

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.255 du 17 mars 2022

A. 224.586/VI-21.199

En cause : **la société anonyme MUSOPLA**,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège,

contre :

1. la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14
1180 Bruxelles,

2. la ville de Liège,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent THIRY, avocat,
Mont-Saint-Martin 74
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 février 2018, la SA Musopla demande l'annulation, d'une part, de :

- la décision du 22 janvier 2016 du collège communal de la ville de Liège lui refusant le permis de location pour les logements n° 1 et n° 2 sis dans l'immeuble rue Albert-de-Cuyck, 40 à 4000 Liège,
- la décision du 22 janvier 2016 du collège communal de la ville de Liège lui refusant le permis de location pour le logement n° 3 sis dans l'immeuble rue Albert-de-Cuyck, 40 à 4000 Liège,
- la décision du 22 janvier 2016 du collège communal de la ville de Liège lui refusant le permis de location pour le logement n° 4 sis dans l'immeuble rue Albert-de-Cuyck, 40 à 4000 Liège,

- la décision du 22 janvier 2016 du collège communal de la ville de Liège lui refusant le permis de location pour les logements n° 5 et n° 6 sis dans l'immeuble rue Albert-de-Cuyck, 40 à 4000 Liège,
 - la décision du 22 janvier 2016 du collège communal de la ville de Liège lui refusant le permis de location pour les logements n° 7 et n° 8 sis dans l'immeuble rue Albert-de-Cuyck, 40 à 4000 Liège,
 - la décision du 22 janvier 2016 du collège communal de la ville de Liège lui refusant le permis de location pour les logements n° 9 et n° 10 sis dans l'immeuble rue Albert-de-Cuyck, 40 à 4000 Liège,
- et, d'autre part, de « la décision de confirmation tacite des actes précités qui serait intervenue par l'application de l'article 15, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, en conséquence de l'absence de décision formelle du Ministre dans le délai imparti ».

II. Procédure

Le droit visé à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État a été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Florence Piret, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et la seconde partie adverse ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 28 décembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 janvier 2021 à 12 heures.

Par des courriers du 4 janvier 2021, l'affaire a été remise à l'audience 27 janvier 2021 à 9 heures 30.

M. Imre Kovalovszky, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Séverine Hostier, *loco* M^e Jean-Marc Secretin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Vincent Thiry, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Exposé des faits utiles

1. Les faits utiles à l'examen de la cause sont partiellement exposés par l'arrêt n° 231.503 du 10 juin 2015, de la manière suivante :

« [...] La requérante est propriétaire d'un immeuble sis rue Albert de Cuyck, 40 à 4000 Liège.

Au début de l'année 1999, l'immeuble, à l'origine une maison d'habitation, a fait l'objet de travaux afin d'y constituer des logements individuels pour étudiants.

Dès 1999, la [ville de Liège] perçoit une taxe annuelle sur la location de "logements loués meublés ou de superficie réduite" pour dix logements.

En 2001, l'administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines est informée de travaux de "transformations intérieures", qui se sont achevés le "20.07.1999".

[...]. Le 7 novembre 2002, la requérante obtient des permis de location pour, en tout cas, cinq logements (n° 1, 5, 6, 7, 8), valables pour une période de cinq ans.

[...]. Le 5 août 2010, six rapports de visite, rédigés par un expert architecte, attestent que les dix logements répondent aux conditions de salubrité établis par la réglementation en vigueur.

[...]. Le 22 mars 2013, le collège communal de la [ville de Liège] refuse à la partie requérante les permis de location sollicités pour les dix logements (n° 1 à 10) de l'immeuble sis rue Albert de Cuyck, 40 à 4000 Liège.

[...]

Ces décisions sont toutes motivées par le fait qu'il a été créé dans l'immeuble concerné plusieurs nouveaux logements sans l'obtention préalable du permis d'urbanisme requis par l'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et de l'énergie, en abrégé CWATUPE, alors que, depuis le 25 août 2005, l'article 10, alinéa 2, 4°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable subordonne l'octroi d'un permis de location au respect des

dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Les décisions font également référence à une attestation du collège communal du 15 février 2013, selon laquelle "les dix logements ont été créés après 2002" et sont donc "non conformes aux dispositions en vigueur à cette date, applicables en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme".

[...]. Ces décisions sont notifiées à la requérante par pli recommandé du 24 avril 2013, reçu le 29 avril 2013.

Le courrier de notification précise ce qui suit : [...]

“ Les permis de location ont été refusés pour le motif suivant :
- il a été créé dans l'immeuble concerné plusieurs nouveaux logements sans l'obtention préalable du permis d'urbanisme requis par l'article 84 du CWATUP.
Je vous informe que depuis le 1^{er} mars 1998, un permis d'urbanisme est requis dès lors qu'il y a création d'au moins deux logements, studios, flats ou kots dans un immeuble existant, et ce même s'il n'y a aucun travaux d'aménagement intérieur ou extérieur du bâtiment qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui emportent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural.
Ce n'est qu'après obtention de ce permis d'urbanisme que le permis de location pourra être délivré pour autant que l'immeuble respecte tous les critères relatifs au permis de location [...]
En conséquence, il ne vous est plus possible de donner ces logements en location [...].”

[...]. Le 14 mai 2013, la requérante introduit, contre les refus de permis de location, un recours auprès du ministre en charge du Logement, conformément à l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location.

Par un courrier du 15 mai 2013, le conseil de la requérante précise les moyens exposés par sa cliente.

Se fondant sur un jugement du tribunal de première instance de Liège du 26 novembre 2008, confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Liège du 26 avril 2010, produits en annexe de son recours, la requérante fait notamment valoir que l'article 84 du CWATUPE ne prévoit l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour la simple création de logements "sans transformation", que depuis le 1^{er} octobre 2002, que les dix logements litigieux ont été réalisés en 1999 et qu'ils "n'ont entraîné, ni atteinte aux structures du bâtiment, ni modification de son volume construit, ni modification de son aspect architectural". À cet égard, la requérante précise que "[l]a Ville de Liège, dans les décisions qui font l'objet du présent recours, ne justifie en aucune manière que la division de l'immeuble litigieux en plusieurs logements se serait faite en portant atteinte à ses structures portantes, ou impliqueraient une modification de son volume construit ou de son aspect architectural, et pour cause puisque les travaux d'aménagement n'ont jamais atteint la structure même du bâtiment".

[...]. Le 22 mai 2013, la première partie adverse accuse réception du recours.

[...]. Le 19 juin 2013, le ministre en charge du Logement écrit le courrier suivant à la requérante :

“ [...]
Concerne : votre recours du 15 mai 2013

Monsieur,
Suite au recours reçu en date du 15 mai 2013, j'ai fait procéder à un examen approfondi de votre requête.
Vous contestez la décision du Collège communal de Liège de ne pas vous délivrer les permis vous autorisant la mise en location des logements situés dans l'immeuble sis Rue Albert-de-Cuyck, 40 à Liège, dès lors que selon vous, ces logements auraient été créés sans transformations avant le 1^{er} octobre 2002.
Toutefois, même si, comme vous le soulignez très justement, avant le 1^{er} octobre 2002, la création de nouveaux logements n'était soumise à un permis d'urbanisme que si elle donnait lieu à des travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect, il apparaît néanmoins que vous n'apportez à l'appui de votre recours, aucun élément probant permettant d'attester que les logements objet du refus ont été créés sans travaux portant atteinte aux structures portantes du bâtiment ou impliquant une modification de son volume construit ou de son aspect.
Dans la mesure où les matières relevant du CWATUPE ne relèvent pas de ma compétence, je ne peux donc que vous inviter à vous rendre au Service de l'Urbanisme de la ville de Liège, muni de toutes les preuves utiles de ce que ces logements ont été créés avant le 1^{er} octobre 2002 sans travaux portant atteinte aux structures portantes du bâtiment ou impliquant une modification de son volume construit ou de son aspect, afin de régulariser la situation urbanistique de ces logements [...]».

2. Par l'arrêt n° 231.503 susvisé, le Conseil d'État rejette le recours en annulation introduit contre la décision ministérielle du 19 juin 2013, précitée, au motif, en substance, que le moyen unique de la requête – qui fait grief au ministre d'avoir remis en cause un fait constaté par les autorités de la ville de Liège – manque en fait, dès lors qu'aucun élément ne permet d'établir que ces dernières ont, comme l'affirme la requérante, fait le constat que les travaux effectués dans l'immeuble en 1999 ne sont pas de nature à porter atteinte aux structures portantes du bâtiment ou à impliquer une modification de son volume construit ou de son aspect architectural.

3. L'arrêt n° 239.731 du 31 octobre 2017 expose de la manière suivante la suite des faits utiles à l'examen de la cause :

« [...] Le 7 juillet 2015, des rapports de visite attestent que le “logement collectif” sis au 40 rue Albert Cuyck répond aux conditions de salubrité établies par la réglementation en vigueur.

[...] Le 12 octobre 2015, la requérante introduit de nouvelles demandes de permis de location auprès des services de la ville de Liège pour les dix logements sis dans le même immeuble. Elle joint à sa demande plusieurs documents.

[Une] attestation de l'architecte Paul PONCIN datée du 14 août 2013, “confirme [...] que les travaux de transformation et d'aménagement exécutés ne portent pas atteinte à ses structures portantes et n'impliquent aucune modification du volume construit et ne touche pas à la structure du bien et son aspect architectural”.

[...] Par un courrier du 3 novembre 2015, la ville de Liège répond qu'il n'y a pas lieu d'instruire ces nouvelles demandes, “la situation urbanistique du bien n'ayant pas évolué” depuis qu'elle a refusé, le 22 mars 2013, les permis de location “pour motif de non-respect des normes urbanistiques de la bâtisse”.

[...]. Le 9 décembre 2015, les conseils de la requérante adressent un courrier à la ville de Liège en indiquant, en substance, qu'ils ne partagent pas l'analyse de la ville pour les motifs qu'ils développent. Ils demandent, dès lors, que les demandes de permis déposées par leur cliente soient instruites.

[...]. Le 22 janvier 2016, le collège communal de la ville de Liège refuse l'ensemble des permis de location.

Les décisions relèvent que, dans son arrêt n° 231.503 du 10 juin 2015, "le Conseil d'État n'a pas remis en cause la position de la ville de Liège d'exiger un permis d'urbanisme pour la division de l'immeuble", que "la situation urbanistique n'a pas évolué, le nombre de logements étant identique à la situation du 22 mars 2013, à savoir 10 logements", que "l'immeuble [en cause] reste dès lors en situation infractionnelle au regard de la police de l'urbanisme" et qu'"en outre, l'immeuble [...] n'est pas en conformité avec les normes en matière incendie et le Règlement communal du 17 octobre 1994 ayant pour objet le Règlement de police relatif aux normes de sécurité et de salubrité applicables aux immeubles susceptibles d'accueillir des logements individuels et/ou collectifs [...] le délai [...] donné au propriétaire pour exécuter les travaux (septembre 2015) n'a[yan]t pas été respecté".

En conclusion, les logements sont considérés comme ne pouvant être mis en location, et ce pour les motifs suivants :

- “ - il a été créé dans l'immeuble concerné plusieurs nouveaux logements sans l'obtention préalable du permis d'urbanisme requis par l'article 84 du CWATUP;
- non-respect du Règlement communal en matière de sécurité incendie du 17 octobre 1994”.

Ces décisions sont notifiées à la requérante par un courrier daté du 29 février 2016.

[...]

[...]. Le 15 mars 2016, la requérante introduit un recours contre les décisions de refus auprès du ministre compétent de la partie adverse.

Elle fait valoir, pour l'essentiel, qu'avant le 1^{er} octobre 2002, la création de nouveaux logements qui ne portent pas atteinte aux structures portantes du bâtiment et n'apportent pas de modification à son volume construit ou à son aspect architectural ne nécessitaient pas de permis d'urbanisme. Se fondant sur l'attestation de l'architecte Paul PONCIN ainsi que sur les rapports dressés le 7 juillet 2015, elle soutient que tel est bien le cas des dix logements créés en 1999 dans l'immeuble litigieux, lequel n'est donc pas en infraction.

Elle conteste également le fait que l'immeuble ne respecterait pas les normes en matière d'incendie et expose que les travaux requis ont bien été réalisés.

La partie adverse accuse réception du recours à la date du 17 mars 2016.

[...]. Le 27 avril 2016, le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement, de l'Énergie et des Infrastructures sportives, adresse le courrier suivant aux conseils de la requérante :

“ Objet : Votre recours du 15 mars 2016

[...]

Suite au recours reçu en date du 16 mars 2016, j'ai fait procéder à un examen approfondi de votre requête.

À la lecture de l'extrait du procès-verbal de sa séance du 22 janvier 2016, il apparaît que le Collège communal de LIEGE n'a pas autorisé la délivrance des permis de location relatifs aux logements situés à LIEGE, rue Albert-de-Cuyck 40 lesquels appartiennent à votre cliente. Ils ont été refusés parce que, d'une part, ils ne respectent pas le règlement communal en matière de sécurité incendie et, d'autre part, plusieurs nouveaux logements ont été créés sans l'obtention préalable du permis d'urbanisme requis par l'article 84 du CW[A]TUP.

En ce qui concerne le premier élément, vous estimez que la décision du refus du collège est injustifiée dès lors qu'un planning de réalisation des travaux a été convenu avec le service incendie et que ce dernier a estimé que les remarques ne constituent pas un obstacle à l'exploitation de cet établissement. Il est vrai que dans sa décision, le collège mentionne que le délai donné au propriétaire pour exécuter les travaux (septembre 2015) n'a pas été respecté sans autre explication.

Or, il semble que l'immeuble n'ait pas été visité depuis lors et que le collège ne peut dès lors fonder sa décision sur un élément de fait qui n'a pas fait l'objet d'un constat.

Ensuite, vous estimez que l'immeuble n'est pas en situation infractionnelle au regard de la police d'urbanisme considérant qu'il n'y avait pas besoin d'introduire de demande de permis d'urbanisme au moment de la création des logements en 1999-2000.

En réponse à cet élément, il y a lieu de considérer que le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable dispose en son article 10 qu'avant toute mise en location d'un logement visé par la présente section, le bailleur doit être titulaire d'un permis de location et le logement doit : 4° 'avoir été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme'.

En l'occurrence, en l'absence d'infraction constatée, il y a, sans preuve contraire, un manquement aux règles du CWATUP dans la mesure où le service urbanisme de la ville de LIEGE a délivré une attestation de non-conformité le 15 février 2013 et qu'aucune demande de régularisation n'a été déposée depuis lors.

Pour le surplus, je vous rappelle qu'il n'est pas de mes compétences de déterminer si un immeuble est conforme ou non aux diverses prescriptions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme mais uniquement de m'assurer qu'il l'est.

En conséquence, la seule voie de recours possible restant à votre disposition est le Conseil d'État. Ce recours doit lui être transmis par recommandé dans les 60 jours de la notification de la décision incriminée.

Indépendamment de cette procédure, il vous est également vivement suggéré d'introduire une demande de permis d'urbanisme afin de régulariser la situation de l'immeuble.

Considérant ces éléments, j'ai malheureusement le regret de vous informer que je peux pas réserver suite à votre recours".

[...].».

4. Par l'arrêt n° 239.731 du 31 octobre 2017, le Conseil d'État annule la décision ministérielle du 27 avril 2016, précitée, pour les motifs suivants :

« [...] le ministre en charge du Logement est compétent pour statuer sur le recours introduit contre un refus d'octroi de permis de location, motivé notamment par le fait que le logement en cause a été construit, aménagé ou créé en violation des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Disposant d'un pouvoir de réformation, le ministre, pour autant qu'il se prononce

dans le délai imparti, substitue sa décision à celle du collège communal, laquelle disparaît de l'ordonnancement juridique.

Dès lors, lorsqu'il statue sur la délivrance d'un permis de location, le ministre du Logement est compétent, au même titre que le collège communal, pour vérifier si le logement en cause respecte, notamment, l'article 84 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE) qui détermine les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme.

En cas de changement de la législation et en l'absence de disposition transitoire spécifique, l'appréciation de la légalité des actes et travaux doit s'opérer au moment où ceux-ci ont été réalisés.

Dans le cadre de son recours devant le ministre du Logement, la requérante a fait valoir que les travaux de transformation réalisés en 1999-2000 n'ont entraîné, ni "atteinte aux structures du bâtiment", ni "modification de son volume construit", ni modification "de son aspect architectural", et que, partant, il n'y avait pas de manquement aux règles du CWATUPE en vigueur à ce moment. Elle produisait un ensemble de pièces à l'appui de son argumentation.

Dans sa décision du 27 avril 2016, le ministre ne répond à aucun des arguments de droit ni aux éléments de fait soulevés par la requérante dans son recours. Pour refuser l'octroi des permis de location sollicités, il se fonde exclusivement sur une attestation délivrée le 15 février 2013 par le collège communal de la ville de Liège, estimant, "pour le surplus", qu'"il n'est pas dans [s]es compétences de déterminer si un immeuble est conforme ou non aux diverses prescriptions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme".

L'attestation du 15 février 2013 mentionnait que "les dix logements [...] ont été créés après 2002 et sont [...] NON CONFORMES aux dispositions en vigueur à cette date, applicables en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme". Or, la requérante a d'emblée contesté cette affirmation, en apportant différents éléments tendant à prouver que les dix logements avaient été réalisés en 1999. En se limitant à affirmer que la requérante n'apporte pas la preuve contraire d'un manquement aux règles du CWATUPE qu'établirait l'attestation précitée du 15 février 2013, le ministre ne répond pas adéquatement aux arguments développés par la requérante dans son recours et n'explique pas pourquoi, le cas échéant, les pièces produites ne permettent pas de considérer, comme le soutient la requérante, que les travaux réalisés ne nécessitaient pas de permis d'urbanisme et que son immeuble n'est, dès lors, pas en infraction ».

5. À la suite de l'arrêt d'annulation du 31 octobre 2017, le ministre compétent ne prend aucune nouvelle décision dans le délai de quarante-cinq jours qui lui est imparti par l'article 15, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location.

Les six refus de permis de location décidés le 22 janvier 2016 par le collège communal de la ville de Liège constituent les six premiers actes attaqués.

La « décision de confirmation tacite » de ces actes par le Ministre constitue le septième acte attaqué.

6. Il convient de préciser que les deux refus de permis de location du 22 janvier 2016 relatifs aux kots n° 2362 et n° 2363 (deuxième et troisième actes attaqués) sont également motivés par le non-respect des critères minimaux relatifs à la structure et à la dimension des logements. Ils indiquent donc que le permis de location est refusé pour les motifs suivants :

- « - non-respect des critères minimaux relatifs à la structure et à la dimension :
- une largeur mesurée entre murs intérieurs est constamment inférieure à 2,80 m;
 - il a été créé dans l'immeuble concerné plusieurs nouveaux logements sans l'obtention préalable du permis d'urbanisme requis par l'article 84 du CWATUP.
 - non-respect du Règlement communal en matière de sécurité du 17 octobre 1994 ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La première partie adverse fait valoir que seules les décisions prises le 22 janvier 2016 par le collège communal de la ville de Liège peuvent être valablement visées par le présent recours, dès lors que l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location ne prévoit pas l'existence d'une décision de confirmation tacite des décisions dont recours devant le ministre, mais dispose uniquement que ces décisions sont confirmées. Se référant à deux arrêts du Conseil d'État, elle affirme que le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé à l'encontre de « la décision de confirmation tacite » du ministre, dès lors qu'une telle décision n'existe pas dans l'ordonnement juridique.

La seconde partie adverse estime que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre les six décisions prises le 22 janvier 2016 par le collège communal de la ville de Liège, dès lors que, selon elle, la décision implicite du ministre a remplacé, en les confirmant, ces six décisions. Elle en déduit qu'elle doit être mise hors de cause.

La requérante répond, en termes de réplique, laisser le soin au Conseil d'État de décider si la décision du Ministre a, ou non, remplacé les six décisions de la ville de Liège. Elle précise qu'en tout état de cause, le recours est recevable à l'égard de l'un au moins de ses deux objets. Dans son dernier mémoire, elle confirme qu'elle se réfère à l'appréciation du Conseil d'État.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location dispose comme il suit :

« Dans les quinze jours de la notification du refus d'octroi du permis, le bailleur peut introduire un recours, adressé par pli recommandé à l'administration.
Le Ministre [qui a le logement dans ses attributions] statue dans les quarante-cinq jours francs prenant cours le jour de la réception du recours.
Si le Ministre n'a pas prononcé l'annulation du refus dans le délai visé à l'alinéa 2, la décision dont recours est confirmée ».

En dépit de l'utilisation des mots « peut introduire un recours » et « n'a pas prononcé l'annulation », la disposition précitée organise un recours obligatoire en réformation devant conduire le ministre, pour autant qu'il se prononce dans le délai imparti, à substituer sa décision à celle du collège communal qui refuse l'octroi du permis de location.

En cas d'absence de décision du ministre dans le délai imparti pour statuer, la confirmation de la décision du collège communal découle de plein droit de l'article 15, alinéa 3, de l'arrêté du 3 juin 2004, précité, de manière telle que l'abstention du ministre ne peut pas être considérée comme une décision implicite susceptible de recours.

Le présent recours est, dès lors, irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le septième acte attaqué.

Par ailleurs, les seules décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État sont celles rendues le 22 janvier 2016 par le collège communal de la ville de Liège. Celles-ci ont été confirmées, le 30 décembre 2017, à l'expiration du délai de 45 jours suivant la notification au ministre, le 15 novembre 2017, de l'arrêt d'annulation du 31 octobre 2017. Le présent recours, introduit le 21 février 2017, dans le délai de soixante jours suivant la confirmation des six refus de permis de location délivrés par la ville de Liège, est recevable *ratione temporis*.

Par ailleurs, ces six décisions concernent des logements situés dans l'immeuble dont la requérante est propriétaire. Elles ont été adoptées le même jour, à l'issue de procédures parallèles. Elles sont fondées sur des motifs identiques et deux des trois moyens de la requête visent, de la même manière, les six actes attaqués, de sorte que ces recours présentent un degré de connexité suffisant pour admettre qu'ils soient introduits par une seule requête.

V. Premier moyen

V.1 Thèse de la partie requérante

V.1.1. Requête

La partie requérante prend un premier moyen de « la violation de l'article 10, 4°, du Code wallon du logement, de l'article 84 du CWATUPE, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate, de l'absence et/ou de l'inexactitude des motifs de droit et de fait, de la violation des principes de bonne administration et de cohérence administrative, et de l'erreur manifeste d'appréciation ». Elle fait grief aux actes attaqués de considérer que la création des logements dans l'immeuble concerné contrevient à l'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. Rappelant les différentes modifications apportées à cette disposition légale, elle fait valoir qu'avant le 1^{er} octobre 2002, la création de logements ne portant pas atteinte à la structure portante du bâtiment et n'impliquant pas de modification de son volume ou de son aspect architectural ne requérait pas l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme. Elle soutient avoir, en réponse à l'arrêt n° 231.503 du 10 juin 2015 et à l'appui des nouvelles demandes de permis de location et du recours introduit devant le ministre, apporté les éléments permettant de démontrer que les travaux de création des dix logements avaient été réalisés en 1999 et qu'ils remplissaient les conditions précitées pour ne pas devoir requérir de permis d'urbanisme. Elle ajoute que ces arguments – auxquels l'arrêt n° 239.731 du 31 octobre 2017 constate que le ministre n'a pas répondu dans sa décision du 27 avril 2016 – avaient été soumis à la ville de Liège dès l'introduction des nouvelles demandes de permis de location. Elle relève que les six décisions attaquées n'y répondent pas plus et sont donc entachées de la même illégalité.

V.1.2. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, après avoir constaté que les parties adverses ont décidé de ne pas se défendre sur le fond du dossier en ne répondant pas aux moyens soulevés, fût-ce à titre subsidiaire ou conservatoire, la partie requérante se réfère à l'exposé de sa requête.

V.1.3. Dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante expose que l'article 41, § 1^{er}, 1^o, du CWATUP, dans sa version issue du décret du 14 juillet 1994, énonçait ce qui suit :

« Nul ne peut, sans permis préalable écrit et exprès du Collège des bourgmestre et échevins :
1^o construire, utiliser un terrain pour le placement d'une ou de plusieurs installations fixes, démolir, reconstruire, apporter des transformations à un bâtiment existant, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien ».

Elle souligne que, par ailleurs, à la suite de son remplacement par l'article 1^{er} de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 16 janvier 1985 modifiant les articles 192 à 195 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'article 192, 6^o, dudit Code disposait comme suit :

« L'obtention d'un permis de bâtir n'est pas requise pour les actes et travaux suivants :
[...] 6^o Les travaux de transformations intérieurs et les travaux d'aménagement de locaux en ce compris les équipements correspondants tels qu'installations sanitaires, d'électricité, de chauffage ou de ventilation, pourvu qu'ils ne portent pas atteinte aux structures portantes du bâtiment et qu'ils n'impliquent une modification de la destination de celui-ci, ni du volume construit, ni de l'aspect architectural ».

Elle relève que cette disposition réglementaire a ensuite été modifiée par l'article 1^{er} du décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6^o et complétant l'article 194 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, qui est alors rédigé de la manière suivante :

« L'obtention d'un permis de bâtir n'est pas requise pour les actes et travaux suivants :
[...] 6^o Les travaux de transformations intérieurs et les travaux d'aménagement de locaux en ce compris les équipements correspondants tels qu'installations sanitaires, d'électricité, de chauffage ou de ventilation, pourvu qu'ils ne portent pas atteinte aux structures portantes du bâtiment et qu'ils n'impliquent aucune modification ni de la destination de celui-ci, ni du volume construit, ni de l'aspect architectural et pour autant que ces travaux n'impliquent pas dans ledit bâtiment la création d'au moins deux logements, qu'il s'agisse d'appartements, de studios, de flats ou de kots ».

La requérante soutient que l'articulation entre la disposition décrétales de l'article 41 du CWATUP et la disposition réglementaire du même Code pose problème. Elle souligne que, dès lors que l'article 41, §1^{er}, 1^o, ne soumettait pas à permis de bâtir la création de logement en tant que telle mais uniquement le fait d'« apporter des transformations », dont la définition a été limitée par l'article 192, 6^o, du Code, tel que remplacé en 1985, c'est de manière illégale que, par une modification de cette disposition réglementaire en 1994, le législateur wallon aurait voulu

soumettre la création de logement à permis. Elle souligne par ailleurs que le législateur est ensuite intervenu par le décret du 27 novembre 1997 qui a remplacé l'article 41 du Code par un article 84, lequel énonce que, par « transformer », on entend « les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural », de sorte que, dans cette disposition légale et décrétales, la création de logement n'est toujours considérée que comme une forme particulière de la notion de transformation et non une notion à part entière.

Elle en déduit ce qui suit :

- la modification de l'article 192, 6°, du Code telle qu'opérée en 1994 ne pouvait pas soumettre la création de logement, en tant que telle, à permis dès lors qu'une disposition de nature réglementaire ne peut conduire à une modification de l'article 41 qui a une valeur décrétales;
- l'article 41, § 1^{er}, 1°, du Code visait uniquement les travaux de transformation tels qu'ils ont été définis par l'article 192, 6°, remplacé en 1985;
- la modification de l'article 84, 5°, du Code n'a pas eu pour effet de soumettre la création de logement, en soi, à permis d'urbanisme, la création de logement demeurant, comme précédemment, une « acceptation » particulière de la notion de transformation qui reste définie comme précédemment.

La requérante souligne que l'article 84 du Code reprend, sous une formule positive qui soumet les travaux à permis d'urbanisme, le même libellé que l'ancien article 192, 6°, qui reprenait une formule négative pour faire échapper les mêmes travaux au permis de bâtir. Elle estime que la situation est identique dans les deux cas : si les travaux ne portent pas atteinte à la structure portante du bâtiment ni ne modifient son volume construit ou son aspect architectural, il n'est nullement requis d'obtenir un permis d'urbanisme. Elle soutient qu'elle a établi que les travaux ayant conduit à la création des différents logements n'ont pas porté atteinte à la structure portante du bâtiment et n'ont pas modifié son volume construit ou son aspect architectural, de sorte que ces travaux ne nécessitaient pas de permis d'urbanisme.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Les six refus de permis de location décidés le 22 janvier 2016 par le collège communal de Liège reposent notamment sur le motif que les logements ont été créés « sans l'obtention préalable du permis d'urbanisme requis par l'article 84 du CWATUP ».

Aux termes de l'article 10, alinéa 1^{er}, 4°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable :

« Avant toute mise en location d'un logement visé à la présente section, le bailleur doit être titulaire d'un permis de location.
Le logement doit :
[...]
4° avoir été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ».

En cas de changement de législation et en l'absence de disposition transitoire, la légalité des actes et travaux s'apprécie au moment où ceux-ci ont été réalisés.

En l'occurrence, les premiers refus de permis de location du 22 mars 2013 se référaient à une attestation du collège communal de la ville de Liège du 15 février 2013 mentionnant que « les dix logements [...] ont été créés après 2002 et sont [...] NON CONFORMES aux dispositions en vigueur à cette date, applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme », ce que la requérante a contesté. Dans son arrêt n° 231.503 du 10 juin 2015 susvisé, le Conseil d'État a constaté qu'au début de l'année 1999, l'immeuble, qui était à l'origine une maison d'habitation, a fait l'objet de travaux afin d'y constituer des logements individuels pour étudiants, que dès 1999, la ville de Liège a perçu une taxe annuelle sur la location de « logements loués meublés ou de superficie réduite » pour dix logements et qu'en 2001, l'administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines a été informée de travaux de « transformations intérieures ». Il convient donc d'appliquer les dispositions en vigueur en 1999 pour déterminer si les travaux réalisés en vue de constituer des logements individuels pour étudiants ont été effectués dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et, en particulier, s'ils nécessitaient l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme.

Dans sa version issue du décret du 27 novembre 1997, applicable en la présente espèce, l'article 84, § 1^{er}, du CWATUP disposait comme suit :

« Article 84. § 1^{er}. Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :
[...]
5° transformer une construction existante, en ce compris la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou de kots, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien sans préjudice du 14°; par "transformer", on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ».

La question se pose de savoir si l'article 84, § 1^{er}, précité, requiert

l'obtention d'un permis d'urbanisme pour la création d'au moins deux logements, studios, flats ou kots, qui n'implique pas de travaux d'aménagement intérieur ou extérieur portant atteinte aux structures portantes du bâtiment, ni de modification du volume construit ou de l'aspect architectural de celui-ci. Cette disposition paraît en effet pouvoir être interprétée de deux manières. Soit la condition relative à l'atteinte aux structures portantes, à la modification du volume construit ou à la modification de l'aspect architectural, et qui permet de définir ce qu'il convient d'entendre par « transformer », s'applique à la création d'au moins deux logements. Soit, en mentionnant explicitement cette opération, le législateur a entendu indiquer que celle-ci constitue en tout état de cause une transformation, indépendamment de la définition qu'il donne plus loin de ce terme. Force est toutefois de constater que dans la première hypothèse, l'utilité de la mention relative à la création de deux logements n'apparaît pas clairement.

Il peut être relevé que le décret du 27 novembre 1997 a abrogé l'article 192, 6°, du CWATUP, modifié par l'article 1^{er} du décret du 14 juillet 1994, lequel portait ce qui suit :

« L'obtention d'un permis de bâtir n'est pas requise pour les actes et travaux suivants :
[...] 6° Les travaux de transformations intérieurs et les travaux d'aménagement de locaux en ce compris les équipements correspondants tels qu'installations sanitaires, d'électricité, de chauffage ou de ventilation, pourvu qu'ils ne portent pas atteinte aux structures portantes du bâtiment et qu'ils n'impliquent aucune modification ni de la destination de celui-ci, ni du volume construit, ni de l'aspect architectural et pour autant que ces travaux n'impliquent pas dans ledit bâtiment la création d'au moins deux logements, qu'il s'agisse d'appartements, de studios, de flats ou de kots ».

En énonçant que l'obtention d'un permis n'est pas requise pour les travaux de transformation intérieurs pour autant, notamment, qu'ils n'impliquent pas la création d'au moins deux logements, la disposition susvisée ne peut être comprise que comme imposant en tout état de cause d'obtenir un permis pour les travaux de transformation qui impliquent la création d'au moins deux logements. L'obligation visait donc toute création de deux logements, même sans atteinte aux structures portantes du bâtiment, ni modification du volume construit ou de l'aspect architectural de celui-ci.

Les travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine ne comportent aucune indication qui permettrait de penser que le législateur wallon aurait entendu n'imposer l'obtention préalable d'un permis, s'agissant de la création de deux logements, que dans les hypothèses reprises dans la définition qu'il donne du

mot « transformer ». Au contraire, lors de la discussion du projet au sein de la Commission de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine, des Transports et des Travaux publics, répondant à un membre qui relevait que la division d'un bâtiment n'implique pas nécessairement que les travaux touchent les structures portantes, modifient le volume construit ou l'aspect architectural, le ministre déclare que « la création d'au moins deux logements représente une modulation de la transformation ». Il précise que le texte du projet « confirme les débats parlementaires sur le décret du 14 juillet 1994 : au départ d'un logement divisé en deux parties, deux logements sont créés » (*Parl. Wallon*, sess. 1996-1997, 233/1, p. 234). Cette déclaration confirme que le législateur n'entendait pas limiter l'obligation d'obtenir un permis pour la création d'au moins deux logements, telle qu'elle découlait de l'article 192, 6°, du CWATUP, et que l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP doit être interprété en ce sens que la création d'au moins deux logements constitue en tout état de cause une transformation soumise à permis, qu'elle réponde ou non aux conditions reprises *in fine* de cette disposition. Cette conclusion s'impose sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les critiques formulées par la requérante dans son dernier mémoire à propos de l'article 192, 6°, du CWATUP, modifié par le décret du 14 juillet 1994, lequel n'est pas applicable en l'espèce.

En ce qu'il soutient que les travaux de création de nouveaux logements réalisés en 1999 ne nécessitaient pas de permis d'urbanisme écrit et exprès du collège communal, le moyen manque en droit.

Par ailleurs, les six refus de permis de location attaqués dans le cadre du présent recours sont valablement motivés par la considération que les logements ont été créés sans l'obtention préalable du permis d'urbanisme requis par l'article 84 du CWATUP. Un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à tous les arguments qui ont été émis au cours de la procédure qui a conduit à son adoption. Il suffit que la décision indique clairement les motifs sur lesquels l'autorité se fonde et que l'administré trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa demande. L'acte administratif ne doit, du reste, pas donner les motifs de ses motifs.

Si, dans l'arrêt n° 239.731 du 31 octobre 2017, le Conseil d'État a considéré que le ministre n'avait pas répondu adéquatement aux arguments développés par la requérante dans son recours, c'est parce que, dans sa décision du 27 avril 2016, il avait refusé de vérifier si les logements en cause respectaient l'article 84 du CWATUP, se limitant à affirmer que la requérante n'apportait pas la preuve contraire d'un manquement que l'attestation du collège communal du 15 février 2013 aurait établi et estimant « pour le surplus » qu'« il n'[était] pas dans ses compétences

de déterminer si un immeuble est conforme ou non aux diverses prescriptions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ». En l'occurrence, les six refus de permis de location attaqués indiquent clairement que les dix logements créés nécessitent un permis d'urbanisme, que la situation urbanistique du bien n'a pas évolué depuis la dernière demande de permis de location et que ces logements restent dès lors en situation infractionnelle au regard de la police de l'urbanisme.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième et troisième moyens

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de « la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate, de l'absence et/ou de l'inexactitude des motifs de droit et de fait, de la violation des principes de bonne administration et de cohérence administrative, et de l'erreur manifeste d'appréciation ». La partie requérante reproche aux six refus de permis de location attaqués de considérer qu'elle ne s'est pas conformée à ses obligations en matière d'incendie. Elle fait valoir qu'elle a, dans les délais qui lui avaient été impartis, effectué les travaux de compartimentage prévus et qu'une simple visite aurait permis à la ville de Liège de s'en convaincre, outre la production des factures relatives à ces travaux.

Le troisième moyen, relatif aux deuxième et troisième actes attaqués, est pris de « la violation de l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22°bis, du Code wallon du Logement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate, de l'absence et/ou de l'inexactitude des motifs de droit et de fait, de la violation des principes de bonne administration et de cohérence administrative, et de l'erreur manifeste d'appréciation ». La partie requérante fait grief aux deuxième et troisième actes attaqués de constater que les logements concernés présentent une largeur mesurée entre les murs intérieurs constamment inférieure à 2,80 mètres, alors que l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007, précité, permet à l'autorité de considérer qu'une largeur inférieure à 2,80 mètres peut être conforme aux critères minimaux relatifs à la structure et à la dimension si l'agencement des volumes et des dégagements réduit l'effet de cette largeur peu importante.

Dans son mémoire en réplique, la requérante se réfère à l'exposé de sa requête.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que, compte tenu des développements à l'appui du premier moyen et qui, selon elle, permettent de conclure au caractère fondé du premier moyen, il y a lieu de considérer qu'elle a intérêt aux deuxième et troisième moyens et que ceux-ci sont fondés, pour les motifs exposés dans la requête.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Toutes les décisions de refus de permis de location du 22 janvier 2016 invoquent les deux motifs suivants :

- il a été créé dans l'immeuble concerné plusieurs nouveaux logements sans l'obtention préalable du permis d'urbanisme requis par l'article 84 du CWATUP;
- l'immeuble concerné n'est pas en conformité avec le règlement communal en matière de sécurité incendie du 17 octobre 1994.

Deux décisions, à savoir celles relatives aux kots n° 2362 et n° 2363 (deuxième et troisième actes attaqués), sont également motivées par le non-respect des critères minimaux relatifs à la structure et à la dimension des logements.

Le motif relatif à l'absence de permis d'urbanisme suffit à justifier les six refus de permis de location attaqués. Dès lors que le premier moyen, qui critique ce motif, n'est pas fondé, il convient de constater que les irrégularités dénoncées dans les deuxième et troisième moyens ne sont pas susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens des décisions prises, qu'elles n'ont pas privé la requérante d'une garantie et qu'elles sont étrangères à la compétence de l'auteur des actes attaqués, de sorte que, selon l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à les supposer établies, ces irrégularités ne pourraient donner lieu à une annulation.

Les deuxième et troisième moyens sont irrecevables.

VII. Indemnité de procédure

La Région wallonne sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. La ville de Liège formule la même demande.

Il y a lieu de faire droit à ces demandes.

**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 1.400 euros accordée, à concurrence de 700 euros chacune, à la Région wallonne et à la ville de Liège.

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

Imre Kovalovszky,
David De Roy,
Raphaël Born,
Vincent Durieux,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Imre Kovalovszky