

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

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

Dans le dernier mémoire, la requérante rappelle que l'article 154 du CWATUPE interdit d'enfreindre un permis de quelque manière que ce soit. Elle prétend que le permis n'aurait pas été délivré en 1990 si l'affectation projetée avait été celle de colocation : on ne peut isoler des travaux non soumis à permis du permis initial autorisant la création de l'immeuble lui-même ; il serait inconcevable que celui qui a obtenu le permis de construire une maison unifamiliale puisse ensuite y ouvrir sans permis un restaurant de moins de 300 m² contraire au permis.

V.2. Examen

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

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

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

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

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

« Considérant que la colocation constitue un mode d'habitat communautaire résultant du choix des résidents de vivre ensemble (motivé par des relations personnelles circonstanciées) ;

Considérant que ce mode d'habitat trouve par nature sa place dans une habitation présentée comme l'archétype d'une habitation unifamiliale avec jardin ; que ce mode d'habitat génère par nature une vie communautaire évidente, choisie par les occupants et qui est proche d'une vie en famille ; qu'en outre, pareille colocation se caractérise également par sa réversibilité ; qu'elle n'annihile pas le retour à la vocation première d'habitation unifamiliale traditionnelle ;

Considérant que la demande ne génère pas un nombre d'habitants plus élevé que si l'habitation était occupée par une famille telle un couple avec leurs enfants étudiants ;

Considérant que, sur base de ces éléments, la situation de colocation visée en l'espèce ne crée pas un nouveau logement au sens de l'article 84, § 1^{er}, 6^o du CWATUP ».

Cette motivation est adéquate.

Surabondamment, les changements de destination ne sont soumis à permis que s'ils sont visés par le Code. Celui-ci

soumet à permis la modification « de la destination de tout ou partie d'un bien pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement en tenant compte des critères suivants :

a. l'impact sur l'espace environnant ;

b. la fonction principale du bâtiment » (article 84, § 1^{er}, 7^o, du CWATUPE).

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

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

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

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

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

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

VI. L'indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ETAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 50 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.

(...)

Note – La colocation ne modifie pas la destination urbanistique d'une habitation unifamiliale

1. L'arrêt – Une habitation peut-elle accueillir une colocation sans bafouer la destination « unifamiliale » prescrite initialement par le permis d'urbanisme ? Oui, répond sans ambages le Conseil d'État, pour lequel « les modes de vie contemporains créent des familles constituées de personnes non apparentées » et « la maison unifamiliale est donc destinée à accueillir des personnes qui vivent ensemble, comme en famille apparentée, dans le même logement ». Ensuite de quoi, « l'ouverture de l'habitation unifamiliale à la

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

En l'espèce, la haute juridiction administrative a pris le sillage de la Région wallonne, qui a estimé à propos de la colocation qu'elle « résult[e] du choix des résidents de vivre ensemble (motivé par des relations personnelles circonstanciées) », qu'elle « trouve par nature sa place dans une habitation [...] unifamiliale », qu'elle « génère par nature une vie communautaire évidente, choisie par les occupants et qui est proche d'une vie en famille »¹. Assimilée à une vie de famille, la colocation ne modifie donc en rien l'affectation (unifamiliale) de départ. Le permis d'urbanisme s'imposait d'autant moins que le bien n'a subi aucun travaux (à la faveur du passage à la colocation).

2. La justification en droit – Assurément audacieux, ce raisonnement peut néanmoins faire sens². En droit³, le changement de destination d'un bien est certes soumis à permis d'urbanisme⁴, mais uniquement si la modification projetée figure sur une liste (exhaustive et prédéterminée)⁵. Or, nulle part cette dernière n'envisage le cas de figure de la transformation d'une unifamiliale en colocation.

Plus généralement, aucun texte de loi – dans le domaine du logement à tout le moins – ne circonscrit la famille au noyau conjugal ou affectif (et, même, ne prend la peine de la définir, tout simplement). Ne serait-il pas discriminatoire dès lors d'écarter certains groupes (les colocataires) au seul motif qu'ils

ne partagent pas la même couche ? Si l'on entend par famille un noyau de vie bienveillant à l'intérieur duquel les individus trouvent soutien mutuel et épanouissement, ne faut-il pas admettre que la colocation peut en tenir lieu ?

Dans un registre similaire, rappelons que, depuis dix ans déjà, la réglementation wallonne sur les normes de salubrité répute individuel tout logement « de type unifamilial » occupé par moins de cinq colocataires majeurs⁶ (ce qui a pour double effet de l'exempter de la procédure du permis de location et exigences de fond – plus strictes – inhérentes au logement collectif⁷) ? Et à l'occasion de l'insertion récente de cette faveur dans le Code wallon du logement et de l'habitat durable⁸, le législateur a précisé que ce mode d'habitat groupé « s'inscrit dans un logement de type unifamilial sans forcément une modification de celui-ci pour permettre la colocation »⁹.

Ce même Code livre une définition du « ménage » qui s'inscrit dans cette mouvance puisqu'il évoque des personnes qui « vivent habituellement ensemble »¹⁰, sans autre espèce d'exigence ; on ne voit vraiment pas ce qui permettrait d'en exclure par principe les colocataires. À cet égard, le Code de développement territorial¹¹ déploie, à propos de l'opération (soumise à permis d'urbanisme¹²) de création d'un nouveau logement dans une construction existante, une explication qui va dans le même sens puisque le bien ainsi aménagé est destiné à « une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble, qu'elles soient unies ou non par un lien familial »¹³.

Enfin, le « bail de colocation » est décrit par le futur décret¹⁴ portant régionalisation du bail d'habitation¹⁵

1. Saisi sur recours par le particulier qui avait vu refusée par la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve sa demande de permis d'urbanisme visant au changement d'affectation de l'habitation unifamiliale en logement collectif, le ministre wallon de l'Aménagement du territoire a déclaré cette demande « sans objet » ; un tel permis, dit autrement, n'est pas requis puisqu'une colocation se caractérise par sa « réversibilité » (et donc « n'annihile pas le retour à la vocation première d'habitation unifamiliale traditionnelle ») et « ne génère pas un nombre d'habitants plus élevé que si l'habitation était occupée par une famille telle un couple avec leurs enfants étudiants ». C'est cette décision ministérielle qui a été entreprise, en vain, devant le Conseil d'État.
2. Il avait été amorcé dans un arrêt précédent, où la transformation d'un bâtiment en immeuble comprenant plusieurs kots étudiants a été vue comme « l'aménagement d'un seul logement destiné à être loué en colocation » (C.E. (13^e ch.), 28 avril 2016, Ville de Liège, n° 234.582, souligné par nous).
3. La réglementation en vigueur à l'époque des faits est le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE).
4. Art. 84, § 1^{er}, 7^o, du CWATUPE. Voir aujourd'hui l'art. D.IV.4, al. 1^{er}, 7^o, du Code de développement territorial (CoDT).
5. Fixée à l'art. 271 du CWATUPE. Voir aujourd'hui l'art. R.IV.4-1 du CoDT.
6. Art. 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19^o à 22^obis, du Code wallon du logement, *M.B.*, 30 octobre 2007.
7. Art. 10, al. 2, 1^obis à 5^o, du Code wallon du logement et de l'habitat durable et arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 16 septembre 2004.
8. Art. 9, al. 2^o, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, remplacé par l'art. 5 du décret du 1^{er} juin 2017 modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable, *M.B.*, 18 juillet 2017.
9. Projet de décret modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 773/1, p. 8.
10. Art. 1^{er}, 28^o.
11. Art. D.IV.4, al. 2.
12. En vertu de l'art. D.IV.4, al. 1^{er}, 6^o.
13. Si ce n'est que, par là, on a rendu plus difficile la « conversion » d'une habitation unifamiliale en colocation ; ce, à plus forte raison que, par rapport au CWATUPE, le CoDT a précisé que l'acte de modifier la destination du bien (soumis à permis d'urbanisme) englobait l'hypothèse de « la création dans une construction existante [...] d'une chambre occupée à titre de kot » (art. D.IV.4, al. 1^{er}, 7^o) et que, de manière générale, « l'utilisation en tant que chambre d'étudiant occupée à titre de kot, d'une ou plusieurs pièces existantes est une modification de destination de tout ou partie d'un bien » (art. R.IV.4-1, al. 2). Par opposition, l'aménagement d'un habitat de type intergénérationnel ou kangourou inspire au législateur wallon nettement moins de méfiance que la colocation (étudiante) puisque « la création d'une seule chambre occupée à titre de kot au sens du 7^o chez l'habitant n'est pas soumise à permis », elle (art. D.IV.4, al. 3, souligné par nous). Soulignons néanmoins que cette largesse, l'exonération de permis pour le logement intergénérationnel, semble contredite par la généralité des termes utilisés par l'art. R.IV.4-1, al. 2 (issu cependant du Gouvernement et, pour cette raison, à laisser inappliqué à notre estime en cas de contrariété aux dispositions proprement décretales du CoDT).
14. Le texte a été adopté en troisième lecture par le Gouvernement wallon le 14 septembre 2017. Il est maintenant (une nouvelle fois) soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et, après une adoption en quatrième (et dernière lecture) au Gouvernement, il sera déposé au Parlement.
15. Jusqu'alors fédérale, la compétence du bail d'habitation a glissé dans l'escarcelle des Régions à la faveur de la sixième réforme de l'État (art. 6, § 1^{er}, IV, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, inséré par l'art. 15 de loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014).

comme « la location d'un même bien par plusieurs locataires formant un ou plusieurs ménages ayant signé un pacte de colocation au plus tard le jour de la signature du contrat de bail, formalisée par la conclusion d'un contrat unique entre les locataires et le bailleur »¹⁶. Entre autres éléments¹⁷, on retiendra que la colocation peut parfaitement n'être composée que d'un seul ménage, alors même que « plusieurs locataires » occupent le bien. La chose se conçoit d'autant mieux que, par essence (et comme le renseigne le texte de loi lui-même), la colocation suppose la signature d'un *même* contrat de bail. Signalons toutefois que, dans la toute dernière version, la notion de ménage a disparu de la définition (« la location d'un même bien par plusieurs preneurs ayant signé un pacte de colocation au plus tard à la signature du contrat de bail et dont la date de signature est reprise dans le contrat de bail. Il est formalisé par la conclusion d'un contrat unique entre les preneurs et le bailleur. L'habitation prise en location comprend au minimum une pièce d'habitation ou un local sanitaire commun à tous les preneurs »).

3. Sur le plan sociologique – Dans les faits, maintenant, la colocation tend justement à se rapprocher aujourd'hui du mode de vie en famille « traditionnelle ». Elle n'a généralement plus rien de ce regroupement purement circonstanciel d'individus ne se connaissant pas et mus uniquement par le souci de diluer certains frais fixes (et se séparant aussi vite que le groupe s'est formé). En proportion croissante, les colocations naissent aujourd'hui d'initiatives concertées et mûries de longue date ; elles sont sous-tendues par un véritable projet de vie, imposant aux habitants la signature d'un pacte de colocation (à l'effet de déterminant leurs droits et obligations respectifs¹⁸), le tout dans le plein respect d'une charte ou d'un règlement d'ordre intérieur (qui organise – de manière

étroite parfois – le vivre-ensemble¹⁹). La multiplication de ces documents atteste à suffisance de l'existence d'un lien fort entre consorts et d'un mode de vie intégré. À preuve ou à témoin, la conclusion d'un tel pacte sera très probablement érigée en préalable obligé pour les colocataires en Wallonie²⁰.

4. Interaction(s) avec d'autres politiques – Si l'évolution suggérée par le Conseil d'État devait être suivie, tout ne serait pas réglé pour autant, loin de là. C'est que ce concept de famille présente une interrelation étroite avec *d'autres politiques*, développées à d'autres niveaux de pouvoir. En premier lieu, on songe au taux des allocations sociales. De fait, l'indication d'une éventuelle « famille » unique risque de s'avérer piégeuse en ce qu'elle peut amener les organismes chargés de la délivrance des allocations sociales (C.P.A.S.²¹, ONEm²², ...) à la conclusion (trop) rapide que les colocataires vivent en cohabitation, les privant par là du bénéfice du taux isolé²³. Il y a lieu également de pointer l'article 215 du Code civil, qui instaure une protection au profit de « l'immeuble qui sert au logement principal de la famille », en sanctuarisant en quelque sorte le séjour des membres de ladite famille, même non-signataires du bail ou non-propriétaires du bien. Déjà malaisée à la seule échelle régionale, la coordination avec ces niveaux-là ne sera pas une sinécure.

5. De l'importance de la colocation comme type de mise à disposition du bien – Pour cardinal soit l'arrêt du 20 avril 2017, sa portée doit, en finale, être relativisée. C'est que, deux semaines à peine après, la même chambre du Conseil d'État (la treizième²⁴) a adopté une position divergente, jugeant là que la conversion d'une maison d'habitation unifamiliale en six kots « crée bien au moins un nouveau logement et requiert dès lors un permis »²⁵. Comment expliquer

16. Art. 2, 2°, du projet de décret wallon relatif au bail d'habitation.

17. Le lecteur intéressé trouvera des explications sur ce texte dans N. BERNARD, « Les dispositions relatives à la colocation dans le décret wallon portant régionalisation du bail d'habitation », *Jurim Pratique*, 2017/1, pp. 45 et s.

18. Un document de ce type, signé par tous les colocataires et revêtu de ce fait d'une pleine force contraignante entre eux, pourra par exemple arrêter la clef de répartition du loyer (en parts égales ? en fonction de la superficie de la chambre ? etc.), tout en tranchant la question de la garantie locative, de la division des charges, ... La thématique de l'assurance incendie sera utilement traitée aussi dans le pacte (qui contracte ? qui paie les primes ? comment répartir la dette ?). Les colocataires gagneraient à imaginer également dans ce document des règles rendant plus fluide le départ prématuré d'un colocataire. Devraient aussi être évoqués la procédure destinée à trouver un remplaçant, le sort de la garantie locative payée par le locataire partant (la restitution ne pouvant être partielle, la constitution d'une « cagnotte » au sein de la colocation est suggérée), le remboursement d'éventuels dégâts locatifs intervenus dans le bien quitté (l'établissement d'un état des lieux intermédiaire – interne aux colocataires – permettra avantageusement d'éviter que le nouvel entrant soit désigné comme responsable des dégâts commis par le précédent), etc.

19. Ce règlement gouverne en effet les aspects les plus pratiques de la vie en commun (qui descend les poubelles ? qui fait la vaisselle ? qui fait les courses ? qui range ? etc.). La réussite d'un habitat collectif tient souvent à ce genre de « détail ».

20. « Les colocataires signent un pacte de colocation » (art. 70, al.1^{er}, du projet de décret wallon relatif au bail d'habitation).

21. Pour le revenu d'intégration sociale.

22. Pour les allocations de chômage.

23. Voir toutefois, en matière d'allocation de chômage, Cass., 9 octobre 2017, *J.T.*, 2018, obs. N. BERNARD (à paraître). Faisant échec au recours de l'ONEm, la Haute juridiction a dit pour droit qu'un chômeur devait recevoir son allocation de chômage au taux isolé (plutôt que cohabitant), en dépit du fait que l'intéressé loge avec d'autres individus. Certes, le chômeur vivait avec trois comparses, partageant de ce fait certains espaces de vie (salon, cuisine, salle de bain et sanitaires) de même qu'une seule sonnette, tout en divisant le loyer entre eux. Pour autant, admet la Cour de cassation, il n'y a pas de cohabitation. Pourquoi ? Pour la raison simple (déjà déclinée à l'envi par les juridictions de fond mais endossée officiellement par la Haute cour) qu'un avantage socio-financier n'est pas suffisant pour emporter cohabitation. Sont aussi exigés la constitution d'une sorte de cagnotte regroupant les ressources financières de chacun ainsi que, plus fondamentalement encore, l'accomplissement de certaines tâches en commun, comme les courses, le nettoyage ou encore la préparation des repas. Par ailleurs, les différents occupants ne se connaissent pas, ils ont signé leur contrat de sous-location (avec le locataire principal) à des moments différents, la sonnette comportait des codes différenciés pour chaque occupant, les chambres étaient toutes munies d'un système de fermeture à clef, il était possible de faire à manger de manière individuelle dans chacune des chambres (grâce à une petite cuisinière et un four à micro-ondes), les occupants ne vivaient que rarement dans le salon, chacun d'entre eux disposait de sa propre étagère dans la cuisine et de son propre étage dans le frigo, aucune mise en commun des revenus n'était organisée et, *last but not least*, les intéressés n'utilisaient aucun moyen de transport collectif.

Pour les cohabitants légaux, voir l'art. 1477, § 2, du Code civil, remplacé par l'art. 2 de la loi du 23 novembre 1998, *M.B.*, 12 janvier 1999.

24. L'auditeur, cependant, était différent.

25. C.E. (13^e ch.), 4 mai 2017, *Bicak*, n° 238.097.

cet apparent revirement ? Pas par le type de public concerné (étudiant par exemple ici) ou la nécessité d'effectuer des travaux mais, probablement, par la présence ou non d'un bail de colocation (absent dans la dernière espèce²⁶). Pourquoi ? Parce que ce type de mise à disposition juridique du bien, précisément, est indicatif d'un partage de certains espaces (ou en apporte la confirmation formelle²⁷), ce qui peut suffire à écarter le cas de figure de la création d'un « nouveau logement ». Aux yeux du Code de développement territorial, ce dernier doit en effet comporter « cuisine, salle de bain ou salle d'eau, wc, chambre » (en vue de répondre aux « fonctions de base de l'habitat ») et, surtout, être réservé « à l'usage privatif et exclusif » de son ou ses occupant(s)²⁸. Lue en creux, cette disposition revient à dire que si cuisine, salle de bain ou salle d'eau par exemple est mise en commun, on ne serait *pas* en présence d'un nouveau logement (ce qui dispense alors de permis d'urbanisme). Voilà donc le caractère matériellement autonome ou indépendant du bien (autosuffisant par rapport à celui dont

il est éventuellement issu et disposant à titre privatif de toutes les « fonctions de base de l'habitat ») érigé en critère déterminant pour pouvoir le qualifier de « nouvel ensemble ». Au demeurant, « la présence d'un escalier intérieur toujours fonctionnel entre les combles tels qu'aménagés et le reste de la maison exclut la création d'un second logement indépendant », a considéré *a contrario* le Conseil d'État dans une autre affaire, attentif au fait que, là, « aucun dispositif de clôture ne sépare ces deux entités pour garantir l'intimité de leurs occupants respectifs »²⁹.

Si cette hypothèse reste à vérifier, elle offre déjà une stimulante grille d'analyse des habitats groupés et fait de cet élément manifestement pivot pour l'urbanisme qu'est la colocation davantage qu'un instrument de type civil exclusivement énonçant les droits et obligations des cocontractants.

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

-
26. « Si, dans sa requête, le requérant insiste sur le fait que les 'pièces communes' seront ouvertes à l'usage des différents occupants des kots, à aucun moment, *il ne prétend que son immeuble fera l'objet d'une colocation*, comme c'était le cas dans l'espèce ayant donné lieu à l'arrêt n° 234.582 du 28 avril 2016, Ville de Liège, auquel il se réfère » (C.E. (13° ch.), 4 mai 2017, Bicak, n° 238.097, souligné par nous).
27. Car, dans l'affaire Bicak précitée, la circonstance que le bien (non dévolu à la colocation) offre des pièces d'habitation – salle de vie, salle de bain, cuisine – à l'usage collectif de l'ensemble des occupants n'a pas réussi à modifier la perception de la haute juridiction administrative.
28. Art. D.IV.4, al. 2.
29. C.E. (13° ch.), 1^{er} mars 2016, Rochemont et crts, n° 233.996. Il faut, explique la haute juridiction administrative dans une autre espèce, « que ce logement constitue une entité autonome du logement principal », attendu *in specie* « que les plans déposés en annexe à la demande de permis montrent que tel est le cas, aucune communication n'existant au demeurant entre le logement principal et le logement litigieux » (C.E. (13° ch.), 5 décembre 2013, Stassen, n° 225.725).