

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.905 du 17 novembre 2017

A.217.805/VI-20.866

En cause : **1. VANDEN WAEYENBERG** Hervé,
2. PEETERBROECK Fabienne,

ayant élu domicile chez
M^e Benoît HAVET, avocat,
allée de Clerlande 3
1340 Ottignies-Louvain-la-Neuve,

contre :

la commune de Lasne,

ayant élu domicile chez
M^{es} Tangui VANDENPUT et
Valérie ÉLOY, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par pli recommandé à la poste le 10 décembre 2015, Hervé VANDEN WAEYENBERG et Fabienne PEETERBROECK sollicitent l'annulation de "la décision du Collège communal de Lasne du 14 septembre 2015 refusant l'octroi d'un numéro de police supplémentaire pour un second logement dans un bâtiment existant sis chaussée de Louvain, 542 à 1380 Lasne et cadastré 4^{ème} division, section G, numéro 252 W".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

‡BHLRJFBFG-BDBGEFV‡

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 août 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 septembre 2017 à 10 heures.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

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

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

M^e Romain VINCENT, *loco* M^e Benoît HAVET, avocat, comparaisant pour la partie requérante et M^e Valérie ELOY, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Elisabeth WILLEMART, 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 24 juillet 2014, Madame Sarah YOUSOUF, jusqu'alors domiciliée à 1420 Braine-l'Alleud, Rue Saint Saëns 9, déclare auprès du service de la population de la partie adverse fixer sa résidence principale à 1380 Lasne, Chaussée de Louvain 542A.

À la suite de cette déclaration, une enquête sur la réalité de la résidence

visée à l'article 7, § 5, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers est menée par la police locale. Il est constaté que Madame Sarah YOUSOUF a bien transféré sa résidence principale Chaussée de Louvain n° 542, mais que le n° 542A n'existe pas.

2. Le 14 août 2014, à la suite d'une demande du bailleur de Madame YOUSOUF, soit le premier requérant, le service de la population de la partie adverse adresse à ce dernier le courriel suivant :

" Bonjour, Nous pouvons inscrire Madame Yousouf au 542 Chaussée de Louvain, mais pas au 542A, car suite à votre mail, nous avons vérifié dans l'historique du registre national, il n'y a jamais eu 2 familles/ménages différents dans cette habitation. Après consultation du Service Urbanisme, il apparaît que vous n'avez pas introduit de demande de permis après 1994, pour avoir un second logement. Dans ces conditions, nous ne pouvons octroyer un second numéro de maison à cette adresse. Nous allons donc inscrire madame Yousouf au 542 Chaussée de Louvain, comme le préconise le rapport de police en date du 06/08/2014".

3. Les 15 et 19 août 2014, le premier requérant fait suite à cette réponse en communiquant, toujours par courriel, les éléments suivants :

" [...] A propos du logement de l'ouvrier agricole, ma mère maintient son point de vue tout en précisant que c'étaient souvent de jeunes hommes d'origine flamandaise. Vu la barrière de la langue et la distance à pied de la maison communale, j'imagine donc qu'ils n'ont jamais effectué de démarche administrative. [...]. Dernier argument historique avancé par ma mère: quand ma mère a rencontré feu mon père en 1970, celui-ci est venu s'installer à la ferme qui était forcément occupée par ses beaux-parents dont il a repris l'exploitation agricole en 1970. Vu la surveillance constante nécessitée par la présence de nombreux animaux, ceux-ci ont cohabité le temps nécessaire que mon grand-père fasse construire une autre habitation cinquante mètres plus loin i.e. le n° 550. Vous devez donc trouver au registre national, entre 1970 et 1972, trace de la coexistence de deux ménages distincts et de l'inscription de 4 personnes, voire 5, puisque je suis né entretemps. Bref, tout ceci devrait suffire à vous convaincre de l'existence de deux logements *in illo tempore*, ce qui est très courant dans le milieu agricole où les générations ont l'habitude de se superposer. [...]"

4. Le 28 janvier 2015, le premier requérant revient sur l'attribution du numéro 542A de la chaussée de Louvain auprès du service de la population de la partie adverse, auquel il demande "de revoir sa position" et qu'il met en demeure.

5. Le 14 septembre 2015, le collège communal de la partie adverse "décide à la majorité d'imposer à Monsieur Van den Wayenberg l'introduction d'une demande de régularisation auprès du service Urbanisme".

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est libellé comme suit :

" LE COLLÈGE, Population – Urbanisme – Attribution de numéro de police – Chaussée de Louvain – Problème Second logement – Décision.

Considérant que Monsieur Van den Wayenberg, propriétaire du 542 Chaussée de Louvain, désire obtenir un numéro de police supplémentaire pour le deuxième logement situé au 542. Considérant cependant qu'un rapport de police daté du 5/08/2014, suite à une demande d'inscription de Madame Youssouf, fait état que le n° 542/A n'existe pas et qu'il faut que Monsieur Van den Wayenberg régularise la situation ; que celui-ci a, de ce fait, introduit une demande d'attribution de numéro de maison en date du 14/08/2014, qui lui a été refusée au motif qu'il n'y a ni permis, ni preuve dans l'historique du registre national qu'il y aurait eu 2 ménages différents à cette adresse. Considérant que Monsieur Vanden Wayenberg nous a renvoyé un mail en janvier 2015 afin de demander qu'on réexamine sa demande.

DECIDE à la majorité d'imposer à Monsieur Van den Wayenberg l'introduction d'une demande de régularisation auprès du service Urbanisme".

Dans leur requête en annulation, les parties requérantes affirment, sans être contredites par la suite, qu'elles n'ont reçu notification de cette décision qu'en date du 12 octobre 2015.

6. Le 7 octobre 2015, le premier requérant met en demeure le collège communal de la partie adverse de respecter les ménages de ses deux locataires, Madame Fabienne PEETERBROECK, seconde partie requérante, et Madame Sarah YOUSOUF, et ce "en les domiciliant à des adresses distinctes afin de garantir leur intimité".

7. Le 12 octobre 2015, la partie adverse accuse réception de la demande de réexamen du premier requérant, l'informe "que le Collège a décidé de refuser l'octroi d'un numéro" et lui transmet "copie de la délibération du Collège du 14 septembre 2015 dans laquelle se trouve explicité le motif de refus".

8. Le 13 octobre 2015, la partie adverse adresse encore au premier requérant le courrier suivant, en réponse à son courrier du 7 octobre 2015 :

" [...] Nous accusons bonne réception de votre courrier du 7 octobre 2015 [...]. Selon les instructions générales concernant la tenue des registres de la population émanant du SPF Intérieur, nous avons respecté notre obligation d'inscription à titre de résidence principale, de Madame Youssouf. Cependant, nous ne pouvons accéder à votre demande d'attribution d'un second numéro de police car des législations et réglementations particulières en matière d'urbanisme ne sont pas respectées.

Nous vous confirmons la décision prise par le Collège communal, en date du 14 septembre 2015, de vous imposer l'introduction d'une demande de régularisation auprès du Service Urbanisme.

Cette décision découle du fait que vous n'avez fourni aucune preuve qu'il existait plusieurs ménages distincts avant l'entrée en vigueur du décret du 14/07/1994, modifiant l'article 192-6° et complétant l'article 194 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, ni permis autorisant la création d'un second logement. [...]"

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse observe, dans son mémoire en réponse, que les parties requérantes excipent de leur droit à la vie privée garanti par les articles 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1^{er} du Premier protocole additionnel à cette convention, et ce pour invoquer l'obligation pour les autorités communales de délivrer deux numéros de police distincts pour une même maison. Elle soutient que dans ces circonstances, l'objet réel du recours porte sur la reconnaissance d'un droit subjectif et/ou d'un droit acquis dont la contestation relève de la compétence exclusive des cours et tribunaux.

Sous leur réplique consacrée à leur second moyen, les parties requérantes observent que le Conseil d'État a estimé à plusieurs reprises recevable le moyen pris de la violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que le Conseil d'État relève par ailleurs que "la «loi» au sens de l'article 8 de la [Convention] ne doit pas s'entendre seulement d'un acte des assemblées parlementaires mais aussi de tout acte ayant une valeur normative pris par une autorité mettant en œuvre les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi ou en vertu de celle-ci". Elles en concluent que le Conseil d'État est compétent pour connaître des violations à l'article 8 de cette Convention.

IV.2. Appréciation

Une requête portée devant le Conseil d'État, contre un acte individuel, n'a pour objet véritable et direct une contestation ayant pour objet un droit subjectif qu'autant que soient cumulativement réunies deux conditions. En premier lieu, il faut que l'acte attaqué consiste dans le refus d'une autorité administrative d'exécuter une obligation correspondant à un droit subjectif dont le requérant se prétend titulaire. Cette condition n'est remplie que dans la seule hypothèse où la compétence de l'administration est entièrement liée par la réglementation qui octroie un droit subjectif au requérant. En second lieu, il convient de prendre en considération le motif d'annulation invoqué, en ce que le Conseil d'État n'est incompétent que dans les cas

où, en raison du moyen invoqué, il ne pourrait statuer sur la légalité de l'acte attaqué sans nécessairement statuer sur l'existence ou l'étendue d'un droit subjectif.

En l'espèce, il n'est pas établi que la compétence de la partie adverse serait entièrement liée dans le cas d'espèce. À cet égard, il convient de souligner que l'inscription de personnes aux registres de la population, telle qu'elle a effectivement été acceptée en l'espèce pour Madame YOUSSEF, tend uniquement à définir, sur la base d'une appréciation objective de divers éléments de fait, le lieu où elles ont leur résidence réelle et librement choisie. Il ressort par ailleurs de la jurisprudence qu'une résidence permanente en infraction aux règles d'urbanisme ne s'oppose pas à une inscription, le cas échéant provisoire, aux registres de la population, mais également que cette dernière n'emporte pas pour autant régularisation de la situation infractionnelle ni ne peut inciter quiconque à agir en infraction. Il ne peut donc être considéré dans le cas d'espèce que la décision attaquée consisterait dans le refus de la partie adverse d'exécuter une obligation qui résulterait d'une compétence entièrement liée dans son chef.

Par ailleurs, les deux moyens soulevés par les parties requérantes ne portent pas exclusivement sur le droit à la vie privée tel qu'il serait garanti par les articles 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales et 1^{er} de son Premier protocole additionnel, mais également sur une violation par la partie adverse de son obligation de motivation, tant formelle que matérielle, du principe de bonne administration, ainsi que de la commission par celle-ci d'une erreur manifeste d'appréciation.

Dans ces conditions, il ne peut être considéré que le recours, dans son ensemble, ne serait, de plein droit, pas de la compétence du Conseil d'État. Autre chose est de voir si, dans la manière dont les parties requérantes développent l'un ou l'autre de leurs moyens, ceci ne doit pas conduire à déclarer le moyen irrecevable, du fait que son examen par le Conseil d'État amènerait indubitablement ce dernier à se prononcer sur l'existence d'un droit subjectif dont les parties requérantes se réclament, à tort ou à raison, titulaires. Un tel examen est cependant lié à l'examen au fond de la requête, en ses divers moyens.

Le déclinatoire de compétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours, tel que soulevé par la partie adverse, doit, en conséquence, être rejeté.

V. Recevabilité du recours ratione materie

V.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que la décision du collège communal de Lasne du 14 septembre 2015, telle que refusant l'attribution d'un second numéro de police pour le bien sis chaussée de Louvain 542, constitue une confirmation de la décision antérieure du 14 août 2014 notifiée le jour même au premier requérant et n'est de ce fait pas susceptible d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État. Elle estime qu'il est de jurisprudence constante que la décision confirmative, à l'appui de laquelle l'autorité se borne à rappeler les termes d'une décision antérieure, ne fait pas par elle-même grief et ne pourrait de ce fait être annulée par le Conseil d'État. Elle estime qu'il résulte d'une lecture combinée des décisions de la partie adverse des 14 août 2014 et 14 septembre 2015 que celles-ci présentent une identité d'objet et de motifs, en sorte que la décision ultérieure du 14 septembre 2015 est confirmative de la décision antérieure du 14 août 2014. Pour la partie adverse, cette dernière décision est, en conséquence, la seule susceptible de causer grief, alors qu'à l'appui de cette décision, la partie adverse n'ajoute ni ne soustrait aucun élément par référence à la décision du 14 août 2014. La partie adverse observe encore que l'acte entrepris résulte non de la demande initiale du premier requérant du 14 août 2014, mais de sa demande de réexamen du 28 janvier 2015.

Dans leur mémoire en réplique, les requérantes font valoir que la décision du 14 août 2014 est un courriel qui émane du service population de la commune de Lasne et non une décision du collège communal de la même commune. Or, le service population d'une commune ne peut être qualifié d'autorité administrative en ce sens qu'il n'est pas un organe communal et qu'il ne dispose pas de la faculté d'exercer l'*imperium*. Dès lors, la décision attaquant doit être adoptée par un organe légalement compétent de sorte que le courriel du 14 août 2014 ne peut être qualifié d'acte administratif et que ce courriel ne peut par conséquent pas faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. C'est la raison pour laquelle l'acte attaqué en l'espèce ne peut être considéré comme acte confirmatif de ce courriel.

Dans leur dernier mémoire, les requérants réitèrent l'argumentation développée dans leur mémoire en réplique.

Pour la partie adverse, il apparaît à suffisance des motifs de l'acte entrepris que ceux-ci constituent une répétition des motifs du courriel du 14 août 2014 et que,

force est d'admettre que l'acte attaqué n'ajoute rien ni ne soustrait aucun élément par référence à ce courriel. La partie adverse en conclut, dans ces circonstances, que l'acte attaqué ne constitue que la confirmation du courriel du 14 août 2014, en ce que ces deux décisions présentent une identité d'objet et de motifs. Elle considère également que la circonstance, invoquée par les parties requérantes, selon laquelle la décision initiale du 14 août 2014 aurait été adoptée illégalement par le service de la population de la partie adverse et serait, de ce fait, inattaquable devant le Conseil d'État, n'est pas de nature à énerver ce constat. En effet, la circonstance que le service de la population n'aurait éventuellement pas été compétent pour prendre la décision du 14 août 2014 pourrait, le cas échéant, entraîner sa suspension ou son annulation, mais n'en modifie pas la nature. Or, cette décision du 14 août 2014 étant une décision individuelle devenue définitive, elle n'est, de ce fait, pas susceptible d'un constat d'illégalité par voie incidente, étant donné que les requérantes n'ont pas jugé utile d'introduire un recours à son encontre, alors même que ladite décision leur était bien connue. La partie adverse en conclut que les griefs énoncés par les requérantes à l'appui de leur dernier mémoire relatifs à la décision initiale de la partie adverse du 14 août 2014 sont dès lors inopérants à démontrer la recevabilité du présent recours dirigé contre la décision du collège communal de la partie adverse du 14 septembre 2015.

V.2. Appréciation

Il est avéré que, par un courriel du 14 août 2014, le service de la population de la partie adverse a répondu au premier requérant qu'il ne pouvait être donné suite à sa demande adressée en ce sens par le premier requérant. Il n'est de même pas contestable, qu'en réponse à une nouvelle demande adressée en ce sens par le premier requérant le 28 janvier 2015 demandant à la partie adverse de revoir sa décision, le collège communal de la partie adverse a, cette fois, répondu, par un courriel du 14 septembre 2015 que la demande d'attribution d'un numéro de maison, sollicité en date du 14 août 2014 avait été précédemment refusée et qu'il était décidé, à la suite de demande de réexamen, qu'une nouvelle demande de régularisation devait être introduite auprès du service urbanisme.

Outre que, par sa décision du 14 septembre 2015, le collège communal de la partie adverse n'a pas simplement confirmé une décision qu'il aurait lui-même prise précédemment, il convient de relever que le collège communal, en se référant à un rapport de police daté du 5 août 2014, dont il n'a pas été fait expressément mention dans le courriel du 14 août 2014, de même qu'à une demande de la première requérante du 14 août 2014 par laquelle cette dernière sollicite une régularisation de sa situation, laquelle lui a été refusée, s'est expressément référé à des éléments qui ne

figurent pas dans le courriel du 14 août 2014, ce qui permet de considérer que le collège communal a, tout en état de cause, bien procédé à un nouvel examen des circonstances concrètes du cas d'espèce, et ce avant de prendre sa décision du 14 septembre 2015.

Il s'ensuit que la décision du collège communal de la partie adverse du 14 septembre 2015 ne peut être considérée comme une décision purement confirmative du courriel du 14 août 2014.

Sur ce point, le recours est, en conséquence, recevable, en ce qu'il est dirigé contre cette décision du 14 septembre 2015.

VI. Recevabilité du recours ratione personae

VI.1. Thèses des parties

La partie adverse fait valoir que l'acte entrepris ne concerne pas la seconde partie requérante et ne lui cause aucun préjudice de sorte qu'elle n'est pas recevable à introduire le présent recours. En effet, la demande d'attribution d'un numéro de police pour un second logement ne concerne pas le logement de la seconde partie requérante, mais celui de Madame Youssouf.

Les parties requérantes répliquent que la seconde partie requérante est locataire d'un des deux appartements situés dans le bien pour lequel un second numéro de police était sollicité. Elle reçoit dès lors du courrier qui ne lui est pas destiné, dont des mises en demeure en raison de ce que son appartement est numéroté de la même manière que celui de l'occupant de l'autre appartement.

VI.2. Appréciation

Du fait de l'absence de reconnaissance de l'existence de deux logements (administrativement) distincts dans le bâtiment sis à Lasne, Chaussée de Louvain 542, la seconde partie adverse, première personne domiciliée à cette adresse, se retrouve domiciliée à la même adresse, et donc reprise sur la même composition de ménage, qu'une seconde personne dont tout indique qu'elle lui est étrangère. À ce titre déjà il peut être admis que la seconde partie requérante présente un intérêt suffisant au recours, sa situation étant susceptible d'être affectée par la situation ainsi dénoncée.

L'exception soulevée par la partie adverse doit par conséquent être rejetée.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

Les parties requérantes soulèvent un premier moyen, "pris de la violation des articles 1^{er} et 84 du CWATUP, des articles 41 et 192, 6°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine [CWATUP], des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de motivation interne de l'acte, de la violation du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de la séparation des polices administratives, du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs". Elles soutiennent qu'aucun permis n'était nécessaire lors de la création du second logement dans le bien en question et pour lequel le refus de numéro de police a été délivré, et ce en raison du fait que ledit logement existait avant l'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6°, et complétant l'article 194 du CWATUP, à savoir avant le 20 août 1994. Sous une série de considérations en droit, elles font valoir ce qui suit : "Le bien sur lequel la première requérante possède un droit d'emphytéose concédé par sa mère a été occupé par deux ménages, chacun dans un logement distinct au sein de celui-ci. La construction du bâtiment s'est déroulée au XIX^{ème} siècle. Les parents et les grands-parents de la première requérante ont cohabité dans le bâtiment dont question jusqu'en 1972, date à laquelle ces derniers ont intégré une nouvelle habitation. Les parents de la première requérante détenant une exploitation agricole, le second logement a été occupé par des étudiants ainsi que des stagiaires, sans qu'ils y soient nécessairement domiciliés. En 1988, la première requérante a intégré ledit second logement lorsqu'il entama ses études universitaires. Elle y habita jusqu'en 2001. Le bâtiment compte dès lors bien deux logements depuis 1970, et ce sans interruption. Partant, il n'était pas nécessaire de disposer d'un permis d'urbanisme pour la création de logement dans un bâtiment existant. La situation ne doit donc pas être régularisée comme l'indique la partie adverse dans l'acte attaqué. Aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes conditions n'aurait commis une telle erreur. Il s'agit bel et bien d'une erreur manifeste d'appréciation. A plusieurs reprises, le requérant a sollicité que le collège communal lui communique la liste des personnes qui ont été domiciliées dans le bien en question à partir de 1970 jusqu'à aujourd'hui et notamment en 1971. A l'époque deux ménages, l'un de 2 personnes, l'autre de 3 personnes y étaient domiciliés. La partie adverse a toujours refusé de communiquer

ces documents. Il serait opportun que celle-ci communique ces informations qui sont en sa possession, lesquelles démontreront l'existence des différents logements dans le bien à partir de 1970. L'acte attaqué est dès lors illégal".

La partie adverse répond qu'à défaut pour les parties requérantes d'apporter la preuve de l'existence de ce second logement dès 1970, la réglementation applicable à la demande d'attribution d'un second numéro de police pour un bien existant est celle en vigueur à la date d'introduction de cette demande. À cet égard, les parties requérantes ne peuvent faire reposer la charge de la preuve sur la partie adverse. La partie adverse produit par ailleurs dans son dossier administratif la liste d'occupation du bien litigieux et observe qu'à sa lecture, force est de constater que ce bien n'a jamais été occupé que par un seul ménage, contrairement aux allégations répétées des parties requérantes. Le premier moyen manque dès lors en fait.

Les parties requérantes répliquent que, dès lors que deux ménages étaient domiciliés dans les lieux en 1971, la thèse de la partie adverse selon laquelle il n'est pas démontré que deux ménages existaient en 1971 et que, partant, la réglementation applicable en matière d'urbanisme est celle en vigueur au jour de la demande ayant donné lieu à l'acte attaqué, ne peut être accueillie. Elles ajoutent que cette question relève de la police de l'urbanisme et est dès lors étrangère à la police du logement applicable en l'espèce. Elles concluent que ce motif est partant erroné en droit et en fait. En outre, la motivation de l'acte est particulièrement lacunaire dès lors, qu'outre ce motif erroné, il n'existe aucun autre motif de refus.

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes maintiennent que le bien en question compte bien deux logements depuis 1970, et ce sans interruption: "Comme le démontre la liste des occupants avec historique déposée par la partie adverse, le père du premier requérant s'est installé dans le second logement avec la mère de celui-ci en 1970. Il s'est en effet domicilié à l'adresse dudit bien le 5 juin 1970. A l'époque, s'agissant d'une même famille, un second numéro de police n'avait pas été sollicité. Toutefois, le second logement existe bel et bien depuis cette époque. En 1972, les parents du premier requérant ont quitté le second logement pour intégrer une nouvelle habitation. Le second logement a ensuite été occupé par des étudiants et des stagiaires qui n'ont pas accompli les formalités relatives à la domiciliation. Le premier requérant a par la suite occupé le second logement à partir de 1988 jusqu'en 2001. Le premier logement était, lui, occupé par sa mère. Comme le prouve les deux images [reproduites par les requérants], les logements disposent chacun d'une entrée séparée. Il existe donc bel et bien deux logements dans le bien dont question depuis 1970. Aucun permis d'urbanisme n'était donc nécessaire". Rappelant par ailleurs

qu'aucun permis d'urbanisme ne devait être sollicité pour la création d'un nouveau logement dans le bien considéré, et ce du fait même que ce bien compte deux logements depuis 1970, les parties requérantes considèrent que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation, du fait qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes conditions n'aurait invoqué ce motif de refus. Partant, un second numéro de police devait être accordé aux parties requérantes et l'acte attaqué est dès lors illégal.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse rétorque ce qui suit:

- " 1. A défaut pour les parties requérantes d'apporter la preuve de l'existence d'un second logement dès 1970, la réglementation applicable à la demande d'attribution d'un second numéro de police pour un bien existant est celle en vigueur à la date d'introduction de cette demande. Les parties requérantes ne peuvent à cet égard faire reposer la charge de la preuve sur la partie adverse.
2. Contrairement aux allégations des requérants, la liste d'occupation du bien litigieux produite par la partie adverse, à l'appui de son mémoire en réponse, atteste que le bien litigieux n'a jamais été occupé que par un seul ménage. La circonstance que des personnes étrangères à la famille du premier requérant - des étudiants ou des stagiaires - y aient résidé n'est pas de nature à attester de l'existence de plusieurs ménages ou de logements distincts. Il ne suffit pas, comme semblent le penser les parties requérantes, d'énoncer que des familles ou personnes étrangères entre elles coexistaient dans le bien litigieux pour démontrer l'existence de deux logements effectivement distincts et exiger, de ce fait, deux numéros de police distincts.
3. Les photographies produites par les requérants ne sont pas de nature à démontrer davantage l'existence de deux habitations séparées. Votre conseil constatera ainsi que ces photographies, non datées, ne permettent ni d'identifier le bien litigieux, ni de constater que les deux portes y représentées appartiennent au même immeuble mais encore ne démontrent pas que les deux portes représentées constitueraient deux portes d'entrée distinctes, donnant sur des logements distincts. Ainsi votre conseil constatera que la seconde photographie représente une porte vitrée, sans boîte aux lettres ni sonnette, pourtant caractéristiques essentielles d'une porte d'entrée, mais y est encore accompagnée d'un tuyau d'arrosage et d'une table de jardin et semble, de ce fait, représenter davantage une porte arrière donnant sur le jardin qu'une porte d'entrée... Pour le surplus, la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse ainsi qu'au rapport de l'auditorat. Pour les raisons qui précèdent, le premier moyen manque dès lors en fait".

VII.2. Appréciation

L'autorité communale dispose d'un pouvoir d'appréciation dans la décision d'attribuer ou non un nouveau numéro pour une même habitation, étant entendu que l'inscription aux registres de la population n'emporte que la constatation d'une situation de fait, en l'occurrence l'endroit où une personne établit effectivement sa résidence principale, sans préjudice d'une éventuelle contrariété aux règles urbanistiques.

En l'espèce, les services de la partie adverse ont estimé que l'habitation pour laquelle un nouveau numéro a été sollicité avait jusqu'alors toujours été considérée comme une habitation unifamiliale, et ce en se fondant sur la double circonstance qu'il n'y avait ni preuve de l'existence d'un permis d'urbanisme relatif au second logement ni preuve, dans l'historique du registre national, de ce qu'il y aurait eu deux ménages différents à cette adresse.

Les parties requérantes font, pour leur part, valoir qu'il y avait bien deux ménages et, donc, deux logements, et ce depuis 1970.

À ce sujet, il convient cependant d'observer tout d'abord que le fait que plusieurs ménages s'établissent dans un immeuble n'emporte pas *de facto* l'existence de plusieurs logements dans cet immeuble, *a fortiori* réalisés conformément aux règles d'urbanisme.

Par ailleurs, l'historique des occupants du 542 chaussée de Louvain à Lasne établit tout au plus qu'à un moment donné, plusieurs membres de la même famille ont été domiciliés à la même adresse. Cela n'emporte cependant ni en fait ni en droit la démonstration de l'existence de deux logements effectivement distincts et régulièrement établis depuis une date antérieure à celle de l'obligation de solliciter un permis d'urbanisme pour la création d'un nouveau logement dans une construction existante (en l'occurrence, la réorganisation d'une habitation unifamiliale en deux logements ou plus) ni que, lors de la création de ces logements distincts, aucun travail nécessitant en soi l'octroi d'un permis n'a été réalisé. En premier lieu, la cohabitation de plusieurs personnes, mêmes étrangères, n'est pas interdite. Le cas échéant, chacune apparaît alors sur la même composition de ménage et l'absence de liens entre elles ne suffit pas à démontrer l'existence de ménages distincts au sein d'un seul et même logement non administrativement ou légalement autorisé. Le premier requérant argue lui-même du fait qu'il n'est pas rare dans le milieu agricole que plusieurs membres d'une même famille cohabitent en vue de l'exploitation de leurs installations agricoles. Cela ne suffit cependant pas à démontrer l'existence de plusieurs logements admissibles en droit. En deuxième lieu, il ne peut qu'être constaté qu'aucun nouveau numéro n'avait été sollicité pour l'immeuble concerné avant 2014. Enfin, et comme la fait valoir la partie adverse, les deux photos que produisent les requérantes à l'appui de dernier mémoire, outre qu'il n'est pas établi qu'elles auraient été communiquées à la partie adverse avant même que celle-ci ne prenne la décision attaquée, ne sont de toute évidence pas non plus de nature à établir le bien-fondé de la thèse soutenue par les parties requérantes. En effet, rien n'indique que les deux portes qui figurent sur ces deux photos se rapporteraient bien à deux habitations séparées dans un même

immeuble, constituant de ce fait deux portes d'entrée distinctes donnant sur des logements distincts. La seconde porte, présentée comme étant une porte d'entrée distincte, est en effet une porte vitrée, sans boîte aux lettres ni sonnette, à proximité de laquelle figurent des prises électriques extérieures, un tuyau d'arrosage accroché au mur, de même que des éléments d'un ensemble de jardin en teck. Cette seule photo ne suffit donc pas, comme l'observe la partie adverse, à établir l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans son chef dans sa décision de considérer que l'existence de deux logements distincts n'est pas établie.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de considérer qu'il n'apparaît pas que l'autorité communale, dans le cadre de la mise en œuvre de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant à l'attribution d'un nouveau numéro à une habitation, *a fortiori* d'un numéro complémentaire pour une habitation existante n'ayant de longue date comporté qu'un seul numéro et pour laquelle rien n'indique qu'elle ait été considérée comme comportant des ménages ou logements distincts précédemment – ni même qu'une demande aurait été introduite en ce sens par le passé, alors même qu'il est prétendu que deux "ménages" issus d'une même famille occupaient ce bien –, aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en s'appuyant sur les constatations de ses services et sur l'absence d'information urbanistique établissant effectivement l'existence de deux logements distincts à l'adresse concernée, pour refuser d'octroyer un numéro de police supplémentaire pour un second logement qui existerait dans l'immeuble considéré.

Le premier moyen des parties requérantes n'est, en conséquence, pas fondé.

VIII. Second moyen

VIII.1. Thèses des parties

Les parties requérantes soulèvent un second moyen, "pris de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de motivation interne de l'acte, de la violation du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité, ainsi que de l'absence, de

l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs". Sous une série de considérations en droit, sous lesquelles elles exposent notamment que le domicile est défini comme le lieu où une personne réside de façon permanente ou avec lequel elle a des liens suffisants et continus et que le domicile implique que le logement puisse être indépendant, elles développent leur moyen comme suit :

" En l'espèce, l'autorité communale viole tant de l'article 8 de la C.E.D.H. que de l'article 1^{er} du premier protocole de ladite convention lorsque l'autorité communale refuse d'inscrire deux personnes ne disposant d'aucuns liens à deux adresses différentes. En effet, en l'espèce, les deux personnes concernées sont domiciliées à la même adresse, alors que celles-ci habitent dans des appartements différents, ce qui engendre des conséquences fiscales néfastes non négligeables à ces dernières (réception du courrier personnel l'une de l'autre en fonction de la présence de l'une ou de l'autre lors du passage du facteur, mises en demeure, visite d'huissiers...), ce qui manifestement contrevient aux dispositions reprises au moyen. En vue de respecter la vie privée des individus, l'autorité communale a l'obligation de délivrer deux numéros de police différents. Partant, le Collège communal de Lasne a violé le principe de bonne administration en refusant la délivrance d'un second numéro de police pour le bien concerné".

La partie adverse renvoie aux considérations qu'elle a consacrées à l'incompétence du Conseil d'État pour connaître des demandes relatives à la protection d'un droit subjectif. Au surplus, elle fait valoir que le premier requérant n'a pas intérêt au moyen pris des atteintes supposées à la vie privée et familiale de la seconde requérante, laquelle reste par ailleurs en défaut de démontrer *in concreto* en quoi l'acte entrepris porterait atteinte à sa vie privée et familiale. Enfin, elle soutient que les parties requérantes ne peuvent déduire de leur droit au respect de la vie privée et du domicile un droit de créer un logement où bon leur semble, et ce au mépris des polices administratives de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et du logement. Elle observe que le droit à la vie privée et au respect du domicile n'est pas un droit absolu ou intangible et qu'il peut y être dérogé pour des motifs d'intérêt public comme en l'espèce. Le moyen est, en conséquence, irrecevable et, à tout le moins, non fondé.

Quant à leur intérêt au moyen, les parties requérantes répliquent que le grief soulevé les a bel et bien privées d'une garantie. En effet, en ne respectant nullement le prescrit tant de l'article 8 de la Convention que de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention, la partie adverse décide de refuser la demande du premier requérant. *A contrario*, si la partie adverse avait pris en compte l'ensemble des normes hiérarchiquement supérieures, dont l'article 8 de la Convention, elle aurait délivré l'autorisation, à savoir l'inscription d'un nouveau numéro de police.

Quant au fond du moyen, les parties requérantes répliquent comme suit :

"Il ne s'agit pas comme le relève la partie adverse de tenter d'outrepasser l'obligation de disposer d'une autorisation pour la création de logements dans un bâtiment existant. En effet, les parties requérantes, conscientes des règles urbanistiques en vigueur en Région wallonne, tentent d'obtenir un nouveau numéro de police en vue de différencier deux logements et d'éviter toutes les conséquences néfastes liées à la domiciliation de plusieurs personnes étrangères l'une de l'autre à la même adresse. La deuxième partie requérante a construit sa vie familiale, sociale et professionnelle dans les lieux dont question. L'acte attaqué constitue une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'une autre autorité placée dans les mêmes conditions aurait statué différemment. Dans ce cadre, l'obligation active de la partie adverse est bien de délivrer un nouveau numéro de police pour le bien concerné. Si la partie adverse décide de refuser l'autorisation, elle se doit d'en développer les raisons. Toutefois, à cet égard, l'acte attaqué n'est pas motivé adéquatement. En effet, le respect des biens, du domicile et de la correspondance implique le respect du logement de l'individu. Dans ce cadre, le collège communal contrevient à l'article 8 de la C.E.D.H. et à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la C.E.D.H. en justifiant son refus par le biais de la police de l'urbanisme. Effectivement, le principe général est l'autonomie des polices du logement et de l'urbanisme. Votre Conseil énonce, dans son arrêt de principe *Iserentant*, que «la police administrative spéciale du logement et la police administrative de l'urbanisme sont distinctes et le principe de l'indépendance des polices s'oppose à ce qu'une autorisation prévue par une police soit refusée pour la raison que le demandeur n'aurait pas obtenu l'autorisation requise en vertu d'une autre police». Par conséquent, le Collège communal a commis une erreur manifeste d'appréciation, a violé le principe selon lequel tout acte administratif doit être motivé adéquatement ainsi que le principe de bonne administration en refusant la délivrance d'un second numéro de police pour le bien concerné".

Dans les derniers mémoires tant les parties requérantes que la partie adverse se réfèrent à leurs précédents écrits de procédure.

VIII.2. Appréciation

Dans la mesure où, dans les développements de leur moyen, les parties requérantes invoquent, dans le chef de la partie adverse, une obligation de délivrer deux numéros de police différents, et ce sous peine de violer leur droit subjectif au respect de leur vie privée, il y a lieu de conclure à l'incompétence du Conseil d'État pour connaître d'un tel moyen.

À supposer même qu'il y aurait lieu d'interpréter de manière souple les arguments ainsi développés par les parties requérantes à l'appui de ce moyen, il conviendrait en tout de cause d'observer ce qui suit.

Le postulat des parties requérantes apparaît en tout état de cause erroné, ou à tout le moins incomplet. La partie adverse n'a en effet pas refusé d'inscrire à des adresses différentes des personnes ayant établi leur résidence principale à des adresses effectivement différentes. En l'occurrence, la partie adverse a simplement constaté que les personnes concernées avaient établi leur résidence principale en un immeuble existant comportant un seul numéro de rue, ce que ne contestent d'ailleurs pas les parties requérantes. Du fait de cet établissement, les parties requérantes déduisent le droit à l'attribution d'un nouveau numéro de rue. Au niveau urbanistique, il ressort cependant de l'examen du premier moyen que rien n'établit que deux logements effectivement distincts et régulièrement autorisés existeraient à cette adresse. A suivre les parties requérantes, dès lors que des personnes ne présentant aucun lien entre elles établiraient leur résidence principale à une même adresse, il y aurait automatiquement lieu de constater qu'existent en réalité à cette adresse autant de logements qu'il y a de personnes étrangères les unes aux autres. Telle n'est assurément pas la portée des dispositions invoquées au moyen. Au contraire, il a déjà été rappelé ci-avant que, si l'autorité communale a l'obligation d'inscrire aux registres de la population, le cas échéant provisoirement, une personne au lieu où elle a effectivement établi sa résidence principale, cela ne signifie cependant aucunement *de facto* que la situation urbanistique de cette résidence principale est régulière, ni que le nombre de personnes ainsi inscrites permet de déduire le nombre de logements effectivement présents et admissibles en droit. Enfin, sur l'indépendance des polices dont se prévalent les parties requérantes pour la première fois dans leur mémoire en réplique, outre que l'argument est tardif, il est permis de s'interroger quant à la légitimité de l'intérêt des parties à ce grief. Il est en tout état de cause renvoyé sur ce point à l'examen du premier moyen.

Le deuxième moyen des parties requérantes n'est, en conséquence, pas fondé.

IX. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite la condamnation des parties requérantes au versement d'une indemnité de procédure fixée à son montant de base, soit 700 euros.

La partie adverse obtenant gain de cause, il y a lieu de faire droit à cette demande, le rejet de la requête justifiant par ailleurs que les autres dépens soient également supportés par les parties requérantes.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse,
à charge des parties requérantes à concurrence de 350 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à
charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.jjm

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

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

Président,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Jacques JAUMOTTE.