

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 239.731 du 31 octobre 2017

A.219.502/VI-20.805

En cause : **la société anonyme MUSOPLA,**

ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 juin 2016, la société anonyme MUSOPLA demande l'annulation de :

- " - d'une part, la décision du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement, de l'Energie et des Infrastructures sportives du 27 avril 2016;
- d'autre part, la décision du cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement, de l'Energie et des Infrastructures sportives du 13 mai 2016".

II. Procédure

Les droits visés 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 ont été acquittés.

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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 24 août 2017, notifiée aux parties, décide, conformément à l'article 90, § 1^{er}, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, d'examiner l'affaire par une chambre composée d'un membre et fixe celle-ci à l'audience du 13 septembre 2017 à 10 heures.

M. Jacques JAUMOTTE, Président du Conseil d'État, a exposé son rapport.

M^e Séverine HOSTIER, *loco* M^e Jean-Marc SECRETIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Célia HECQ, *loco* M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Florence PIRET, auditeur, a été entendue 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. Faits

1. Les faits utiles à l'examen de la cause sont partiellement exposés par l'arrêt n° 231.503 du 10 juin 2015 auquel il est renvoyé.

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

3. 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.

Il ressort du dossier administratif qu'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".

4. 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".

5. 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.

6. 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[yant] 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.

7. 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.

8. 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.

A 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 d'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'Etat. 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".

Il s'agit du premier acte attaqué, " reçu le 29 avril 2016", selon le cachet qui est apposé sur l'*instrumentum*.

9. Le 13 mai 2016, le cabinet du ministre Furlan adresse un second courrier aux conseils de la requérante, ayant le même objet et presque identique au précédent, sauf que les mots "mais uniquement de m'assurer qu'il l'est" n'apparaissent pas à la fin du paragraphe commençant par "pour le surplus" et contenant quelques corrections purement formelles. Il est signé par "Denis Sibille", sans autre précision.

Il s'agit du second acte attaqué "reçu le 17 mai 2016".

IV. Quant au premier acte attaqué

IV.1. Moyen unique

A. Requête

Le moyen unique est pris de "la violation de l'article 10, 4°, du Code wallon du logement, de l'article 84 du CWATUPE, du principe de séparation des polices administratives, 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 contradiction des motifs, de la violation des principes de bonne administration et de cohérence administrative, et de l'erreur manifeste d'appréciation".

La requérante soutient, en substance, que c'est à tort que l'acte attaqué considère qu'il ne revient pas au ministre ayant le logement dans ses attributions de prendre position quant à la situation urbanistique d'un bien dont il a à connaître sur la

base d'une demande de permis de location. Rappelant les différentes modifications apportées à l'actuel article 84 du CWATUPE, elle expose 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 relève que le ministre a admis cette thèse dans sa première décision du 19 juin 2013 dans laquelle il a lui-même apprécié la situation urbanistique de l'immeuble concerné, ce qui contredit la décision actuellement attaquée dans laquelle il considère, "sans aucune justification et en l'absence de toute motivation", que cette appréciation ne relève pas de sa compétence. Selon elle, c'est également, "sans aucune justification et en l'absence de toute motivation", que le ministre "considère désormais qu'il y aurait lieu de se rallier à la position de la Ville de Liège suivant laquelle un permis serait requis pour la création de logement, quelle que soit la nature des travaux, à partir du 1^{er} mars 1998". Se référant à l'arrêt RENARD, n° 182.270 du 22 octobre 2008, elle affirme qu'il appartient bien au ministre ayant le logement dans ses attributions, saisi d'un recours en matière de location, de statuer sur la question de savoir si tels travaux requéraient ou non un permis d'urbanisme, la charge de la preuve reposant cependant sur le bailleur. Elle fait valoir qu'en l'occurrence, elle a, 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 réalisés en 1999 n'ont pas porté atteinte à la structure portante du bâtiment et n'ont impliqué aucune modification de son volume ou de son aspect architectural. Elle ajoute qu'en se retranchant derrière les autorités communales et en refusant d'exercer la compétence sur recours que lui attribue le Code wallon du logement, le ministre crée "une situation totalement inextricable" puisque, face au refus de la ville de Liège d'admettre que les travaux ne nécessitaient aucun permis, aucun recours ne permet à la requérante de faire valoir ses droits. Selon elle, le ministre ne pouvait pas se limiter à se référer à une attestation du collège communal du 15 février 2013, alors qu'elle a, à l'appui de ses nouvelles demandes de permis de location, fourni tous les éléments de droit et de fait permettant au ministre d'apprécier la régularité de la situation urbanistique de son immeuble.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que l'argumentation de la requérante "méconnaît l'enseignement de l'arrêt [précité] du Conseil d'Etat n° 231.503 [...] qui a jugé que ni l'attestation du collège communal du 15 février 2013 ni le courrier de notification du 24 avril 2013 des décisions de refus de permis de location prises par le collège communal n'établissent que la création desdits logements litigieux n'auraient pas porté

atteinte aux structures portantes du bâtiment ou n'auraient pas impliqué une modification de ce volume construit ou de son aspect architectural". Elle ajoute ne voir aucun revirement d'attitude par rapport à la décision du 19 juin 2013 qui relevait déjà que "les matières relevant du CWATUP ne relèvent pas de [l]a compétence" du ministre du Logement, lequel n'est, selon elle, pas compétent en matière d'urbanisme. Elle expose que le ministre du Logement "doit uniquement vérifier si le logement a été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, se référant à cela aux compétences du service d'urbanisme de la ville de Liège et de toutes les preuves utiles qui pourraient être fournies". Elle conclut que c'est à juste titre que le ministre a constaté qu' "il y a sans preuve contraire un manquement aux règles du CWATUP dans la mesure où le service urbanisme de la ville de Liège a délivré une attestation de non-conformité le 15 février 2013 et qu'aucune demande de régularisation n'a été déposée depuis lors". Se référant à l'arrêt Renard, selon lequel il appartient au propriétaire d'apporter la preuve de la non-nécessité d'un permis d'urbanisme au regard du CWATUP dans le cadre de son recours, elle estime qu'"une telle preuve n'est toujours pas apportée par la requérante à l'appui de son recours".

C. Mémoire en réplique

La requérante souligne, dans son mémoire en réplique, avoir bien tenu compte de l'arrêt du Conseil d'État n° 231.503 du 10 juin 2015, puisqu'à l'appui de sa nouvelle demande et de son recours devant le ministre, elle "a expressément démontré :

- qu'en droit, la création de logements par des travaux d'aménagement qui ne portent pas atteinte à la structure portante du bâtiment ou n'impliquent pas de modification de son volume ou de son aspect architectural, n'est soumise à permis d'urbanisme que depuis le 1^{er} octobre 2002 ;

- qu'en fait, les travaux dont sont issus les nouveaux logements créés sont bien des travaux d'aménagement qui ne portent pas atteinte à la structure du bâtiment ou n'impliquent pas de modification de son volume ou de son aspect architectural".

Elle expose qu'elle a donc apporté de nouveaux éléments qui démontrent, tant en droit qu'en fait, la non nécessité d'un permis d'urbanisme et relève que l'attestation du 15 février 2013, sur laquelle se fonde exclusivement le ministre, n'y répond pas. Elle maintient que le ministre a changé d'attitude en se déclarant incompétent, alors que dans sa précédente décision du 19 juin 2013, il avait admis le fondement du recours de la requérante en ce qui concerne la date à prendre en compte pour déterminer si, en l'espèce, un permis d'urbanisme était effectivement requis, exerçant ainsi la compétence en matière d'urbanisme que lui confère l'article 10, alinéa 1^{er}, 4°, du Code

wallon du logement et de l'habitat durable.

IV.2. Décision du Conseil d'État

L'article 10, alinéa 1^{er}, 4^o, du Code wallon du logement et de l'habitat durable dispose comme il suit :

- " 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^o avoir été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme".

L'article 11, alinéa 5, dernière phrase, du Code prévoit que "[l]e Gouvernement arrête les procédures et modalités de recours afférentes à la délivrance des permis de location".

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 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 ".

L'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement du 3 juin 2004 précité définit le "Ministre" comme étant "le Ministre qui a le logement dans ses attributions".

En application des dispositions précitées, 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.

Dans cette mesure, le moyen unique est fondé.

V. Quant au second acte attaqué

Le courrier du 13 mai 2016, qui émane du cabinet du Ministre des

Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie, se présente comme une décision de nature à produire, par elle-même, des effets de droit, tout en reproduisant, à, peu de choses près, le contenu de la décision du Ministre du 27 avril 2016, qui constitue le premier acte attaqué. Ce courrier n'est toutefois revêtu que de la signature d'un certain "Denis SIBILLE", sans aucune autre précision quant à la qualité en vertu de laquelle cette personne a signé ledit courrier.

Dans un tel contexte, il convient, compte tenu de ce que prévoit l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 précité et au regard du souci d'assurer la sécurité juridique dans le cas d'espèce, de relever d'office que, si l'intention a été de faire produire un effet juridique à un tel courrier, il convient en tout état de cause d'en ordonner l'annulation, du fait l'incompétence de son signataire, en la personne de Monsieur Denis SIBILLE.

VI. Indemnité de procédure et dépens

Dans sa requête, la partie requérante sollicite la condamnation de la partie adverse au paiement d'une indemnité de procédure, dont elle précise, dans son mémoire en réplique, que celle-ci devra être évaluée au montant de base de 700 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande, l'annulation des actes attaqués, justifiant par ailleurs, que les autres dépens soient également supportés par la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement, de l'Énergie et des Infrastructures sportives, prise le 27 avril 2016 et rejetant le recours introduit par la société anonyme MUSOPLA à l'encontre de la décision de la Ville de Liège du 22 janvier 2016, lui refusant l'octroi d'un permis de location pour les dix logements sis au 40 rue Albert de Cuyck, ainsi que la décision prise par le chef de cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement, de l'Energie et des Infrastructures sportives, prise le 13 mai 2016, sont annulées.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le trente et un octobre deux mille dix-sept par :

MM. Jacques JAUMOTTE,
M^{me} Katty LAUVAU,

Président du Conseil d'Etat,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Jacques JAUMOTTE.