

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 241.879 du 21 juin 2018

A. 219.965/XIII-7753

En cause :

la Ville de Liège,

ayant élu domicile chez
M^{es} Patrick HENRY et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,

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

Partie intervenante :

**la Société privée à responsabilité limitée
MOD RENOVATION,**

ayant élu domicile chez
M^e Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 août 2016, la ville de Liège demande l'annulation d'un permis d'urbanisme délivré par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, le 2 juin 2016, à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) B&B IMMO, aujourd'hui dénommée "MOD RENOVATION", pour la transformation d'un immeuble sur un bien sis à Liège, rue Bidaut, n° 30, cadastré section C, numéro 334M45.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 30 septembre 2016, la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) MOD RENOVATION demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 6 octobre 2016.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Isabelle LEYSEN, premier 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 requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 mai 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 mai 2018 à 09.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Florence NATALIS, loco M^{es} Patrick HENRY et Nathalie VAN DAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Xavier DRION, loco M^e Pierre LEJEUNE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle LEYSEN, premier 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. Le 30 janvier 2013, Jean-Michel BLAISE, agissant pour le compte de la S.P.R.L. B&B IMMO, introduit une demande de permis d'urbanisme pour la transformation d'un immeuble sis rue Bidaut 30 à Liège. Le bien est cadastré section C, n° 334m45.

Le bien se situe en zone d'habitat d'intérêt culturel, historique et esthétique au plan de secteur de Liège adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon le 26 novembre 1987. Il se situe dans un périmètre de protection arrêté par l'Exécutif régional wallon le 28 juillet 1987.

Deux dérogations au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes sont sollicitées. Elles concernent l'article 396 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) (relatif aux pentes de toiture) et l'article 397 (relatif à la profondeur des constructions).

Le rapport des travaux projetés précise que l'immeuble à transformer comporte des annexes arrière, que les planchers et la toiture de l'une d'entre elles sont en très mauvais état, qu'une partie des annexes arrière sera détruite et transformée afin d'y placer une cuisine moderne, une buanderie/arrière-cuisine et une chambre à l'étage, que la demande de permis concerne également la modification de la vitrine située au rez-de-chaussée de la façade avant, le but étant de rendre cet immeuble uniquement "à usage d'habitation mis à la colocation (5 chambres)".

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement précise quant à elle, notamment, qu'aucune modification des volumes extérieurs ne sera réalisée hormis un assainissement de l'arrière afin d'offrir le maximum de jardin (volume projeté plus petit que l'existant, suppression du volume des wc) et, concernant la fonction du bâtiment, que l'immeuble est actuellement composé d'une partie commerciale et d'un appartement.

2. Une enquête publique est organisée du 11 au 26 février 2013. L'avis d'enquête précise que la demande de permis déroge aux articles 395 et 397 du CWATUPE. Elle ne suscite aucune lettre de réclamation.

3. Le 12 février 2013, l'intercommunale d'incendie de Liège et environs émet un avis conditionnel sur la demande.

4. Le 18 février 2013, le service de la sécurité et de la salubrité publiques de la ville de Liège émet un avis favorable sur la demande.

5. Le 10 mai 2013, le collège communal établit un rapport sur la demande au terme duquel il émet un avis favorable conditionnel pour la transformation du bâtiment mais défavorable sur le programme, estimant que les chambres du dernier niveau, qui n'ont pas accès directement à l'espace collectif, ne sont pas conformes au Code du logement et qu'en égard à sa configuration, il n'est pas opportun d'encourager l'utilisation de ce type d'immeuble "en multilogements".

6. Le 24 juin 2013, le fonctionnaire délégué accorde à titre exceptionnel les dérogations sollicitées et émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

7. Le 12 juillet 2013, le collège communal délivre le permis d'urbanisme pour la transformation du bâtiment mais refuse le programme proposé (logement collectif).

8. Le 27 août 2013, la S.P.R.L. B&B IMMO introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, réceptionné le 29 août 2013.

9. Dans son avis favorable du 2 octobre 2013, la commission d'avis sur les recours relève que la demande implique également des dérogations au règlement communal sur les bâtisses et les logements, sur la publicité et l'affichage de la ville de Liège : à l'article 60 (hauteur des étages) et à l'article 108 (pièces destinées à être habitées : la pièce centrale - salle à manger - n'est pas réunie à la pièce arrière par une baie libre possédant une largeur au moins égale aux neuf dixièmes de la largeur du local). Elle estime que la création de logement collectif à cet endroit est pertinente. Cet avis est assorti de la condition de respecter les conditions imposées par le Code du logement en matière de logements collectifs.

10. Le 19 novembre 2013, une lettre de rappel est envoyée au Gouvernement wallon qui la réceptionne le 20 novembre 2013.

11. Le 11 décembre 2013, la direction juridique des recours et du contentieux transmet au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité un rapport favorable sur la demande.

12. Le 20 décembre 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité sollicite de la ville de Liège qu'elle organise une enquête publique fondée sur l'application de l'article 330, 11°, du

CWATUPE, considérant que la demande déroge aux articles 60 et 108 du règlement sur les bâtisses et les logements, sur la publicité et l'affichage de la ville de Liège.

13. Une nouvelle enquête publique est organisée du 8 janvier au 23 janvier 2014. Elle suscite une lettre de réclamation qui évoque l'affectation du projet et préconise le retour en ville des familles avec enfants en leur proposant des maisons unifamiliales, la perte de qualité de vie du quartier et un problème de stationnement.

14. Le 29 janvier 2014, le Ministre chargé de l'Aménagement du territoire délivre le permis d'urbanisme sollicité et notifie sa décision à la demanderesse de permis notamment.

15. Le 4 février 2014, la ville de Liège transmet au Ministre précité le procès-verbal de clôture d'enquête publique adopté par le collège communal en séance du 30 janvier 2014.

16. Le 28 mars 2014, la ville de Liège introduit un recours en annulation contre le permis d'urbanisme délivré sur recours à la S.P.R.L. B&B IMMO par le Ministre.

17. L'arrêt du 28 avril 2016, Ville de Liège, n° 234.582, annule cette décision.

18. Le 19 mai 2016, les conseils de la ville de Liège adressent un courrier au Ministre chargé de l'Aménagement du territoire exposant les raisons pour lesquelles leur cliente souhaite qu'il refuse le permis sollicité :

" [...]

2. RAISONS DE REFUSER LE PERMIS SOLLICITÉ

L'arrêt d'annulation a pour effet de vous saisir, à nouveau, du recours administratif introduit par la S.P.R.L. B et B IMMO à l'encontre du refus de permis que le Collège communal lui avait opposé.

La Ville de LIEGE souhaite que vous refusiez le permis d'urbanisme sollicité pour les raisons qui suivent.

2.1. LA CRÉATION DE LOGEMENTS DOIT ÊTRE RÉGULARISÉE

Tout d'abord, il convient de souligner que le projet emporte la création de logements.

En effet, dans le bâtiment, seule a été autorisée la création d'un appartement. Il semble ressortir du dossier de demande qu'aujourd'hui déjà, le bien comporte 5

logements collectifs mais la création de ces logements nouveaux n'a pas été autorisée. La situation actuelle n'est donc pas légale.

2.2. LES LOGEMENTS DOIVENT RESPECTER LES CRITÈRES DE SALUBRITÉ

Ensuite, la Ville souhaite que les logements créés soient de qualité.

Ces dernières années, la Ville connaît de nombreuses subdivisions de logements, particulièrement concentrées dans certains quartiers. La rue Bidaut, dans le quartier Saint-Laurent, est un bon exemple de ce type de situation. A cette fin, la Ville a décidé, d'une part, de limiter les autorisations de division de maisons d'habitation unifamiliales en immeubles à logements multiples et, d'autre part, de veiller au respect des prescriptions du code du logement pour lesdits logements multiples.

Pour garantir une qualité minimale des logements, la Ville exige le strict respect des critères de salubrité définis par 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.

Or, les logements proposés ne respectent pas ces critères.

Votre prédécesseur avait estimé que le permis d'urbanisme pouvait être délivré tout de même, au nom de l'indépendance des polices administratives.

La Ville de Liège a contesté cette interprétation dans son recours au Conseil d'Etat en faisant valoir le caractère réglementaire de l'arrêté qui s'impose dès lors quelle que soit la police spéciale en cause. L'auditeur au Conseil d'Etat rejoignait notre analyse.

Le Conseil d'Etat s'en est écarté, mais, à notre estime, parce qu'il n'était pas informé adéquatement, les arguments qu'il a avancés n'ayant pas été discutés entre les parties.

Le Conseil d'Etat considère que la Ville n'établit pas que les critères de salubrité sont applicables aux logements en projet parce que, dans sa demande de permis, le demandeur a fait valoir, en recours, qu'il s'agirait de créer des kots d'étudiants.

Or, selon le Conseil d'Etat, les critères de salubrité ne s'appliqueraient qu'aux logements où se domicilient les habitants, ce que ne seraient pas les kots.

Cette interprétation appelle deux commentaires :

- Tout d'abord, les 5 logements à créer sont des petits logements au sens du Code Wallon du logement et de l'habitat durable, ce que n'a pas aperçu le Conseil d'Etat.

Ces logements requièrent donc un permis de location qu'ils soient voués à la résidence principale ou à l'hébergement d'étudiants, comme le précise l'article 9 («La présente section s'applique aux logements collectifs et aux petits logements individuels loués ou mis en location à titre de résidence principale ou avec la vocation principale d'hébergement d'étudiants»).

Le permis de location ne pourra être délivré, selon l'article 10 du Code qu'à condition que ces logements respectent les critères de salubrité. Il nous apparaît donc que ces logements, quelle que soit leur destination (kot ou pas), doivent respecter les critères de salubrité. En tout état de cause, autoriser urbanistiquement des logements qui ne pourront pas être valablement loués

alors que c'est là leur seule destination possible est un non-sens qui ne peut que conduire à des situations infractionnelles de mise en location sans les autorisations requises.

- Ensuite, il n'existe pas de définition du «kot».

Rien n'interdit à un étudiant de se domicilier dans un kot. Ils sont d'ailleurs nombreux à le faire, en fonction de leur situation personnelle. De plus, la Ville n'a pas le pouvoir de refuser les domiciliations dans les kots, ni même dans les biens irréguliers au regard du CWATUPE.

Rien ne garantit non plus la destination pérenne à l'usage de kot. En effet, rien ne distingue un kot d'un autre logement et les autorités n'ont aucune maîtrise de l'usage qui est réalisé du bien. Si le logement autorisé comme kot est, par la suite, occupé par des non-étudiants, l'autorité ne peut rien faire.

Seul le propriétaire décide, ou non, de maintenir l'affectation du bien à destination de kot, mais il peut y renoncer à tout moment. Pour ces raisons, dans l'objectif de garantir, à long terme, la qualité des logements, et des petits logements collectifs a fortiori, il convient d'imposer le respect des critères de salubrité pour ces logements.

Le projet ne peut donc pas être autorisé".

19. Le 25 mai 2016, la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) - direction juridique, des recours et du contentieux - transmet au ministre une proposition de décision concluant à l'octroi du permis.

20. Le 2 juin 2016, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité, des Transports et du Bien-être animal délivre à la S.P.R.L. B&B IMMO un nouveau permis d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué motivé comme suit :

" [...]

Considérant qu'en date du 25 mai 2016, la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux a transmis à l'autorité compétente une proposition de décision concluant à l'octroi du permis sollicité; que cette proposition repose sur les motifs repris ci- après;

« Considérant que le bien concerné est repris dans un périmètre d'intérêt culturel, historique et esthétique en zone d'habitat au plan de secteur de LIEGE adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est repris dans le périmètre d'une opération de rénovation urbaine (quartier Sainte-Marguerite) déterminé par arrêté du 28 novembre 2002;

Considérant que le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme est applicable sur le territoire où est situé le bien;

Considérant que le règlement de la ville sur les bâtisses et les logements, sur la publicité et l'affichage adopté le 8 décembre 1935 et ses modifications subséquentes s'applique;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que cette notice permet d'établir qu'une étude d'incidences n'est pas requise; que la demande, de par son objet qui porte sur la transformation et la rénovation d'un volume existant, et l'environnement bâti existant, n'est pas susceptible de générer des nuisances telles qu'une étude d'incidences serait utile; que la notice d'évaluation est suffisante pour appréhender tous les paramètres environnementaux du projet;

Considérant que la demande de permis n'est pas conforme au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme;

Considérant en effet, que le projet ne respecte pas les articles 396 (toiture plate) et 397 (en zone de cours et jardins);

Considérant que la décision du Fonctionnaire délégué sur la demande de dérogation transmise par le collège communal est favorable conditionnelle;

Considérant que la demande déroge également au règlement sur les bâtisses et les logements, sur la publicité et l'affichage de la Ville de Liège (art. 60 Hauteur des Etages et art. 108 Pièces destinées à être habitées);

Considérant en effet que le rez-de-chaussée et l'étage du volume annexe n'ont pas une hauteur minimale de 2.80 m mesurée depuis le dallage ou le plancher jusqu'au plafond et que la pièce centrale (salle à manger) n'est pas réunie à la pièce arrière par une baie libre possédant une largeur au moins égale aux 9/10^{èmes} de la largeur du local;

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour le motif suivant : dérogation au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes;

Considérant qu'aucune réclamation n'a été introduite;

Considérant qu'une nouvelle enquête publique portant sur les points de dérogation au règlement communal sur les bâtisses et les logements, sur la publicité et l'affichage de la ville de Liège s'est tenue du 8 janvier 2014 au 23 janvier 2014; que durant cette période réglementaire une réclamation a été introduite par courriel en date du 19 janvier 2014; que cette réclamation peut être synthétisée comme suit :

- Trop de voitures pour l'espace disponible
- Trop de kots et trop de poubelles jonchant les trottoirs tout le week-end
- Trop de boîtes aux lettres gavées de journaux publicitaires
- Trop de kots et donc population très changeante
- Pourquoi ne pas favoriser le retour en ville de famille avec enfants ?

Considérant que cette réclamation est recevable et fondée; qu'en effet, même si elle ne porte pas spécifiquement sur les points soumis à enquête, elle est en relation avec l'objet de la demande de permis; que cela est confirmé par l'arrêt du Conseil d'État du 28 avril 2016 rendu dans le cadre de ce dossier;

Considérant que les services visés ci-après ont été consultés :

- Service Santé et Salubrité Publique de la Ville; que son avis sollicité en date du 11 février 2013 et transmis en date du 18 février 2013 est favorable conditionnel;
- Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs-Service Prévention; que son avis sollicité en date du 11 février 2013 et transmis en date du 12 février 2013 est favorable conditionnel;

Considérant que la demande porte sur la transformation d'un immeuble;

Considérant qu'un permis a été délivré pour la transformation du bâtiment et refusé pour l'affectation en logements multiples; que le recours porte sur ce dernier refus;

Considérant que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat ainsi que la doctrine établissent que le Gouvernement a, dans le respect des prescriptions urbanistiques en vigueur, toute liberté pour apprécier l'opportunité de prendre telle ou telle décision selon sa propre appréciation des exigences urbanistiques et architecturales locales; qu'il n'est pas lié par le contenu du recours, ce qui lui permet de considérer l'affaire dans son ensemble, même si le recours dont il est saisi n'est dirigé que contre une partie de la décision;

Considérant que dans son avis préalable sur la demande, le collège communal analyse la situation de la manière suivante :

« (...) La demande de permis d'urbanisme concerne la transformation de l'immeuble afin d'y créer un logement destiné à la colocation (5 chambres).

Le projet prévoit :

- la transformation de la façade avant (suppression de la vitrine et création de fenêtres et porte, pose d'un enduit sur la façade avec finition de teinte claire, placement d'un soubassement en petit granit, remplacement des menuiseries);
- la démolition et la reconstruction du volume de jonction entre le volume principal et l'annexe arrière. La toiture de ce nouveau volume est plate. Le nouveau volume a une hauteur constante de 3,40 m, sur une profondeur de $\pm 4,30$ m calculée depuis le niveau rez-de-chaussée;
- la modification et la rehausse de l'annexe arrière. La toiture en pente est rehaussée et transformée en toiture plate. La hauteur finie du volume de ± 6 m par rapport au niveau rez-de-chaussée;
- la remise en état de l'ensemble de l'immeuble (châssis, planchers, ...);

Le projet n'est pas conforme aux articles 396 (toitures) et 397 (zones de cours et jardins) du CWATUPE (...)

Le nouveau volume et la modification de la volumétrie projetés s'intègrent au cadre urbanistique existant. Dès lors, l'impact sur ce dernier reste très limité.

Le projet améliore de manière considérable la situation actuelle de l'immeuble, tant extérieure qu'intérieure.

La destination commerciale disparaît au bénéfice des espaces d'habitation. L'aspect commercial en façade est complètement effacé. La façade est donc traitée en harmonie avec cette nouvelle destination de l'immeuble.

Le projet prévoit l'aménagement d'un seul logement destiné à être loué en colocation. La demande consiste donc à créer indirectement un collectif de 5 logements.

Bien que l'immeuble garde sa structure de logement unique privé et pourrait revenir à cette fonction sans modification majeure, les chambres du dernier niveau n'ont pas accès directement à l'espace collectif (maximum 1 niveau) et ne sont, dès lors, pas conformes au Code du Logement.

De plus, au vu de sa configuration, il n'est pas opportun d'encourager l'utilisation de ce type d'immeuble en multi logements.

Nous émettons un avis FAVORABLE CONDITIONNEL pour la transformation mais défavorable sur le programme. (...);

Considérant que l'article 113 du Code précité dispose que :

« Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation :

1° aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistique ou architecturale;

2° à l'option architecturale d'ensemble ou aux prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords, ayant valeur réglementaire, d'un permis d'urbanisation, dans une mesure compatible avec son option urbanistique.

Dans les mêmes conditions, un permis de lotir, un permis d'urbanisation peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan communal d'aménagement»;

Considérant également le prescrit de l'article 114 du même Code selon lequel :

« Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3°.

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou d'un permis de lotir ainsi qu'aux prescriptions d'un permis d'urbanisation visées à l'article 88, § 3, 3°, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué»;

Considérant que la motivation de la commune relative aux dérogations aux articles 396 et 397 du CWATUPE peut être suivie;

Considérant que les dérogations au règlement communal dont question ci-dessus sont acceptables; que les hauteurs prévues à savoir 2.60m au rez-de-chaussée et 2.60 m pour l'étage sont admissibles car elles correspondent à la hauteur utilisée actuellement; que par ailleurs il n'est pas utile que la pièce centrale soit réunie à la pièce arrière par une baie libre possédant une largeur minimale égale aux 9/10 de la largeur du local compte tenu de la fenêtre située

à l'arrière permettant d'avoir une surface d'éclairage proche des 4m²60 avec en plus un lanterneau dont la surface d'éclairage est d'environ 1.44m²;

Considérant, au vu de ces éléments, que le permis d'urbanisme concernant la transformation apporte une amélioration de la situation existante et peut être confirmé;

Considérant que le refus du programme projeté à savoir la création d'un logement collectif comportant cinq chambres et des pièces communes est essentiellement motivé par le fait que les chambres du dernier étage n'ont pas d'accès direct aux pièces communes et qu'il n'est pas opportun d'utiliser le type d'immeuble concerné à du logement multiple; qu'en l'occurrence, le collège se base exclusivement sur le non-respect de dispositions 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 22bis du Code wallon du logement pour motiver son refus de permis;

Considérant qu'en l'occurrence, les normes minimales en matière de surpeuplement ne sont pas respectées; que l'autorité de recours en matière d'urbanisme, peut admettre le projet tel qu'il est présenté actuellement en ce que le problème de salubrité se limite à la situation selon laquelle les chambres du dernier étage sont séparées des pièces communes de plus d'un étage et demi; que la mise en œuvre du projet pour des kots est admissible eu égard à la conciliation des intérêts requis en vertu de l'article 1^{er} du Code;

Considérant que l'affectation en logements multiples n'est acceptable que s'il s'agit de kots pour étudiants; qu'en effet, les exigences pour un logement permanent et celles d'un kot sont différentes en raison même de l'occupant; qu'en l'occurrence, la qualité de la fonction résidentielle offerte reste insuffisante pour du logement collectif permanent;

Considérant que le projet ne dénature pas la structure de la maison unifamiliale et pourrait sans modification majeure être réaffecté à cette fonction; qu'en outre, comme le mentionne la Commission dans son avis rendu le 13 octobre 2013, l'installation de logements collectifs à cet endroit est tout à fait pertinente; qu'en effet, le bien concerné est situé en zone urbaine non loin du centre et des bâtiments universitaires de Liège;

Considérant que les nuisances liées au logement de type étudiant relevées par la réclamante lors de la seconde enquête publique ne peuvent être un motif de refus de permis; qu'en effet, l'autorité de recours ne peut préjuger du comportement des futurs occupants des lieux; qu'en outre, les règles en matière d'ordre public et de sécurité ne relèvent pas de la police spéciale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;

Considérant au vu de ces éléments qu'il convient de délivrer un permis d'urbanisme pour la transformation et l'affectation du bien à 5 kots d'étudiants»;

Considérant que l'autorité compétente se rallie à la position et aux motifs développés ci-avant par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux, hormis en ce qui concerne le programme sollicité;

Considérant que l'autorité compétente relève que l'arrêt du Conseil d'Etat précité porte notamment l'enseignement suivant :

« Considérant, que comme le reconnaît la requérante elle-même, le projet prévoit l'aménagement d'un seul logement destiné à être loué en colocation; que ce projet s'inscrit dans un immeuble qui comporte déjà un appartement;

qu'il ne peut dès lors être soutenu, comme le fait la requérante, que la demande de permis d'urbanisme se fonde sur l'article 84, § 1^{er}, 6°, du CWATUPE car elle n'a pas pour objet de créer un nouveau logement dans une construction existante»;

Considérant que la notion de «logement collectif» est définie dans le Code de logement, qui relève d'une police administrative distincte de celle applicable en l'espèce; que la colocation constitue un mode d'habitat communautaire résultant du choix des résidents de vivre ensemble (motivé par des relations personnelles circonstanciées);

Considérant que ce mode d'habitat génère par nature une vie communautaire évidente, choisie par les occupants et qui est proche d'une vie en famille; qu'en outre, la colocation se caractérise également par la réversibilité;

Considérant que la demande ne génère pas un nombre d'habitants plus élevé que si l'habitation était occupée par une famille telle un couple avec leurs enfants étudiants;

Considérant qu'il ressort des éléments versés au dossier que ce logement en colocation est destiné à des étudiants; que les étudiants qui logent en dehors de leur maison familiale, disposent rarement d'un véhicule personnel; qu'ils utilisent généralement les modes de transport en commun pour leurs déplacements motorisés;

Considérant que les remarques relatives à l'organisation de la collecte des immondices sont étrangères à la police administrative d'urbanisme et de l'aménagement du territoire; que le bâtiment dispose d'une remise et d'une buanderie; que ces espaces de rangement sont suffisants pour permettre le stockage des poubelles dans l'attente du jour ad hoc pour leur collecte;

Considérant, comme précisé ci-avant, que la demande porte sur un seul logement qui ne disposera donc que d'une seule boîte aux lettres; qu'il n'y aura pas une multiplication des boîtes aux lettres «gavées de journaux publicitaires qui se retrouvent trop souvent à joncher les rues», comme craint par le réclamant;

Considérant que le réclamant relève que l'occupation proposée appelle une population très changeante, avec pour conséquence qu'on ne connaît plus ses voisins; que cette position constitue un jugement de valeur; qu'une bâtisse occupée par 5 étudiants peut être perçue comme apportant une mixité sociale et intergénérationnelle dans un quartier; que l'affectation d'un bâtiment ne détermine pas si l'on connaît ou pas ses voisins; que ce sont notamment la qualité des relations humaines, la convivialité ou la pose de gestes de solidarité qui permettent de faire connaissance; que ces considérations sont indépendantes d'un permis d'urbanisme ou du statut social des occupants d'un bâtiment;

Considérant que les jeunes couples urbains sont souvent d'anciens étudiants qui ont logé en ville lors de leurs études, qui s'y sont connus et ont goûté aux opportunités qu'offre la vie citadine; que la colocation est également de plus en plus recherchée par les jeunes actifs, car ce mode de vie permet d'affronter les difficultés actuelles en termes notamment d'accès au logement".

21. Le 6 juin 2016, cette décision est notifiée à la ville de Liège, qui la réceptionne le 7 juin 2016.

IV. Le premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 18, 19 et 20 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 et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Elle relève que l'acte attaqué ne réserve plus l'usage du bien à des kots. Elle constate que le dispositif n'impose plus l'affectation aux kots et que son auteur évoque la possibilité pour de jeunes actifs de vivre en colocation.

Elle fait valoir que "chacune des chambres créées correspond à un logement collectif, tel que défini à l'article 1^{er} du Code wallon du logement et de l'habitat durable". Elle se réfère à la définition du logement collectif et du ménage données dans ce Code et explique que lorsque plusieurs personnes, dont de jeunes actifs, vivent en colocation, ils habitent à la même adresse, chacun dans leur chambre et partagent les pièces communes, mais ne peuvent être considérés comme un seul et même ménage. A ses yeux, "ces différents logements constituent ainsi, ensemble, un logement collectif" et "tel est bien le cas en l'espèce".

Elle se réfère aux articles 9 et 10 du Code du logement et de l'habitat durable. Elle écrit qu'il en résulte que "les critères de salubrité s'appliquent à tous les logements collectifs et donc au projet autorisé par l'acte attaqué".

Elle donne en citation l'article 18, § 2, alinéa 3, 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. Elle affirme que le projet ne respecte pas cet article 18, § 2, "dès lors que les chambres 4 et 5 sont situées au deuxième étage alors que les pièces de vie sont situées au rez-de-chaussée".

Elle invoque le principe de hiérarchie des normes qui impose à l'autorité qui délivre un acte individuel de respecter les normes légales et réglementaires; elle se réfère à cet égard à l'arrêt VERSCHUERE, n° 182.966, du 15 mai 2008, et au rapport de l'auditorat dans l'affaire enrôlée sous la référence A. 212.032/XIII-6945.

Elle note que l'article 19 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007, précité, permet l'obtention d'une dérogation. Elle prétend que celle-ci n'a pas été valablement accordée en l'espèce, puisque cet article réserve à la seule "commune compétente" la possibilité de l'accorder et qu'elle ne l'a pas fait. Elle soutient que le Ministre était incompétent à ce sujet.

Elle formule enfin une critique subsidiaire, pour le cas où il serait admis qu'une telle dérogation puisse également être octroyée par la Région wallonne en recours. Dans cette hypothèse, soutient-elle, le ministre compétent serait celui qui a le logement dans ses attributions, et non le ministre qui a l'aménagement du territoire dans ses attributions, auteur de l'acte attaqué.

La requérante conclut que le projet ne respectait pas les critères de salubrité et que le permis d'urbanisme devait être refusé.

B. Le mémoire en réponse

Dans le mémoire en réponse, la partie adverse soutient que le moyen est irrecevable et non fondé. Elle fait valoir les éléments suivants :

- les dispositions légales et réglementaires en matière de logement n'interdisent pas au Ministre de délivrer le permis d'urbanisme sollicité sur la base de critères de bon aménagement des lieux visés notamment à l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP);
- le principe de l'indépendance des polices s'oppose à ce qu'une autorisation prévue par cette police soit refusée pour la raison que le demandeur n'aurait pas satisfait à l'une des conditions de la police du logement;
- la référence à l'arrêt VERSCHUERE, n° 182.966, du 15 mai 2008, est inopportune en l'espèce dès lors que cette affaire concernait une demande de permis d'exploiter qui impose à l'autorité de vérifier si le projet est conforme aux prescriptions des plans d'aménagement applicables à la zone, prescriptions qui ont valeur réglementaire et qui s'appliquent à toutes les décisions individuelles et ce, indépendamment des polices administratives qui ont conduit à la délivrance des autorisations;
- la partie requérante ne justifie pas les conditions de l'application des articles 18 et 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 de sorte que son moyen doit être déclaré irrecevable, comme le Conseil d'État l'a jugé dans son arrêt n° 234.582, du 28 avril 2016;
- l'acte attaqué précise sans équivoque que le logement en colocation est destiné à des étudiants de sorte qu'il n'est pas exclu que le bien soit affecté à des kots étudiants.

C. La requête en intervention

Dans la requête en intervention, l'intervenante répond au moyen en le subdivisant en deux branches.

Quant à la première branche, elle fait valoir les éléments suivants :

- dans l'acte attaqué, la partie adverse entend appliquer la règle de l'indépendance et du cumul des polices administratives;
- il appartient à la partie requérante, qui soutient le contraire, de démontrer que les dispositions dont elle invoque la violation devaient être appliquées par la partie adverse, ce qu'elle n'avait pas fait dans le cadre du précédent recours et qu'elle ne fait toujours pas en l'espèce;
- l'enseignement de l'arrêt VERSCHUERE, précité, a déjà été avancé en vain lors du premier recours de sorte que cette thèse ne paraît pas pertinente;
- quant à la notion de colocation, un "colocataire" n'est pas un locataire et, partant, ne vit pas isolément; en revanche, l'ensemble des colocataires, unis ou non par un lien de parenté, vivent dans un logement unique, ce que constate expressément l'acte attaqué;
- la partie requérante omet de tenir compte de la réserve concernant les étudiants, rappelée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 234.582 du 28 avril 2016, précité, or l'acte attaqué relève qu'il ressort des éléments versés au dossier que ce logement en colocation est destiné à des étudiants;
- subsidiairement, l'article 10 du Code du logement, applicable "aux logements collectifs et aux petits logements individuels loués ou mis en location à titre de résidence principale ou avec la vocation principale d'hébergement d'étudiant", subordonne l'octroi d'un permis de location au respect des critères de salubrité visés à l'article 3 du Code du logement, mais non des critères de surpeuplement visés à l'article 3bis du même Code, la distinction étant le fruit d'une volonté délibérée du législateur;
- auparavant, le Conseil d'État a déjà distingué, certes dans un autre contexte, les critères de salubrité, pouvant ressortir de la compétence du bourgmestre, des critères de surpeuplement, relevant de la politique du logement,
- plus subsidiairement encore, à supposer que l'article 18, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon soit applicable, le programme respecte les critères de surpeuplement fixés par cet article qui dispose que "[...] les pièces à usage collectif, prises en compte dans la détermination de cette superficie, ne sont pas séparées de plus d'un niveau et demi des pièces à usage individuel du ménage"; la notion de "séparation" n'étant pas définie, il faut s'en tenir au sens usuel de cette notion définie comme suit par le Larousse : "Objet ou espace qui sépare, qui forme obstacle"; un "niveau" étant un "espace", il faut alors constater que les

chambres du 2^{ème} étage sont séparées d'un seul niveau (le premier étage) des pièces communes situées au rez-de-chaussée; les pièces de vie du rez-de-chaussée peuvent donc être intégrées dans le calcul des superficies des critères de surpeuplement;

- c'est donc à tort que la partie requérante soutient que le programme de la partie intervenante ne répond pas aux critères de surpeuplement contenus dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007.

Quant à la seconde branche, elle fait valoir les éléments suivants :

- les polices administratives spéciales du logement et de l'urbanisme sont distinctes et poursuivent chacune des finalités propres;
- la circonstance que la requérante, autorité compétente pour délivrer un permis de location, estimerait devoir refuser ce dernier n'est pas de nature à priver la partie adverse de l'exercice de son propre pouvoir d'appréciation;
- à supposer que les critères de surpeuplement doivent être pris en considération lors de l'examen de la demande de permis d'urbanisme, l'autorité devrait alors pouvoir avoir égard à l'ensemble de ces critères;
- la partie adverse exerce, sur recours, un pouvoir de réformation et non d'annulation et elle peut donc procéder à un réexamen de l'ensemble du dossier, dans les mêmes conditions et avec les mêmes possibilités que l'autorité d'instance;
- partant, la partie adverse est compétente pour déterminer si les conditions d'application de l'article 19, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 sont ou non réunies.

D. Le mémoire en réplique

Dans le mémoire en réplique, la requérante conteste l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par les parties adverse et intervenante. Elle prétend avoir établi dans sa requête que les articles 18 et 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 sont applicables au projet. Elle rappelle avoir soutenu tout d'abord que le projet contesté concerne un logement collectif, démontré ensuite que les critères de salubrité s'appliquent aux logements collectifs et exposé enfin "en quoi le projet ne respecte pas les critères de salubrité, repris aux articles 18 et 20 dudit arrêté". Elle fait aussi valoir que l'arrêt du 28 avril 2016, n° 234.582, précité, a jugé que les critères de salubrité de l'arrêté précité ne s'appliquent qu'aux logements où se domicilient les habitants, ce que ne seraient pas les kots étudiants. A son sens, l'acte attaqué ne limite plus les logements à des kots étudiants puisqu'il admet que de jeunes actifs, qui, par définition, ne sont plus étudiants, pourraient y vivre. Elle estime que s'il n'est pas exclu que des étudiants y logent, il n'est pas non

plus exclu que de jeunes actifs y élisent domicile. Elle conclut que le moyen est recevable.

Quant au fond, elle estime que le raisonnement de la partie adverse ne peut être suivi. Elle observe que les arrêts DEBLON, n° 234.848, du 24 mai 2016, et ROSE, n° 233.987, du 1^{er} mars 2016, mentionnés par la partie adverse, dans le mémoire en réponse, concernent des cas où un permis d'urbanisme a été refusé sur la base du critère de bon aménagement des lieux alors que le projet respectait les prescriptions en matière de logement. Ces arrêts appliquent le principe d'indépendance des polices en considérant que l'admissibilité d'un projet au regard de la police du logement n'implique pas forcément son admissibilité au regard de la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. A ses yeux, "en l'espèce, le problème posé est inverse" : le projet autorisé par l'acte attaqué ne respecte pas les règles minimales de salubrité prévues dans 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. La question ici posée n'est pas celle de l'indépendance des polices administratives mais bien celle de la hiérarchie des normes qui impose à l'autorité qui délivre un acte individuel de respecter les normes légales et réglementaires. Elle invoque en ce sens deux arrêts qui ont jugé qu'un permis d'environnement devait respecter le plan de secteur ou un plan communal d'aménagement.

Elle affirme qu'en l'espèce, l'arrêté du Gouvernement wallon, précité, a une valeur réglementaire qui n'est pas contestée, que le projet ne respecte pas certaines prescriptions du Code du logement et de l'arrêté du 30 août 2007 et qu'aucune dérogation n'a été octroyée, si bien que le permis d'urbanisme ne pouvait pas être délivré.

Elle précise qu'il ne peut être nié que le projet concerne un logement collectif et que dans sa décision du 2 juin 2016, le Ministre considère lui-même que tel est bien le cas. Elle constate aussi que, contrairement à ce qu'avance la partie adverse dans sa décision, l'immeuble possède plusieurs boîtes aux lettres. Elle produit un reportage photographique. Elle ajoute que plusieurs personnes sont d'ailleurs actuellement domiciliées dans le bien concerné et que chacune de ces personnes est reprise comme "isolée" au registre national. Elle note encore qu'il ressort du dossier de demande de permis que le bailleur entend accueillir plusieurs locataires, qui ne se connaissent pas forcément et qu'il est également probable que le bailleur entende conclure un contrat de bail par chambre louée, et non un seul contrat pour l'ensemble du bien. Elle estime que "tous ces indices concordent vers la conclusion qu'il s'agit bien d'un logement collectif".

Elle prétend que la volonté du législateur n'a pas été de distinguer entre les critères de salubrité et ceux de surpeuplement. Elle écrit que le "splitting entre les critères de salubrité et de surpeuplement dans le Code du logement date du décret du 19 février 2012", que l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007, précité, a été adopté "avant l'adoption du décret du 19 février 2012 et cette distinction entre article 3 et article 3bis dans le Code du logement". Elle fait valoir que l'article 10 du Code du logement date également d'avant le décret du 19 février 2012 et que lorsqu'il mentionne le respect des critères de salubrité, il entend en réalité tout l'arrêté du 30 août 2007, en ce compris donc les critères de surpeuplement.

Elle conteste l'interprétation selon laquelle les chambres du deuxième étage ne seraient séparées que d'un niveau - à savoir le premier étage - des pièces communes situées au rez-de-chaussée. Cette interprétation ne peut être suivie dès lors que la partie adverse elle-même admet, dans la décision attaquée, que le projet ne respecte pas les normes minimales en matière de surpeuplement, précisant aussi que "les chambres du dernier étage sont séparées des pièces communes de plus d'un étage et demi", admettant par là qu'il y a plus d'un niveau entre les chambres et les pièces communes. Pour elle, en effet, l'article 18 doit être interprété en ce sens qu'il y a un niveau entre le rez-de-chaussée et le premier étage et un autre niveau entre le premier et le deuxième étages. Dans cette interprétation qu'elle préconise, il y a donc deux niveaux entre le rez-de-chaussée et le deuxième étage et non pas un seul.

Elle revient enfin sur la question de la dérogation permise à l'article 19 de l'arrêté du 30 août 2007 et constate que ce texte vise "Toute décision en ce sens prise par une commune", sans prévoir aucun recours administratif à l'encontre d'une décision dans ce domaine. Elle en infère l'incompétence de la Région wallonne pour prendre une telle décision.

Dès lors qu'un logement collectif ne peut obtenir un permis de location qu'en respectant les critères de surpeuplement prévus à l'arrêté du 30 août 2007 et qu'en l'espèce ceux-ci ne sont pas respectés, elle conclut que la partie adverse a violé les articles 18 à 20 dudit arrêté ainsi que les articles 1^{er} et 10 du Code du logement.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante soutient à nouveau avoir démontré que les articles 18 et 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 sont applicables en l'espèce.

Quant à l'application de l'arrêté du 30 août 2007 au permis d'urbanisme, elle se réfère à l'arrêt du 16 juin 2014, Commune de Braine-l'Alleud, n° 227.708, où il a été jugé que dans le cas d'une demande de permis d'urbanisme de type résidentiel, il appartient à l'autorité de vérifier que les critères de salubrité édictés en vertu du Code du logement sont respectés.

Elle soutient qu'il est démontré que le projet contesté concerne un logement collectif. Elle conteste que tous les locataires fassent ensemble un ménage et donne à ce sujet des arguments pris dans le domaine fiscal et le droit du chômage. Elle fait valoir que le fait qu'il ne soit "nullement exclu que le bien soit affecté à des kots étudiants" ainsi que l'avance la partie adverse dans son mémoire en réponse, est clairement la preuve que cette destination n'est pas exclusive. A son sens, il est certain que les jeunes couples urbains constituent chacun un ménage à part entière et qu'ils n'entendront certainement pas partager une certaine solidarité, une certaine communauté avec les autres locataires du bien. L'acte attaqué crée donc bien des logements collectifs.

Elle critique l'interprétation de l'article 18 de l'arrêté du 30 août 2007 selon laquelle les chambres du 2^{ème} étage ne seraient séparées que d'un "volume", synonyme d'étage - à savoir le premier étage - des pièces communes situées au rez-de-chaussée. A son sens, l'article 18 doit être interprété en ce sens : il y a un niveau entre le rez-de-chaussée et le premier étage et un autre niveau entre le 1^{er} étage et le 2^{ème} étage. L'existence d'un niveau est calculée de plancher à plancher. Il y a donc deux niveaux entre le rez-de-chaussée et le 2^{ème} étage, et non pas un seul.

Elle ajoute ce qui suit :

" A admettre [cette interprétation], il faudrait encore constater que l'acte attaqué viole les dispositions visées au moyen car il considère bien, lui, qu'il existe plus d'un étage et demi entre les chambres 4 et 5 et les pièces communes mais estime que le permis d'urbanisme n'est pas tenu respecter les dispositions de l'arrêté du 30 août 2007. L'acte attaqué reposerait alors sur une interprétation erronée des dispositions visées.

Le moyen serait donc, même à suivre cette interprétation, fondé".

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante conteste la recevabilité du moyen nouveau qu'elle voit dans le dernier argument formulé par la partie requérante dans son dernier mémoire. Elle soutient que ce moyen n'est pas d'ordre public et qu'il est tardif.

IV.2. Examen

L'article 1^{er} du Code du logement et de l'habitat durable définit comme suit les notions suivantes :

- 6° "logement collectif" : "le logement dont au moins une pièce d'habitation ou un local sanitaire est utilisé par plusieurs ménages";
- 28° "ménage" : "la personne seule ou plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté et qui vivent habituellement ensemble au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques".
- 35° "administration" : "les services du Gouvernement compétents en matière de logement".

L'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 dispose que "La résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée".

L'article 3 du Code du logement et de l'habitat durable dispose comme suit :

- " Le Gouvernement fixe les critères minimaux de salubrité des logements. Ces critères concernent :

- 1° la stabilité;
- 2° l'étanchéité;
- 3° les installations électriques et de gaz;
- 4° la ventilation;
- 5° l'éclairage naturel;
- 6° l'équipement sanitaire et l'installation de chauffage;
- 7° la structure et la dimension du logement;
- 8° la circulation au niveau des sols et des escaliers;
- 9° le risque lié à la présence de monoxyde de carbone.

Le Gouvernement complète la liste mentionnée à l'alinéa 2 en y ajoutant un critère relatif aux caractéristiques intrinsèques du logement qui nuisent à la santé des occupants, et établit la liste des organismes habilités à effectuer les mesures permettant de reconnaître cette nuisance".

L'article 3bis du même Code dispose comme suit :

- " Le Gouvernement fixe les critères de surpeuplement des logements. Ces critères se rapportent à la structure du logement et à sa dimension en fonction de la composition du ménage occupant".

L'article 9 du même Code disposait comme suit :

- " La présente section s'applique aux logements collectifs et aux petits logements individuels loués ou mis en location à titre de résidence principale ou avec la vocation principale d'hébergement d'étudiants.

Toutefois, les dispositions de la présente section ne s'appliquent pas aux logements situés dans le bâtiment où le bailleur a établi sa résidence principale et qui sont loués ou mis en location à deux ménages au plus, pour autant que le nombre total d'occupants des biens loués ne dépasse pas quatre personnes".

L'article 10 du même Code disposait notamment comme 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 :

- 1° respecter des critères de salubrité spécifiques fixés par le Gouvernement, sur la base de l'article 3;
[...]
- 2° respecter les règlements communaux en matière de salubrité ainsi que les règlements en matière de sécurité incendie. Ceux-ci peuvent être, préalablement à leur adoption, soumis pour avis à l'administration;
[...]
- 4° avoir été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme [...]"

L'article 18, § 2, 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 dispose comme suit :

- " § 2. Le logement collectif n'est pas surpeuplé s'il respecte les normes de superficie habitable suivantes :
- 1°

Nombre d'occupants	1	2	3
La superficie minimale habitable par ménage en m ²	15,00	28,00	33,00
	Au-delà de 3 occupants, cette superficie est augmentée de 5 m ² par personne supplémentaire		
Superficie minimale habitable de l'unité de logement à l'usage individuel du ménage en m ²	10,00	15,00	20,00
	Au-delà de 3 occupants, cette superficie est augmentée de 5 m ² par personne supplémentaire		

La superficie habitable par ménage dans un logement collectif est la somme de la superficie habitable des pièces d'habitation à son usage individuel et des pièces d'habitation à usage collectif dont il peut disposer.

2° Lorsque la superficie habitable de la ou des pièces à l'usage individuel du ménage atteint les exigences de superficies minimales habitables par ménages décrites dans le tableau ci-dessus, le nombre de pièces d'habitation à usage individuel de ce ménage ainsi que le nombre d'occupants ne sont pas pris en compte pour la détermination de la superficie des pièces à usage collectif. Dans les autres cas, la superficie minimale habitable de ces pièces est fixée selon le tableau suivant :

Nombre de ménages	Superficie habitable (S) des pièces à usage collectif en fonction du nombre d'occupants (n) du logement collectif	
2 à 5	S > ou = 5,00 m ² si n < ou = 7	S > ou = 10,00 m ² si n > ou = 8
6 à 8	S > ou = 10,00 m ² si n < ou = 14	S > ou = 15,00 m ² si n > ou = 15
9 à 11	S > ou = 15,00 m ² si n < ou = 21	S > ou = 20,00 m ² si n > ou = 22
12 à 14	S > ou = 20,00 m ² si n < ou = 28	S > ou = 25,00 m ² si n > ou = 29
15 à 17	S > ou = 25,00 m ² si n < ou = 35	S > ou = 30,00 m ² si n > ou = 36

Au-delà de 17 ménages, la superficie habitable des pièces à usage collectif est augmentée de 3 m² par ménage supplémentaire.

Les pièces à usage collectif, prises en compte dans la détermination de cette superficie, ne sont pas séparées de plus d'un niveau et demi des pièces à usage individuel du ménage".

L'article 19 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, inséré dans la section 7 "dérogations" du Chapitre II "Les critères minimaux de salubrité des logements existants et les critères de surpeuplement" dispose comme suit :

" Art. 19.

Est considéré comme salubre, le logement présentant un ou plusieurs manquements aux critères minimaux de salubrité définis aux articles 8 à 16 (soit, les articles 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16) du présent arrêté dans le cas où le ou les manquements relevés par l'enquêteur sont de minime importance et ne

peuvent être supprimés que moyennant la mise en œuvre de travaux disproportionnés par rapport à l'objectif à atteindre.

N'est pas considéré comme surpeuplé, le logement qui ne respecte pas les normes définies à l'article 18 du présent arrêté mais dont l'agencement des volumes et des dégagements permet une occupation telle que prévue par cet article.

Toute décision en ce sens prise par une commune compétente en application de l'article 5 du Code, est communiquée pour information à l'administration".

Dans l'exposé du moyen, la partie requérante soutient que le projet ne respecte pas cet article 18, § 2, "dès lors que les chambres 4 et 5 sont situées au deuxième étage alors que les pièces de vie sont situées au rez-de-chaussée".

Il ressort de l'acte attaqué que, dans son avis préalable, le collège communal a considéré que "les chambres du dernier niveau n'ont pas d'accès directement à l'espace collectif (maximum 1 niveau) et ne sont dès lors pas conformes au Code du logement".

En revanche, dans son avis du 25 mai 2016, la DGO4 n'a pas soutenu que ce règlement était applicable à l'acte attaqué; elle a seulement noté que les normes minimales en matière de surpeuplement ne sont pas respectées et que la conciliation des intérêts visés à l'article 1^{er} du CWATUP permettait d'admettre le projet pour des kots.

L'auteur de l'acte attaqué se rallie à l'avis de la DGO4 sauf en ce qui concerne le programme sollicité. Il n'affirme nullement que l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 est applicable. Il relève que "la notion de 'logement collectif' est définie dans le Code du logement, qui relève d'une police administrative distincte de celle applicable en l'espèce".

La critique formulée au moyen postule que le règlement en question est applicable à la demande de permis d'urbanisme par exception à la règle de l'indépendance des polices administrative de l'urbanisme et du logement.

Pour fonder cette exception, la partie requérante invoque le principe de hiérarchie des normes qui aurait nécessairement pour effet, selon elle, que cet arrêté réglementaire s'impose à l'acte individuel que constitue le permis d'urbanisme.

L'articulation des polices administratives des biens est tantôt explicitement organisée par le législateur, tantôt non.

Le législateur organise parfois expressément l'articulation des polices de l'urbanisme et du logement. Ainsi, il crée une obligation de tenir compte de prescriptions du droit de l'urbanisme dans la matière du logement, à l'article 10, alinéa 2, 2° et 4°, du Code du logement et de l'habitat durable, précité. Il peut aussi créer seulement une faculté de tenir compte des règlements de logement dans l'instruction des permis d'urbanisme, comme il le fait à l'article D.IV.57 du Code du développement territorial (CoDT) ("Le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes ou travaux se rapportent à : [...] 5° un logement qui ne respecte pas les critères de salubrité visés à l'article 3, 5°, du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable et ce, sans préjudice de l'article 4, alinéa 2, du même Code ou d'autres éléments d'appréciation fondés sur l'habitabilité").

En l'absence d'une telle organisation de l'articulation des polices, comme en l'espèce, l'observation de la nature réglementaire d'un arrêté et l'invocation du principe de hiérarchie des normes ou de légalité ne peuvent suffire à supplanter le principe d'indépendance des législations. En effet, toute norme, même réglementaire et supérieure, a d'abord un champ d'application matériel et ce n'est que dans son champ d'application que ces principes peuvent sortir leurs effets. En l'espèce, c'est précisément le champ d'application des critères de surpeuplement établis par le Code du logement et ses règlements d'exécution qu'il faut établir. En d'autres termes, il faudrait vérifier qu'ils sont conçus pour s'appliquer non seulement aux actes régis par ce Code, mais aussi à un permis d'urbanisme relatif à un logement. Ce n'est qu'après avoir réglé ce problème de champ d'application qu'il peut être envisagé de tirer la conséquence d'une subordination hiérarchique du permis d'urbanisme à ce règlement, à la manière dont il est admis que les plans d'aménagement du territoire à valeur réglementaire s'imposent au permis d'environnement réglé par une police distincte de celle de l'urbanisme, exemples donnés par la partie requérante.

Cette question de champ d'application des normes de surpeuplement ne doit pas être tranchée en l'espèce.

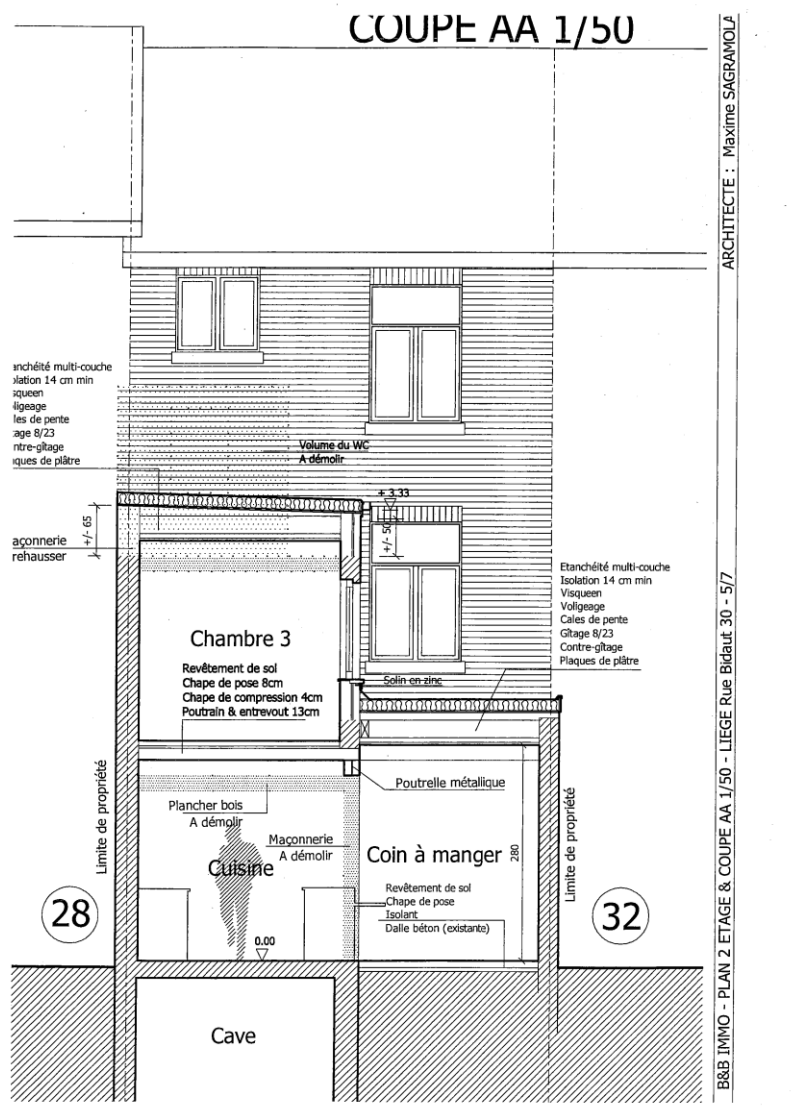
En effet, la partie requérante n'expose pas, dans le moyen, le calcul concret des surfaces minimales habitables par application de l'article 18, § 2, 1° et 2°, alinéa 1^{er}. Elle n'explique pas la mesure dans laquelle les pièces à usage collectif doivent être prises en compte ni comment, partant, l'impossibilité qu'elle dénonce de tenir compte des pièces à usage collectif dans le rapport aux chambres du deuxième étage fait franchir le seuil de surpeuplement.

Le terme "moyen" au sens de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif doit s'entendre d'une description suffisamment claire de la règle de droit qui a été transgressée et de la manière dont cette règle a été violée par l'acte attaqué. Il faut que la partie adverse et l'éventuelle partie intervenante saisissent avec précision la critique formulée pour pouvoir présenter des arguments en faveur de la légalité de l'acte attaqué. Il faut que le Conseil d'État en soit pleinement saisi afin de la trancher.

En l'espèce, ni la requête ni même le mémoire en réplique ou le dernier mémoire ne permet d'établir que la disposition invoquée au moyen est violée en l'espèce.

En outre, l'article 18, § 2, *in fine*, dispose que "les pièces à usage collectif, prises en compte dans la détermination de cette superficie, ne sont pas séparées de plus d'un niveau et demi des pièces à usage individuel du ménage". Cette disposition implique que la notion de "niveau" soit comprise comme un "volume" synonyme d'étage et non pas comme une "ligne", cette disposition ne prévoyant pas qu'il y ait un accès direct entre les pièces à usage collectif, et les pièces à usage individuel du ménage. Il ressort en l'espèce des différents plans des étages déposés à l'appui de la demande de permis que :

- les pièces communes (cuisine, coin à manger, salle à manger et salon) sont situées au rez-de-chaussée de l'immeuble;
- les chambres n^{os} 1, 2 et 3 sont situées premier étage de celui-ci;
- les chambres n^{os} 4 et 5 sont situées au deuxième étage. La demande de permis est par ailleurs accompagnée du plan suivant (coupe AA) :



Sur le vu de ce plan, les pièces à usage collectif (situées au rez-de-chaussée) sont séparées des pièces à usage individuel situées au deuxième étage par un seul niveau (le premier étage). Aucun "niveau" ne sépare en effet la cuisine et le coin à manger (situés au rez-de-chaussée) de la chambre 3 (située au premier étage). En considérant qu'il y a un niveau entre le rez-de-chaussée et le premier étage, la requérante semble en réalité assimiler les pièces situées au rez-de-chaussée à un niveau (or aucun espace ne sépare ce "niveau" du niveau du premier étage).

Partant, en considérant que les chambres n^{os} 4 et 5, situées au deuxième étage de l'immeuble, sont séparées des pièces communes de plus d'un étage et demi, la requérante et la DGO4 commettent une erreur.

Sur le vu des considérations qui précèdent, et à supposer que les articles 18 et 20 de l'arrêté du Gouvernement du 30 août 2007 soient applicables en l'espèce, les pièces d'habitation à usage collectif situées au rez-de-chaussée de l'immeuble peuvent être prises en compte dans la détermination de la superficie minimale habitable des pièces à usage collectif.

Il n'est pas établi que la superficie de ces pièces ne respecterait pas les règles minimales édictées par l'article 18, § 2, de celui-ci.

Le premier moyen de la requête ne peut être retenu.

La critique formulée dans le dernier mémoire est tardive et partant irrecevable.

V. Le second moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 19 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, du principe de bonne administration et particulièrement du principe de minutie.

Elle se réfère aux arrêts du 10 décembre 2015, POULAIN et LEDOUX, n° 233.199, du 22 janvier 2015, DEJONGHE et consorts, n° 229.961 et du 8 novembre 2010, MINART, n° 208.779.

Elle fait valoir les éléments suivants :

- après l'arrêt d'annulation du 28 avril 2016, n° 234.582, précité, ses conseils ont adressé à la partie adverse un courrier contenant une argumentation détaillée sur les raisons pour lesquelles le permis devait, selon elle, être refusé;
- l'acte attaqué ne fait pas état de ce courrier; il n'est donc pas élaboré avec soin et il viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

- l'acte attaqué admet que les critères de salubrité sont applicables à la demande et que la demande n'est pas conforme à ces critères;
- il considère que les dérogations peuvent être admises pour toute forme de logement collectif, et donc en ce compris du logement permanent;
- les motifs évoqués pour justifier le non-respect des critères de salubrité ne sont pas pertinents et ne répondent en rien aux considérations émises par la ville qui faisait valoir son souhait de créer des logements de qualité, l'affectation en kot n'étant pas garantie;
- par ailleurs, "l'article 19, alinéa 2, de l'arrêté du 30 août 2007 n'autorise une dérogation aux normes relatives au surpeuplement qu'à la condition que l'agencement des volumes et des dégagements permette une occupation telle que prévue par ces normes (voyez l'alinéa 2 de la disposition)" et "rien dans l'acte attaqué ne démontre qu'une telle occupation est possible dans l'immeuble litigieux";
- l'acte attaqué ne justifie donc pas non plus de manière adéquate les dérogations qu'il accorde, à supposer même que son auteur ait été compétent pour ce faire comme critiqué au premier moyen.

B. Le mémoire en réponse

Dans le mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir les éléments suivants :

- l'absence de mention, dans l'acte attaqué, du courrier de la ville de Liège ne démontre pas une violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;
- l'acte attaqué contient une motivation pertinente qui montre qu'il s'agit de kots pour étudiants; il précise en effet qu'une bâtisse occupée par cinq étudiants peut être perçue comme apportant une mixité sociale et intergénérationnelle dans un quartier;
- de la sorte, la justification de la délivrance du permis d'urbanisme est suffisante et adéquate dès lors qu'il est jugé que la mise en œuvre du projet pour des kots est admissible eu égard à la conciliation des intérêts requis en vertu de l'article 1^{er} du CWATUP; en effet, les exigences pour un logement permanent et celle d'un kot sont différentes en raison même de l'occupant.

C. La requête en intervention

Dans sa requête, la partie intervenante fait valoir les éléments suivants :

- la partie requérante n'a pas intérêt au moyen en ce qu'il invoque la violation du devoir de minutie et le non-respect de la législation relative à la motivation formelle des actes administratifs; en effet, au cours de l'instruction administrative du dossier, elle a déjà fait valoir l'argumentation qui était la sienne dans sa lettre du 19 mai 2016 sur la nécessité de respecter les critères de salubrité du Code du logement en ce que les logements sont soumis à permis de location et, dans la mesure où la partie requérante fonde exclusivement son moyen sur le fait que l'acte attaqué ne mentionne pas son courrier du 19 mai 2016 et où ce courrier ne fait que reproduire sa thèse antérieure, elle est dépourvue de l'intérêt au moyen;
- par ailleurs, alors que le recours prévu à l'article 120 du CWATUP impose le respect du contradictoire au stade de la comparution des parties devant la commission d'avis, la partie requérante n'était pas représentée lors de la séance d'audition qui s'est tenue devant celle-ci, se soustrayant ainsi au débat contradictoire; elle n'a pas communiqué à la partie intervenante de copie de sa lettre du 19 mai 2016 afin de lui donner l'occasion de répliquer; dans ces conditions, la partie requérante est dépourvue d'un intérêt légitime à cet aspect de son moyen;
- le devoir de minutie ne constitue pas une règle dont la violation est susceptible d'être comme telle invoquée à l'appui d'un moyen;
- outre l'invitation faite à la partie adverse de ne pas respecter l'autorité de chose jugée de l'arrêt du Conseil d'État prononcé le 28 avril 2016, le seul élément nouveau du courrier du 19 mai 2016 consiste à soutenir que "l'affectation en kot n'est pas garantie"; à la supposer établie, cette circonstance porte sur l'exécution défectueuse du permis, mais non sur sa légalité;
- contrairement à ce que soutient la partie requérante, la partie adverse n'admet nullement que les critères de salubrité sont applicables à la demande et que celle-ci n'est pas conforme à ces critères même si certes, ces éléments sont abordés dans les avis préalables;
- l'acte attaqué s'écarte de l'avis de la DGO4 et considère que la colocation constitue une forme de vie communautaire proche de celle d'une vie en famille et, partant, que le programme de la partie intervenante n'est pas un logement collectif au sens du Code du logement;
- cette décision est formellement motivée et n'est pas autrement critiquée par le moyen, ce qui rend sans intérêt les autres griefs de la partie requérante, ceux-ci se fondant sur le présupposé que le projet de la partie intervenante est un logement collectif au sens du Code du logement, thèse contredite par l'acte attaqué; il s'ensuit que la partie requérante peut trouver, dans l'acte attaqué, les motifs pour lesquels la partie adverse, qui dispose d'un pouvoir de substitution, a estimé ne pas devoir suivre l'analyse qui était la sienne;

- la partie adverse n'a pas accordé une dérogation aux critères de surpeuplement, mais a décidé que ceux-ci n'étaient pas applicables; en ce qu'il soutient le contraire, le moyen confère à l'acte attaqué une portée dont il est dépourvu.

D. Le mémoire en réplique

Dans le mémoire en réplique, la partie requérante apporte les précisions suivantes :

- la partie adverse considère que la motivation est suffisante, sans explication, et "semble défendre que le bien serait affecté à des kots étudiants, que les exigences pour un kot seraient moindres que pour un logement permanent et que le projet respecterait les exigences pour les kots étudiants" alors que, dans son courrier du 19 mai 2016, la partie requérante avançait justement que, quelle que soit l'affectation des logements (étudiants ou permanents), dans la mesure où il s'agissait de petits logements soumis à permis de location, le projet devait respecter les critères de salubrité de l'arrêté du 30 août 2007;
- l'acte attaqué ne répond rien à cette argumentation, se contentant de la passer sous silence;
- au surplus, les explications données par la partie adverse sur l'affectation exclusive à la fonction sont contradictoires avec les explications qu'elle donne en réponse au premier moyen où elle fait valoir qu'il "n'est nullement exclu que le bien soit affecté à des kots étudiants" et elles sont aussi en contradiction avec l'acte attaqué lui-même qui supprime la condition d'affectation du logement à des kots étudiants, contenue dans l'arrêté ministériel du 29 janvier 2014, et justifie sa position en évoquant la vie communautaire qui résulte des logements collectifs;
- contrairement à ce qu'avance la partie intervenante, le courrier de la partie requérante du 19 mai 2016 ne reprenait pas "la même thèse" que défendue antérieurement puisqu'il fait justement état de l'arrêt du 28 avril 2016, n° 234.582, et expose son analyse de cette décision; il y a ainsi une analyse portant sur la distinction entre petit logement et logement collectif;
- elle pensait que la partie adverse communiquerait à la partie intervenante le courrier envoyé, de façon à ce que celle-ci puisse y répondre;
- enfin, il a été démontré au moyen que le projet correspond à un logement collectif.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante "estime que l'arrêté du gouvernement wallon du 30 août 2007 est applicable *in casu*, comme exposé ci-dessus". Elle fait valoir ce qui suit :

" Soit on retient l'interprétation des dispositions de cet arrêté, et en particulier de son article 18, adoptée par la Ville de Liège et par l'acte attaqué, et alors, il est établi, par le moyen formulé dans la requête que les dispositions visées au moyen sont violées.

Soit, on retient l'interprétation [selon laquelle le projet ne déroge pas à l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 et selon laquelle le second moyen est inopérant] et alors, il faut constater que l'acte attaqué interprète erronément les dispositions et le moyen est également fondé.

En toutes hypothèses donc, la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate et suffisante et, partant, le principe de bonne administration, le devoir de minutie et l'obligation de motivation formelle n'ont pas été respectés.

Par conséquent, le deuxième moyen est fondé".

F. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante estime que les considérations faites dans le dernier mémoire de la partie requérante constituent un moyen nouveau qui est tardif et, partant, irrecevable.

V.2. Examen

Aux termes de l'arrêt POULAIN et LEDOUX, n° 233.199 du 10 décembre 2015, invoqué par la partie requérante, le principe de bonne administration exclut l'erreur manifeste d'appréciation et implique l'obligation de motivation matérielle de tout acte administratif, l'interdiction de l'arbitraire et la nécessité de faire reposer toute décision sur des motifs exacts, pertinents et admissibles.

Dans l'arrêt DEJONGHE et a., n° 229.961 du 22 janvier 2015, invoqué par la partie requérante, il est jugé que le devoir de minutie ressortit aux principes généraux de bonne administration et oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

Dans l'arrêt MINART, n° 208.779 du 8 novembre 2010, invoqué par la partie requérante, il est jugé que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision et que la motivation d'une décision doit être

claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

En l'espèce, contrairement à ce que prétend la partie requérante, l'auteur de l'acte attaqué n'affirme pas que les critères de salubrité sont applicables à la demande et que des dérogations à ceux-ci peuvent être admises. Il répond aux critiques de la ville en estimant que la réglementation du logement et la définition du logement collectif qu'elle contient relèvent d'une police administrative distincte de celle de l'urbanisme. Faisant fond sur l'arrêt précité, du 28 avril 2016, il estime qu'il ne s'agit pas en l'espèce de créer un nouveau logement. Il estime qu'il n'y a pas lieu de limiter l'utilisation du logement aux étudiants. Il explique cette position et les avantages qu'il y voit en termes de bon aménagement des lieux. Il fait ainsi utilisation du pouvoir d'appréciation qu'il tire du CWATUP. La partie requérante tente de substituer son appréciation à celle de la partie adverse sans soutenir ni établir qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise. L'examen du premier moyen a permis de constater qu'aucune violation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 n'était établie.

Le second moyen ne peut être retenu.

Pour le surplus, la critique formulée dans le dernier mémoire qui soutient que l'acte attaqué interprète erronément les dispositions visées au moyen n'est pas claire ; au demeurant, elle est tardive et partant irrecevable.

VI. L'indemnité de procédure

La partie adverse demande une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de la lui allouer à la charge de la partie requérante.

**PAR CES MOTIFS
LE CONSEIL D'ÉTAT DECIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-et-un juin deux mille dix-huit par :

Simone GUFFENS,
Michel PÂQUES,
Anne-Françoise BOLLY,
Xavier DUPONT,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT.

Simone GUFFENS.