

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n<sup>o</sup> 237.973 du 20 avril 2017

A. 219.363/XIII-7688

En cause : **la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Philippe BOUILLARD et  
Julien BOUILLARD, avocats,  
rue Jean-Baptiste Brabant 56  
5000 Namur,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bénédicte HENDRICKX, avocat,  
rue de Nieuwenhove 14 A  
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

**DELVAULX Hervé,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Alexis della FAILLE, avocat,  
place de l'Hôtel de Ville 15-16  
1300 Wavre.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 30 mai 2016, la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve demande l'annulation de "l'arrêté ministériel du 24 mars 2016 par lequel le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions considère que la demande de permis d'urbanisme de Monsieur Hervé DELVAULX, [...] ayant pour objet «le changement d'une maison unifamiliale en logement collectif», sur un bien sis à Ottignies-Louvain-la-Neuve, rue du Lac, n<sup>o</sup> 5, cadastré 2<sup>ème</sup> division, section B, n<sup>o</sup> 43N" est sans objet.

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 20 juillet 2016, Hervé DELVAULX a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 août 2016.

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

M. Constantin NIKIS, 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 8 février 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mars 2017 à 09.30 heures.

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

M<sup>e</sup> Julien BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Célia HECQ, loco M<sup>e</sup> Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Mathilde BRUNO, loco M<sup>e</sup> Alexis della FAILLE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

## *III. Faits*

1. Le 8 janvier 2015, la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve écrit aux époux DELVAULX que la maison sise rue du Lac, n° 5 à Louvain-la-Neuve, dont ils sont propriétaires, est occupée par des personnes non apparentées. La ville estime que la destination unifamiliale prévue par le permis de bâtir du 8 février 1990 n'est

dès lors pas respectée et demande que la destination unifamiliale du logement soit restituée pour le 30 août 2015.

2. Les époux DELVAULX répondent à cette lettre par un courrier du 11 février 2015. Ils y indiquent que les occupants sont colocataires, qu'ils bénéficient d'un bail de 9 ans, qu'ils ne sont pas étudiants, mais qu'il s'agit de jeunes travailleurs.

3. Le 24 février 2015, la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve répond aux époux DELVAULX dans les termes suivants :

" Comme indiqué dans notre lettre du 08 janvier dernier, le permis de bâtir a été délivré pour une maison unifamiliale. A vous lire, les six personnes qui y résident actuellement ne forment pas une famille. La notion d'unifamiliale est définie comme «une habitation de nature à héberger normalement une famille, soit un couple (voire une personne) et ses enfants ou éventuellement un couple (voire une personne seule) et/ou un ou deux ascendants et/ou enfants et/ou conjoints ou compagnes ou compagnons voire petits-enfants tout en conservant à l'intérieur de l'habitation un projet de vie commune centrée sur le lien de famille et d'alliance» (Tribunal de Nivelles, référé, 13 novembre 2001).

Nous avons été interpellés à plusieurs reprises par le voisinage concernant l'occupation non réglementaire et des désagréments engendrés par le manque d'emplacements de parking et des nuisances sonores.

Le permis de lotir octroyé en date du 03 avril 1974 permet cependant une occupation collective. Dès lors, il convient de régulariser la situation par l'introduction d'un permis de minime importance ayant pour objet le changement d'affectation d'une habitation unifamiliale en logement collectif".

4. Hervé DELVAULX introduit une demande de permis d'urbanisme pour le changement d'affectation de l'habitation unifamiliale en logement collectif pour le bien sis à Louvain-la-Neuve, rue du Lac, n° 5.

5. Le 12 novembre 2015, le collège communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve refuse le permis d'urbanisme et indique au demandeur qu'il dispose d'un délai de 6 mois pour remettre les lieux en état, à savoir restituer à l'habitation son caractère unifamilial.

La décision de refus est motivée de la manière suivante :

" Considérant que Monsieur DELVAULX Hervé, [...] a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis rue du Lac, 5 à 1348 Louvain-la-Neuve cadastré 5<sup>ème</sup> division section B parcelle 43 N, et ayant pour objet le changement d'une habitation unifamiliale en logement collectif,

[...]

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez [...],

[...]

Considérant que le bien est situé sur le lot n° 4043 dans le périmètre du lotissement non périmé Hocaille Sud autorisé par le Collège du 03 avril 1974, modifié les 04 juin 1985 et 07 août 1989,

[...]

Considérant que le projet architectural n'entraînerait selon le demandeur aucune modification de l'aménagement intérieur de l'habitation, ni de la composition des façades ni du rapport P/S, et ne serait donc pas perceptible de l'extérieur,

Considérant qu'il ressort du plan cadastral que le permis d'urbanisme groupé délivré sur ce lot 4043 a donné suite à la division de la parcelle bâtie en 4 parcelles distinctes,

Considérant que le changement d'affectation d'une maison unifamiliale en logement collectif nécessite le respect des dispositions du permis de lotir en matière de stationnement, en vertu des différences s'appliquant entre les besoins pour l'habitat unifamilial et les besoins pour le logement collectif,

Considérant que, en regard de la superficie bâtie de la maison concernée, le besoin en parkings aménagés sur la parcelle passerait de 1 unité, dans le cas de l'habitation unifamiliale, à minimum 2 unités dans le cas d'un logement collectif,

Considérant que la demande ne prévoit pas l'aménagement d'un emplacement de stationnement supplémentaire sur la parcelle du demandeur, et qu'un tel aménagement n'est pas possible au vu de la largeur à rue de cette parcelle,

Considérant par ailleurs que la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve fait face à un déficit d'offre en maisons unifamiliales sur son territoire, ce qui entraîne un exode des jeunes ménages hors de la Ville,

Considérant que le diagnostic du schéma de structure communal réalisé en 2010 dans le cadre de la révision du document en cours a mis en évidence la réduction sensible de la tranche d'âge 30-40 ans, et en corollaire de la tranche 0-10 ans, sur le territoire communal entre 1993 et 2010,

Considérant que le Collège communal s'est engagé à renforcer l'offre en logements pour les ménages avec enfants sur le territoire communal, et qu'une évolution d'une maison unifamiliale vers un logement collectif irait à l'encontre de la volonté communale de maintenir et renforcer l'offre en maisons unifamiliales sur le territoire communal,

Considérant que la partie basse du quartier de l'Hocaille est bâtie majoritairement de maisons unifamiliales, et que les 3 maisons du projet se situent à l'interface entre le logement étudiant de la Rampe du Val et le quartier des maisons,

Considérant que le Collège ne souhaite pas non plus soutenir une éventuelle dérogation pour insuffisance d'emplacements de stationnement dans ce quartier, qui résulterait du changement d'affectation demandé pour cette maison".

6. Le 18 décembre 2015, Hervé DELVAULX introduit un recours au Gouvernement wallon, réceptionné le 21 décembre 2015.

7. Le 18 janvier 2016, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

8. Le 8 mars 2016, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de délivrer le permis.

9. Le 24 mars 2016, le ministre, statuant sur le recours administratif, déclare que la demande de permis d'urbanisme ayant pour objet le changement d'une maison unifamiliale en logement collectif est sans objet.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié à la requérante le 25 mars 2016 et reçu par celle-ci le 29 mars 2016. Il est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la demande vise l'occupation du bien par des personnes non apparentées; qu'à titre d'information, ces personnes ne sont pas étudiantes et sont domiciliées dans le bien; qu'aucun actes et travaux ne sont envisagés ou à régulariser;

Considérant que l'instruction de la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ne remet pas en cause la nécessité de l'obtention préalable d'un permis dans le cadre de la présente demande; qu'à travers sa proposition, elle se limite à préciser «que le changement de mode d'occupation d'un logement initialement unifamilial en un logement collectif constitue une création de logement soumise à permis en vertu de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 6° du Code»; que cette motivation est insuffisante au regard des arguments développés à travers le présent recours;

Considérant 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;

Considérant 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 trouve par nature sa place dans une habitation présentée comme l'archétype d'une habitation unifamiliale avec jardin; 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, pareille colocation se caractérise également par sa réversibilité; qu'elle n'annihile pas le retour à la vocation première d'habitation unifamiliale traditionnelle;

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 que, sur base de ces éléments, la situation de colocation visée en l'espèce ne crée pas un nouveau logement au sens de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 6° du CWATUP;

Considérant, par ailleurs, que la colocation d'une habitation ne correspond à aucun des cas de changement de destination du bien visé par les articles 84 et 271 du CWATUP;

Considérant que l'occupation en colocation d'une habitation n'est pas soumise en soi à permis d'urbanisme; qu'en l'espèce, cette utilisation n'a pas engendré d'actes et travaux - tant au sein du bâtiment qu'au niveau de son enveloppe extérieure -

qui seraient soumis à permis d'urbanisme; que, pour ces motifs, la demande doit être déclarée sans objet".

#### *IV. Recevabilité*

##### *IV.1. Thèse de la partie intervenante*

La partie intervenante conteste la recevabilité du recours, *ratione temporis*. Elle soutient que la prise de connaissance de l'acte attaqué a eu lieu le 29 mars 2016 et que le dépôt de la requête s'est produit le 31 mai 2016, soit 62 jours plus tard.

##### *IV.2. Examen*

L'acte attaqué a été notifié à la requérante par un courrier recommandé posté le 25 mars 2016 et reçu le 29 mars 2016. Le délai pour introduire le recours expirait le samedi 28 mai 2016, reporté au lundi 30 mai.

Introduite le 30 mai 2016, la requête est recevable *ratione temporis*.

#### *V. Moyen unique*

##### *V.1. Thèse de la partie requérante*

Le moyen unique est pris de la violation "du permis d'urbanisme du 8 février 1990 (pièce n° 2), de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'article 154 du CWATUPE [Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie], de la violation du principe de bonne administration par la violation du principe de légitime confiance".

La requérante estime que la partie adverse ne pouvait déclarer la demande de permis sans objet, dès lors que cette demande qui tendait à changer la destination de la maison unifamiliale, initialement autorisée par le permis d'urbanisme, en logement collectif, nécessitait la modification du permis original.

La requérante y voit une violation de l'article 154 du CWATUPE (sont punis d'un emprisonnement ou d'une amende ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des permis d'urbanisme) et du principe de légitime confiance, qui "implique nécessairement que la partie adverse ne puisse, ne fût-ce que tacitement, valider ou justifier une action contraire à la loi, en l'occurrence poser des actes contraires à un permis de bâtir". Elle ajoute ce qui suit :

"en tout état de cause, la partie adverse aurait dû motiver sa décision à cet égard; qu'en effet, tout acte administratif doit reposer sur des motifs internes réels, exacts, pertinents et adéquats, qui doivent faire l'objet d'une motivation formelle; que tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors qu'aucun motif n'est donné quant au respect du permis d'urbanisme initial".

Dans le mémoire en réplique, la requérante précise qu'au sens courant, les notions de logement unifamilial et de logement collectif sont incompatibles.

Selon elle, la décision ne motive en rien que la modification prévue au permis ne soit pas soumise à autorisation. En se contentant de justifier qu'un logement unifamilial ou collectif ne modifie pas le nombre des habitants, la motivation est inadéquate.

Elle rappelle qu'elle n'invoque pas la violation des articles 84 et 271 du CWATUPE. Un permis devait être délivré en l'espèce parce qu'il s'agit d'une modification du permis de 1990. A défaut, l'article 154 du même Code est violé.

Dans le dernier mémoire, la requérante rappelle que l'article 154 du CWATUPE interdit d'enfreindre un permis de quelque manière que ce soit. Elle prétend que le permis n'aurait pas été délivré en 1990 si l'affectation projetée avait été celle de colocation : on ne peut isoler des travaux non soumis à permis du permis initial autorisant la création de l'immeuble lui-même; il serait inconcevable que celui qui a obtenu le permis de construire une maison unifamiliale puisse ensuite y ouvrir sans permis un restaurant de moins de 300 m<sup>2</sup> contraire au permis.

## *V.2. Examen*

Le permis de bâtir du 8 février 1990 délivré par le collège des bourgmestre et échevins d'Ottignies-Louvain-la-Neuve autorise la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) RAINBOW à construire un immeuble à appartements et trois maisons unifamiliales sur un terrain sis rue du Lac à Louvain-la-Neuve.

Le permis initial mentionne bien la destination unifamiliale de la maison de la partie intervenante.

Une maison unifamiliale n'est pas réservée à des personnes apparentées. Les modes de vie contemporains créent des familles constituées de personnes non apparentées. La maison unifamiliale est donc destinée à accueillir des personnes qui vivent ensemble, comme en famille apparentée, dans le même logement.

Partant, l'ouverture de l'habitation unifamiliale à la colocation, c'est-à-dire à des personnes qui vont vivre ensemble dans l'immeuble en se partageant le loyer, en l'utilisant comme le font les membres d'une famille et qui sont peut-être les membres d'une famille, ne constitue pas un changement de destination contraire au permis délivré pour l'habitation unifamiliale. La colocation ainsi conçue ne crée pas de nouveau logement.

A ce sujet, l'acte attaqué contient les motifs suivants :

" Considérant 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 trouve par nature sa place dans une habitation présentée comme l'archétype d'une habitation unifamiliale avec jardin; 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, pareille colocation se caractérise également par sa réversibilité; qu'elle n'annihile pas le retour à la vocation première d'habitation unifamiliale traditionnelle;

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 que, sur base de ces éléments, la situation de colocation visée en l'espèce ne crée pas un nouveau logement au sens de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup> du CWATUP".

Cette motivation est adéquate.

Surabondamment, les changements de destination ne sont soumis à permis que s'ils sont visés par le Code. Celui-ci soumet à permis la modification "de la destination de tout ou partie d'un bien pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement en tenant compte des critères suivants :

- a. l'impact sur l'espace environnant;
- b. la fonction principale du bâtiment" (article 84, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, du CWATUPE).

La liste exhaustive des modifications de destination soumises à permis est fixée par l'article 271 du CWATUPE. Cet article ne fait pas référence au changement d'affectation prévu en l'espèce, de sorte qu'aucun permis modificatif n'était requis.

A ce sujet, l'acte attaqué contient le motif suivant :

" Considérant, par ailleurs, que la colocation d'une habitation ne correspond à aucun des cas de changement de destination du bien visé par les articles 84 et 271 du CWATUP".

Cette motivation est adéquate.

L'article 154 du CWATUPE incrimine notamment ceux qui "4° enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions [...] des permis d'urbanisme [...]".

Cet article n'est pas applicable en l'espèce où aucune méconnaissance d'un permis d'urbanisme ne résulte de la décision attaquée.

Il s'ensuit que le moyen unique n'est fondé ni en ce qu'il est pris de la violation du permis de bâtir du 8 février 1990, de l'article 154 du CWATUPE et du principe de légitime confiance, ni en ce qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

#### *VI. L'indemnité de procédure*

Il y a lieu d'accorder à la partie adverse l'indemnité de procédure qu'elle demande, fixée au montant de base.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ETAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont 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<sup>e</sup> chambre, le vingt avril deux mille dix-sept, par :

|                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| Simone GUFFENS,       | président de chambre, |
| Michel PAQUES,        | conseiller d'État,    |
| Anne-Françoise BOLLY, | conseiller d'État,    |
| Vanessa WIAME,        | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME.

Simone GUFFENS.