

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.728 du 31 octobre 2025

A. 236.213/XIII-9624

En cause : **C. M.,**
ayant élu domicile chez
M^e Bruno LECLERCQ, avocat,
rue Colleau 15
1325 Chaumont-Gistoux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

la commune de Grez-Doiceau,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoît HAVET, Manhoa THONET
et Gentsy GEORGE, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 22 avril 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 18 février 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la division d'une habitation unifamiliale en deux logements pour un bien sis rue de la Plaine, 13 à Grez-Doiceau.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 3 juin 2022, la commune de Grez-Doiceau a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 23 juin 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Lucie Vercheval, auditeur adjoint 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 octobre 2025.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Maureen de Ketelaere et Romain Vincent, *loco* M^e Bruno Leclercq, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Lucie Vercheval, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le 22 mars 2021, la partie requérante introduit auprès de l'administration communale de Grez-Doiceau une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la division d'une habitation unifamiliale en deux logements située rue de la plaine, 13 à Grez-Doiceau, cadastré 2^{ème} division, section A, n° 189 P.

Les actes et travaux propres à ce projet ont été réalisés entre 1999 et 2001.

Le 11 août 2021, la commune de Grez-Doiceau accuse réception d'une demande de permis complète.

4. Le 5 octobre 2021, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

5. Le 15 octobre 2021, le collège communal de Grez-Doiceau refuse d'octroyer le permis sollicité.

6. Le 18 novembre 2021, la partie requérante introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon contre cette décision de refus.

7. Le 4 janvier 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) transmet une première analyse du recours.

8. Le 14 janvier 2022, la commission d'avis sur les recours émet un avis déclarant la demande sans objet.

9. Le 18 février 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité de l'intervention

A. Thèse de la partie intervenante

10. Par un courrier du 19 mai 2023, la partie intervenante a informé le Conseil d'État que le conseil communal de Grez-Doiceau n'a pas souhaité, en sa séance du 4 octobre 2022, suivre le collège communal dans son intention de se porter partie intervenante dans le cadre du recours en annulation contre l'acte attaqué et a décidé à l'unanimité de retirer ce point à l'ordre du jour de sa séance.

Par un courrier du 15 octobre 2025, le conseil de la commune a indiqué ne plus représenter sa cliente, en rappelant l'absence d'autorisation du conseil communal.

B. Examen

11. L'admission de l'intervention par ordonnance a un caractère provisoire. Sa recevabilité est définitivement fixée par l'arrêt.

L'article L1242-1, alinéas 1^{er} et 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) énonce ce qui suit :

« Le collège communal répond en justice à toute action intentée à la commune. Il intente les actions en référé et les actions possessoires; il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de la prescription et des déchéances.

Toutes autres actions dans lesquelles la commune intervient comme demanderesse ne peuvent être intentées par le collège qu'après autorisation du conseil communal ».

L'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'inséré par l'article 7 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, dispose que :

« Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ».

Il résulte des dispositions qui précède que le collège communal ne pouvant agir au Conseil d'État que moyennant l'autorisation du conseil communal, l'avocat n'est régulièrement mandaté que si cette autorisation a été accordée. La présomption légale instaurée par l'article 19, alinéa 6, précité, s'étend donc à l'autorisation d'agir. Cette présomption peut être renversée s'il existe des éléments précis de nature à remettre en cause l'existence d'un tel mandat.

12. En l'espèce, il est établi qu'aucune décision du conseil communal n'est intervenue pour autoriser le collège communal à introduire le recours en annulation.

Partant, la requête en intervention est irrecevable.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

13. Le moyen unique est pris de la violation des articles 1^{er}, 41, 84 et 192, 6°, du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne de l'acte, du principe de bonne administration et 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'erreur de droit, l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs.

14. La partie requérante fait valoir que la création d'un logement supplémentaire ne doit faire l'objet d'un permis d'urbanisme que depuis l'entrée en vigueur de l'article 84, 5° *bis*, du CWATUP, tel qu'inséré par le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine. Elle tire de la jurisprudence qu'auparavant, seule la création d'au moins deux logements était soumise à l'obtention d'un permis préalable.

Elle en infère qu'en constatant que le logement complémentaire litigieux a été créé et mis en location avant l'entrée en vigueur du décret du 18 juillet 2002, mais « qu'un permis d'urbanisme est nécessaire pour la création d'un logement supplémentaire depuis le 20 août 1994, date d'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6°, et complétant l'article 194 du CWATUP », l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur de droit qui constitue une erreur manifeste d'appréciation. Elle soutient qu'il aurait dû constater que l'aménagement des lieux est régulier et qu'un permis de régularisation n'est pas nécessaire.

B. Le mémoire en réplique

15. Elle estime que les références législative et jurisprudentielle invoquées par la partie adverse ne s'appliquent pas au cas d'espèce puisqu'il s'agit de la création d'un logement complémentaire dans un volume construit et attenant à un logement existant, à savoir un atelier comme le relève l'acte attaqué.

Elle précise que c'est uniquement à dater de l'entrée en vigueur du décret du 18 juillet 2002 précité que l'obtention d'un permis d'urbanisme s'impose pour la

création d'un logement complémentaire dans une construction existante qui n'implique pas de travaux d'aménagement intérieur ou extérieur portant atteinte aux structures portantes du bâtiment ni de modification du volume construit ou de l'aspect architectural de celui-ci. Elle assure que l'aménagement du logement complémentaire n'a pas impliqué de tels travaux ou modification du volume construit. Elle expose que le dossier administratif et l'absence d'infraction constatée le confirment.

C. Le dernier mémoire

16. Si elle relève une erreur matérielle sur les plans de la situation existante, antérieure à la réalisation des travaux, annexés à la demande de permis, elle assure de sa bonne foi et fait valoir que celle-ci est sans incidence sur le traitement du moyen unique.

Elle insiste qu'il ressort des plans que la création d'un seul logement supplémentaire intervient sans aucune atteinte aux structures portantes du bâtiment, ni de modification du volume construit ou de l'aspect architectural.

Elle revient sur la portée de l'article 84, § 1^{er}, du CWATUP au jour de la réalisation des travaux en cause, qui lui paraît être claire quant au fait qu'un logement supplémentaire peut valablement être créé sans l'obtention d'un permis d'urbanisme. Elle insiste sur le fait qu'un texte de droit clair, tel celui concerné, ne donne pas lieu à interprétation. Elle fait valoir qu'en ce cas, il ne peut être recouru, pour interpréter un tel texte, aux travaux préparatoires se rapportant au texte législatif par lequel la disposition est adoptée, ni par des corrections *a posteriori* dans les travaux préparatoires du texte législatif visant à modifier la disposition en cause. Elle conteste, en tout état de cause, que les travaux préparatoires des décrets des 14 juillet 1994, 27 novembre 1997 et 18 juillet 2002 permettent de conclure que des travaux, tels ceux qu'elle a réalisés, soient soumis à permis d'urbanisme. Elle en infère que c'est à dater de l'entrée en vigueur du décret du 18 juillet 2002 que l'obtention d'un permis d'urbanisme s'impose pour la création d'un logement supplémentaire dans une construction existante qui n'implique pas de travaux d'aménagement intérieur ou extérieur portant atteinte aux structures portantes du bâtiment, ni de modification du volume construit ou de l'aspect architectural de celui-ci.

V.2. Examen

17.1. Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public et qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le

respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

17.2. En l'espèce, le grief formulé au stade du mémoire en réplique selon lequel les travaux litigieux de création de logements n'impliquent pas de travaux d'aménagement intérieur ou extérieur portant atteinte aux structures portantes du bâtiment, ni de modification du volume construit ou de l'aspect architectural de celui-ci est inédit sachant que le moyen, tel qu'exposé dans la requête, se limite à critiquer l'interprétation donnée au dispositif législatif applicable au regard du fait que les travaux n'ont impliqué la création que d'un seul logement complémentaire à celui préexistant. Un tel nouveau grief ne relève pas de l'ordre public et aurait pu, et donc dû, être soulevée dès la requête. Tardif, il est irrecevable.

18.1. S'agissant d'une demande de permis d'urbanisme de régularisation, l'appréciation de la possibilité d'octroyer un tel permis doit en principe s'opérer au moment où les faits ont été accomplis, quand le changement de réglementation urbanistique intervient après l'exécution de la construction litigieuse. Par conséquent, il y a lieu de déterminer la date de la création des logements pour savoir s'il y a lieu à régularisation et, dans l'affirmative, à quelle réglementation il faut se référer.

18.2. En l'espèce, les parties s'accordent sur le fait que les travaux et travaux de division du bien concerné ont été réalisés entre 1999 et 2001.

19.1. La législation relative à l'exigence d'un permis de bâtir ou d'un permis d'urbanisme pour la création de logements a évolué. L'article 84, § 1^{er}, 6°, du CWATUP disposait que nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable et exprès, créer un nouveau logement dans une construction existante. Cette disposition a été insérée, d'abord sous un 5° *bis*, dans l'article précité par l'article 35, § 2, du décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002.

Il ressort des travaux préparatoires que cette disposition vise, non pas à modifier le droit existant, mais à « clarifier la disposition devenue 5° *bis* : est visée la création d'au moins un logement supplémentaire, studio, flat ou kot, par rapport au logement existant » (*Doc. parl.*, Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, p. 37). Elle fait suite à une suggestion de la section de législation du Conseil d'État (avis n° 31.683/4, rendu le 3 décembre 2001 sur l'avant-projet devenu le décret du 18 juillet 2002 précité, p. 42).

Dans sa version antérieure au décret du 18 juillet 2002, soit celle du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine – applicable aux travaux litigieux –, l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP disposait comme suit :

« Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

[...]

5° transformer une construction existante, en ce compris la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou de kots, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien sans préjudice du 14°; par "transformer", on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ces structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ».

Une telle disposition vise la transformation d'une « construction existante » en la création de « deux logements », sans préciser que ceux-ci s'ajoutent au logement initial, de sorte qu'il peut être raisonnablement compris que la transformation d'une construction existante qui implique la création d'au moins deux logements au total dans le bien concerné est soumise à permis d'urbanisme dans les conditions énoncées par l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP.

Du reste, il ressort des travaux préparatoires propres à la disposition précitée ce qui suit :

« M. Desgain suggère par l'amendement n° 1 (Doc. 233 (1996-1997) - N°120) d'ajouter à la fin du point 5° du paragraphe 1^{er} de l'article les termes "ou qui le divise en deux logements au moins". Selon lui, la formulation de l'article laisse entendre qu'il ne faut un permis qu'en cas de création d'au moins deux logements. Or, si un logement est coupé en deux, il n'y a création que d'un logement puisqu'un logement existait au départ.

M. le Ministre souligne que ce point vise la transformation d'une construction existante. En ce cas, le permis d'urbanisme est exigé en ce compris la création d'au moins deux logements. Cela vise donc également l'hypothèse où la transformation ne crée pas de logement.

M. Desgain rappelle la définition que donne le projet de décret au terme "transformer" au même point 5 : "par transformer, on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural". La division d'un bâtiment n'implique pas nécessairement que les travaux touchent les structures portantes, modifient le volume construit ou l'aspect architectural.

M. le Ministre considère que la création d'au moins deux logements représente une modulation de la transformation. Le texte du projet de décret confirme les débats parlementaires sur le décret du 14 juillet 1994 : au départ d'un logement divisé en deux parties, deux logements sont créés » (*Doc. parl.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, p. 224).

Il résulte de ces travaux préparatoires que la « création d'au moins deux logements » au sens de l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP doit se comprendre en tenant compte du fait que « deux logements sont créés » lorsqu'un logement est « divisé en deux parties ».

Si l'ancien article 41, § 1^{er}, 1°, du CWATUP, issu du décret du 14 juillet 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, ne prévoyait pas spécifiquement l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour la création de logements supplémentaires, il soumettait néanmoins à permis certains travaux de transformation intérieure du bâtiment quand ils aboutissaient à la création d'au moins deux logements (article 41, § 1^{er}, 1°, combiné avec l'article 192, 6°).

Sur la base de l'ensemble des dispositions qui précèdent, la création de logements supplémentaires dans un immeuble nécessite au minimum depuis 1997 un permis d'urbanisme, voire depuis plus longtemps si la création de logements nécessitait des transformations au sens de l'article 41 ancien du CWATUP. Tel que formulé, le texte de l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP a donné lieu à des discussions. Se posait en effet la question de savoir si un permis d'urbanisme écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins était requis pour la création d'au moins deux logements, studios, flats ou kots, qui n'impliquait pas de travaux d'aménagement intérieur ou extérieur portant atteinte aux structures portantes du bâtiment, ni de modification du volume construit ou de l'aspect architectural de celui-ci. Le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine a clarifié l'article 84, § 1^{er}, 5°, du CWATUP en distinguant l'hypothèse des travaux de transformation (article 84, § 1^{er}, 5°) de celle de la création d'un nouveau logement (article 84, § 1^{er}, 5° *bis*), un permis étant donc requis dans chacune de ces deux hypothèses, la création d'un nouveau logement dans une construction existante étant en effet soumise à permis d'urbanisme, qu'elle s'accompagne ou non de travaux de transformation soumis à un tel permis.

19.2. En l'espèce, il ressort des plans annexés à la demande de permis de régularisation que le projet vise la division d'une maison unifamiliale en deux logements distincts, le living existant étant transformé en un nouveau logement.

L'acte attaqué comporte notamment la motivation suivante :

« Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier que le bien est situé dans un quartier résidentiel composé de maisons unifamiliales ; que l'habitation initiale a été conçue avec un espace utilisé pour une activité professionnelle ; que ledit espace a été transformé en logement et mis en location à partir de janvier 2002 ;

Considérant qu'à l'appui de son recours, la partie demanderesse soutient qu'aucun permis d'urbanisme n'est nécessaire, le deuxième logement ayant été aménagé antérieurement à 2002 (entre 1999 et 2001) ;

Considérant que cette position ne peut être suivie ; qu'un permis d'urbanisme est nécessaire pour la création d'un logement supplémentaire depuis le 20 août 1994, date d'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6°, et complétant l'article 194 du CWATUP, selon lequel les travaux de transformation intérieure et d'aménagement de locaux impliquant la création d'au moins deux logements, qu'il s'agisse d'appartements, de flats ou de kots, nécessitent la délivrance préalable d'un permis d'urbanisme ;

Considérant qu'il convient dès lors de déplorer la politique du fait accompli ; qu'une telle situation ne peut infléchir la décision de l'autorité amenée à se pencher sur la demande ».

Au regard de ce qui est exposé sous le point 19.1., de tels travaux étaient soumis à l'obtention d'un permis d'urbanisme.

Il s'ensuit que l'acte attaqué ne comporte aucune erreur de droit, ni d'erreur manifeste d'appréciation. Il repose sur une motivation formelle adéquate.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

20. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la commune de Grez-Doiceau est irrecevable.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise 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 le 31 octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Dimitri Yernault,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux