

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.493 du 24 août 2026

A. 237.378/XIII-9797

En cause : **la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marie BOURGYS, avocat,
chemin de la Maison du Roi 34C
1380 Lasne,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOERYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

H.T.,
ayant élu domicile chez
M^e Alexis della FAILLE, avocat,
place de l'Hôtel de Ville 15-16
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 septembre 2022, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 29 juillet 2022 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à la partie intervenante un permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la création d'un second logement dans une habitation unifamiliale existante sur un bien rue de l'Épine, 1 à Ottignies-Louvain-la-Neuve.

II. Procédure

Par une requête introduite le 3 novembre 2022, H.T. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 25 novembre 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre Malka, 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 20 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Laure Demez, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Marie Bourgys, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Sophia Genin, *loco* M^e Alexis della Faille, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, 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 utiles à l'examen de la cause

1. Le 30 juillet 2021, la partie intervenante introduit auprès de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de la création d'un second logement dans une habitation unifamiliale existante située rue de l'Épine, 1 à Ottignies-Louvain-la-Neuve, sur une parcelle cadastrée, 1^{ère} division, section D, n° 399L2.

Ce bien se situe en zone d'habitat au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez et en zone d'habitat résidentiel au schéma de développement communal (SDC) adopté le 21 février 2017.

2. Le 27 janvier 2022, le dossier de demande est déclaré recevable et complet.

3. Des avis sont sollicités et émis en cours d'instruction de la demande de permis.

4. Le 24 mars 2022, le collège communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

5. Le 28 avril 2022, la partie intervenante introduit un recours administratif à l'encontre de ce refus auprès du Gouvernement wallon.

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

7. Le 16 juin 2022, après avoir auditionné les parties, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet un avis défavorable.

8. Le 11 juillet 2022, la DJRC adresse au ministre de l'Aménagement du territoire une note proposant l'octroi du permis.

9. Le 29 juillet 2022, le ministre octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles D.IV.5 et D.IV.53, du Code du développement territorial (CoDT), du principe général de bonne administration, du principe de minutie, du principe général de motivation interne des actes administratifs, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du « schéma de structure communal adopté par le conseil communal de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du

21 février 2017, entré en vigueur le 3 juillet 2018 en qualité de schéma de développement communal (SDC), notamment des articles 4 et 5.1 du livre 2 ainsi que des articles 1.2 et 2.1 du livre 3 », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante résume le moyen, qu'elle divise en deux branches, comme suit :

« En ce que l'acte attaqué octroie sur recours le permis de régularisation sollicité en s'écarter du Schéma de développement communal sans qu'il soit démontré, aux termes d'une motivation suffisante, exacte, pertinente et/ou adéquate, que le projet ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans ledit Schéma et que ce projet contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

Alors que, première branche, conformément aux dispositions et principes visés au moyen, un permis d'urbanisme ne peut s'écarter d'un schéma de développement communal que moyennant une motivation suffisante, exacte, pertinente et/ou adéquate démontrant que le projet ne compromet pas les objectifs de développement territorial d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, et contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

Et alors que, seconde branche, tout acte administratif doit reposer sur une motivation formelle suffisante, exacte, pertinente et adéquate, laquelle démontre en outre, en cas de permis de régularisation, que l'appréciation de l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli ».

Dans les développements, sur les deux branches réunies, elle expose que le projet litigieux, qui présente une densité d'environ 20 logements par hectare, s'écarte de la prescription 2.1 du livre 3 du SDC qui précise que la densité brute souhaitée en zone d'habitat résidentiel est de maximum 10 logements par hectare. Après avoir reproduit les motifs de l'acte attaqué justifiant cet écart, elle expose que, selon elle, ces motifs se limitent à identifier les objectifs généraux du SDC contenus dans le résumé synthétique des objectifs communaux repris à l'article 4, sans reprendre ceux qui sont précisés à l'article 5 dans le cadre des options territoriales, parmi lesquels l'utilisation parcimonieuse du sol et l'accès à un logement pour tous. Elle considère que, selon ces objectifs, elle veut privilégier la densification des deux centres à l'exclusion des périphéries et préserver la qualité des logements dans le cadre des demandes de division des bâtiments existants. À son estime, la motivation de l'acte attaqué ne démontre pas que l'écart accordé ne les compromet pas.

Quant à l'objectif de densification des deux centres, elle est d'avis que l'acte attaqué reconnaît qu'il est compromis par le projet litigieux. Selon elle, en estimant que « cette partie du territoire mérite d'être densifiée », l'acte attaqué vide le SDC de sa substance et le dénature car il remet en cause la densité retenue dans le schéma. En outre, elle conteste la « concentration de logement dans ce quartier »,

relevant que le SDC y estime la densité actuelle à 8 logements par hectare, et « la proximité des deux centre villes ». Elle en déduit une erreur manifeste d'appréciation à cet égard dans le chef de l'autorité délivrante.

Quant à l'objectif de préservation de la qualité des logements dans le cadre des demandes de division de bâtiments existants, elle considère que l'acte attaqué reconnaît, en réalité, que la division sollicitée participe à une dégradation des conditions de logement. Elle critique le caractère « indigent » de la motivation relative à la qualité des habitations projetées, notamment au regard de sa décision de refus du 24 mars 2022 et de l'avis défavorable de la CAR du 16 juin 2022 ainsi que de l'objet de régularisation du permis attaqué imposant une motivation scrupuleuse démontrant que l'appréciation de l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli.

Elle dénonce un doublement de la densification maximale autorisée, ce qui revient à créer, selon elle, un écart particulièrement important avec la prescription 2.1 du SDC. Elle soutient que la conservation à l'identique de la surface de l'habitation et du nombre d'occupants que le projet est capable d'accueillir n'entrave pas ce constat et ne permet pas de le justifier adéquatement en termes de densité. Elle fait valoir qu'il convient, malgré tout, de vérifier que la division opérée permet d'offrir des logements de qualité, *quod non* en l'espèce. Elle souligne que la possible réalisation partielle d'autres objectifs du SDC ne justifie pas de compromettre les objectifs liés à la densité.

Elle souligne la potentielle paupérisation du bâti et la dégradation des conditions de logement que le SDC cherche à inverser. Elle soutient que, selon ce schéma, les divisions des logements doivent permettre de mettre en valeur le bien existant, ce qu'elle considère impossible si la situation nouvelle rend l'aménagement moins qualitatif que la situation ancienne. Elle ajoute que le projet est situé en périphérie, dans une zone où la densité est faible, et, partant, n'est pas à proximité des infrastructures de transports en commun, si ce n'est les lignes TEC. Elle ajoute que le quartier est dépourvu de tout commerce de proximité ou service qui pourrait justifier la densification de l'habitat.

En plus d'estimer que la première condition prévue par l'article D.IV.5 n'est pas remplie, elle considère que l'acte attaqué méconnaît la seconde condition paysagère de cette disposition dès lors que la division projetée a pour effet de rendre l'aménagement des espaces moins qualitatif que la situation antérieure et n'offre pas un cadre de vie adapté aux occupants des logements créés. Selon elle, la division crée des logements ne disposant que d'un « confort minimal » alors que l'habitation unifamiliale initiale était confortable.

Elle conclut que la motivation de l'acte attaqué sur ces deux conditions est insuffisante, inexacte, non pertinente et inadéquate, et qu'il en ressort une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de son auteur révélant que sa décision a été infléchie par le poids du fait accompli.

B. Le mémoire en réplique

Elle réplique que les affirmations de la partie adverse relatives à la situation du bien litigieux par rapport aux lieux de centralité et aux infrastructures de transport ne démontrent pas que l'écart ne compromet pas les objectifs de densification des deux centres « à l'exclusion des périphéries ». Elle conteste la localisation du bien dans une zone de centralité proche des infrastructures de transport en commun, seule une ligne de bus permettant un accès direct aux gares d'Ottignies et de Louvain-la-Neuve. Selon elle, l'objectif du SDC n'est pas de densifier l'ensemble des lieux desservis par les bus TEC.

Elle critique le fait que l'absence d'artificialisation de la parcelle permet de respecter les objectifs de ce schéma, l'objectif d'« utilisation parcimonieuse du sol » devant davantage, selon elle, être envisagé sous l'angle de sa densification.

Elle conteste que sa critique relative à la « paupérisation du bâti » et à la « dégradation des conditions de logement » revienne à substituer son appréciation à celle de l'auteur de l'acte attaqué. À son estime, sa critique vise plutôt à faire constater que l'auteur de l'acte attaqué admet que les deux unités de logement créées constituent des espaces moins qualitatifs que la situation antérieure et que le logement ne permet pas « tout le confort nécessaire à ses occupants ». Elle en déduit une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité délivrante et le fait que l'objectif d'« accès à un logement pour tous » est compromis, lequel met l'accent sur la création de logements de qualité.

Elle considère que l'avis de la CAR ne consiste pas en un jugement de valeur mais opère le constat d'un état de fait reconnu par l'auteur de l'acte attaqué. Quant aux travaux préparatoires auxquels la partie intervenante se réfère, elle relève qu'ils précisent que « l'appréciation de l'écart implique une prise en compte du principe d'évolution et de protection des paysages et du cadre bâti ou non bâti » et soutient que l'acte attaqué est dépourvu de toute motivation adéquate quant à la gestion de l'aménagement des paysages bâtis et au bon aménagement des lieux.

Elle réfute que l'augmentation de la densité de 10 à 20 logements par hectare constitue un grief artificiel purement arithmétique. Selon elle, il est inexact d'affirmer que les capacités d'hébergement des logements combinés restent les

mêmes, les logements créés n'étant manifestement pas comparables à une habitation unifamiliale pouvant héberger 5 personnes et l'impact en termes de qualité des logements n'étant pas identique.

Elle argue que le fait que l'acte attaqué soit un permis de régularisation a eu des incidences sur l'objectivité de l'autorité délivrante, celle-ci reconnaissant que les logements créés sont de moindre qualité que celui préexistant.

C. Le dernier mémoire

Elle soutient que les objectifs du SDC à prendre en considération ne peuvent pas se limiter aux objectifs généraux repris à l'article 4 du livre 2 du SDC, cette disposition ne consistant, selon elle, qu'en un résumé des objectifs communaux développés et précisés à l'article 5 sous l'intitulé « options territoriales ». Elle considère que, vu l'économie générale du SDC, tant les « objectifs communaux » de la première colonne du tableau de l'article 5.1 « cadre bâti – habitat » doivent être pris en compte au titre d'objectifs spécifiques – à savoir l'utilisation parcimonieuse du sol et l'accès à un logement pour tous – mais également les « options territoriales » développées en regard de ces objectifs dans la seconde colonne du tableau. À son estime, ces options ne sont pas de simples intentions dépourvues de toute portée mais précisent concrètement la manière dont chaque objectif doit être compris et mis en œuvre. Elle en infère qu'il ne peut être fait abstraction de ces options dans l'analyse de l'admissibilité des écarts et qu'en les excluant, une part essentielle des objectifs du SDC est neutralisée.

S'agissant de l'objectif de l'utilisation parcimonieuse du sol, elle estime que le seul constat que le projet n'entraîne ni artificialisation supplémentaire ni augmentation de l'emprise au sol de l'habitation ne permet pas de satisfaire à la première condition de l'article D.IV.5 du CoDT dès lors que cet objectif doit être appréhendé sous l'angle de la maîtrise de la densification de l'habitat, différenciée selon la zone, et non sous l'angle de l'artificialisation des parcelles.

S'agissant de l'objectif d'accès à un logement pour tous, elle rappelle que le SDC encadre expressément les demandes de division des bâtiments existants afin d'éviter toute paupérisation du bâti et dégradation des conditions de logement sur le territoire communal. Elle rattache cet objectif à une appréciation qualitative des logements créés, laquelle ne relève pas, selon elle, de la motivation de l'acte attaqué qui se limite au seul constat de l'absence d'artificialisation de la parcelle. De même, elle considère que la seule circonstance que le projet induit une diversification de l'habitat ne suffit pas à établir que cet objectif d'accès à un logement pour tous ne sera pas compromis, la diversité des formes d'habitat encouragée par le SDC n'étant pas

dissociée des exigences qualitatives et dimensionnelles de division des bâtiments existants.

IV.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

L'obligation de motivation qui pèse sur l'autorité, s'agissant du bon aménagement des lieux, dépend notamment de l'importance des travaux projetés et des nuisances que le projet est susceptible de générer. L'autorité compétente dispose, à cet égard, d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, de sorte que le Conseil d'État n'est pas compétent pour substituer son appréciation en opportunité à celle de l'administration et ne peut que vérifier si, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit. Il ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation, l'autorité doit veiller à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli. La motivation de sa décision doit être particulièrement scrupuleuse, afin de permettre de vérifier que cette condition est remplie. Toutefois, la condition d'abstraction du poids du fait accompli signifie uniquement que la circonstance que les actes ou travaux ont déjà été réalisés ne peut constituer, en soi, un argument pour justifier la décision d'octroi d'un permis de régularisation et que la motivation formelle de cette décision doit permettre de s'assurer que tel n'a pas été le cas. De

même, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli.

2. Les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter d'un schéma de développement communal (SDC) sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT, tel qu'applicable, qui dispose ce qui suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter [...] d'un schéma de développement communal, [...] moyennant une motivation démontrant que le projet :

1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation ;

2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

La démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ceux-ci ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions. Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité. L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et la portée des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme non expressément identifiés dans les schémas. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée sous la réserve des autres causes d'annulation des actes administratifs, telles qu'une erreur de fait, une erreur de droit ou la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Toute prescription ou indication d'un schéma ne constitue pas nécessairement un objectif de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme. En effet, considérer que toute prescription définit un objectif revient à rendre impossible tout écart à ce schéma alors que le législateur régional wallon n'accorde plus à ce document qu'une valeur indicative. Dans la même logique, toute « option », désignée comme telle, ne constitue pas un objectif urbanistique.

La seconde condition de l'article D.IV.5 du CoDT vise à s'assurer de l'intégration paysagère du projet. Les notions de « paysage », de « protection », de « gestion » et d'« aménagement » des paysages bâtis et non bâtis font référence aux définitions contenues dans la Convention européenne du paysage adoptée le 20 octobre 2000 à Florence. L'appréciation de l'écart implique une prise en compte

du principe d'évolution et des protections des paysages et du cadre bâti ou non bâti. Cela étant, la motivation sur ce point est requise à tout le moins s'il existe une difficulté concrète à ce sujet.

3. En l'espèce, l'article 2.1 du livre 3 du SDC dispose notamment, pour la zone d'habitat résidentiel, une densité brute actuelle de 8 logements/Ha et une densité brute souhaitée de maximum 10 logements/Ha.

L'acte attaqué identifie comme suit l'écart à cette disposition du SDC :

- « Considérant que la demande s'écarte du schéma de développement communal notamment pour le motif suivant :
- 3. La structure territoriale – Zone d'habitat résidentiel (p. 15/54) : “(...) Densité brute souhaitée : maximum 10 lgts/Ha (...)” – la parcelle présente une superficie de ± 9 ares 86 ca et le projet présente donc une densité de ± 20 logements/Ha ».

Sur les conditions d'admissibilité de l'écart au SDC, les motifs de l'acte attaqué sont notamment libellés comme suit :

- « Considérant que la demande vise la régularisation de la création d'un second logement dans une habitation unifamiliale existante ;

Considérant que le projet se situe à proximité du Boulevard de Lauzelle, axe ceinturant Louvain-La-Neuve, et de la RN 238, voie rapide reliant notamment Ottignies à Wavre (de 100 m à 200 m) ;

Considérant que le bien est hors centralité urbaine ; que toutefois le projet se situe dans un quartier résidentiel comportant un habitat implanté majoritairement en ordre ouvert sur de grandes parcelles ; que ce quartier, situé entre les 2 centres urbains constitués d'Ottignies et de Louvain-la-Neuve est bien desservi en transports en commun mais dépourvu des commerces de proximité et des services (bureau de poste, commerce, services administratifs e.a) que l'on rencontre dans les centralités et y justifiant la densification de l'habitat ; qu'un arrêt de bus desservant les gares d'Ottignies et de Louvain-la-Neuve est à environ 100 m du bien ; que cette ligne de bus permet d'atteindre les centres des deux villes considérées ; qu'une autre ligne de bus se situe sur le Boulevard de Lauzelle, dont les arrêts sont à environ 200 m - 300 m du bien ; qu'une école fondamentale est située à environ 500 m du bien, de l'autre côté de la voirie régionale ; que la concentration en logements dans ce quartier, la desserte en lignes de bus TEC et la proximité des deux centres villes permet de considérer que cette partie du territoire mérite d'être densifiée si l'on veut freiner la consommation des terres non artificialisées tout en tirant profit des infrastructures existantes ; que l'utilisation des transports en commun favorise une mobilité bas carbone et basse énergie indispensable pour lutter contre le réchauffement climatique ;

Considérant que l'habitation concernée par la présente demande était initialement à vocation unifamiliale ; qu'elle présente un gabarit rez + toiture et qu'il semble, au vu des croquis versés au dossier administratif (absence de vues de l'espace sous combles), que seul le rez de chaussée est occupé ; que la configuration intérieure du bien permettait de séparer nettement les espaces de jour et de nuit ;

Considérant que lors de l'audition devant la commission, le conseil de [H.T.] a précisé, photographie à l'appui, que les combles n'étaient pas aménagés mais étaient aménageables ;

Considérant que la division du bien a conduit à la création de 2 logements répartis de la sorte :

- Une unité de logement du côté gauche, accessible par la façade avant et comprenant : un hall d'entrée, un bureau, une salle de bains, un débarras, une cuisine, une chambre et un séjour donnant accès à une véranda ;
- Une unité de logement du côté droit, accessible en façade arrière par une porte débouchant directement sur un espace living/cuisine d'une surface de +/- 17 m² et comprenant en plus un débarras, un bureau, 3 chambres, un WC séparé et une salle de bains ;

Considérant que lors de l'audition, la demanderesse a précisé que le logement n° 1 héberge un couple avec un enfant et le logement n° 2 (à droite du volume bâti existant) consiste en une colocation de 3 personnes ;

Considérant que les 2 unités créées ne sont certes pas de grands logements mais développent des surfaces habitables satisfaisantes pour disposer d'un confort minimal ;

Considérant que la parcelle dispose de 4 emplacements de stationnement en site propre de sorte que le projet ne reporte pas de charge liée au stationnement sur le domaine public ;

Considérant que les deux unités de logement disposent d'un espace privatif dans la zone de jardin existante ;

Considérant qu'à l'examen des plans, il apparaît que la configuration initiale de l'habitation permettait au moins l'hébergement d'une famille de 5 personnes ; que la division qui a été opérée avec la création de 2 unités habitables n'a aucunement modifié l'emprise au sol de la bâtisse de sorte que la capacité d'hébergement est potentiellement la même ; que si la densité de logements à l'hectare est effectivement doublée, il n'en reste pas moins que la surface même de l'habitation existante est conservée à l'identique, de même que le nombre d'occupants qu'elle est potentiellement capable d'héberger ;

Considérant que la division qui a été opérée n'a pas augmenté l'artificialisation de la parcelle en ce qu'elle a permis la mise à disposition de logements d'une surface satisfaisante dans un volume déjà construit et qu'elle contribue ainsi, de manière plus globale, à une utilisation rationnelle de l'espace disponible, et ce dans une région subissant une forte pression foncière et un coût élevé de l'immobilier ;

Considérant l'écart au schéma de développement communal, en termes de densité ;

Considérant que conformément à l'article D.IV.5 du Code, [...] ;

Considérant que les objectifs du schéma de développement communal sont de "privilégier l'urbanisation de la vallée du centre d'Ottignies et organiser l'extension de Louvain-la-Neuve, tout en préservant les caractéristiques des noyaux villageois existants. Cette urbanisation devra se faire en suivant les principes du développement durable, en assurant la diversité de l'habitat, le mélange des fonctions et une mobilité intégrée au territoire" (SDC objectifs communaux p.17) ;

Considérant que l'écart en termes de densité ne compromet pas ces objectifs dès lors que le projet s'effectue sans extension du bâti, qu'il permet l'accueil de familles, soit une diversité d'habitat, par rapport aux habitations à caractère

essentiellement unifamilial situées aux alentours, à une relative proximité de centres, proche d'une école, et que le bien est desservi par des transports en commun ; que les objectifs de développement durable, de mobilité intégrée et de diversité d'habitat sont rencontrés ; que le projet contribue à la gestion ou l'aménagement des paysages bâtis par la création de 2 logements dans une habitation existante, sans extension de celle-ci ni artificialisation supplémentaire de la parcelle ; que l'écart au SDC n'est pas de nature à compromettre le bon aménagement des lieux et qu'il est donc acceptable ».

4.1. Concernant la première condition de l'article D.IV.5 du CoDT qui vise à s'assurer que les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma ne sont pas compromis, les objectifs généraux du SDC sont expressément identifiés dans son article 4 du livre 2 et l'auteur de l'acte attaqué les identifie dans les motifs précités comme suit :

« Considérant que les objectifs du schéma de développement communal sont de “privilégier l'urbanisation de la vallée du centre d'Ottignies et organiser l'extension de Louvain-la-Neuve, tout en préservant les caractéristiques des noyaux villageois existants. Cette urbanisation devra se faire en suivant les principes du développement durable, en assurant la diversité de l'habitat, le mélange des fonctions et une mobilité intégrée au territoire” (SDC objectifs communaux p. 17) ».

Ces objectifs généraux sont qualifiés d'« objectifs communaux du développement territorial sur l'ensemble du territoire communal définissant la politique générale en matière de planification territoriale ». Ils se déclinent en objectifs communaux plus spécifiques à certaines fonctions, identifiés à l'article 5 du livre 2 du SDC intitulé « les options territoriales ». Ainsi, pour le « cadre bâti – habitat », l'article 5.1 dispose comme suit :

« Orienter et maîtriser l'urbanisation et la densification de l'habitat en assurant le développement équilibré des deux pôles urbains et le maintien des identités villageoises, en offrant un logement accessible pour tous ».

Le tableau qui suit cette mention comprend une colonne avec les « objectifs communaux », tels que ceux d'une « utilisation parcimonieuse du sol » ou encore d'un « accès à un logement pour tous », auxquels sont associés, dans une seconde colonne, des « options territoriales ».

En présence d'un instrument qui distingue expressément les objectifs et les options territoriales, seuls les objectifs identifiés comme tels peuvent être considérés comme des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme au sens de l'article D.IV.5 du CoDT, les options territoriales accolées à ces objectifs ne constituant pas nécessairement de tels objectifs.

Les motifs de l'acte attaqué précités justifient à suffisance l'absence de mise en péril des objectifs communaux généraux et spécifiques du SDC mentionnés ci-avant.

L'auteur de l'acte attaqué reconnaît, dans un premier temps, que le projet est situé hors centralité urbaine, mais dans un quartier bénéficiant d'une concentration en logement. Il démontre, dans un second temps, en quoi le projet se trouve près des lieux de centralité et des infrastructures de transport en commun, étant situé entre les deux centres urbains d'Ottignies et de Louvain-la-Neuve et étant desservi par deux lignes de bus, dont la plus proche (située à environ 100 mètres) permet un accès direct à leurs gares. Il en déduit que « cette partie du territoire mérite d'être densifiée si l'on veut freiner la consommation des terres non artificialisées tout en tirant profit des infrastructures existantes ».

Les motifs relatifs à l'absence d'artificialisation supplémentaire, d'extension du bâti et d'augmentation de l'emprise au sol de l'habitation ainsi que de l'utilisation rationnelle de l'espace disponible ont trait aux principes du développement durable et à l'objectif spécifique de l'utilisation parcimonieuse du sol. Ceux portant sur les infrastructures de transport, commerciales et scolaires se rapportent au mélange des fonctions et à la mobilité intégrée au territoire. En outre, par nature, un projet immobilier tel que la division d'une habitation unifamiliale en deux logements ne peut, à lui seul, compromettre la diversité de l'habitat à l'échelle de la commune ou d'un quartier.

En ce qui concerne l'objectif spécifique de l'accès à un logement pour tous, l'acte attaqué justifie à suffisance qu'il n'est pas compromis par le projet litigieux en soulignant que « seul le rez de chaussée est occupé », « la configuration intérieure du bien permettait de séparer nettement les espaces de jour et de nuit », « les combles [...] étaient aménageables », « les 2 unités créées ne sont certes pas de grands logements mais développent des surfaces habitables satisfaisantes pour disposer d'un confort minimal », « la parcelle dispose de 4 emplacements de stationnement en site propre de sorte que le projet ne reporte pas de charge liée au stationnement sur le domaine public », « les deux unités de logement disposent d'un espace privatif dans la zone de jardin existante », « la surface même de l'habitation existante est conservée à l'identique, de même que le nombre d'occupants qu'elle est potentiellement capable d'héberger » et que « la division qui a été opérée n'a pas augmenté l'artificialisation de la parcelle en ce qu'elle a permis la mise à disposition de logements d'une surface satisfaisante dans un volume déjà construit et qu'elle contribue ainsi, de manière plus globale, à une utilisation rationnelle de l'espace disponible, et ce dans une région subissant une forte pression foncière et un coût élevé de l'immobilier ». Ce considérant, son auteur admet que le projet veille à répondre à la demande de

logements de qualité et de tailles variées dans toutes les gammes de prix. Cette motivation satisfait à la première condition prévue à l'article D.IV.5 du CoDT.

4.2. Quant à la seconde condition prévue à l'article D.IV.5 du CoDT, dès lors que le projet n'affecte nullement le paysage, aucune motivation spécifique ne devait être développée à ce propos. Sur ce point, le grief est inopérant.

5. Il ressort également de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a bien conscience que la demande de permis porte sur « la régularisation de la création d'un second logement dans une habitation unifamiliale existante » et qu'il a veillé à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli. La partie requérante ne démontre pas que, ce décidant, l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

6. En soutenant que le second logement régularisé n'est pas de qualité suffisante, la partie requérante tente en réalité de substituer, en opportunité, sa propre appréciation du bon aménagement des lieux à celle de l'autorité, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité, preuve non rapportée en l'espèce.

7. Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation de l'article D.IV.53 du CoDT, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du principe de minutie et du principe général de motivation interne des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante résume le moyen comme suit :

« En ce que la partie adverse octroie sur recours le permis de régularisation sollicité en s'écartant de la décision de refus prise le 24 mars 2022 en première instance par la requérante ainsi que de l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours du 16 juin 2022, et ce, en l'absence de motivation adéquate en droit et en fait ;

Alors que, conformément aux dispositions et principes visés au moyen, tout acte administratif pris sur recours doit reposer sur une motivation formelle suffisante, exacte, pertinente et adéquate, permettant de comprendre pourquoi l'autorité

s'écarte de la décision prise en première instance ainsi que l'avis de la commission d'avis sur les recours et démontrant que l'appréciation de l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli ».

Dans les développements du moyen, elle expose que, dans sa décision du 24 mars 2022, elle justifiait son refus en mettant notamment en exergue l'aménagement en zigzag de la division projetée engendrant une répartition déstructurée et mal proportionnée des espaces les rendant moins qualitatifs, l'effacement de la distinction entre les pièces de jour et celles de nuit, la configuration intérieure issue de la division, la densité excessive du projet en zone d'habitat résidentiel, le caractère moins qualitatif des logements proposés et le fait que la division en deux ou plusieurs logements des habitations unifamiliales participe à l'augmentation forte des prix des maisons, contre laquelle elle entend lutter. Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué ne répond pas à ses critiques et ne permet pas de s'assurer que l'appréciation de son auteur n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli.

Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas non plus de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité délivrante passe outre l'avis défavorable de la CAR concernant l'absence de cadre de vie de qualité offert aux occupants des logements créés. Elle estime que le motif selon lequel « les 2 unités créées ne sont certes pas de grands logements mais développent des surfaces habitables satisfaisantes pour disposer d'un confort minimal » est une pétition de principe. Elle y perçoit un aveu d'absence de qualité des logements projetés.

B. Le mémoire en réplique

Elle souligne que la motivation de l'acte attaqué est « très sibylline » quant aux raisons pour lesquelles son auteur ne partage pas son appréciation et celle de la CAR quant au refus du permis eu égard au caractère moins qualitatif des logements proposés par rapport à la situation antérieure.

C. Le dernier mémoire

Elle conteste que ses critiques tendent à inviter le Conseil d'État à substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité délivrante. Elle relève qu'elle met en évidence une série d'éléments concrets et précis relatifs à la qualité des logements créés vis-à-vis desquels l'acte attaqué demeure muet. Elle soutient que la référence aux exigences minimales issues d'une autre police administrative ne peut suppléer à l'absence d'un examen réel de la qualité du projet au regard des considérations urbanistiques et architecturales soulevées.

Elle critique l'absence de réponse à son argumentation selon laquelle la multiplication des divisions de maisons unifamiliales participe à une augmentation structurelle des prix des habitations sur son territoire, élément qui, à son estime, s'inscrit dans une réflexion plus large relative à l'encadrement des densités et des divisions du bâti existant, telle que développée dans le SDC. Elle précise, à cet égard, n'avoir jamais soutenu que le critère du prix des habitations justifiait à lui seul son refus de permis.

Quant à l'avis de la CAR, elle conteste qu'il soit dépourvu de caractère précis et vérifiable, explicitant les raisons pour lesquelles la CAR estime que le projet n'offre pas un cadre de vie de qualité aux occupants des logements créés.

V.2. Examen

1. Le recours administratif que le CoDT organise auprès du Gouvernement wallon est un recours en réformation. Dans le cadre d'un tel recours et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie sur recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance, ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de cette décision qu'elle réforme pourvu que la motivation de cet acte permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant le refus de permis.

2. En l'espèce, s'agissant des motifs de refus de la décision de première instance, la motivation de l'acte attaqué, telle que reproduite dans l'examen du premier moyen, permet de comprendre à suffisance la conception du bon aménagement des lieux qui a amené l'autorité de recours à adopter l'acte attaqué et les raisons pour lesquelles elle ne partage pas l'appréciation de la partie requérante justifiant le refus de permis.

Les critiques de la partie requérante reviennent, en réalité, à inviter le Conseil d'État à substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité de recours alors qu'il n'est pas démontré qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise quant à ce.

Il est renvoyé pour le surplus aux éléments exposés à l'occasion de l'examen du premier moyen.

3. L'avis défavorable de la CAR est motivé comme il suit :

« Le conseil de la demanderesse a présenté brièvement le projet et a rappelé les motivations du recours de sa cliente en argumentant à l'encontre des griefs soulevés par le Collège communal dans sa décision de refus du permis d'urbanisme (voir Cadre 3 – “Motivations” de l'annexe 20).

Le représentant du Collège communal a rappelé les motifs du refus de permis d'urbanisme du Collège communal en précisant, d'une part, que la division de l'habitation en deux unités de logement a pour effet de porter la densité à un peu plus de 20 logements/Ha (ou 4,93 ares/logement) alors que l'autorité communale ne souhaite pas augmenter la densification en dehors des deux zones de centre du territoire communale et, d'autre part, que la qualité des logements n'est pas adéquate de par le découpage proposé.

La Commission considère, au regard des documents contenus dans le dossier et des éléments mis en exergue lors de l'audition, qu'il y a lieu de se rallier à la position défavorable du Collège communal.

En l'état, la Commission estime que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales mais qu'il n'offre pas un cadre de vie de qualité aux occupants des logements créés ».

Il ressort de ces motifs que, d'une part, l'avis reprend, pour l'essentiel, les motifs de la décision de refus de première instance sans apporter d'éléments précis et vérifiables supplémentaires. Par ailleurs, le seul motif déterminant de cet avis tient au « cadre de vie de qualité » que le logement doit offrir aux futurs occupants de ceux-ci, lequel n'est pas autrement explicité de sorte que l'autorité de recours ne devait pas y consacrer un motif spécifique.

En ce qui concerne les arguments relatifs au respect du SDC, il est renvoyé à l'examen du premier moyen.

4. Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure liquidée au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 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 24 août 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Thierry Blanjean,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Thierry Blanjean

Laure Demez