que l'arrêté royal du 7 juillet 1994 précité s'applique, car il s'applique, selon son article 1er, aux bâtiments bas pour lesquels la demande de permis de bâtir a été introduite après le 1er janvier 1998 et tel est le cas puisque le requérant a obtenu un permis de bâtir le 22 février 2010. Elle ajoute que ce dernier est conditionné au respect de l'avis du service d'incendie du 27 janvier 2010, ce que le requérant n'a pas fait.

Le requérant réplique qu'il n'y a pas de problème de stabilité puisque la voirie a été rouverte, que la partie adverse ne produit pas le rapport du bureau d'ingénieurs Greish et qu'il peut en être déduit que son affirmation selon laquelle il concluait en l'absence de risque pour la stabilité de l'immeuble en ce compris la loggia dont seul un sondage complet de la stabilité était demandé et celle du hall d'entrée et de l'escalier est réputée exacte. De plus, des étançons étaient placés et il ne peut lui être reproché d'avoir exécuté une décision exécutoire et les travaux ont démontré que la loggia ne menaçait pas de s'effondrer. Il s'agissait de colonnes métalliques en parfait état dont le cimentage s'effritait simplement et en ce qui concerne la cage d'escalier la structure portante était légèrement sous-dimensionnée par rapport aux normes actuelles, mais il n'y avait aucun risque de ruine et donc aucune urgence justifiant une mesure aussi extrême. En ce qui concerne l'arrêté royal précité du 1er janvier 1998, la condition est un permis de bâtir et non un permis d'urbanisme au sens large. Le permis du 22 février 2010 concerne la séparation de l'immeuble et il s'y est conformé. Celui-ci exigeant uniquement la pose de détecteurs d'incendie et la ventilation d'une salle de bain, car l'avis concluait que "tel que défini, ce projet est conforme aux normes de sécurité contre l'incendie et l'explosion pour autant qu'il soit réalisé conformément au plan et aux prescriptions reprises dans ce rapport".

B. Examen

Le requérant ne devait pas justifier son intérêt à chacun des moyens sous peine d'irrecevabilité et la partie adverse ne conteste pas concrètement l'intérêt du requérant au deuxième moyen. Par ailleurs, il y a intérêt.

Le préambule de l'acte attaqué vise exclusivement les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la nouvelle loi communale, à l'exclusion de toute référence au Code wallon du Logement. L'article 135, § 2, alinéa 2, 5°, charge notamment les communes de veiller à prévenir, par les précautions convenables, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies. Cette disposition ne contient pas d'indication particulière quant aux mesures qui peuvent être prises. Elle cite uniquement la prise de "précautions convenables" et la "distribution des secours nécessaires". Il résulte de l'emploi de ces termes très généraux qu'un large pouvoir d'appréciation est laissé aux bourgmestres quant au choix de la mesure appropriée.

Ces dispositions habilitent donc le bourgmestre à prendre des mesures constituant des "précautions convenables" pour prévenir un risque d'incendie. Il dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans le choix de la mesure qui convient le mieux pour remédier au risque que présentent les logements et, dans les cas graves, il peut être amené à interdire l'habitation d'un logement, le cas échéant, même sans permettre au propriétaire d'effectuer au préalable des travaux. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer à cet égard son appréciation à celle de l'autorité, sous réserve de la sanction d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation.

Il appartient toutefois au bourgmestre de motiver adéquatement sa décision et toute mesure de police emportant des limitations à des droits ou à des libertés doit être proportionnelle au trouble ou au risque de trouble qu'elle entend prévenir. "La mesure finalement adoptée devrait être le résultat de la mise en balance des intérêts particuliers en présence avec les exigences de la composante de l'ordre public concernée. […] la mesure de police […] ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour assurer la salubrité ou la sécurité publique".

En l'espèce, il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse ne vise que la prévention des incendies visée à l'article 135, § 2 précité 5° et pas les immeubles menaçant ruine visés au 1° de la même disposition. En effet, il se fonde uniquement sur le rapport de la zone de secours qui estime : "cet immeuble ne répond pas aux normes minimales de sécurité incendie et que dès lors cet immeuble présente un niveau de sécurité dangereux contre l'incendie, l'explosion et la panique".

La notion d'insécurité qui découle du risque d'incendie que présenterait un immeuble doit être appréciée en fonction de critères techniques et matériels de sécurité et "la circonstance que le risque lié à l'incendie concerne au premier chef les locataires d'un immeuble divisé en appartements […] n'enlève rien à son caractère de menace pour la sécurité publique. Cette notion englobe, en effet, nécessairement la sécurité des locataires d'unités de logement dont la vie serait mise en péril par un incendie survenu dans une autre partie de l'immeuble. Il ne se justifie pas à cet égard d'effectuer une distinction selon que le risque concerne des maisons d'habitation individuelles, d'une part, ou des logements dans un immeuble divisé en studios ou appartements, d'autre part".

L'acte attaqué relève une série de manquements qui sont manifestement étrangers à la prévention des incendies tels que le cimentage fissuré de la loggia, les madriers du hall d'entrée étançonnés dont certains seraient vermoulus et le déchaussement d'un mur non porteur des caves, des traces d'humidité, un défaut

de ventilation dans les caves, des problématiques de reprise d'eau dans les caves, des infiltrations d'eau dans la cave et le local poubelles non conforme.

L'acte attaqué n'est ainsi pas adéquatement motivé et rien ne permet d'établir que la partie adverse aurait pris la même décision sur la base des seuls manquements pertinents par rapport à la prévention incendie. Au contraire, il semble que les craintes liées à la stabilité générale du bâtiment au moment de son évacuation avant que l'acte attaqué ne soit pris sont le motif de principal de l'acte attaqué, mais celles-ci ne sont plus établies au moment où l'acte attaqué a été pris. Il ressort du rapport du bureau de prévention du 14 juin 2016 alors que l'acte attaqué a été pris le 16 juin 2016 que "Le bureau prévention de la Zone de secours HEMECO se base sur les rapports des sociétés STABIL et GREISH. Vu les rapports de stabilité précités, il a été conclu que ce bâtiment ne menaçait pas de s'effondrer". Cela ressort également de l'accord donné au délai demandé postérieurement quant au compartimentage du hall d'entrée qui avait également été relevé parmi les manquements détaillés dans l'acte attaqué, mais aussi aux demandes de dérogations concernant l'escalier principal et l'exutoire de fumée réclamés par le rapport précité du 14 juin 2016 dont la réalisation totale est imposée par l'acte attaqué.

Par conséquent, le deuxième moyen est fondé.

VII. Troisième moyen

A. Thèses des parties

Le requérant prend un troisième moyen de "la violation du principe général d'audition préalable, des articles 133, alinéa 2, et 135 § 2 de la nouvelle loi communale, des articles 5 à 8 du Code wallon du logement, de l'Arrêté du gouvernement wallon du 30 août 2007 relatif à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de la présence de détecteurs d'incendie, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Le requérant expose qu'il n'a jamais été entendu ni invité à faire valoir ses observations alors que le danger n'était pas imminent puisque tout risque pour la stabilité du bâtiment avait été écarté et que ce n'est que postérieurement à l'envoi de l'acte attaqué qu'il y a été invité ce qui était inutile et tardif.

La partie adverse répond de nouveau que le requérant ne justifie pas de son intérêt au moyen alors qu'il a été reçu le 20 juin 2016, rencontre à l'issue de laquelle il a écrit à la commune sans contestation aucune. Elle ajoute que les articles 5 à 7 du Code wallon du logement ne sont pas applicables.

Le requérant réplique que les articles 5 à 7 précités sont applicables et que le moyen est également pris du principe général de droit de l'audition préalable. Il rappelle que l'audition est prévue également par le règlement général de police.

B. Examen

De nouveau, le requérant ne devait pas justifier son intérêt à chacun des moyens sous peine d'irrecevabilité. Il a intérêt au moyen en ce qu'il invoque qu'il aurait dû être entendu avant de prendre l'acte attaqué. La circonstance qu'il a été entendu après ne le prive pas de son intérêt et cela d'autant plus qu'il n'a pas acquiescé à l'acte attaqué.

Le moyen est recevable en ce qu'il est pris du principe *audi alteram partem* que la partie adverse rappelle dans les articles 79 et 80 de son règlement général de police pour les immeubles menaçant ruine et 131 et 132 pour les immeubles

insalubres. Ce principe vise à permettre à l'autorité de statuer en connaissance de cause, ce qui implique que la personne concernée ait eu la possibilité de faire entendre son point de vue en temps utile. Le respect de ce principe ne requiert aucun formalisme strict. Il ne trouve, par ailleurs, pas à s'appliquer dans certaines hypothèses, notamment lorsque son respect serait inconciliable avec une situation imposant l'adoption d'une décision dans l'urgence. Il ne se confond pas avec celui des droits de la défense et exige que l'intéressé ait pu faire valoir son point de vue à un moment donné de la procédure concernant une décision que l'autorité envisage de prendre et qui pourrait porter atteinte à ses intérêts. Pour satisfaire à ce principe, l'autorité doit offrir au destinataire de la décision l'occasion de faire valoir ses observations en l'informant de la décision en projet et en lui permettant d'avoir accès aux éléments sur lesquels celle-ci se fonderait. Un débat oral ne doit pas nécessairement se dérouler, pour peu que l'intéressé ait effectivement eu la possibilité de faire valoir ses observations.

Or, il ne ressort pas de l'acte attaqué et du dossier administratif que le requérant a eu l'occasion de faire entendre son point de vue en temps utile et le dossier ne présente pas au moment où l'acte attaqué est pris une urgence telle qu'elle puisse le justifier. En effet, d'une part, au moment où l'acte attaqué est pris la partie adverse était informée que le bâtiment ne menaçait pas de s'effondrer et, d'autre part, entre l'effondrement du plafond le 10 juin 2016 qui est à l'origine de l'examen de la situation de l'immeuble et l'acte attaqué du 16 juin 2016 elle aurait pu l'entendre.

Par conséquent, le troisième moyen est fondé ».

IV. Intervention

Par une requête introduite le 17 août 2020, la SA AXA Belgium demande à intervenir à la présente procédure. Elle explique qu'elle assure la responsabilité civile de la ville de Huy et qu'en cette qualité, elle « a un intérêt certain, direct et personnel à l'issue de la procédure tendant à obtenir une indemnité réparatrice à la charge de son assurée ».

À la date d'introduction de la requête en intervention, l'article 52, § 1er, de l'arrêté du règlement général de procédure disposait comme il suit :

« La requête en intervention est introduite dans un délai de trente jours au plus tard après la réception de l'envoi visé à l'article 6, § 4, ou la publication de l'avis visé à l'article 3*quater*.
En l'absence de notification ou de publication, la chambre saisie de l'affaire peut permettre une intervention ultérieure pour autant qu'elle ne retarde pas la procédure ».

L'admission de l'intervention par ordonnance a un caractère provisoire. Sa recevabilité est définitivement fixée par l'arrêt.

La SA AXA Belgium n'indique aucune raison pour justifier l'introduction de sa requête près de onze mois après celle de la demande d'indemnité réparatrice. En choisissant d'intervenir postérieurement à la communication du

rapport déposé par le premier auditeur, la partie intervenante empêche le déroulement normal de la procédure au fond. Le mémoire en intervention contient de nombreux arguments de défense nouveaux qui n'ont pas été examinés par l'auditeur-rapporteur et auxquels la requérante n'a pas pu répondre, le dépôt de son dernier mémoire étant antérieur, de près de quatre mois, à celui du mémoire en intervention. Cette intervention retarde la procédure et porte atteinte au droit de la défense et au principe d'égalité des armes ; elle doit être rejetée.

L'intervention de la SA AXA *Belgium* est irrecevable.

V. Exposé du préjudice subi

V.1. Thèses des parties

A. Requête

Le requérant expose que la demande d'indemnité réparatrice vise à réparer le préjudice qu'il estime avoir subi en raison de l'illégalité de l'acte annulé et qui n'est pas réparée par l'annulation de ce dernier.

Il invoque et détaille un préjudice locatif ainsi que différents postes de dommages liés à une partie des travaux réalisés dans l'immeuble, des frais d'intervention, la vente de son immeuble et le crédit-pont contracté pour réaliser les travaux ainsi qu'un préjudice moral.

En ce qui concerne le préjudice locatif, il réclame le montant des loyers des trois appartements pour les quatre mois de chômage locatif de juin à septembre 2016 (soit 4 x 660 euros + 4 x 505 euros + 4 x 550 euros) ainsi que les frais de relocation pour deux des appartements qu'il évalue *ex aequo et bono* à 400 euros par appartement (soit 2 x 400 euros), soit une somme totale, pour ce poste de préjudice, de 7.660 euros.

Pour les travaux réalisés dans l'immeuble, il ne réclame pas l'indemnisation des travaux de remise en état de la façade, de peinture et de mise en conformité aux normes incendie, car ce sont des frais qu'il aurait dû exposer même s'ils l'ont été anticipativement. Il vise uniquement ceux liés au risque d'effondrement non avéré et contredit par l'étude du bureau Greish avant l'adoption de l'acte attaqué, à savoir les frais liés à l'étude de stabilité concernant la structure du hall d'entrée et les colonnes en béton ceinturant la *loggia*. Il explique que cette étude ne pouvait se faire que de façon invasive, en détruisant les colonnes et en

analysant l'état du béton et du ferraillage, que même si aucun problème de stabilité n'a été décelé, ces interventions destructrices ont engendré des frais importants pour le remplacement des colonnes en béton par des colonnes métalliques, que ces frais s'élèvent à 9.177,48 euros TVAC (soit 8.658 euros HTVA = 6.730 euros pour les colonnes, 1.200 euros pour le cadre métallique et 728 euros pour le faux plafond) et que ces frais n'auraient jamais été exposés en l'absence d'arrêté d'inhabitabilité. Il estime qu'il convient d'ajouter les frais liés au contrôle de ces travaux par un ingénieur en stabilité tel qu'exigé par la décision d'inhabitabilité, soit les honoraires de la SRL JLD Engineering s'élevant à 1.028,50. Selon le requérant, le total des frais pour les travaux indûment supportés est donc de 10.205,98 euros.

Pour les frais d'intervention, il retient ceux du bureau Greisch qui lui sont réclamés par la ville de Huy (soit 3.188,35 euros) ainsi que ceux des trois interventions de la zone de secours Hemeco qui lui ont été réclamés (643,72 euros pour l'intervention du 10 juin 2016 + 225 euros pour la visite du 13 juin 2016 + 225 euros pour la visite du 21 septembre 2016 après la réalisation des travaux), soit la somme totale de 4.282,07 euros.

Pour le préjudice lié à la vente de l'immeuble, il explique qu'il a dû vendre ce dernier, car il n'avait pas la capacité financière d'acquitter la facture des travaux d'un montant de 20.201,58 euros. Il explique qu'il a mis en vente son immeuble au prix de 390.000 euros, puis, ne trouvant pas preneur – l'immeuble étant identifié par les acquéreurs potentiels comme étant celui dont la presse avait fait état d'un risque d'effondrement –, au prix de 360.000 euros, pour finalement accepter, en février 2017, une offre d'achat à 340.000 euros. Il ajoute que l'acte authentique de vente a été passé le 8 juin 2017 et que, pour payer les factures des travaux, il a dû contracter, le 6 décembre 2016, un crédit-pont d'un montant de 20.363,43 euros, le requérant payant les intérêts mensuellement, le capital devant être remboursé lors de la vente de l'immeuble. Il précise encore qu'« il n'avait plus aucune épargne disponible en raison de l'arrêté d'inhabitabilité, alors qu'il était en train de rénover un autre immeuble où il devait emménager suite à une séparation », qu'« il n'avait évidemment pas prévu le déséquilibre budgétaire causé par la ville de Huy » et qu'« il n'aurait en temps normal jamais vendu cet immeuble, qu'il destinait à ses enfants, et encore moins pour la somme de 340.000 euros, compte tenu des investissements réalisés et des heures passées à la rénovation durant tous ses temps libres de 2008 à 2012 ». Il détermine son préjudice comme il suit :

« Le préjudice correspond au fait que l'immeuble a été vendu à un prix moindre par rapport à sa valeur réelle, valeur dont il faut encore déduire des frais supportés. Il peut être établi comme suit :

- valeur réelle de l'immeuble, selon l'estimation à minima de l'agence WOLF = 360.000 €
- Prix de vente = 340.000 €
- Honoraires de l'agence WOLF = 12.342 € (pièce 14/1).
- Intérêts du crédit-pont durant 7 mois (43,39 €/m) = 303,73 € (pièce 13).
- Préjudice total = 32.645,73 € ».

Pour le préjudice moral, il détaille son investissement personnel dans la rénovation de l'immeuble, à laquelle il a consacré tous ses week-ends et son temps libre entre 2009 et 2012. Il précise qu'il souhaitait le léguer à ses enfants pour leur assurer une sécurité financière. Il expose avoir vécu la situation comme injuste et inéquitable, que son investissement personnel a été réduit à néant – ce qui a eu des conséquences psychiques importantes – et qu'il en a perdu le goût d'entreprendre et toute motivation et confiance en lui. Il réclame, à titre de préjudice moral, un montant évalué *ex aequo et bono* à 30.000 euros.

Selon le requérant, le total de son préjudice se chiffre au montant de 84.793,78 euros, à majorer des intérêts de retard.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond qu'il faut établir un lien causal certain entre le dommage et l'illégalité constatée par le Conseil d'État, que le préjudice doit être certain, direct et personnel, que la charge de la preuve repose sur le requérant et que la fixation du montant de l'indemnité ne peut intervenir qu'en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

Elle conteste les différents montants réclamés.

Pour le préjudice locatif, elle relève qu'il n'y a pas de raison d'octroyer une indemnité pour la période antérieure à l'arrêté annulé de sorte que, tout au plus, 3,5 mensualités peuvent être prises en compte. Selon elle, il est, par ailleurs, établi qu'indépendamment de l'arrêté annulé, le requérant n'aurait pas pu percevoir l'ensemble des loyers en raison des troubles de jouissance liés à la dégradation du hall d'entrée et des travaux de la *loggia* qui nécessitaient notamment le démontage des châssis du deuxième étage, de sorte que le requérant ne peut soutenir qu'en l'absence de l'illégalité, il aurait perçu l'entièreté des loyers pendant cette période. Elle ajoute qu'il convient de vérifier que les loyers des locations ultérieures n'ont pas été supérieurs, ce que les pièces produites par la requérante ne permettent pas de contrôler. Quant aux frais de relocation, elle estime qu'ils ne reposent sur aucune base quelconque. Elle ajoute qu'il ressort des pièces produites que le requérant ne

souhaitait pas poursuivre ses relations contractuelles avec l'un des locataires qui était en retard chronique de paiement et n'avait pas constitué la garantie locative. Elle conclut que le préjudice locatif n'est pas établi et doit être rejeté.

Pour les travaux réalisés dans l'immeuble, elle relève que le fait d'avoir ordonné la réalisation d'une étude de stabilité n'a jamais été contesté ni déclaré illégal, cette demande étant « totalement indépendante de la mesure d'inhabitabilité » et sans relation avec l'illégalité constatée par le Conseil d'État. Selon elle, il est établi que le hall d'entrée s'est en partie effondré en raison de sa vétusté. Elle ajoute que les travaux réalisés dans le hall sont la conséquence, non de la mesure d'inhabitabilité, mais de son état de vieillissement et d'un problème structurel, ainsi que cela ressort du rapport d'expert déposé par le requérant, qui reconnaît que la résistance des planchers n'est pas conforme aux normes. Elle affirme que le requérant aurait par ailleurs dû procéder à ces travaux si, en lieu et place de déclarer l'inhabitabilité de l'immeuble, l'arrêté du bourgmestre avait prescrit leur réalisation. Quant au remplacement des colonnes, la partie adverse estime qu'il résulte d'un choix du requérant et de son expert, qui a notamment relevé que les colonnes du deuxième étage étaient « fort abîmées ». Elle en déduit que la demande n'est pas fondée et conteste, à titre subsidiaire, la hauteur du montant réclamé, en relevant que le requérant ne dépose aucune preuve de paiement de ces travaux et que la facture relative à l'intervention du bureau JLD Engineering concerne tant le hall d'entrée que la loggia alors que le requérant ne conteste pas la nécessité de procéder aux travaux de la loggia. La partie adverse estime qu'en tout état de cause, il y a lieu de tenir compte d'un coefficient de vétusté qui peut être fixé à 100 %, compte tenu de l'état dans lequel se trouvaient tant le hall d'entrée (éléments vermoulus) que la loggia (colonnes abîmées et effritées).

Sur les frais d'intervention, la partie adverse relève que le requérant réclame le remboursement de montants qu'il n'a jamais payés. Elle précise qu'il n'a payé que la facture relative à l'intervention de la zone de secours dans la nuit du 10 juin 2016 et seulement après les poursuites entamées par un huissier. Selon elle, « [c]eci en dit long sur le caractère totalement déloyal du requérant aux propos et demandes desquels aucune confiance ne peut être octroyée ». Elle ajoute qu'il n'a pas contesté les factures de la zone de secours qui sont la conséquence l'une de l'appel d'un de ses locataires – et n'a donc pas été sollicitée par la commune – et l'autre d'une visite indispensable pour vérifier l'état de l'immeuble à la suite de son effondrement et qui est antérieure à l'acte attaqué. Elle fait valoir qu'en l'absence de l'illégalité, l'intervention des services de secours aurait eu lieu de la même manière. Il en est de même pour l'intervention du bureau Greisch dont la facturation est, selon la partie adverse, légitime, car il était nécessaire de recourir aux lumières d'un

bureau spécialisé afin de vérifier la stabilité de l'immeuble, dont une partie d'un plafond s'était effondré tandis que « la loggia présentait des fissures extrêmement inquiétantes ». Elle relève encore que l'intervention du bureau Greish est antérieure à l'arrêté annulé et « aurait également été refacturée [au requérant] si l'arrêté, au lieu de décider de l'inhabitabilité du bâtiment, avait "seulement" exigé la réalisation de travaux ».

Sur le préjudice lié à la vente de l'immeuble et au crédit-pont, la partie adverse fait valoir qu'aucun élément ne justifie la demande, qu'il y a lieu de tenir compte des intérêts publics et que rien ne prouve que ce soit en raison de l'acte annulé que le requérant a vendu son immeuble plusieurs mois après la levée de la mesure d'inhabitabilité. Elle relève que le requérant n'apporte aucun début de preuve de son défaut de capacité financière d'acquitter les factures des travaux, qu'il a mis en vente son immeuble à 390.000 euros et qu'il n'a trouvé aucun acheteur sérieux. Elle indique qu'il est vain de se référer à la valeur d'assurance d'un bien qui est la valeur à neuf et pas la valeur vénale de celui-ci. Elle ajoute que les pièces déposées ne démontrent pas l'existence d'un crédit-pont, mais une reprise d'encours sur une ouverture de crédit hypothécaire déjà existante (datée de 2015), ce qui semble contraire à l'affirmation non démontrée de ses difficultés financières. Elle relève encore que rien n'indique que le requérant ait dû vendre rapidement son immeuble (puisqu'aucun remboursement de capital ne devait intervenir avant le 6 décembre 2018), qu'il l'a vendu à un prix qui ne lui convenait pas ou que la facture de travaux est à l'origine de cette vente, étant entendu que ces travaux étaient de toute façon nécessaires compte tenu de l'état de vétusté de l'immeuble.

Sur le préjudice moral, la partie adverse relève que les déclarations des ex-compagnes du requérant ne sont pas conformes au « prescrit légal sur le plan formel », outre qu'elles sont rédigées dans des formes et caractères identiques – ce qui laisse à penser qu'elles n'en sont pas le rédacteur –, et qu'elles ne permettent pas d'établir la réalité du préjudice qui est contestée. Elles permettent cependant d'établir, selon la partie adverse, que les difficultés financières du requérant et la vente de son bâtiment sont liées à l'emménagement du requérant, à la suite d'une séparation, dans un autre immeuble à rénover et à la nécessité de disposer de liquidités pour ce faire. Elle relève aussi le caractère indécent du montant réclamé par rapport à celui accordé en raison du décès d'un enfant dans un accident de voiture (6.000 euros).

C. Mémoire en réplique

Le requérant réplique, sur le préjudice locatif, que les locataires ont été évacués en urgence sans possibilité de récupérer leurs affaires et qu'il leur a ainsi remboursé les loyers pour le mois de juin, que ce préjudice n'est limité à quatre mois qu'en raison de son attitude, car il a mis tout en œuvre pour obtenir la levée de l'arrêté. Il ajoute que les légers travaux de réfection n'auraient manifestement pas entrainé des troubles de jouissance indemnisables pour les locataires qui doivent supporter un minimum de désagrément pour l'entretien de l'immeuble, en particulier dans les communs, et que, pour la loggia, les travaux d'entretien et de réparation des fissures par l'extérieur ne troublaient pas les locataires. Il précise que « si au second étage, des colonnes ont été démontées, ce n'est pas par nécessité (la structure complète s'est avérée intacte), mais parce que la ville de Huy a imposé un sondage complet de la stabilité de la loggia et des madriers dans l'acte […] annulé ». Il ajoute qu'il n'a jamais souhaité mettre fin aux contrats de location, le litige avec l'un de ses locataires ne concernant que la caution et qu'il n'a tiré aucun bénéfice de la situation, comme le montre les nouveaux baux conclus.

Sur les travaux réalisés dans l'immeuble, il soutient que l'étude de stabilité est nécessairement liée à l'acte attaqué qui imposait un sondage complet de la loggia et des madriers de la cage d'escalier. Il réfute l'affirmation selon laquelle le sondage et les travaux auraient été justifiés par la vétusté de l'immeuble – et non par l'acte attaqué – en expliquant qu'il a complètement rénové l'immeuble de 2009 à 2013, « à l'exception du hall d'entrée en raison de son caractère d'époque » (moulures au plafond, vitraux aux fenêtres, châssis en bois et arc de cercle). Il précise que seule une plaque de plafonnage est tombée. Selon lui, il ressort des rapports d'experts qu'il n'y avait aucun problème de stabilité et, si la portance des planchers a été jugée insuffisante, c'est par rapport aux normes actuelles alors que l'immeuble a été construit en 1903. Il affirme qu'il en va de même pour la loggia, qu'aucun sondage n'aurait été réalisé s'il n'avait été exigé par la décision d'inhabitabilité et que les bureaux d'ingénieurs consultés lui ont affirmé que la seule manière de sonder l'état de la structure de la loggia était de détruire les colonnes existantes.

Il expose ensuite que selon la jurisprudence de la Cour de cassation il appartient à l'auteur de la faute de démontrer que, sans celle-ci, le dommage se serait produit tel qu'il s'est réalisé *in concreto* et qu'à défaut il doit indemniser l'intégralité du préjudice. Il explique que s'il a admis la possibilité de lui imposer de réaliser certains travaux, il ne visait que des travaux relatifs à la prévention des incendies et pas un sondage complet et une reconstruction de l'immeuble selon les normes actuelles. Enfin, l'existence des factures justifie, selon lui, à suffisance le

dommage puisque les travaux ont été réalisés et celles-ci ont été acquittées par la banque dans le cadre du prêt pour les travaux de rénovation.

Sur les frais d'intervention, il a payé la facture dont il estimait être redevable après contrainte, conteste être redevable des autres factures, mais relève qu'elles lui sont réclamées (sommes exigibles et non prescrites). Il les a ainsi reprises dans sa demande, mais souligne qu'en toute hypothèse la ville de Huy aurait opéré une compensation. Il ajoute que l'intervention, à trois reprises, des services de la zone de secours Hemeco n'était pas nécessaire, pas plus que celle du bureau d'études.

Sur le préjudice lié à la vente de l'immeuble, le requérant précise que le crédit n'est pas une reprise d'encours, mais un crédit distinct de 24 mois, que ses difficultés s'inscrivent dans un contexte global, mais que sans les travaux à réaliser et le manque à gagner après quatre mois sans paiements de loyers, il ne se serait pas retrouvé dans cette situation financière qui l'a acculé à vendre l'immeuble. Il ajoute qu'il était dans l'incapacité de reconstituer le capital emprunté via le crédit-point dans un délai de 24 mois : les locataires couvraient à peine le prêt hypothécaire, ses comptes présentaient un solde négatif et le crédit-pont ne couvrait qu'une partie du coût des travaux (sans compter les travaux de mise en conformité aux normes incendie). Il souligne encore ne pas réclamer la valeur de reconstruction à neuf, mais uniquement la valeur vénale et indique produire la valeur d'assurance à neuf, à titre informatif, en précisant qu'elle était sous-évaluée.

Sur le préjudice moral, il relève que les mesures urgentes et le manque à gagner locatif ont englouti ses économies, qu'il n'a pas revendu l'immeuble de gaieté de cœur et qu'il a ainsi vu ses projets anéantis sans raison à la suite de la légèreté du Bourgmestre de la ville de Huy.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

Sur le préjudice locatif, la partie adverse reprend les montants avancés par le premier auditeur, dans son rapport, et s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État à ce sujet, tout en précisant qu'il faut rejeter les frais de relocation sollicités par le requérant, comme le suggère également le premier auditeur.

Quant aux travaux réalisés dans l'immeuble, elle répète ne pas pouvoir accepter ce poste de préjudice, puisque seule la mesure d'inhabitabilité a fait l'objet de critiques de la part du requérant, qu'il a admis *in tempore non suspecto* qu'un arrêté visant uniquement la réalisation de travaux n'aurait pas été critiquable et que

le remplacement des colonnes ne découle pas de l'arrêté annulé, mais du choix du requérant. Elle ajoute que le montant proposé par le premier auditeur dans son rapport (même déduction faite du faux plafond) ne peut être accordé, car il ne tient pas compte du degré de vétusté de l'immeuble.

Pour les frais d'intervention, la partie adverse s'oppose à l'octroi de la somme de 225 euros correspondant à l'intervention du 21 septembre 2016, dès lors que le requérant a admis que, sans l'illégalité commise, la ville de Huy aurait pu lui imposer la réalisation des travaux (en lieu et place de décréter l'inhabitabilité jugée disproportionnée) et qu'une visite de contrôle aurait, en toute hypothèse, dû être payée par le requérant. Elle estime que la demande pour « frais d'intervention » n'est pas fondée.

Quant aux intérêts de retard, la partie adverse soutient qu'ils ne doivent être accordés qu'à dater de l'arrêt statuant sur la demande d'indemnité réparatrice.

E. Dernier mémoire du requérant

Le requérant ajoute à ses précédents écrits ce qui suit :

« […] Préjudice locatif :
Le requérant produit la preuve du remboursement des loyers de 550 € et 660 € (pièce 18). Ce sont donc bien 4 mois qui sont dus pour chaque appartement et le préjudice s'élève à 7.660 €.
Quant aux frais de relocation, le requérant n'a pas conservé les justificatifs et certains n'existent d'ailleurs même pas, mais il n'en est pas moins vrai que le préjudice est certain et démontré. En effet, il a dû placer des annonces, se déplacer pour réaliser les visites des candidats locataires, y consacrer beaucoup de temps et d'énergie, remettre les lieux en état (peinture, *etc*. puisque les anciens locataires étaient partis en urgence), …

[…] Travaux réalisés dans l'immeuble :
Monsieur l'Auditeur considère que la réfection du faux plafond n'est pas en lien causal avec l'acte annulé, mais trouve sa cause dans un effondrement antérieur. En réalité, seule une petite plaque de 70 cm de diamètre était tombée, et les travaux de réparation de l'ensemble du plafond sont justifiés par les travaux visés dans l'acte attaqué.
La partie adverse mentionne en outre qu'il résulterait d'un choix personnel du requérant de changer les colonnes : rien n'est moins vrai. L'exigence contenue dans l'acte annulé de réaliser un sondage complet de la stabilité des *loggias* imposait la destruction des colonnes pour en connaitre la structure.
Le préjudice s'élève donc bien à 10.205,98 €.

[…] Frais d'intervention
Monsieur l'Auditeur considère que la première intervention de la zone de secours et celle du bureau d'études GREISCH sont antérieures à l'acte annulé et donc ne doivent pas être prises en considération pour évaluer le dommage.
En réalité, ces interventions sont des actes préparatoires à l'acte annulé, qui lui sont intrinsèquement liées et qui étaient des préalables nécessaires à son adoption.

Elles s'inscrivent dans le même contexte et doivent être prises en considération pour évaluer le préjudice du requérant.
En outre, le requérant rappelle qu'il n'a jamais reçu le rapport d'études du bureau GREISCH et ne l'a jamais mandaté.

[…] Vente de l'immeuble et crédit-pont
Monsieur l'Auditeur estime que la preuve de la moins-value de l'immeuble et celle du lien causal entre les difficultés financières du requérant (l'ayant contraint à vendre) et l'acte annulé ne sont pas rapportées.
Une telle preuve est particulièrement ardue.
Néanmoins, le requérant précise n'avoir jamais eu pour intention de revendre son immeuble avant qu'il ne soit frappé d'inhabitabilité. La nécessité de financer de toute urgence une série de travaux coûteux, imposés par l'acte annulé, a ébranlé considérablement sa situation. Il ne dispose évidemment pas d'un état comptable justifiant de sa situation financière avant et après travaux, mais il est évident que des travaux de plusieurs dizaines de milliers d'euros et un prêt hypothécaire à rembourser sans revenus locatifs sont des éléments de nature à ébranler la majorité des citoyens.
Si d'autres circonstances de la vie auraient, certes, pu également causer la déconfiture du requérant, il n'en est pas moins vrai qu'en l'espèce, c'est le financement des travaux litigieux et l'absence de loyers en raison de l'arrêté d'inhabitabilité qui ont dégradé sa situation financière au point de le contraindre à vendre son immeuble. Dans le même sens, on peut toujours considérer que le dommage causé par un accident aurait pu être causé par un autre accident.
Le lien causal est donc établi.

[…] Préjudice moral
Le fait que le préjudice moral causé au requérant ne diffère pas du préjudice subi par d'autres citoyens à qui sont notifiés des actes administratifs ensuite annulés, n'empêche nullement que ce préjudice existe et doive être réparé.
De plus, le sentiment d'injustice peut être vécu de façon objectivement différente en fonction des éléments de la cause : ainsi, la publicité donnée par la presse à l'acte annulé, l'investissement personnel important du requérant dans la rénovation de son immeuble, la contrainte de le vendre et de modifier ses plans futurs, ainsi que l'attitude de la partie adverse à son égard, sont autant d'éléments qui ont pu augmenter le préjudice concret du requérant ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 144, alinéa 1er, de la Constitution réserve aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire la compétence de connaitre des contestations qui ont pour objet des droits civils. L'alinéa 2 de cette disposition prévoit, par exception, que « la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'État ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions ».

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son alinéa 1er, que « [t]oute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1er ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de

l’auteur de l’acte si elle a subi un préjudice du fait de l’illégalité de l’acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence ».

L’indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 du Code civil que de l’indemnité « en équité » de l’article 11 des lois coordonnées précitées et dont « il convient de laisser au Conseil d’État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence » (Doc. parl., Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, pp. 6-7). Par ailleurs, l’obligation pour le Conseil d’État de tenir compte de toutes les circonstances d’intérêt public et privé, comme le prescrit l’article 11*bis* précité, se justifie, selon le législateur, « notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l’annulation et la partie adverse » (Doc. parl., Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l’indemnité ne doit pas réparer l’intégralité du préjudice (Doc. parl., Sénat, session 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

Par l’arrêt n° 254.228 du 24 juillet 2019, le Conseil d’État a annulé la décision d’inhabitabilité de l’immeuble sis au 69 de la rue des Jardins à 4500 Huy, adoptée par le Bourgmestre de la ville de Huy en date du 16 juin 2016. L’illégalité constatée par l’arrêt est double :

- d’une part, un défaut de motivation adéquate dès lors que la décision d’inhabitabilité n’est, en l’espèce, pas valablement justifiée par les motifs qu’il énonce relatifs à la prévention des incendies tandis qu’avant l’adoption de cette mesure, le Bourgmestre de la ville de Huy avait pu écarter tout risque d’effondrement de l’immeuble ;

- d’autre part, une violation du principe général d’audition préalable pour ne pas avoir donné l’occasion au requérant de faire entendre son point de vue avant l’adoption de la décision d’inhabitabilité alors qu’il ne ressort pas du dossier que la situation imposait qu’elle soit prise dans l’urgence.

Les différents postes du préjudice allégué par le requérant reposent sur le vice de motivation adéquate constaté par l’arrêt d’annulation. Comme le reconnaît la partie adverse dans ses écrits de procédure, l’illégalité retenue n’est pas purement formelle : elle signifie que la décision d’inhabitabilité repose sur des motifs de fait qui ne permettaient pas de justifier l’adoption de celle-ci puisqu’à ce moment, tout risque d’effondrement de l’immeuble était écarté.

Il appartient au requérant de démontrer un lien de causalité entre l'illégalité ainsi constatée et les différents postes de préjudice qu'il invoque, cette démonstration devant établir que celui-ci ne se serait pas produit sans l'illégalité commise. En outre, l'indemnisation d'un préjudice sur la base de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne trouve à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique ou du constat d'illégalité, engendré un préjudice que ceux-ci ne peuvent réparer. La charge de la preuve de l'existence de ce préjudice et la détermination du montant de l'indemnité réparatrice incombent également au requérant.

Quant au préjudice locatif

Le requérant réclame pour ce poste l'équivalent des loyers des trois appartements pour les mois de juin à septembre 2016 qu'il déclare ne pas avoir perçus, soit un montant total de 6.860 euros. Il invoque également un montant évalué *ex aequo et bono* à 800 euros à titre de frais de relocation pour deux des appartements.

Il est établi que sans l'illégalité constatée par l'arrêt d'annulation, le préjudice locatif ne se serait pas produit. La partie adverse n'expose pas les éléments du dossier – non repris dans la motivation – qui permettaient de justifier l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité.

L'arrêté déclarant l'immeuble inhabitable a été pris le 16 juin 2016 et a été levé le 28 septembre 2016.

Le requérant produit les contrats de bail conclus dont il ressort que les loyers s'élevaient à des montants mensuels de 660 euros (pour l'appartement du 1er étage), 505 euros (pour l'appartement du 2e étage) et 550 (pour l'appartement du 3e étage). Les loyers étaient payables par anticipation. Ceux du mois de juin étaient ainsi payés ou dus au moment où la décision d'inhabitabilité a été prise. Le requérant apporte la preuve qu'il a remboursé le loyer pour le mois de juin pour l'un des locataires, celui dont le loyer s'élevait à un montant de 505 euros. Contrairement à ce que le requérant soutient, aucune preuve de remboursement n'est fournie pour le loyer des deux autres appartements (aucune « pièce 18 » n'est jointe à son dernier mémoire). Par ailleurs, le requérant n'établit pas qu'il était tenu de procéder à ces remboursements, en tout cas pour la totalité du mois de juin, et il n'y a, en toute hypothèse, pas lieu d'octroyer une indemnité pour la période antérieure à l'arrêté annulé.

Les troubles de jouissance allégués par la partie adverse ne sont pas de nature à diminuer le montant de l'indemnité sollicitée. En effet, les travaux à réaliser sur les colonnes de la loggia à partir de l'intérieur de l'appartement du deuxième étage comme le maintien des étançons dans le hall d'entrée résultent de l'arrêté d'inhabitabilité annulé qui subordonnait sa levée à un sondage complet de la stabilité de la loggia et des madriers de la cage d'escalier. Par ailleurs, l'affirmation de la partie adverse suivant laquelle le requérant ne voulait plus d'un locataire ou qu'il aurait tiré profit de la situation pour augmenter le prix des loyers de ses appartements est contredite par les pièces du dossier.

Dès lors, il y a lieu de tenir compte de trois mois et demi de loyers pour le locataire dont le remboursement du loyer du mois de juin est établi et de trois mois de loyers pour les deux autres appartements et d'accorder, en conséquence, pour ce poste du dommage une indemnité réparatrice d'un montant de 5.397,50 euros, soit (3 x 660) + (3,5 x 505) + (3 x 550).

Le requérant détaille différents éléments de nature à établir, selon lui, un dommage consistant dans des frais de relocation pour deux de ses appartements, tels que le placement d'annonces, l'enregistrement des nouveaux baux ou des travaux de peinture. Il n'apporte toutefois aucun commencement de preuve de l'existence et de l'importance de ce poste du dommage. Les frais vantés constituent une donnée objectivable et connue au moment de l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice de sorte qu'une évaluation *ex aequo et bono* ne saurait suffire sur ce point. Le préjudice lié aux frais de relocation ne peut pas être pris en considération.

Quant aux frais d'étude et de travaux de sondage réalisés par le requérant dans l'immeuble

Le requérant réclame pour ce poste le remboursement des frais liés à l'intervention du bureau d'ingénieur JLD Engineering pour la réalisation d'une étude de stabilité (facture du 23 septembre 2016 d'un montant de 1.028,50 euros TVAC) ainsi que le coût de certains travaux qu'il a fait réaliser (facture de l'entrepreneur SA Maquinay Emmanuel du 30 septembre 2016) : poste pour le remplacement des deux colonnes métalliques galvanisées au 2e étage (6.730 euros HTVA), poste pour le placement du cadre métallique dans le hall d'entrée (1.200 euros HTVA) et poste pour la pose d'un faux plafond dans le hall (728 euros HTVA), soit un montant total de 9.177,48 euros TVAC. Le requérant limite sa demande à l'étude et aux travaux de sondage. Il explique avoir obtempéré à l'ordre

donné de procéder à ce sondage pour obtenir la levée de l'arrêté d'inhabitabilité et ainsi remettre au plus vite ses appartements en location.

L'arrêté d'inhabitabilité annulé subordonnait sa levée à la réalisation d'un sondage complet de la stabilité de la *loggia* et des madriers de la cage d'escalier ainsi qu'aux réparations rendues nécessaires à la suite de ce sondage. La partie adverse n'a jamais produit le rapport de stabilité du bureau d'ingénieur Greisch, rapport qu'elle a toujours refusé de communiquer au requérant. Celui-ci produit, en revanche, en annexe de son mémoire en réplique (ex-pièce 8 de la requête en annulation), le rapport du bureau d'expertises de son assurance, établi le 29 juin 2016, relativement au sinistre survenu le 10 juin 2016. Il ressort de ce rapport, d'une part, que l'absence de fissures à l'intérieur de la *loggia*, aux deux étages, exclut le risque de décrochage de celle-ci et que les fissures sur la façade sont superficielles et, d'autre part, concernant le hall d'entrée, que les pompiers ont placé des étançons après avoir découvert qu'une des poutres était légèrement endommagée, mais qu'il n'y avait aucun caractère de gravité justifiant la pose de ces étançons, lesquels peuvent être retirés sans délai, et qu'il n'y avait, non plus, aucune raison de placer des étançons en cave, dès lors qu'il n'y avait aucun mouvement particulier au niveau du plafond de ces caves. La partie adverse fait état d'un courrier que le bureau d'ingénieur JLD Engineering a adressé le 26 juillet 2016 au requérant qui mentionne que les pièces de bois actuelles pour le plancher du 1er étage autour de la cage d'escalier reprennent une charge de 150 kg/m2, ce qui est trop peu suivant la norme. Ce seul élément, découvert à la suite du sondage effectué, n'est toutefois pas de nature à justifier celui-ci, ni à établir un risque d'effondrement.

Le requérant établit, à suffisance, que l'étude et les travaux de sondage exigés par l'arrêté d'inhabitabilité ont été rendus nécessaires du seul fait de ce dernier et qu'ils trouvent leur origine dans l'illégalité constatée par l'arrêt d'annulation qui juge que l'acte attaqué ne repose sur aucune motivation adéquate après avoir constaté que le risque d'effondrement de l'immeuble était déjà écarté avant son adoption. Il est établi que, sans cette illégalité, le requérant n'aurait pas dû exposer de frais relatifs à l'étude et aux travaux de sondage complet de la stabilité de la *loggia* et des madriers de la cage d'escalier.

Il appartient à la partie adverse de réparer l'entièreté du préjudice subi du fait de la réalisation de cette étude et de ces travaux, nonobstant l'état de vétusté de la façade et de la cage d'escalier de l'immeuble, dès lors qu'il n'est pas démontré que le requérant aurait de toute manière dû exposer ces frais en particulier, même en l'absence de l'illégalité commise. C'est d'autant plus le cas que le requérant exclut déjà, lui-même, de sa demande les frais qu'il aurait dû de toute façon payer pour

l'entretien de son immeuble (notamment la réparation des fissures du cimentage des colonnes de la *loggia* au premier étage et la mise en peinture de la façade) ainsi que tous les frais de mise en conformité de son bien aux normes incendie, qui auraient dû être exposés à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau règlement de police de la ville de Huy.

L'arrêté d'inhabitabilité visait tant la cage d'escalier que la *loggia*. La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient qu'il ne faut tenir compte de l'intervention du bureau d'ingénieur que pour ce qui concerne la cage d'escalier.

Il n'est pas établi que le requérant aurait pu réaliser, à moindre coût, l'étude et les travaux de « sondage complet » exigés par l'arrêté d'inhabitabilité, notamment pour ce qui concerne la *loggia* au niveau du deuxième étage. Le requérant a eu recours à un bureau d'ingénieur spécialisé en stabilité qui lui a conseillé une solution technique déterminée, laquelle n'est pas concrètement contredite par la partie adverse. Il ressort, par ailleurs, d'un courrier du 26 septembre 2016 adressé par le requérant à la partie adverse que le remplacement des colonnes du deuxième étage n'a pas été complet. Le requérant expose ainsi que « lors du retrait des éléments de béton des colonnes au 2ème étage, il a été constaté que le béton enrobait des poutrelles métalliques encore en parfait état » et que « celles-ci ont reçu un traitement antirouille ainsi qu'un renforcement conseillé par l'ingénieur avant la pose des colonnes métalliques qui vont la masquer ».

Les coûts de l'étude et des travaux de sondage sont suffisamment établis par la production des factures les concernant. Il n'est pas contesté que les travaux ont été exécutés et le montant des factures n'est pas concrètement disputé par la partie adverse. Le requérant reprend toutefois, dans ce poste du dommage, la pose d'un faux plafond qui n'est pas la conséquence de l'acte attaqué, mais d'un effondrement partiel antérieur à celui-ci et de l'intervention des services de secours avant son adoption. Il ressort, en effet, du rapport d'expertise produit par le requérant que les pompiers avaient, à cette date, déjà « dégagé le plafond du hall d'entrée bien plus loin pour inspecter l'ensemble de la structure ».

Dès lors, le poste de préjudice lié aux frais d'étude et de travaux de sondage peut être admis sauf en ce qui concerne la pose du faux plafond, soit un montant total de 9.434,30 euros (1.028,50 TVAC pour l'expertise + 7.133,80 TVAC pour les colonnes + 1.272 TVAC pour le cadre métallique dans le hall d'entrée).

Quant aux frais d'intervention

Le requérant demande le remboursement de quatre factures pour des frais d'intervention : trois factures de la zone de secours Hemeco et une facture du bureau Greish mandaté par la ville de Huy pour vérifier la stabilité de l'immeuble.

Les factures pour des interventions antérieures à l'acte annulé du 16 juin 2016 ne peuvent pas constituer un préjudice en lien causal avec l'illégalité constatée par l'arrêt d'annulation, nonobstant la circonstance que l'acte attaqué se fonderait sur les rapports de ces interventions ou qu'ils constitueraient des actes préparatoires à celui-ci.

Une seule facture est postérieure à l'adoption de l'arrêté d'inhabitabilité annulé, celle du 21 septembre 2016 d'un montant de 225 euros relative à la visite de la zone de secours qu'impose celui-ci. Il est établi que, sans l'illégalité commise, le requérant n'aurait pas exposé ces frais. La partie adverse reste en défaut de démontrer que les travaux d'entretien de l'immeuble ou de mise en conformité de celui-ci aux normes incendie auraient nécessairement impliqué un contrôle sur place du département opérationnel du service de secours.

La circonstance que le requérant n'a pas encore honoré cette facture n'est pas pertinente, dès lors qu'il n'est pas contesté qu'elle lui est réclamée.

Par conséquent, pour ce poste de préjudice, il y a lieu d'accorder au requérant un montant de 225 euros.

Quant au préjudice lié à la vente de l'immeuble et au crédit-pont

Le requérant demande, à titre d'indemnité réparatrice, un montant correspondant à la moins-value réalisée sur la cession de l'immeuble qu'il déclare avoir été contraint de vendre à la suite de l'adoption de l'acte attaqué, moins-value qu'il estime à 20.000 euros. Il réclame aussi le montant des honoraires de l'agence immobilière qui a procédé à la vente (12.342 euros) ainsi que le montant correspondant au paiement, pendant 7 mois, des intérêts relatifs à un crédit-pont contracté pour réaliser les travaux exigés par l'arrêté d'inhabitabilité (303,73 euros), soit un montant total pour ce poste de préjudice de 32.645,73 euros.

D'une part, la moins-value alléguée n'est pas démontrée par des éléments suffisamment concrets de nature à établir tant la valeur vénale de l'immeuble que l'incidence de l'illégalité constatée par l'arrêt d'annulation sur le prix de vente de cet immeuble.

D’autre part, le requérant n’établit pas, sur la base d’éléments suffisamment fiables et concrets, les difficultés financières qu’il affirme avoir rencontrées et qui l’auraient contraint à contracter un nouvel emprunt et à vendre son immeuble ni que ces difficultés seraient dues aux illégalités constatées par l’arrêt d’annulation. Il convient de relever, à cet égard, que (1) le montant total des différentes factures produites est égal à 25.516,15 euros, le requérant n’apportant pas la preuve d’autres dettes contractées (autres factures de travaux réalisés dans l’immeuble, montant du remboursement de l’emprunt hypothécaire de base, *etc*.) ni d’aucun autre élément permettant d’établir ses difficultés financières, (2) le requérant a pu rapidement effectuer les travaux et remettre en location les trois appartements de son immeuble, ce qui, à le suivre, lui permettait déjà de couvrir son prêt hypothécaire, (3) comme le relève la partie adverse, le crédit-pont contracté par le requérant est, en réalité, une reprise d’encours sur une ouverture de crédit hypothécaire déjà existante (datée de 2015), ce qui semble contraire à l’affirmation non démontrée de ses difficultés financières, (4) le requérant disposait d’un délai de 24 mois (jusqu’au 6 décembre 2018) pour rembourser le capital du « crédit-pont » (20.363,43 euros), en sorte qu’il n’apparaît pas qu’il était contraint de vendre immédiatement son bien, (5) le requérant indique, dans sa requête introductive en indemnité réparatrice, qu’il devait percevoir le capital de son assurance-vie en octobre 2017 et que cette somme d’argent devait notamment servir à réaliser de gros travaux d’entretien de son immeuble ; un budget était donc de toute façon déjà prévu pour réaliser une partie des travaux exigés par l’arrêté d’inhabitabilité et (6) le requérant reconnaît qu’il avait besoin de liquidités pour rénover un autre immeuble qu’il avait acheté pour y emménager à la suite d’une séparation.

Dès lors, le poste de préjudice lié à la vente de l’immeuble et au crédit-pont ne peut pas faire l’objet d’une indemnité réparatrice.

Quant au préjudice moral

Le requérant demande, à titre de préjudice moral, un montant évalué *ex aequo et bono* à 30.000 euros. Le préjudice moral allégué repose sur le sentiment d’injustice, la perte du goût d’entreprendre et de confiance en lui. Il détaille son investissement personnel dans la rénovation de l’immeuble et précise qu’il souhaitait le léguer, à terme, à ses enfants pour assurer leur sécurité financière, mais qu’à la suite des égarements de la partie adverse, ses projets ont été anéantis et qu’il a été contraint de vendre son immeuble.

Il n’y a, en principe, pas lieu d’octroyer une indemnité couvrant le dommage moral lorsque ce dommage est réparé par un arrêt d’annulation et que la

partie requérante ne démontre pas qu'elle se trouve dans des circonstances particulières établissant que l'illégalité retenue est à l'origine d'un préjudice subi qui n'est pas entièrement réparé par l'annulation.

Comme il a déjà été exposé, le requérant n'établit pas que l'illégalité constatée par l'arrêt d'annulation l'aurait contraint à vendre son immeuble et l'aurait ainsi empêché de le léguer à ses enfants. Par ailleurs, l'arrêté d'inhabitabilité annulé ne remet aucunement en cause les investissements réalisés par le requérant dans son immeuble ni sa capacité à investir dans l'immobilier. Le requérant invoque tardivement, dans son dernier mémoire, la publicité donnée par la presse à l'acte annulé, mais le seul article qu'il produit est antérieur à l'adoption de l'arrêté d'inhabitabilité et précise que tout risque d'effondrement est écarté (article paru dans la presse le 11 juin 2016 à la suite de l'évacuation de l'immeuble). En l'occurrence, l'arrêté d'inhabitabilité a été levé moins de quatre mois après son adoption et le requérant n'a, semble-t-il, rencontré aucune difficulté à retrouver immédiatement des locataires.

Quant au sentiment d'injustice allégué par le requérant, il doit être considéré comme ayant été entièrement réparé par un arrêt rétablissant la légalité en annulant l'acte illégal adopté par le Bourgmestre de la ville de Huy.

Il n'y a, en conséquence, pas lieu d'indemniser le préjudice moral.

Quant aux intérêts de retard

Le requérant demande, dans sa requête, que l'indemnité obtenue soit majorée des intérêts de retard.

Les intérêts compensatoires et les intérêts moratoires sont les uns et les autres des montants destinés à réparer le préjudice résultant du paiement différé d'une créance. Les intérêts compensatoires compensent le délai qui s'écoule entre la survenance du dommage et le moment où le juge fixe le montant de la réparation, transformant ainsi une créance de valeur en une créance de somme. Les intérêts moratoires sont dus à partir de la décision de justice jusqu'au complet paiement.

La présente demande fondée sur l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État tend à la réparation d'un dommage résultant d'une illégalité constatée par un arrêt statuant sur un recours en annulation. Saisi d'une telle demande, le Conseil d'État peut accorder de tels intérêts lorsqu'ils sont demandés dans la requête introductive en indemnité réparatrice.

En l’espèce, la date d’adoption de l’arrêté d’inhabitabilité annulé peut être considérée comme la date de survenance du dommage. Des intérêts compensatoires sont dus à partir de cette date jusqu’au prononcé du présent arrêt. Quant aux intérêts moratoires, ils sont dus à dater du présent arrêt jusqu’au complet paiement.

À défaut de contestation de la part de la partie adverse sur ce point, il y a lieu d’appliquer, comme taux d’intérêt de retard, le taux d’intérêt légal.

Quant à la prise en compte des intérêts publics et privés

La prise en compte des intérêts publics et privés en présence en cette affaire ne justifie pas de fixer autrement que ce qui est jugé dans le présent arrêt le montant de l’indemnité réparatrice à accorder au requérant.

VI. Indemnité de procédure

Le requérant sollicite une indemnité de procédure de 2 x 700 euros – pour la présente procédure d’indemnité réparatrice et pour la procédure ayant conduit à l’arrêt d’annulation – puisque, la partie adverse n’ayant pas demandé la poursuite de la procédure, il n’a pas eu l’occasion de demander la liquidation des dépens dans son dernier mémoire.

La partie adverse répond que si une condamnation doit intervenir, elle est très inférieure au montant de 84.793,78 euros sollicité, ce qui justifie, selon elle, qu’une compensation soit ordonnée entre les indemnités de procédure postulées respectivement par les parties. Elle ajoute qu’il n’y a, en toute hypothèse, aucune raison d’octroyer une deuxième indemnité de procédure au requérant.

Même si le montant de l’indemnité réparatrice finalement accordée est très éloigné du montant réclamé par le requérant, celui-ci doit être considéré comme la partie ayant obtenu gain de cause, au sens de l’article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d’État. Il convient dès lors de lui accorder, comme il le sollicite, une indemnité de procédure fixée à un montant de 700 euros, à titre d’intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d’avocat, relative à la présente procédure d’indemnité réparatrice.

En revanche, il n’y a pas lieu d’accorder une indemnité de procédure pour la procédure ayant abouti à l’arrêt n° 245.228 du 24 juillet 2019, celle-ci étant

clôturée. Contrairement à ce que le requérant soutient, il avait encore la possibilité de solliciter une indemnité de procédure lorsqu'il a été averti par un courrier du 13 novembre 2018 du dépôt du rapport et de l'absence de demande de poursuite de la procédure de la partie adverse. Conformément à l'article 84/1 du règlement général de procédure, l'indemnité de procédure peut être demandée dans tout acte de procédure, mais aussi dans une note de liquidation des dépens.

VII. Demande de compensation

À l'audience, la partie adverse a déclaré renoncer à la demande de compensation, sollicitée dans son dernier mémoire, des montants accordés au requérant, à titre d'indemnité réparatrice et de dépens, à concurrence des sommes dues par celui-ci à la ville de Huy et à la zone de secours Hemeco.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la SA Axa Belgium est rejetée.

Article 2.

Une indemnité réparatrice de 15.056,80 euros est accordée au requérant, à charge de la partie adverse, augmentée des intérêts compensatoires calculés au taux légal depuis le 16 juin 2016, puis des intérêts moratoires calculés au taux légal à dater du prononcé du présent arrêt jusqu'au complet paiement.

Article 3.

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

La partie adverse supporte les autres 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 requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 janvier 2024, par la VI[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Imre Kovalovszky,	président de chambre,
Florence Piret,	conseillère d'État,
Michèle Belmessieri,	conseillère d'État,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Vincent Durieux	Imre Kovalovszky