

## LA CRÉATION DE LOGEMENT SANS PERMIS D'URBANISME ET SON CARACTÈRE INFRACTIONNEL

### Introduction

Depuis les années 1990, les pouvoirs publics, confrontés au phénomène de la division de maisons unifamiliales en plusieurs logements — y compris des kots — afin d'en faire des immeubles de rapport ont progressivement règlementé cette pratique, dans le but de lutter contre les saucissonnages guidés uniquement par la rentabilité mais créant des logements exigus et peu salubres (1), de sauvegarder un niveau adéquat de mixité sociale ou d'éviter un impact trop défavorable pour les finances communales ou des C.P.A.S. (2). C'est ainsi que certaines communes ont adopté des directives administratives ayant pour objet de restreindre les divisions d'immeubles (3) et des règlements-taxe visant les divisions d'immeubles réalisées. C'est ainsi également que le législateur wallon de l'urbanisme a érigé la création de nouveaux logements en acte « autonome », en lui-même soumis à permis d'urbanisme (4).

Lors de l'adoption du CoDT, le législateur wallon a souhaité préciser la notion de « création de logement » soumise de manière certaine à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2002, en ajoutant à l'article D.IV.4, alinéa 2, du CoDT une définition du concept, basée sur le critère de la présence de « l'ensemble des fonctions de base de l'habitat » et ce, quel que soit le type de logement considéré : « unifamilial, appartement, studio, kot, résidence-service, logement collectif » (5).

---

(1) *Doc.*, P.W., 1992-1993, n° 179/1, p. 2; N. BERNARD, « La question de la superficie minimale au croisement des polices du logement et de l'urbanisme », *Les échos du logement*, mai 2015, p. 7.

(2) Certaines communes cherchant à réduire les populations précarisées de leurs territoires en y diminuant l'offre de petits logements plus accessibles financièrement : v. N. BERNARD, « Le logement pour étudiants sous l'angle juridique : contraintes et ouvertures », *Rev. Dr. Comm.*, 2012/3, p. 8.

(3) V. not. les directives adoptées par les villes de Liège (<https://www.liege.be/fr/vie-communale/services-communaux/urbanisme/telechargements/directives-urbanistiques-version-coordonne-ville.pdf>, p. 4) et de Charleroi (<https://www.charleroi.be/assets/files/Directive-danalyse-des-demandes-de-permis-durbanisme-2016.pdf>, p. 1).

(4) V. ci-dessous, titre II.

(5) *Doc.*, P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

Les travaux parlementaires de cette disposition paraissent clairs, mais leur application à des cas concrets pose çà et là question. La doctrine s'est penchée sur le texte (6) et l'administration a rédigé des directives d'interprétation afin de préciser sa portée dans des cas concrets (7). Leur interprétation est parfois divergente (8).

C'est ce contexte qui nous a amenés à tenter de faire le point sur la question, dans toute la mesure possible.

Nous examinons ci-après la création de logement soumise à permis en tant que telle, indépendamment de savoir si elle est ou non accompagnée de travaux, comme la construction d'un nouveau bâtiment ou la transformation intérieure et/ou extérieure d'un bâtiment existant. Nous n'examinons pas non plus la question de savoir si et quand la création de logement (9) requiert un permis de location.

Nous envisageons successivement :

- la nécessité d'un permis d'urbanisme pour créer un logement depuis l'entrée en vigueur du CoDT, le 1<sup>er</sup> juin 2017;
- brièvement, la nécessité d'un permis d'urbanisme pour créer un logement avant cette date;
- le régime de l'infraction de création de logement sans permis.

## **I. La création de logement soumise à permis d'urbanisme aujourd'hui (depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017)**

### **A. Les textes applicables**

Au titre de la création de logement soumise à permis, le législateur semble avoir voulu appréhender deux hypothèses distinctes ou qu'il considère en tout cas comme telles : d'abord, la création de logement

(6) M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *Libertés, (l)égalité, humanité, Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 799; E. ORBAN DE XIVRY, « Livre IV — Permis et certificats d'urbanisme, Article D.IV.4 », *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Liège, Wolters Kluwer, 2018, p. 454; M. GUIOT et D. BOUILLEZ, *Le champ d'application des permis d'urbanisme en Wallonie*, Namur, Éditions U.V.C.W., 2017, p. 31; B. HAVET et A. ZIANS, « Permis d'urbanisme et certificat d'urbanisme n° 2. Champ d'application et effets », *Le nouveau code du développement territorial (CoDT)*, décret du 20 juillet 2016, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 315. A. PIRSON, in *Chroniques Notariales 2020*, à paraître.

(7) Circulaire interprétative de la D.G.O.4, disponible sur <http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymce/apps/amenagement/views/documents/juridique/codt/upload/56.pdf>.

(8) Ainsi, par exemple, l'administration considère que l'ajout d'une septième « chambre à usage privatif et exclusif avec coin cuisine », sans salle de bain ni toilette supplémentaire dans un ensemble de logements communautaires ne nécessite pas de permis d'urbanisme (Circulaire interprétative de la D.G.O. 4, *op. cit.*, p. 5). M. PÂQUES considère au contraire que « la création d'un nouvel ensemble qui implique le partage de certaines fonctions de base de l'habitat avec l'autre logement est visée, même si les deux constituent un logement collectif » (v. M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 806).

(9) Plus précisément, sa mise en location.

en tant que telle, puis la création de logement en tant que modification de destination d'un bien, mais en ne visant expressément sous cet autre angle que les kots.

**Au 6°** de l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT, il soumet à permis d'urbanisme l'acte de « **créer un nouveau logement** dans une construction existante ». L'alinéa 2 précise que « par créer un nouveau logement dans une construction existante au sens du 6°, il faut entendre créer, avec ou sans actes et travaux, un nouvel ensemble composé d'une ou de plusieurs pièces, répondant au minimum aux **fonctions de base de l'habitat** à savoir cuisine, salle de bain ou salle d'eau, WC, chambre, occupé à titre de résidence habituelle ou de kot et réservé en tout ou en partie à l'usage privatif et exclusif d'une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble, qu'elles soient unies ou non par un lien familial ».

**Au 7°** de l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT, il soumet à permis d'urbanisme l'acte de « **modifier la destination** de tout ou partie d'un bien, **en ce compris par la création** dans une construction existante d'un hébergement touristique ou **d'une chambre occupée à titre de kot**, pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement ». L'article R.IV.4-1 du CoDT, qui constitue cette liste, dispose que « sans préjudice de l'article D.IV.4, alinéa 3, 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 ». La modification de destination d'un bien par « la création d'une chambre occupée à titre de kot » est donc bien, en principe, soumise à permis d'urbanisme (10). Cependant, suivant l'alinéa 3 de l'article D.IV.4, du CoDT, « la création d'**une seule chambre occupée à titre de kot au sens du 7°** chez l'habitant n'est pas soumise à permis ».

## ***B. Les deux hypothèses visées par le législateur***

### *1. La création de logement dans une construction existante (6°)*

#### *a. Le logement*

La notion centrale du 6° de l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT est le logement.

L'alinéa 2 de cet article en donne une définition, ce qui confirme avant tout qu'elle est indépendante de celle qui apparaît dans le code du logement (11).

(10) Contrairement à la modification de destination d'un bien par la création d'un hébergement touristique, qui n'est pas reprise dans cette liste.

(11) C.E., n° 219.669, du 7 juin 2012, *commune de La Bruyère*. Les travaux préparatoires le confirment : « la notion de création de logement est basée uniquement sur des critères urbanistiques » (*Doc.*, P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 6).

Un autre constat préliminaire est que la « forme » du logement importe peu : les travaux préparatoires visent tant l'habitation unifamiliale que l'appartement, le studio, la résidence-service ou le logement collectif (12).

L'élément déterminant de la définition est qu'un logement n'en est un que s'il dispose de toutes les fonctions de base de l'habitat, définies par référence à une cuisine, une salle de bain (13), des toilettes et une chambre. Il en résulte qu'un logis (14) n'est pas un logement au sens du CoDT s'il ne comporte par exemple pas de cuisine ou pas de salle de bain propres. Cela exprime l'idée que, pour être un logement, un logis doit se suffire à lui-même et notamment, le cas échéant, être autonome d'un logement principal ou existant (15). Cette autonomie n'est pas aussi forte que celle identifiée antérieurement par le Conseil d'État, qui impliquait l'absence de toute communication entre logements (16) et des accès, escaliers et couloirs séparés (17). On aura par ailleurs remarqué que ni les bureaux ni les livings ne relèvent de cette liste des fonctions de base de l'habitat, de sorte qu'un logis qui ne dispose en propre ni de l'un, ni de l'autre, n'en est pas moins un logement s'il dispose en propre de toutes ces fonctions de base.

La notion de logement s'apprécie indépendamment du nombre de pièces qui le composent (18). Ainsi, même si — comme dans le cas d'un loft, par exemple — toutes les fonctions de base de l'habitat sont concentrées dans une seule pièce, cette dernière n'en constitue pas moins un logement (19) et le fait qu'il ne soit composé que d'une pièce n'exonère pas sa création de permis d'urbanisme.

La définition du logement par l'article D.IV.4, alinéa 2, du CoDT implique également une occupation « à titre de résidence habituelle ou de kot ». On peut sans doute transposer ici la jurisprudence du Conseil d'État relative à la résidence en zone d'habitat au plan de secteur, suivant laquelle « la caractéristique principale de la résidence est la stabilité des personnes dans les lieux » (20). De ce critère, il se déduit notamment,

(12) *Doc.*, P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

(13) Ou une « salle d'eau ». La salle d'eau semble usuellement se distinguer de la salle de bains par le fait qu'elle comporte une douche mais pas de baignoire : v. [https://fr.wikipedia.org/wiki/Salle\\_d%27eau](https://fr.wikipedia.org/wiki/Salle_d%27eau).

(14) Nous choisissons évidemment à dessein ce terme, non seulement parce qu'il est peu usité et ne l'est en tout cas pas dans le CoDT, mais aussi parce qu'il a un sens assez neutre et large par rapport au critère des « fonctions de base de l'habitat » visé dans le CoDT.

(15) M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 806.

(16) C.E., n° 225.725, du 5 décembre 2013, *Stassen*.

(17) C.E., n° 233.996, du 1<sup>er</sup> mars 2016, *Rochemont et crts.*

(18) V. les termes « une ou plusieurs pièces ».

(19) C. VERCHEVAL, « Permis d'urbanisme, champ d'application », *Chroniques notariales*, vol. 65, 2017, p. 199.

(20) C.E., n° 239.424, du 18 octobre 2017, *De Pue*; C.E., n° 234.583, du 28 avril 2016, *De Saffel*.

dans cette jurisprudence, qu'une résidence-service relève du concept de résidence car « la notion de 'résidence' comprend notamment les établissements de séjour collectif, tels que les homes pour personnes âgées » (21). Il en ressort également, à l'opposé, qu'une chambre d'hôtes n'est pas une résidence (22). Le qualificatif « habituelle » qui est associé à la résidence à l'article D.IV.4 assouplit cependant le critère de la résidence, car l'habitude ne correspond pas à la permanence : ce qui est habituel, c'est ce qui est constant ou seulement fréquent ou courant (23). Pour être qualifié de logement, un logis ne doit donc pas nécessairement être occupé en permanence. Ainsi, une résidence secondaire peut être qualifiée de logement au sens de l'article D.IV.4, alinéa 2, du CoDT si on y réside couramment. Le texte inclut dans la notion de logement le logis qui est occupé à titre de kot. On aurait certes pu discuter pour décider si un kot n'est pas, pour l'étudiant concerné, sa résidence habituelle, mais la référence expresse au kot est heureuse, car elle évite justement toute discussion.

L'article D.IV.4, alinéa 2, du CoDT précise qu'il y a logement s'il est réservé à l'usage privatif et exclusif d'une personne ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble, qu'elles soient unies ou non par un lien familial. Il est évidemment délicat de définir l'action de « vivre ensemble », d'autant que, expressément, « le législateur écarte comme élément d'appréciation les liens familiaux » (24), conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (25). Intuitivement, nous aurions tendance à considérer que, dans le contexte qui nous occupe, vivre ensemble consiste au moins à partager un même lieu pour y exercer les fonctions de base de l'habitat, à savoir cuisiner, se laver, aller à la toilette et dormir.

Enfin, dans l'expression « en tout ou en partie » qui est associée à l'idée de réservation exclusive dont il vient d'être question, les termes « en partie » sont malaisés à comprendre (26), car ils paraissent antinomiques de cette idée. Ils imposent de considérer que la réservation peut être collective, collectivisée. Ils ont en réalité un sens, une utilité non pas tant au regard de la notion de logement, mais au regard de celle de *création d'un nouveau logement*. En effet, en cas de création d'un ensemble

(21) C.E., n° 237.737, du 21 mars 2017, *Lomme*. Dans le même sens, à propos d'appartements pour personnes âgées, v. C.E., n° 216.711, du 7 décembre 2011, *Ingrao et csrts*.

(22) C.E., n° 234.583, du 28 avril 2016, *De Saffel*.

(23) <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/habituel/38786>. D'autres estiment cependant que l'ajout de l'adjectif « habituelle » renforce le critère de la résidence : v. A. PIRSON, in *Chroniques Notariales 2020*, à paraître.

(24) C. VERCHEVAL, « Permis d'urbanisme, champ d'application », *op. cit.*, p 199.

(25) C.E., n° 237.973, du 20 avril 2017, *ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*; C.E., n° 234.582, du 28 avril 2016, *ville de Liège*.

(26) E. ORBAN DE XIVRY, « Livre IV — Permis et certificats d'urbanisme, Article D.IV.4 », p. 457.

de résidences/kots qui partagent des fonctions de base du logement, c'est l'ensemble de résidences/kots qui forme le nouveau logement, de sorte que si cette globalité est ajoutée dans une construction existante, un permis d'urbanisme est requis. À l'inverse, l'ajout d'une résidence/kot qui profite aussi des fonctions partagées d'un logement préexistant — et qui, par conséquent, ne forme pas une entité autonome — ne constitue pas un nouveau logement soumis à permis d'urbanisme (27).

Enfin, dans l'application de tous ces critères, l'autorité qui reçoit une demande de permis — ou qui n'en reçoit justement pas alors qu'il en faudrait peut-être une — ne peut évidemment pas s'en remettre exclusivement à ce qu'affirme le demandeur : elle doit vérifier si cela est corroboré par les plans de la demande et par les faits.

#### b. La création

Ce qui est soumis à permis, c'est la *création* d'un *nouveau* logement. Autrement dit, il s'agit de l'ajout d'un logis comportant toutes les fonctions de base de l'habitat et répondant aux autres caractéristiques qui viennent d'être évoquées.

Aux termes de l'article D.IV.4, alinéa 2, du CoDT, la création de logements peut avoir lieu « avec ou sans actes et travaux ». Il en ressort clairement qu'un logement peut être créé au sens de cette disposition même si sa création n'implique pas de travaux soumis à permis d'urbanisme. L'idée que la création peut se faire sans « acte » est plus difficile à comprendre, car la création de logement est bien un acte (28). Sans doute le législateur a-t-il voulu écarter la référence à un acte juridique : la création s'apprécie indépendamment d'un acte juridique. Il s'agit d'un élément de fait, même si un acte juridique peut le révéler (29).

#### c. La construction existante

Le nouveau logement n'est soumis à permis que s'il est créé dans une « construction existante ».

Il ressort du texte de l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du CoDT et des travaux préparatoires de la loi de 1962 dont il n'est à cet égard que la reproduction que la « construction » englobe le « bâtiment » et l'« ouvrage » et se distingue de l'installation fixe, qui désigne « un objet placé où il va rester, mais qui n'y est pas produit, comme une pompe

---

(27) *Contra* M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 805. Sur la difficulté de trancher cette question, v. A. PIRSON, in *Chroniques Notariales 2020*, à paraître.

(28) M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 807.

(29) *Ibid.*, p. 806

à essence, une palissade ou un abri préfabriqué » (30). Dans cette mesure, la création d'un logement dans une péniche ou un container — qui ne constituent pas des constructions — n'est pas soumise à permis d'urbanisme.

Il est évident pour tous que la création de logement(s) dans une nouvelle construction est assimilée à cette dernière et est soumise à permis d'urbanisme au titre de l'acte de construire visé au 1<sup>o</sup> dont il vient d'être question. C'est pour cela que le 6<sup>o</sup> ne vise que la création de logement dans une construction existante.

## 2. La modification de destination d'un bien par la création d'une chambre occupée à titre de kot (7<sup>o</sup>)

Suivant l'article R.IV.4-1, alinéa 2, du CoDT, c'est l'utilisation d'une ou de plusieurs pièces existantes en tant que chambre d'étudiant occupée à titre de kot qui est soumise à permis. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'il ne s'agit que d'une mise en œuvre réglementaire de l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, qui a valeur décrétable et qui vise, lui, la création d'une chambre occupée à titre de kot, au titre de la modification de destination de tout ou partie d'un bien. L'acte soumis à permis, c'est donc bien un changement d'état, un ajout. C'est avec cette nuance que le terme « utilisation » de l'article R.IV.4-1, alinéa 3, du CoDT doit être lu : ce qui est soumis à permis d'urbanisme, c'est la *nouvelle* utilisation d'une chambre comme kot.

La modification visée est celle qui affecte un *bien*. La notion est très large et englobe notamment tant le bâtiment que l'ouvrage ou l'installation fixe dont il a été question ci-dessus.

Dans le texte réglementaire, la « chambre » de l'article D.IV.4 est devenue « une ou plusieurs pièces ». L'article R.IV.4-1, alinéa 3, du CoDT semble ainsi étendre au-delà du prescrit décrétable le champ d'application de la modification de destination ici soumise à permis.

Quoi qu'il en soit, l'élément principal réside sans doute dans la nécessité de distinguer le kot ici visé de celui qui, nous l'avons vu, est visé au 6<sup>o</sup>. La création de kot apparaît en effet tant au 6<sup>o</sup> qu'au 7<sup>o</sup> de l'article D.IV.4 du CoDT. L'implantation d'un nouveau kot est donc soumise à permis d'urbanisme au titre soit de la création d'un nouveau logement dans une construction existante (6<sup>o</sup>), soit de la modification de destination d'un bien (7<sup>o</sup>).

Si le même concept est ainsi visé dans deux dispositions distinctes, c'est semble-t-il parce que le législateur a voulu appréhender deux

---

(30) F. HAUMONT, « Urbanisme — Région wallonne », *Rép. not.*, t. XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, n<sup>o</sup> 477.

traductions concrètes distinctes de ce concept : il y a plusieurs types de kot (31) et le législateur a voulu en soumettre un certain nombre à permis d'urbanisme. Le kot du 6° n'est en quelque sorte pas nécessairement le kot du 7°. Ainsi, le kot-logement (6°) et le kot-chambre (7°) peuvent être distingués. Si le kot comporte toutes les fonctions de base de l'habitat, à savoir, selon le législateur, une cuisine, une salle de bain, un wc et une chambre, et qu'il constitue ainsi un logement autonome (32), il relève du 6° (33); s'il est seulement composé d'une chambre (34) sans comporter toutes les fonctions de base de l'habitat, ce qui implique un partage de certaines fonctions avec d'autres, il relève du 7° (35).

Les travaux préparatoires laissent cependant entendre qu'il ne serait pas exclu qu'un kot relève des deux hypothèses (36). Il ne faut effectivement pas l'exclure. Ainsi, un kot-chambre (7°) peut s'intégrer dans un logis plus large qui forme un logement au sens du 6°. Dans cette hypothèse, s'il s'agit par exemple de l'aménagement dans une maison unifamiliale d'un ensemble de kots avec fonctions partagées, il y aura nécessairement une pièce existante nouvellement utilisée à titre de kot de sorte que l'ensemble créé ressort à la fois du 6° et du 7°.

Comme l'implantation d'un nouveau kot relève au moins de l'une ou de l'autre hypothèse, il importe *a priori* peu de savoir laquelle des deux est concernée et il ne sert *a priori* à rien de s'interroger plus en détails sur les éventuels rapports d'exclusion entre les deux (37). Cela ne suffit cependant en réalité pas, au regard des deux considérations suivantes.

La composition du dossier de demande de permis est différente selon que l'objet de la demande de permis est une création de logement (6°) ou une modification de destination (7°) (38) et, globalement, les exigences sont moindres dans la seconde hypothèse (39). En cas de doute sur l'hypothèse concernée, on peut suggérer de faire en sorte que la demande de permis réponde aux exigences applicables à chacune des deux (40). En effet, le dernier alinéa de l'article R.IV.26-1, § 1<sup>er</sup>, du CoDT impose deux formulaires, qui « forment une seule demande de

(31) Pour un relevé des différents types de kot existants v. <https://www.brुकot.be/guide-etudiant/c-est-quoi-un-kot>.

(32) V. ce que nous en avons dit ci-dessus.

(33) *Doc.*, P.W., 2015-2016, C.R.I.C., n° 212, 18 juillet 2016, p. 70.

(34) Quitte, comme on vient de le voir, à ce qu'elle se compose de plusieurs pièces.

(35) *Ibid.*

(36) *Doc.*, P.W., 2015-2016, C.R.I., n° 24, p. 96.

(37) Dans le même sens, comp. M. GUIOT et D. BOUILLEZ, *Le champ d'application des permis d'urbanisme en Wallonie*, Namur, Éditions U.V.C.W., 2017, p. 31.

(38) Comp. les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article R.IV.26-1, § 1<sup>er</sup>, du CoDT.

(39) B. HAVET et A. ZIANS, « Permis d'urbanisme et certificat d'urbanisme n° 2. Champ d'application et effets », *op. cit.*, p. 319.

(40) Dans le même sens, v. C. VERCHEVAL, « Permis d'urbanisme, champ d'application », *op. cit.*, p. 201.



permis », quand la demande de permis « couvre des objets distincts qui nécessitent des formulaires différents ».

La distinction entre le kot visé au 6°, qui comporte toutes les fonctions de l'habitat, et « la chambre occupée à titre de kot » visée au 7° est également importante en ce que l'exemption de permis pour la création d'une seule chambre chez l'habitant (41) n'est applicable qu'à l'hypothèse du 7°. Il en découle que la création d'un seul kot qui comporte toutes les fonctions de base de l'habitat est bel et bien soumise à permis. Seule la création d'une seule chambre occupée à titre de kot qui ne comporte pas l'ensemble de ces fonctions est dispensée de permis d'urbanisme (42).

Par ailleurs, même si, comme exposé ci-dessus, l'ajout d'un kot qui profite aussi des fonctions partagées d'un logement préexistant — et qui, par conséquent, n'est pas autonome — ne constitue pas un nouveau logement soumis à permis d'urbanisme en application du 6°, l'ajout d'un kot dans un ensemble résidentiel composé de plusieurs kots partageant entre eux les fonctions de base de l'habitat est soumis à permis en application du 7°.

Reste évidemment à savoir ce qu'est un kot. Le CoDT ne comporte pas de définition de ce terme (43). Il faut donc se référer au sens commun (44). Sur internet, on trouve notamment les définitions suivantes : « chambre d'étudiant » (45), « logement privé loué à des étudiants pendant l'année scolaire ou universitaire » (46) et « chambre, maison ou appartement loué par un étudiant et situé près de son école » (47). Il nous semble donc possible de considérer qu'usuellement, un kot désigne un logis donné en location à un étudiant pendant l'année scolaire.

Cette proposition de définition n'évite évidemment pas toute difficulté. Qu'en est-il par exemple d'une chambre donnée en location à une personne qui suit un apprentissage tout en étant rémunérée ou qui travaille tout en suivant en même temps des études, pour autant évidemment que cette chambre ne soit louée que pendant la période de cours : s'agit-il de kots ou non ? Nous proposons d'appliquer le critère de l'activité principale de cette personne, sur la base de son emploi du temps ou du volume horaire des cours suivis. Cette question a une certaine importance puisqu'en dehors de la chambre occupée à titre de kot, l'insertion d'une chambre occupée par un tiers dans un

(41) V. l'article D.IV.4, alinéa 3, du CoDT ci-dessus reproduit.

(42) M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 811.

(43) N. BERNARD, « Le logement pour étudiants sous l'angle juridique : contraintes et ouvertures », *op. cit.*, p. 7.

(44) V. not. C.E., n° 228.750, du 14 octobre 2014, *consorts Walckiers*.

(45) <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/kot/45660>.

(46) <https://fr.wikipedia.org/wiki/Kot>.

(47) <https://www.lalanguefrancaise.com/dictionnaire/definition-kot/>.

logement existant n'est pas visée à l'article D.IV.4, 7°, du CoDT et n'est pas constitutive d'une modification de destination soumise à permis d'urbanisme.

### *C. L'application des critères à différents cas concrets*

Nous examinons ici une série de cas concrets, évoqués le cas échéant en doctrine, dans les instructions administratives ou au cours des travaux préparatoires, pour déterminer s'ils sont ou non, en fonction des critères qui viennent d'être analysés, soumis à permis d'urbanisme (48).

C'est ainsi qu'il nous semble que :

— la transformation d'une ancienne grange en maison d'habitation unifamiliale est à l'évidence soumise à permis d'urbanisme, au titre de la création d'un nouveau logement indépendant et complet dans une construction existante;

— l'établissement de la résidence principale d'une famille dans une péniche ne requiert en revanche pas de permis d'urbanisme. En effet, une péniche ne constitue pas une « construction » au sens de l'article D.IV.4, 1°, du CoDT. Il ne s'agit par ailleurs pas d'une modification de la destination d'un bien visée à l'article R.IV.4-1 du CoDT;

— de même, la transformation d'un conteneur en logement ne nécessite pas de permis d'urbanisme. Comme la péniche, le conteneur ne constitue pas une « construction » au sens de l'article D.IV.4, 1°, du CoDT (49);

— l'installation d'une yourte, tente ou caravane utilisée comme logement ne revient pas à créer un logement dans une construction existante et un permis d'urbanisme n'est donc pas requis (50);

— en cas de création d'un « nouvel ensemble occupé à titre de résidence secondaire ou occasionnelle », tel qu'un appartement de fonction, un permis d'urbanisme n'est pas requis (51), sauf s'il s'agit d'une résidence secondaire qui est occupée de manière courante;

(48) Pour rappel, nous ne posons la question qu'à propos de la création de logement ou de la modification de destination en elles-mêmes, indépendamment des travaux qu'elles requièrent le cas échéant. Il faut donc rester prudent, en vérifiant dans chaque cas si l'un des autres éléments de définition du champ d'application du permis d'urbanisme n'est pas concerné : il va de soi que, pour les actes identifiés ci-après qui ne nécessitent pas de permis d'urbanisme, un permis d'urbanisme reste requis s'ils impliquent également, notamment, des travaux de transformation ou de placement d'installations fixes soumis à permis d'urbanisme.

(49) *Doc.*, P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

(50) *Doc.*, P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

(51) E. ORBAN DE XIVRY, « Livre IV — Permis et certificats d'urbanisme, Article D.IV.4 », *op. cit.*, p. 456; *Doc.* P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

— « l'utilisation comme gîte d'un logement ou d'une partie de ferme » ne requiert pas de permis d'urbanisme, dans la mesure où un gîte n'est pas une résidence habituelle (52);

— à l'inverse en quelque sorte, la « création d'un appartement dans un hébergement touristique » nécessite un permis d'urbanisme si cet appartement est destiné à la résidence habituelle (53);

— la création dans un bâtiment d'une communauté monastique, d'un institut psychiatrique ou d'une résidence-services nécessite un permis d'urbanisme, dans la mesure où il s'agit de résidences habituelles (54);

— en cas de division d'une maison jusque-là unifamiliale en deux logements indépendants, un permis d'urbanisme est requis. Cela peut englober l'hypothèse « kangourou » (55), si le logement kangourou créés sont autonomes du logement déjà existant;

— en revanche, la création d'une chambre pour aîné dans une maison unifamiliale, avec prise des repas ensemble, n'est pas soumise à permis d'urbanisme, dans la mesure où la chambre n'est pas autonome du reste de l'habitation;

— dans l'hypothèse de l'ajout de deux chambres pour jeunes travailleurs au troisième étage d'une maison unifamiliale, avec une cuisine et une salle de bain communes aux deux chambres, un permis d'urbanisme est requis, car il s'agit de la création d'un ensemble autonome dans une construction autonome (56);

— à l'inverse, si les deux jeunes travailleurs « partagent les pièces de vie existantes de l'habitant » (57), tout dépend des pièces en question : si elles comportent les fonctions de base du logement (salle de bain, cuisine, toilette), un permis d'urbanisme n'est pas requis;

— en cas de création d'un seul logement complet supplémentaire là où il y en a déjà plusieurs, un permis d'urbanisme est requis s'il s'agit bien d'un ensemble autonome, comportant toutes les fonctions de base de l'habitat;

— en cas de création, dans une maison déjà occupée à titre de logement, d'une chambre-kot :

\* si la chambre est complètement équipée et comporte un coin cuisine, une douche et des toilettes, un permis d'urbanisme est

(52) *Doc.*, P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

(53) *Comp.* M. GUIOT et D. BOUILLEZ, *Le champ d'application des permis d'urbanisme en Wallonie, op. cit.*, p. 29.

(54) *Doc.* P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

(55) Dans le même sens, M. GUIOT et D. BOUILLEZ, *Le champ d'application des permis d'urbanisme en Wallonie, op. cit.*, p. 29; *Doc.*; P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

(56) M. GUIOT et D. BOUILLEZ, *Le champ d'application des permis d'urbanisme en Wallonie, op. cit.*, p. 28.

(57) *Ibid.*

requis en application de l'article D.IV.4, 6°, du CoDT car il s'agit de l'ajout d'un logement autonome;

- \* s'il y a un partage de certaines fonctions avec les occupants de la maison, un permis n'est, en application de l'article D.IV.4, 6°, du CoDT, pas requis car la chambre ne comporte pas toutes les fonctions requises pour être qualifiée de logement. Il s'agit par ailleurs d'une modification de destination exonérée de permis d'urbanisme par l'article D.IV.4, alinéa 3, du CoDT;

— en cas de création, dans une maison déjà occupée à titre de logement, de *deux* chambres-kots équipées avec douches et toilettes, mais sans cuisine, les étudiants partageant celle des occupants de la maison, un permis d'urbanisme est requis. En effet, il ne s'agit certes pas d'une création de logement soumise à permis au sens du 6°, puisqu'il y manque une fonction de base de l'habitat. Mais il s'agit d'une modification de destination au sens du 7°, qui ne bénéficie pas de l'exonération qui vient d'être rappelée, puisqu'il est ajouté plus d'une chambre;

— en cas de création, dans une maison déjà occupée à titre de logement, de deux chambres-kots avec une cuisine et une salle de bain partagées par les deux chambres, un permis d'urbanisme est requis tant au titre de la création de logement (58), les deux chambres formant un seul logement (59), qu'au titre de la modification de la destination du bien, s'agissant de créer plus d'une chambre utilisée à titre de kot. Une seule demande doit être introduite, répondant aux exigences de chacune des deux hypothèses;

— la transformation d'une maison unifamiliale en un ensemble de kots où les fonctions sont partagées ne requiert certes pas de permis d'urbanisme au titre de la création de logement, mais elle en requiert un au titre de la modification de la destination du bien, s'agissant de créer plus d'une chambre utilisée à titre de kot, qui plus est sans qu'il soit encore question d'un habitant (60);

— la mise en place d'une colocation dans un bâtiment qui ne comporte jusque-là aucun logement nécessite un permis d'urbanisme, s'agissant de créer un ensemble autonome comportant toutes les fonctions de base de l'habitat;

— la mise en place d'une colocation autonome dans un bâtiment qui comporte déjà un logement nécessite de même un permis d'urbanisme, pour la même raison;

— la mise en place d'une colocation qui partage une fonction avec un logement déjà existant dans un bâtiment ne nécessite en revanche pas

(58) *Doc.*, P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

(59) *Contra* C. VERCHEVAL, « Permis d'urbanisme, champ d'application », *op. cit.*, p. 201.

(60) *Doc.* P.W., 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

de permis d'urbanisme, dès lors que le nouveau logis ainsi créé ne peut être qualifié de logement, puisqu'il ne comporte pas en lui-même toutes les fonctions de base de l'habitat (61);

— la transformation d'une maison unifamiliale en colocation ne requiert pas de permis d'urbanisme (62), pour autant qu'il ne s'agisse pas de kots (63). En effet dans ce dernier cas, il s'agit d'une modification de destination de la maison;

— la création d'une résidence supplémentaire dans une colocation existante où certaines fonctions de base de l'habitat sont partagées, un permis d'urbanisme n'est pas requis, puisque cette résidence supplémentaire ne constitue pas un logement autonome.

#### ***D. L'appréciation par l'administration de la demande de permis portant sur une création de logement***

Face à une demande de permis d'urbanisme, l'autorité compétente doit d'abord vérifier si les règles à valeur législative, réglementaire ou de la police de l'urbanisme sont respectées. Ensuite, l'autorité doit apprécier la demande sur la base du bon aménagement des lieux ou, désormais, des « circonstances urbanistiques locales », critère visé à l'article D.IV.53 du CoDT (64).

La configuration intérieure et l'habitabilité des logements rentrent dans le champ d'application du pouvoir d'appréciation de l'autorité qui est amenée à statuer sur une demande de permis d'urbanisme portant sur la création de logements (65). Michel Pâques relève dans ce sens que « sera admise une décision d'octroi ou de refus fondée sur la configuration ou la distribution des lieux, la densité des lieux, la superficie des pièces, le risque d'incendie, une certaine idée de la qualité de vie des occupants, la situation du bien en zone arrière de chemin de fer, la difficulté de parcage et d'accès, la proximité d'infrastructures collectives. L'auteur de permis peut tenir compte de la qualité des occupants de l'immeuble, exclure le logement permanent et n'admettre que des kots d'étudiants » (66).

La question de l'articulation entre ce pouvoir d'appréciation de l'autorité et le respect des critères de salubrité adoptés par le

(61) *Contra* M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 806.

(62) Dans le même sens, M. GUIOT et D. BOUILLEZ, *Le champ d'application des permis d'urbanisme en Wallonie*, *op. cit.*, p. 29.

(63) *Doc. P.W.*, 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

(64) M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 812; C.E., n° 246.946, du 4 février 2020, *Quittre*.

(65) C.E., n° 227.708, du 16 juin 2014, *Commune de Braine-l'Alleud*; C.E., n° 232.180 du 14 septembre 2015, *De Villa*.

(66) M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 813 et jurisprudence citée par l'auteur.

gouvernement en application du code du logement peut se poser : l'autorité peut-elle ou doit-elle appliquer ces critères lorsqu'elle apprécie l'habitabilité d'un logement dans le cadre de son examen d'une demande de permis d'urbanisme ?

Conformément au principe d'indépendance des polices administratives, une demande de permis relevant de la police de l'urbanisme doit s'apprécier uniquement par rapport à cette dernière. Il en découle que l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme peut refuser un projet, même s'il respecte les critères de salubrité établis en vertu du code du logement (67), sans violer ces dernières règles (68). Dans le même sens, l'autorité qui statue sur une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de logements dans un immeuble n'est pas liée par l'octroi de permis de location, ceux-ci relevant de la police spéciale du logement (69). Les normes du code du logement ne sont en effet, d'après les termes-mêmes de ce code (70) et de son arrêté d'exécution (71), que des critères *minimaux* de salubrité et le Conseil d'État considère qu'un logement peut y répondre sans pour autant que son aménagement dans un contexte urbanistique déterminé doive nécessairement être considéré comme conforme aux exigences du bon aménagement des lieux, qui restent soumises à l'appréciation de l'autorité compétente en urbanisme (72).

Cela dit, le respect des critères de salubrité a malgré tout été érigé en condition minimale de « bon aménagement des lieux » par le Conseil d'État. Ce dernier a ainsi jugé dans un arrêt *Commune de Braine-l'Alleud* que, « dans la mesure où le projet examiné par l'autorité administrative dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme est de type résidentiel, il appartient à cette autorité de vérifier que les critères de salubrité édictés en vertu du Code du logement sont respectés » (73). La portée de cet arrêt a ensuite été précisée par le Conseil d'État, ce dernier jugeant que « [cet arrêt] établit seulement que l'autorité compétente en matière d'urbanisme ne peut admettre un projet qui ne respecte pas les règles minimales de salubrité imposées en vertu du code du logement. En revanche, l'autorité compétente en

(67) 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<sup>er</sup>, 19° à 22° bis, du Code wallon du Logement, *Moniteur belge*, 30 octobre 2007.

(68) C.E., n° 244.843, du 18 juin 2019, *Iserentant et Hubert*.

(69) C.E., n° 239.872, du 14 novembre 2017, *van Velthem et Ferrao*.

(70) Décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement, *Moniteur belge*, 4 décembre 1998.

(71) 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<sup>er</sup>, 19° à 22° bis, du Code wallon du Logement, *op. cit.*

(72) C.E., n° 244.843, du 18 juin 2019, *Iserentant et Hubert*.

(73) C.E., n° 227.708, du 16 juin 2014, *Commune de Braine l'Alleud*; v. M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 822.

matière de permis d'urbanisme (74) peut avoir une autre conception de ce qui est à ses yeux convenable au regard du bon aménagement des lieux et refuser un projet qui respecterait les règles minimales établies en vertu du Code du logement » (75).

L'article D.IV.57, 5°, du CoDT semble avoir consacré partiellement cette jurisprudence en habilitant l'autorité à refuser un permis d'urbanisme lorsque le critère de salubrité relatif à l'éclairage naturel n'est pas respecté (76). Cette disposition permet — en ce qu'elle n'oblige pas l'autorité à refuser le permis lorsque le critère précité n'est pas respecté — l'octroi d'un permis d'urbanisme à un logement ne respectant pas ce critère (77). En tout état de cause, conformément au principe de cumul des polices administratives, le projet pour lequel un permis d'urbanisme a été octroyé sans que les critères minimaux de salubrité ne soient respectés ne pourra de toute manière pas être réalisé.

Enfin, en tout état de cause, en appréciant une demande de permis d'urbanisme portant sur la création d'un logement, l'administration doit se focaliser sur des « choses qui sont examinables sur un plan » (78).

(74) « Le Conseil d'État semble être récemment revenu sur cette jurisprudence dans un arrêt de principe n° 241.879, du 21 juin 2018, Ville de Liège, où — la ville de Liège demandant l'annulation d'un permis octroyé pour un projet dont il était allégué qu'il ne respectait pas les critères minimaux en matière de surpeuplement — il a jugé que, pour déterminer si ces critères sont applicables aux permis d'urbanisme portant sur des logements, il faut d'abord déterminer si ces critères et ces permis ont le même champ d'application. Le Conseil d'État ne tranche cependant pas cette question dans cet arrêt. V. À ce sujet A. PIRSON, *Chroniques notariales 2020*, À paraître.

(75) C.E., n° 232.180, du 14 septembre 2015, *De Villa*.

(76) La section de législation du Conseil d'État a critiqué le fait que l'article D.IV.57, 5°, du CoDT vise uniquement le critère de salubrité relatif à l'éclairage naturel visé à l'article 3, 5°, du Code wallon de l'habitat durable. V. à ce sujet V. LETELLIER, « Livre IV — Permis et certificat d'urbanisme, Article D.IV.57 », *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Liège, Wolters Kluwer, 2018, p. 616.

(77) *Ibid.*, p. 617. v. C.E., n° 241.879, du 2 septembre 2019, Ville de Charleroi. Cet arrêt semble par ailleurs confirmer que le Conseil d'État est revenu sur sa jurisprudence Commune de Braine-l'Alleud puisqu'il considère que « l'article D.IV.57, 5°, précité, ne vise l'éventuelle prise en compte par l'autorité que des critères minimaux de salubrité des logements en matière d'éclairage naturel. L'article 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement ne concerne pas les critères minimaux d'éclairage naturel visés, quant à eux, à l'article 15 du même arrêté. Il s'ensuit qu'en vertu du principe d'indépendance des polices administratives spéciales, l'auteur du permis d'urbanisme attaqué ne disposait pas, en application de l'article D.IV.57, 5°, du CoDT, de la faculté d'éventuellement refuser ou d'assortir le permis d'urbanisme d'éventuelles conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement du fait d'un éventuel non-respect de l'article 20 précité ».

(78) M. GUIOT et D. BOUILLEZ, *Le champ d'application des permis d'urbanisme en Wallonie*, *op. cit.*, p. 27, citant les travaux préparatoires.

## II. La création de logement soumise à permis d'urbanisme hier (jusqu'au 31 mai 2017)

Il est difficile et fastidieux de synthétiser l'évolution dans le temps, depuis la loi de 1962, du champ d'application du permis d'urbanisme quant à la création de logement en elle-même, qui ne s'accompagne pas de travaux eux-mêmes soumis à permis d'urbanisme. Or il se trouve que le travail a déjà été réalisé, de manière claire et synthétique, par Joël van Ypersele, Pierre-Yves Erneux et Charlotte Aughuet (79).

Nous renvoyons donc à leur contribution, en nous bornant à ajouter ici fort brièvement que, si on dit généralement, assez lapidairement, que la création de logement est soumise à permis d'urbanisme depuis le 20 août 1994, c'est en perdant de vue, d'une part, qu'on peut en discuter et préférer la date du 1<sup>er</sup> mars 1998 (80), voire celle, indiscutable, du 1<sup>er</sup> octobre 2002 (81) et, d'autre part, que la date du 20 août 1994 ne correspond tout au plus qu'à l'hypothèse de création de *deux* logements.

## III. La création de logement constitutive d'infraction

### A. Le principe

Poser un acte soumis à permis d'urbanisme sans disposer préalablement de ce permis est, on le sait, en principe constitutif d'infraction. Créer un logement sans permis d'urbanisme alors qu'un permis est requis constitue donc en principe une infraction. Cela vaut aujourd'hui dans le CoDT (82). Cela valait hier dans le cadre du CWATUPE (83).

### B. La prescription de l'action publique

En tant qu'infraction correctionnelle instantanée, la création de logement sans permis bénéficie de la prescription quinquennale de l'action publique, de sorte que cinq ans après sa réalisation, elle ne peut plus donner lieu à cette action.

On sait cependant qu'en droit de l'urbanisme, il y a également l'infraction continue de maintien de travaux réalisés sans le permis

---

(79) J. VAN YPERSELE, P.-Y. ERNEUX et CH. AUGHUET, « Les divisions horizontales en Régions wallonne et bruxelloise », in *Les divisions d'immeubles dans les Régions wallonne et bruxelloise*, *Jurim Pratique*, 2008/3, pp. 58 et s.

(80) C.E., n° 231.035, du 29 avril 2015, *Berghmans* : « la création de logements supplémentaires nécessite donc 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 ».

(81) V. dans le même sens, J. VAN YPERSELE, P.-Y. ERNEUX et CH. AUGHUET, « Les divisions horizontales en Régions wallonne et bruxelloise », in *Les divisions d'immeubles dans les Régions wallonne et bruxelloise*, *op. cit.*, p. 64.

(82) Article D.VII.1, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> du CoDT.

(83) Article 154, 1<sup>o</sup> du CWATUP.



requis (84), ce qui fait généralement dire que, dans ce domaine, l'action publique est imprescriptible, puisque le délai de prescription ne prend cours qu'au moment où il est mis fin à ce maintien infractionnel (85).

Cela étant, le maintien infractionnel visé à l'article D.VII.1, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du CoDT ne concerne que les *travaux* et non pas les *actes*. Or, par hypothèse, comme indiqué à plusieurs reprises ci-dessus, la création de logement ici examinée est celle qui est soumise à permis indépendamment des travaux qui l'accompagnent éventuellement. Elle ne peut donc être visée qu'à titre d'*acte*. Il en ressort que, sous l'angle de la création de logement en elle-même, le maintien d'un logement créé sans permis n'est pas infractionnelle. Cela vaut en tout cas, il nous semble, depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mars 1998, du nouveau CWATUP (86).

Concrètement, cela signifie que l'action publique relative à l'infraction de création de logements sera prescrite cinq ans après cette création de logements. Cela étant, la prescription de l'action publique n'a qu'un effet limité, certes non négligeable : celui d'empêcher les poursuites

---

(84) Article D.VII.1, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du CoDT.

(85) Ce que la Cour constitutionnelle a récemment rappelé dans son arrêt n<sup>o</sup> 102/2020, du 9 juillet 2020, B.1.4.

(86) Dans sa version antérieure, l'article 66, alinéa 1<sup>er</sup>, du CWATUP érigeait en infraction la violation « de quelque manière que ce soit » des dispositions relatives au champ d'application du permis d'urbanisme. Certains pourraient en déduire que le maintien dont il est ici question relevait de cette incrimination. On pourrait en discuter. L'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, du nouveau CWATUP érige en infraction le maintien des seuls *travaux* exécutés sans permis et la violation « de quelque manière que ce soit » n'est plus infractionnelle que si elle concerne, pour l'essentiel, les dispositions réglementaires applicables et le *contenu* des permis d'urbanisme. Le maintien d'actes réalisés sans permis d'urbanisme alors qu'il en fallait un n'est donc plus constitutif d'infraction.

et sanctions pénales (87). Elle ne régularise pas la situation au regard du droit de l'urbanisme, de sorte que cette dernière reste fautive sous l'angle civil et peut constituer un motif de refus de permis d'urbanisme portant sur d'autres éléments du bâtiment concerné.

(87) La question de savoir si cet effet s'étend aux mesures de réparation directe visées aux articles VII.13 et D.VII.22 du CoDT (remise en état de lieux, travaux d'aménagement ou paiement de la plus-value) est plus délicate. Certains pourront se dire qu'alors que, même devant le tribunal civil, ces mesures ne peuvent être ordonnées qu'après que le juge ait constaté l'existence d'une infraction, il n'y a en l'espèce par hypothèse plus d'infraction punissable, en raison de la prescription de l'action publique. Ce serait cependant oublier que :

— d'une part, la demande de mesure de réparation directe n'est pas formulée par le ministère public, mais par le collège communal et/ou le fonctionnaire délégué dans le cadre d'une action attitrée, dont rien ne dit que la prescription doit être influencée par celle de l'action du ministère public;

— d'autre part, la prescription de l'action publique ne fait que rendre cette action et la sanction pénale qui en est le but impossible : elle nefface en l'espèce pas l'infraction de création de logement qui a bien eu lieu;

— enfin et surtout, les mesures de réparation ne tendent pas à réprimer un comportement illégal, mais plutôt à réparer les conséquences dommageables de l'infraction pour le bon aménagement du territoire et de l'intérêt général : l'action en réparation directe « a pour fondement non pas tant une certaine infraction en matière d'urbanisme que l'obligation urbanistique à observer dont le non-respect a donné lieu à une situation contraire à la loi qui porte atteinte à l'intérêt public et doit prendre fin » (not. Cass., 14 janvier 2014, R.G. n° P.12.1015.N; dans le même sens, v. not. C.C., n° 14/2019, du 31 janvier 2019). Ce n'est pas parce que l'action publique relative à l'infraction est prescrite que l'action en réparation directe doit nécessairement l'être également. Le sort distinct qui doit être réservé aux deux actions a fait l'objet d'une large jurisprudence de la Cour de cassation (par exemple : Cass., 27 mars 2012, R.G. n° P.11.1264.N).

La jurisprudence que la Cour de cassation a eu l'occasion de développer à propos de l'impact d'une abrogation du caractère punissable de l'infraction de maintien en matière d'urbanisme qui se limite à l'extinction de l'action publique fondée sur ladite infraction et qui n'a pas pour conséquence que le maintien, qui était punissable à l'époque où il a eu lieu, ne peut plus constituer le fondement d'une demande de remise en état (Cass., 10 octobre 2006, P.06.0640.N; Cass., 5 septembre 2006, P.06.0475.N; v. ég. Cass., 23 septembre 2008, P.08.0280.N; Cass., 13 septembre 2007, C.06.0436.N; Cass., 2 mai 2006, P.06.0100.N; Cass., 13 décembre 2005, P.05.0762.N) est sans doute ici transposable ».

Reste alors à déterminer quand a lieu la prescription de l'action en réparation. Cette dernière étant une action civile, elle est soumise au délai de prescription de l'article 2262*bis* du Code civil (dans le même sens : P. MOËRYNCK, « Article D.VII.23 », Code du développement territorial (CoDT) et Code du Patrimoine commentés, *op. cit.*, p. 1017). Il en résulte que cette action se prescrit dans un délai de cinq ans à partir duquel l'autorité a eu connaissance de l'infraction et de l'identité du contrevenant mais elle se prescrit en tout cas dans un délai de vingt ans à partir de la commission de l'infraction.

### C. Les indulgences législatives

Quant aux indulgences législatives inscrites aux articles D.VII.1 et suivants du CoDT (88), les principales sont la présomption de conformité au droit de l'urbanisme pour les actes et travaux qui datent d'avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 (article D.VII.1*bis* du CoDT) et la suppression du caractère infractionnel du maintien d'un acte posé sans le permis requis dix ou vingt ans auparavant (article D.VII.1, §§ 2 et 2/1 du CoDT).

Malheureusement, aucune de ces deux indulgences n'est applicable à la création de logement infractionnelle car le bénéfice de ces indulgences est exclu en cas de création de logement après le 20 août 1994 (89).

Une indulgence spécifique semble avoir été prévue quand le logement est repris en zone d'habitat vert au plan de secteur. L'article D.VII.1, § 2, alinéa 2, du CoDT dispose en effet que « le maintien d'un logement créé sans le permis qui était requis n'est pas constitutif d'infraction après l'entrée en vigueur de la zone d'habitat vert désignée en application de l'article D.II.64 du CoDT ». Cependant, on l'a vu, le maintien de la création infractionnelle de logement n'est pas constitutif d'infraction. Nous n'identifions dès lors pas l'utilité de ce texte.

### Conclusions

Malgré l'effort consenti par le législateur dans le CoDT, la vérification de la nécessité d'un permis d'urbanisme pour créer un logement reste un exercice difficile.

La création de logement est soumise à permis d'urbanisme dans deux cas : d'une part, quand il s'agit d'ajouter ou, plus globalement, de créer un logis autonome et, d'autre part, quand il s'agit de modifier l'utilisation d'une pièce existante pour en faire une chambre occupée à titre de kot. L'idée essentielle pour déterminer si un logis constitue un logement dont la création est soumise à permis d'urbanisme est d'identifier s'il comporte en lui-même de toutes les fonctions de base de l'habitat. Si une chambre-kot est créée ou ajoutée dans une construction existante, ce critère n'est pas d'application : seul compte le nombre de kots, en ce sens que dès que la construction existante en comporte déjà un, un permis est requis, alors que la création d'une seule chambre occupée à titre de kot chez l'habitant n'est pas soumise à permis.

(88) Sur ce sujet, v. not. M. DELNOY et Z. VROLIX, « Infractions d'urbanisme en Région wallonne : les indulgences du législateur », *R.N.B.*, 2018, p. 73.

(89) Articles D.VII.1, § 2/2, et D.VII.1*bis*, alinéa 2, 3<sup>o</sup> du CoDT.

Les applications concrètes de ces deux hypothèses sont parfois difficiles, car la définition du logement n'est pas toujours simple à comprendre, en raison notamment des termes « résidence habituelle » ou « en tout ou en partie » qu'elle comporte. Le sort du kot, de même, n'est pas simple : il est susceptible de relever de l'une ou de l'autre des deux hypothèses et l'exonération de permis pour la création d'un seul kot n'est applicable qu'à la seconde, celle de la chambre-kot. Ainsi, si un kot comportant toutes les fonctions de base de l'habitat est créé dans une maison existante, cette exonération ne lui est pas applicable. L'absence de définition du kot dans le texte n'aide par ailleurs pas.

Quant à la vérification de la régularité des créations de logement réalisées dans le passé, elle n'est pas fondamentalement allégée.

Si on retient généralement que, pour la période qui précède le CoDT, la création de logement est soumise à permis d'urbanisme depuis le 20 août 1994, c'est en réalité, comme nous l'avons rappelé, plus complexe.

En tout état de cause, qu'elle ait été commise avant ou après l'entrée en vigueur du CoDT, l'infraction de logement sans permis ne peut bénéficier d'aucune des indulgences législatives inscrites aux articles D.VII.1 et D.VII.1*bis* du CoDT, car elle est considérée comme fondamentale par le législateur, ce qui est révélateur de l'importance accordée aux pouvoirs publics à la lutte contre la division débridée en petits logements dans les villes, évoquée en introduction.

Il y a quand même une bonne nouvelle pour le notaire : le *maintien* d'un logement créé sans permis n'est pas constitutif d'infraction. L'infraction de création de logement sans permis bénéficie dès lors de la prescription quinquennale de l'action publique. Cela vaut en tout cas depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mars 1998, du nouveau CWATUP.

La portée de cette bonne nouvelle doit cependant être relativisée. En effet, même si, en l'absence d'infraction de maintien, l'infraction de création de logement sans permis ne peut plus faire l'objet de poursuites pénales après la prescription quinquennale de l'action publique (90),

---

(90) Quant à l'impact de cela sur l'action en réparation directe, visant à obtenir une remise en état des lieux, des travaux d'aménagement ou le paiement dit « de la plus value », v. ci-dessus.

elle reste fautive sous l'angle civil et peut constituer un motif de refus de permis d'urbanisme portant sur d'autres éléments du bâtiment concerné.

**Michel DELNOY,**  
professeur à l'ULiège, avocat

et

**Julien LEJEUNE,** avocat

---