

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**LE PRÉSIDENT DE LA XV<sup>e</sup> CHAMBRE**  
**A R R Ê T**

n° 258.889 du 22 février 2024

A. 239.608/XV-5524

En cause :

1. **L'ASSOCIATION DES COPROPRIÉTAIRES DE  
LA RÉSIDENCE LA BUTTE AU BOIS 1-2-3,**
2. **B.C.,**
3. **B.R.,**

ayant tous élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Matthieu GUIOT et  
Kyann GOOSSENS, avocats,  
chaussée de Louvain 431-F  
1380 Lasne,

contre :

**la Région de Bruxelles-Capitale,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Lara THOMMES et  
Frederic DE MUYNCK, avocats,  
galerie du Roi 30  
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société anonyme IMMO HANKAR,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Philippe COENRAETS, Ilias NAJEM et  
Ludovic BURNON, avocats,  
boulevard de la Cambre 36  
1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 19 juillet 2023, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du fonctionnaire délégué du 9 mai 2023 octroyant à la SA Immo Hankar un permis d'urbanisme ayant pour objet de démolir les constructions existantes et abattre les arbres sur le site afin de construire un ensemble multifonctionnel composé d'un premier bâtiment comprenant un rez-de-chaussée commercial, des

petites surfaces de bureau, 5 logements collectifs et 3 appartements ; d'un second bâtiment regroupant 50 appartements ainsi qu'un parking commun aménagé en sous-sol (comprenant 133 emplacements pour voitures et 249 emplacements pour vélos), sur un bien sis Chaussée de Wavre n° 1799 - 1801 - 1803 – 1805 à 1160 Auderghem » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

## *II. Procédure*

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 11 août 2023, la SA Immo Hankar demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 6 novembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 5 décembre 2023 et le rapport leur a été notifié.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Kyann Goossens, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Frédéric De Muynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M<sup>es</sup> Philippe Coenraets et Ilias Najem, avocats, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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 12 mars 2021, la SA Immo Hankar introduit auprès de l'administration régionale une demande de permis d'urbanisme pour un bien sis à 1160 Auderghem, chaussée de Wavre, 1799 à 1805, visant à démolir deux entrepôts existants et à construire 3 immeubles comportant :

- 133 emplacements de stationnement en sous-sol et 249 emplacements pour vélos ;
- un magasin de type « grande surface » ;
- une crèche ;
- un espace de bureaux modulables ;
- 60 appartements ;
- 6 maisons bi-familiales ;
- 9 logements collectifs.

En raison du caractère mixte du projet, une demande de permis d'environnement est introduite le même jour.

2. Le 4 mai 2021, l'administration régionale accuse réception d'un dossier incomplet.

3. Le 7 septembre 2021, la demanderesse de permis dépose les documents complémentaires.

4. Le 24 septembre 2021, l'administration régionale accuse réception du dossier complet.

5. Le 30 septembre 2021, Vivaqua émet un avis sur le projet.

6. Le 5 octobre 2021, la commission de sécurité ASTRID émet un avis favorable conditionnel.

7. Le 20 octobre 2021, Bruxelles Environnement émet un avis favorable conditionnel.

8. Le 26 octobre 2021, le SIAMU émet un avis favorable conditionnel.

9. Une enquête publique est organisée du 21 octobre au 19 novembre 2021 qui donne lieu à 71 réactions et à deux pétitions.

10. Le 2 décembre 2021, la commission de concertation émet un avis favorable conditionnel sur le projet.

11. Le 17 décembre 2021, la demanderesse indique au fonctionnaire délégué son intention de modifier les plans en application de l'article 177/1 du CoBAT.

12. Le 21 décembre 2021, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Auderghem émet un avis défavorable.

13. Le 21 avril 2022, la demanderesse dépose des plans modifiés prévoyant la suppression du bâtiment latéral comportant les 6 maisons bi-familiales, la suppression d'un appartement et de 4 logements collectifs.

14. Le projet modifié est soumis à une seconde enquête publique du 24 août au 22 septembre 2022 et donne lieu à 57 réactions.

15. Le 31 mai 2022, Vivaqua émet un avis sur la demande modifiée.

16. Le 1<sup>er</sup> juillet 2022, le SIAMU émet un avis sur la demande modifiée.

17. Le 27 octobre 2022, la commission de concertation émet un avis favorable unanime conditionnel sur le projet modifié.

18. Le 4 novembre 2022, le collège des bourgmestre et échevins émet également un avis favorable conditionnel.

19. Le 2 décembre 2022, la demanderesse de permis notifie au fonctionnaire délégué son intention de modifier une seconde fois son dossier en application de l'article 177/1 du CoBAT.

20. Le 20 février 2023, la demanderesse de permis dépose des documents modifiés en vue de réduire le nombre d'appartements de 59 à 53.

21. Le 21 mars 2023, l'administration régionale accuse réception du dossier modifié complet.

22. Le 5 avril 2023, le SIAMU émet un avis favorable conditionnel.

23. Le 11 avril 2023, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis dans lequel il se réfère à son avis précédent.

24. Le 19 avril 2023, Bruxelles Mobilité émet un avis favorable conditionnel.

25. Le 9 mai 2023, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Intervention*

En tant que bénéficiaire du permis attaqué, la SA Immo Hankar a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure. Il y a lieu d'accueillir sa requête en intervention.

#### *V. Débats succincts*

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que la première branche du troisième moyen est fondée.

#### *VI. Troisième moyen – première branche*

##### *VI.1. Thèses des parties*

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 126, § 11, du CoBAT, de l'article 8 du titre I<sup>er</sup> et des articles 6 et 7 du titre VIII du règlement régional d'urbanisme (RRU), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, l'insuffisance, l'inexactitude des motifs, de la contradiction entre les motifs, du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, les parties requérantes relèvent que l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du titre VIII du RRU définit le logement comme étant l'« ensemble de locaux, destinés à l'habitation et formant une unité de résidence » tandis que l'immeuble de logements collectifs est défini, par l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, comme étant l'« immeuble conçu pour le logement de plusieurs ménages qui partagent des locaux communs tels que dortoir, cuisine, réfectoire, salle de repos, etc ». Elles allèguent que si le projet est présenté comme comportant 58 logements, dont 5 sont qualifiés de « logements collectifs », ces derniers se présentent en réalité comme l'addition de plusieurs studios ou appartement d'une chambre, auxquels un espace commun a été ajouté. Elles soulignent que le logement collectif situé au 1<sup>er</sup> niveau du bâtiment avant est constitué de 6 studios et de 2 appartements 1 chambre, et que les 2 logements collectifs situés au niveau +2 et +3 sont composés chacun de 12 studios et de 3 appartements comprenant une chambre, auxquels s'ajoute une pièce polyvalente partagée. Elles ajoutent que chacun de ces studios ou appartements

comprend une cuisine, une salle d'eau et une ou deux pièces de vie, de sorte que chaque unité comprend donc toutes les fonctions de l'habitation et est autonome du reste du logement collectif, l'espace commun n'ayant pas d'utilité particulière pour la vie quotidienne. Elles relèvent que l'acte attaqué ne comprend aucune motivation particulière sur la question du nombre de logements, bien que la problématique a été soulevée par la première requérante dans le cadre des deux réclamations. Elles indiquent que si le bénéficiaire du permis d'urbanisme considère que la création d'un « co-living » n'implique pas la création de plusieurs logements, et qu'il fonde, dans sa demande de permis, sa position sur un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 17 décembre 2021, il en ressort toutefois que, parmi les éléments pris en compte par la Cour d'appel pour considérer qu'un « co-living » constituerait un seul logement, figurent une seule sonnette, une seule boîte aux lettres, une seule cuisine, et un seul salon. Elles estiment en revanche que les deux logements collectifs situés au niveau +4 peuvent être qualifiés de logements collectifs, s'agissant d'un appartement 4 chambres et d'un appartement 5 chambres. Il en résulte, selon elles, que « 45 logements » viennent s'ajouter aux 53 autres appartements, ce qui implique le projet prévoit au total 98 logements, et qu'il ne comporte, dès lors, pas le minimum d'un emplacement de parking par logement, puisqu'il ne prévoit que 71 emplacements de parking destinés aux logements. Elles en concluent que le projet déroge à l'article 6 du titre VIII du RRU sans qu'une dérogation n'ait été expressément accordée.

Elles ajoutent que l'acte attaqué ne comprend aucune motivation justifiant une éventuelle application de l'article 7 du titre VIII du RRU à tous les logements du bâtiment avant, alors que, selon la jurisprudence, la motivation de l'acte doit établir que les circonstances particulières du cas d'espèce permettent effectivement de s'écarter de la norme de principe édictée par l'article 6, 1°, du Titre VIII du RRU. Elles observent, enfin, que l'acte attaqué n'aborde pas la possibilité d'un report du stationnement en voirie, tout en faisant valoir que cette voirie est de toute façon déjà saturée.

Dans sa note d'observations, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du moyen en tant qu'il est pris de la violation du devoir de minutie qui n'est pas, en soi, une règle de droit positif, mais seulement une ligne de conduite à suivre en vue d'éviter de commettre des illégalités qui, elles, sont la violation de règles de droit.

Elle observe qu'en réalité, le projet comporte 133 emplacements de parking, dont 83 emplacements (et non 71) pour les logements, le solde des emplacements étant réparti comme suit : 45 emplacements pour le commerce et le

quartier, et 5 pour les bureaux, ainsi que cela ressort de l'addendum au rapport d'incidences. Elle estime que le projet comporte bien 58 logements et non 98, les 45 unités composant les 5 logements collectifs ne devant pas être comptabilisés à la place des 5 logements collectifs. Elle indique que la réglementation urbanistique bruxelloise ne définit pas la notion de « co-living » même si le Titre II du RRU aborde la notion d'hébergement collectif en excluant de son champ d'application « les maisons de repos, les établissements hôteliers et autres établissements d'hébergement collectif », cette exclusion étant justifiée comme suit : « Les maisons de repos, établissements hôteliers et autres établissements d'hébergement collectif sont exclus du champ d'application dans la mesure où ceux-ci, de par leur caractère collectif et/ou d'accueil temporaire, ne correspondent pas nécessairement à l'unité de résidence telle que visée par le présent titre et ne nécessitent dès lors pas l'ensemble des caractéristiques qu'il prescrit ». Elle expose que, comme le précise la note explicative initiale, la volonté sous-tendant le projet est de répondre à la demande d'un nouveau mode d'hébergement de type collectif composé d'unités de vie privatives associées à des espaces communs. Elle souligne que les espaces communs font au minimum 100 m<sup>2</sup> pour ce qui concerne 3 des 5 logements collectifs (grand espace communautaire composé d'un salon, d'une salle à manger et d'une petite kitchenette pour les 3 niveaux, le 1<sup>er</sup> niveau comprenant en outre un espace de 150 m<sup>2</sup> dédié au sport, à la buanderie et à la réception accessible par tous les logements collectifs). Elle soutient que la comparaison opérée par les parties requérantes entre ce type de logements et les parties communes d'un immeuble à appartements n'est guère pertinente puisque ces espaces ne sont pas des lieux de vie mais qu'ils assurent l'accessibilité aux différents logements d'un même immeuble (cage d'escalier, ascenseur, hall d'entrée, ...). Elle indique que la principale caractéristique du « co-living » est sa gestion par un opérateur spécialisé, lequel offre différents services (maintenance, nettoyage, réparation, ...), élément qui n'existe pas dans les immeubles à appartements « classiques ». Elle compare cette situation avec celle prévue par le Code wallon de l'Habitation durable, aux termes duquel un logement est « collectif » et non « individuel » dès l'instant où « au moins une pièce d'habitation ou un local sanitaire est utilisé par plusieurs personnes majeures ne constituant pas un seul et même ménage ». Elle précise, enfin, que le profil de mobilité des futurs occupants de ce type de logement est très différent du logement classique, comme le montrent les développements de la note explicative initiale et du rapport d'incidences, de sorte que le report en voirie sera limité. Elle soutient que le prétendu problème de stationnement est également contredit par le rapport d'incidences.

Dans sa requête en intervention, la partie intervenante estime que le moyen manque en fait, le nombre de logements étant de 58 et le nombre

d'emplacements destinés au logement étant de 83, ce qui implique que le ratio parking/logement est de 1,4, respectant ainsi l'article 6 du titre VIII du RRU. Elle fait, par ailleurs, valoir que la Cour d'appel de Bruxelles a clarifié la notion de « logement collectif » dans un arrêt du 17 décembre 2021 (Bruxelles, 2<sup>e</sup> chambre, 17 décembre 2021, *JLMB*, 2022/7, pp. 314-320) en le décrivant de la manière suivante : « [...] la destination [d'une habitation] répond à la fonction précitée de logement et [...] la transformation d'une maison unifamiliale en logement collectif constitue, au sens du CoBAT, un changement d'utilisation et non de destination, changement dont il n'est pas contesté – et en tout cas pas contestable – qu'il n'est pas visé par l'arrêt du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme ». Elle considère qu'il y a lieu, dès lors qu'aucune définition légale ou réglementaire du « logement collectif » n'existe en droit bruxellois, de se référer au Code wallon de l'Habitation durable. Elle fait valoir qu'il ressort des plans que le niveau +4 est composé de 2 logements collectifs dont les espaces communs sont clairement indispensables aux logements puisque ceux-ci ne possèdent pas de kitchenettes privatives. Elle indique que les niveaux +2 et +3 sont similaires et ont chacun un espace commun généreux et que le niveau +1 possède le même espace collectif que les niveaux +2 et 3 avec, en plus, un espace buanderie, une salle de sport et des espaces de réception. Elle expose que la philosophie du projet est de créer du véritable « co-living » ciblant toutes les catégories d'âge, dans des espaces confortables et de qualité, mêlant espaces privatifs et communs, le tout en ayant en vue la fonction de logement/résidence. Elle souligne qu'il est envisagé de ne prévoir qu'une seule sonnette et qu'une seule boîte aux lettres pour chacun des 5 logements collectifs, et que l'idée du projet est bien que les espaces privatifs ne peuvent fonctionner indépendamment des espaces communs (cuisine, salon, buanderie, etc.) et des équipements communs (sonnette, boîte aux lettres, etc.). Selon elle, même si certains des logements des niveaux +2 et +3 auront une kitchenette privative, ils n'auront en revanche pas de buanderie en sorte que le linge sera lavé dans les espaces communs. Elle observe que si elle avait souhaité créer exclusivement des logements individuels elle n'aurait pas affecté 20 % des surfaces de son projet à des espaces communs.

## *VI.2. Appréciation*

Les articles 2, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup>, 6 et 7 du titre VIII, concernant les « normes de stationnement en dehors de la voie publique », du RRU disposent ce qui suit :

### « Article 2 Définitions

§ 1<sup>er</sup>. Au sens du présent titre, on entend par :

1° logement : ensemble de locaux, destinés à l'habitation et formant une unité de résidence ;

2° immeuble de logements collectifs : immeuble conçu pour le logement de plusieurs ménages qui partagent des locaux communs tels que dortoir, cuisine, réfectoire, salle de repos, etc. ;

3° parking privé : ensemble d'emplacements de parcage dont l'accès est réservé à certains utilisateurs, par opposition au parking public, gratuit ou payant, qui est accessible à tout utilisateur ».

### « Chapitre 3 Les immeubles à logements multiples

#### Article 6 Règle Générale

Le nombre d'emplacements de parcage à prévoir est :

1° au minimum : d'un emplacement par logement ;

2° au maximum : de deux emplacements par logement.

#### Article 7 Cas particuliers

Lorsque les caractéristiques du stationnement en voirie publique, l'accessibilité en transport en commun du bien ou le profil de mobilité des habitants des logements le justifient, un nombre d'emplacements de parcage inférieur à celui déterminé par l'article 6, 1° ou une dispense d'en aménager peut être admis pour les immeubles à logements multiples construits par une société de logement social ou assimilés ainsi que pour les immeubles de logements collectifs, les meublés, les résidences pour personnes âgées, les logements pour étudiants appartenant à une personne morale de droit public ou d'intérêt public ».

L'article 6 du titre VIII du RRU ne précise pas le type de logement concerné. La référence aux immeubles de logements collectifs dans les cas particuliers visés à l'article 7 n'implique pas que la règle générale prévue à l'article 6, 1°, ne serait pas applicable à ce type de logement mais uniquement que, dans les conditions prévues par cette disposition spécifique, le nombre d'emplacement de parcage pourrait être inférieur au nombre de logement collectif.

L'article 2, § 1<sup>er</sup>, 2°, du titre VIII du RRU ne définit que la notion d'immeuble de logements collectifs et non celle de logement collectif elle-même. L'indépendance des polices administratives n'empêche dès lors pas qu'une notion non définie dans le cadre de la police de l'urbanisme puisse, pour les besoins de son application, être interprétée en se référant à une autre police applicable dans la même région, à savoir celle du logement.

L'article 1<sup>er</sup>, 5°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements définit le « logement collectif » comme suit :

« le logement situé dans un immeuble ou une partie d'immeuble destiné à l'habitation conjointe de plusieurs ménages qui y disposent chacun d'un ou de plusieurs espaces privatifs de jouissance exclusive, comportant au minimum une pièce destinée au sommeil, et d'un ou plusieurs espaces communs collectifs destinés à la préparation des repas, au séjour ou à la toilette, à l'exclusion des logements de ce type dont les normes relatives aux bâtiments sont réglées par une autre législation particulière ».

En l'espèce, les 5 logements désignés dans la demande de permis, et dans le dispositif de l'acte attaqué, comme étant collectifs disposent d'espaces communs comprenant des cuisines, des espaces de détente et de sport et une buanderie, ce qui semble compatible avec les définitions données par les dispositions précitées.

L'acte attaqué autorise, dans un premier bâtiment, ces 5 logements collectifs et 3 appartements et, dans le second, 50 appartements ainsi qu'un parking aménagé en sous-sol comprenant notamment 133 emplacements pour voitures. Selon l'addendum au rapport d'incidences (p. 8), 71 emplacements sont prévus pour les résidents tandis que 12 places sont prévues pour les habitants du quartier. Même dans cette configuration, le ratio entre le nombre de logements et celui des emplacements de parcage reste conforme à celui prévu par la règle générale énoncée par l'article 6 du titre VIII du RRU. La motivation de l'acte attaqué ne doit par conséquent pas aborder l'existence de circonstances justifiant de s'écarter de la norme de principe.

Un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son édicition. Ce n'est que lorsque des observations précises ont été formulées au cours de l'enquête publique, dont l'exactitude et la pertinence ne sont pas démenties par le dossier, que le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé s'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. Dès lors que les réclamations des parties requérantes se fondaient sur le postulat erroné que les logements collectifs ne le seraient pas réellement, une motivation spécifique n'était pas requise pour cet aspect non dérogatoire du projet.

Il ressort de ce qui précède que les conclusions de l'auditeur rapporteur proposant de faire application de la procédure en débats succincts visée à l'article 93 du règlement général de procédure et d'annuler l'acte attaqué ne peuvent être suivies.

Il convient, dès lors, de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire.

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

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

La requête en intervention est accueillie.

**Article 2.**

Les débats sont rouverts.

**Article 3.**

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

**Article 4.**

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction.

**Article 5.**

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 février 2024, par la XV<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,  
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart