

1.5

PERMIS ET (PETITS) LOGEMENTS

Alexandre PIRSON

maître de conférences à l'ULiège
avocat au barreau de Liège-Huy

Sommaire

Introduction	132
Section 1	
Consécration jurisprudentielle de l'indépendance des polices de l'urbanisme et de logement	133
Section 2	
Évolutions des concepts-clés liés aux petits logements dans une police de « l'habitation »	138
Section 3	
Évolutions du champ d'application des permis applicables aux petits logements	140
Section 4	
Jurisprudence récente relative aux critères d'appréciation de délivrance de permis pour des (petits) logements	144
Section 5	
Intégration discrète de l'habitation légère dans le CoDT	145
Conclusion	148

Introduction

Si nombre de normes encadrent le droit d'accès à un logement décent ou encore des droits civils octroyés en dépit de la situation administrative d'un logement¹, un grand nombre de corps de règles encadrent également la création et l'occupation de logements au regard d'un ordre public déterminé. Ces corps de règles limitent potentiellement les droits et libertés de se loger et génèrent une importante activité administrative à travers la prise d'actes individuels ou réglementaires en la matière. Telle est la continuité logique de ce que le Constituant a lui-même prévu à propos des droits sociaux en lien avec le logement, en énonçant qu'à travers le respect des exigences d'intérêt général applicables au logement «le citoyen a pour devoir de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit»².

Les préoccupations liées à la protection d'un logement décent s'insèrent dans des polices administratives multiples. La création, l'occupation ou l'exploitation de logements étant confrontées aux divers ordres publics qui encadrent ces faits matériels, un nombre signifiant d'autorisations ou de normes à respecter peuvent être cumulativement mobilisées.

Dans la présente contribution, nous examinerons surtout les évolutions récentes de l'encadrement des petits logements dans les polices administratives du logement et de l'urbanisme, principalement du point de vue des permis de location et d'urbanisme.

L'actualité nous mènera à faire un point sur l'importante jurisprudence récente du Conseil d'État en matière d'articulation des polices administratives (section 1), sur les nouveautés conceptuelles introduites dans le cadre de la police du logement (section 2), sur l'extension du champ d'application du permis d'urbanisme en matière de petit logement³ (section 3) et sur la jurisprudence récente du Conseil d'État relative aux critères d'appréciation de délivrance des permis qui sont propres aux projets impliquant plusieurs logements (section 4). Nous traiterons enfin brièvement de l'insertion dans les polices du logement et de l'urbanisme de la notion – en vogue – d'habitation légère (section 5).

¹ Nous pensons notamment aux inscriptions aux registres de la population et plus particulièrement à l'article 16, § 2, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers. Voy. sur ce point N. BERNARD, «De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel: une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence», obs. sous C.E. (XV^e ch.), n° 229.392, 27 novembre 2014, *Tellin, Rev. dr. commun.*, 2015.

² *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 16-17.

³ Le commentaire de cette actualité sera néanmoins très circonscrit, dans la mesure où l'évolution du champ d'application des permis est traitée dans la contribution de Julien Lejeune, dans le présent ouvrage.

Section 1

Consécration jurisprudentielle de l'indépendance des polices de l'urbanisme et de logement

Comme pour chaque désordre matériel encadré préventivement par le droit administratif, les ordres publics en jeu en matière de logement relèvent soit :

- de la police administrative générale, qui est traditionnellement présentée comme étant la police administrative de droit commun⁴, qui touche à ce que certains auteurs qualifient « d'ordre public matériel », qui concerne la fois à la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique⁵, et qui s'exerce principalement à l'échelon local⁶. En matière de logements, ce sont pour l'essentiel les normes et mesures de sécurité et de salubrité publiques contenues dans les règlements communaux de police générale qui sont concernées ;
- d'une police administrative spéciale, qui poursuit un objectif étranger à l'ordre public matériel, soit parce qu'elle ne poursuit qu'une de ses composantes, soit parce qu'elle ne régit que certaines activités⁷. Dans cette hypothèse, la police administrative tend à réguler un désordre particulier⁸. En matière de logements en droit wallon, il s'agit bien évidemment du Code wallon de l'habitation durable (ci-après « le Code de l'habitation durable »), de l'encadrement de la création de logements par la police de l'urbanisme et plus spécifiquement le Code de développement territorial (ci-après « le CoDT »), du Code wallon du tourisme (ci-après « le Code du tourisme »), mais également des règlements communaux de polices spécifiquement applicables aux questions de salubrité ou de sécurité en matière de logements, lesquels constituent des corps de police administrative spéciale en ce qu'ils encadrent une seule des composantes traditionnelles de la police générale.

⁴ A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 1966, p. 437. Ceci s'explique par l'ancienneté et la stabilité des textes conférant aux collectivités locales le pouvoir de prévenir les atteintes à l'ordre public matériel depuis la période révolutionnaire. L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale constituant l'héritage de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et à l'article 3 du titre XI de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

⁵ Ces composantes, liées entre elles, étant consacrées à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

⁶ Ce qui fut consacré par la Constituante lors de la période révolutionnaire, la volonté de l'Assemblée étant de confier aux municipalités le pouvoir de gérer les problèmes de sécurité et de salubrité publiques de manière efficace et en excluant l'intervention de principe du pouvoir central. Sur cette explication historique, voy. J.-M. FAVRESSE, « Le pouvoir général de police du Roi », *A.P.T.*, 2011/1, pp. 2 et 4.

⁷ P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 457.

⁸ À l'inverse de la police administrative générale : voy. J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 15 et, plus récemment, A. VANDENDRIESSCHE, « De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in rechtspraak van de Raad van State », *T. Gem.*, 2001/3, pp. 165 et s.

En cas de concours de polices spéciales, la jurisprudence recourt traditionnellement⁹ à deux principes corollaires de droit administratif : les principes d'indépendance et de cumul des polices administratives¹⁰.

La principale conséquence redoutée de l'application des principes d'indépendance et de cumul des polices administratives est que plusieurs décisions ou actes juridiques relatifs à un acte matériel identique sont susceptibles d'aboutir à des appréciations divergentes et donc de contrarier l'administré.

Face à cet obstacle, le législateur peut développer une solution qui consiste à articuler entre elles les polices spéciales susceptibles de s'appliquer à un même acte matériel : il s'agit là d'une exception non contestée, et non contestable, au principe d'indépendance des polices. En matière de logements, les articulations partielles entre la conformité urbanistique des biens et les critères de délivrance des permis de location en constituent la parfaite illustration¹¹.

La jurisprudence récente du Conseil d'État enseigne que le principe de hiérarchie des normes ne supprime pas le principe d'indépendance des polices administratives dès lors qu'en vertu de l'attribution des compétences, chaque autorité intervient dans un champ matériel propre¹².

Le principe de hiérarchie des normes avait pourtant été tantôt érigé en exception absolue aux principes d'indépendance et de cumul des polices administratives¹³, tantôt qualifié de simple « tempérament » à ce double principe¹⁴.

En matière d'urbanisme, le Conseil d'État avait ainsi jugé qu'une « autorité qui est appelée à délivrer une autorisation individuelle en application d'une réglementation déterminée doit se conformer à toutes les prescriptions

⁹ Depuis l'arrêt du Conseil d'État *Delva*, n° 4.640 du 25 octobre 1955 et, essentiellement, le célèbre arrêt *Huriaux-Poncelet* rendu en 1974 (C.E., n° 16.236, 8 février 1974, *Huriaux-Poncelet*).

¹⁰ Alors que le principe d'indépendance ou de séparation des polices administratives a pour destinataire essentiel l'administration et implique qu'il ne peut y avoir ni d'influence, ni de prééminence d'une police administrative étrangère à celle dont l'autorité est saisie, le principe de cumul des polices implique, quant à lui, que toutes les polices doivent être respectées pour la réalisation d'un même acte matériel, et ce, sans qu'un ordre chronologique soit déterminé pour l'obtention des autorisations administratives le cas échéant nécessaires. Comparativement au principe d'indépendance dont l'autorité est le principal destinataire, le principe de cumul s'adresse davantage à l'administré. Celui-ci ne peut pas réaliser l'acte matériel qu'il projette sans veiller à obtenir le feu vert des autorités compétentes ou à se conformer aux différentes polices administratives encadrant l'acte matériel qu'il réalise.

¹¹ Voy. à cet égard l'article 10 du Code de l'habitation durable qui vise expressément, parmi les critères de délivrance du permis de location, le respect de la réglementation urbanistique.

¹² Voy. A. PIRSON, « Indépendance des polices administratives et des législations : le Conseil d'État coupe court à la longue portée », *J.L.M.B.*, 2019/21, pp. 996 et s.

¹³ Et ce, tant en jurisprudence que par certains auteurs de doctrine, dont notamment Benoît Jadot, qui considère que le respect par un acte individuel d'une prescription d'intensité juridique supérieure s'impose « dans tous les cas, y compris lorsque l'acte individuel et le règlement concernés sont fondés sur des législations distinctes ». Voy. B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 212.

¹⁴ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 167. L'auteur y vise en effet l'articulation par la loi commune « exception » au double principe de cumul et d'indépendance, tandis que la hiérarchie des normes y est identifiée comme un « tempérament ».

de valeur législative ou réglementaire, fussent-elles relatives à une autre police administrative»¹⁵. En pareille hypothèse, a enseigné le Conseil d'État, seul intervient un jugement de compatibilité avec le zonage et non d'appréciation du bon aménagement des lieux¹⁶.

Cette «longue portée» de dispositions à valeur normative a été attribuée à des dispositions légales ou réglementaires destinées à être respectées, selon le Conseil d'État, par les autorités compétentes pour délivrer les autorisations urbanistiques et/ou environnementales, et ce, notamment au regard des dispositions relevant de la police du logement¹⁷.

Cette jurisprudence réservant une «longue portée» aux dispositions normatives d'une police déterminée sur une autre s'est inscrite dans une tendance plus générale – et selon nous critiquable – du Conseil d'État à exiger de l'autorité compétente pour délivrer une autorisation urbanistique un examen du respect de toute norme légale ou réglementaire qui lui est supérieure¹⁸, en ce compris lorsque cette norme relève du droit civil¹⁹.

Dans un arrêt du 21 juin 2018²⁰ – qui nous semble devoir être qualifié de principe –, le Conseil d'État a été amené à connaître de la légalité d'un permis d'urbanisme contesté par la ville de Liège au motif que le projet qu'il sous-tend ne respecterait notamment pas certaines dispositions réglementaires en matière de logement, concernant le surpeuplement et les surfaces habitables par logement. Dans cet arrêt, le Conseil d'État énonce qu'«En l'absence d'une telle organisation de l'articulation des polices, comme en l'espèce, l'observation de la nature réglementaire d'un arrêté et l'invocation du principe de hiérarchie des normes ou de légalité ne peuvent suffire à supplanter le principe d'indépendance des législations. En effet, toute norme, même réglementaire et supérieure, a d'abord un champ d'application matériel et ce n'est que dans son champ d'application que ces principes peuvent sortir leurs effets»²¹.

Il en ressort deux enseignements généraux :

- d'une part, le principe de hiérarchie des normes ne supprime pas celui de l'indépendance des législations. Il ne s'agit donc pas ici de limiter l'enseignement de l'arrêt à l'hypothèse d'un concours de polices de l'urbanisme et du logement, mais bien de l'étendre à toute hypothèse où un acte relevant d'une police déterminée est confronté à une norme de rang supérieur qui lui est étrangère ;
- d'autre part, c'est bien le champ d'application matériel de la norme qui permet de déterminer si l'autorité est tenue, oui ou non, à l'examen de

¹⁵ C.E., n° 173.946, 9 août 2007, *Hagon*.

¹⁶ C.E., n° 154.439, 2 février 2006, *Bulion*.

¹⁷ C.E., n° 227.708, 16 juin 2014, *Commune de Braine-l'Alleud*.

¹⁸ Tel est le cas d'une autorisation urbanistique qui doit respecter, pour des motifs relevant de l'ordre public, une loi qui détermine une frontière (C.E., n° 178.298, 7 janvier 2008, *Scheiff*).

¹⁹ Voy. notre contribution dans cet ouvrage, à propos de l'articulation entre les permis et les droits civils.

²⁰ C.E., n° 241.879, 21 juin 2018, *Ville de Liège*.

²¹ C.E., n° 245.342, 2 septembre 2019, *Ville de Charleroi*.

son respect. La Haute juridiction administrative enseigne ainsi la marche à suivre : « Ce n'est qu'après avoir réglé ce problème de champ d'application qu'il peut être envisagé de tirer la conséquence d'une subordination hiérarchique du permis d'urbanisme à ce règlement, à la manière dont il est admis que les plans d'aménagement du territoire à valeur réglementaire s'imposent au permis d'environnement réglé par une police distincte de celle de l'urbanisme, exemples donnés par la partie requérante ».

Certes, la position de la ville de Liège défendue dans l'affaire précitée n'est pas neuve : elle avait déjà invoqué la nécessaire soumission de l'autorisation urbanistique à la norme réglementaire applicable en matière de logement, dans une précédente affaire relative au même dossier, où le Conseil d'État n'a pas considéré comme recevable un moyen qui n'exposait pas en quoi des normes de surpeuplement relevant de la police du logement s'appliquent à un permis d'urbanisme²². Mais le Conseil d'État n'avait tranché que sous l'angle de la recevabilité : désormais, sa jurisprudence règle les tensions susceptibles d'exister entre les normes réglementaires relevant de la police du logement et les autorisations urbanistiques.

Le Conseil d'État a, dans un arrêt du 14 novembre 2017, jugé que l'appréciation des questions de droit qui relèvent de la police de l'urbanisme par l'autorité qui est compétente pour délivrer des autorisations administratives en la matière n'implique pas une obligation de prendre en compte une conception ressortissant au droit régional en matière de logement²³.

Dans un arrêt plus récent encore, concernant cette fois la ville de Charleroi, le Conseil d'État a jugé que « les polices administratives spéciales du logement et de l'urbanisme sont distinctes et poursuivent chacune des finalités propres. Ainsi, l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme peut avoir sa propre conception de ce qui est admissible au regard du bon aménagement des lieux et refuser un projet qui respecterait les règles minimales établies en vertu du Code de l'habitation durable »²⁴.

Dans cette jurisprudence récente, le Conseil d'État relève que l'article D.IV.57, 5°, du CoDT prévoit certes que l'autorité qui délivre un permis peut refuser ce permis sur la base de critères liés au non-respect aux normes de salubrité consacrées à l'article 3, 5°, du Code de l'habitation durable rela-

²² C.E., n° 234.582, 28 avril 2016, *Ville de Liège*.

²³ Jugé que « Par ailleurs, 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 d'une autre police administrative. En effet, aucune disposition tant du Code de l'habitation durable que du CWATUP ne lie le pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée de statuer sur les aspects urbanistiques du bien au regard de la délivrance de ces permis de location. Ainsi, l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme peut avoir sa propre 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 de l'habitation durable » (C.E., n° 239.872, 14 novembre 2017, *Vanvelthem*).

²⁴ C.E., n° 245.342, 2 septembre 2019, *Ville de Charleroi*.

tives à l'éclairage naturel. Mais la Haute juridiction administrative souligne que le critère de refus consacré à l'article D.IV.57 du CoDT « consiste en une simple faculté dans le chef de l'autorité compétente en matière de développement territorial de tenir compte des règlements en matière de logement dans l'instruction des permis d'urbanisme ». Pour le reste, le Conseil d'État juge que l'autorité ne peut refuser ou assortir le permis de conditions particulières en lien direct avec les normes relevant de la police du logement en matière, notamment en ce qui concerne les hauteurs sous plafond des pièces intérieures au logement.

Aussi faut-il déduire des arrêts récemment rendus par le Conseil d'État que chaque fois qu'une articulation entre les polices n'est pas expressément consacrée par le législateur et indépendamment du prescrit de l'article D.IV.57, 5°, du CoDT, l'exercice des compétences de police de l'urbanisme et du logement trouve à s'appliquer de manière indépendante et que seuls des concepts susceptibles d'être interprétés largement, tels que le bon aménagement des lieux²⁵, permettent aux champs de ces polices de se recouper dans les limites de la compétence matérielle attribuée à chacune des autorités compétentes.

Dans le cadre des autorisations que nous examinons dans la présente contribution, les articulations légales existantes qui ne laissent pas place à l'application du principe d'indépendance des polices sont notamment :

- l'article 10, alinéa 2, 4°, du Code de l'habitation durable, qui impose que le logement ait été construit et/ou créé dans le respect du droit de l'aménagement du territoire ;
- l'article D.IV.57, 5°, du CoDT, qui prévoit que le permis d'urbanisme peut être refusé sur la base de critères liés au non-respect aux normes de salubrité consacrées à l'article 3, 5°, du Code de l'habitation durable relatives à l'éclairage naturel.

Incidentement, dans les lignes qui suivent, il conviendra de présumer qu'à défaut d'articulation ou de renvoi prévus par le législateur, les concepts utilisés en matière de logement (salubrité, logements collectifs...) sont susceptibles d'avoir des portées propres en fonction de la législation qui trouve à s'appliquer. Cette approche a évidemment une incidence pratique importante, surtout dans la mesure où les autorités locales considèrent en général la police du logement et plus spécifiquement le permis de location comme « connexe à l'urbanisme »²⁶.

²⁵ Voy. *infra*.

²⁶ En ce sens, C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, la Charte, 2018, p. 329.

Section 2

Évolutions des concepts-clés liés aux petits logements dans une police de « l'habitation »

Le Code de l'habitation durable, en son article 1^{er}, définit une série de concepts centraux tels que l'habitation, le logement, le logement individuel, le logement collectif, le petit logement, le logement insalubre...

Or l'une des réformes conceptuelles majeures dans la police wallonne du logement est précisément l'insertion, depuis le 1^{er} septembre 2019, du concept générique d'*habitation*²⁷, lequel :

- est préféré au vocable *habitat* qui évoque davantage une « partie de l'environnement »²⁸ ;
- est un concept générique qui englobe deux concepts distincts : le logement, tel qu'il était défini dans le code, et l'habitation légère, qui fait son apparition dans la réglementation en tant que concept propre²⁹ ;
- intègre l'idée que le logement ou l'habitation légère peuvent constituer tant un bien immeuble qu'un bien meuble³⁰.

Le décret wallon du 1^{er} juin 2017 modifiant le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable³¹ et adopté dans la foulée de la sixième réforme de l'État avait en réalité déjà modifié plusieurs notions-clés intervenant dans l'exercice de la police administrative du logement.

Le Code de l'habitation durable consacre depuis le 1^{er} juin 2017 que le concept de logement « collectif » correspond au logement « dont au moins une pièce d'habitation ou un local sanitaire est utilisé par plusieurs personnes majeures ne constituant pas un seul et même ménage ». Là où l'ancienne version du code prévoyait que le logement collectif était celui « dont au moins une pièce d'habitation ou un local sanitaire est utilisé par plusieurs ménages », le logement collectif inclut désormais l'hypothèse où des personnes majeures utilisent en commun une ou plusieurs pièces d'un bien sans forcément y constituer un *ménage*.

En d'autres termes, le logement collectif vise désormais l'hypothèse où des personnes qui ne constituent pas un seul et même ménage partagent des pièces d'habitation sans forcément être domiciliées à l'adresse de ce bien, ce qui concerne surtout – mais pas uniquement – les étudiants. Le législateur

²⁷ Le nouvel article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o*ter*, dispose ainsi que l'habitation est « le logement ou l'habitation légère, qu'il s'agisse d'un bien meuble ou immeuble ou partie de celui-ci, destiné à servir d'habitation, à l'exclusion des hébergements touristiques au sens du Code wallon du Tourisme ».

²⁸ Voy., sur ce point, la justification apportée par le législateur dans les travaux préparatoires : *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2018-2019, n° 1323/1, p. 3.

²⁹ Voy. *infra* sur cette question.

³⁰ Voy. *infra* sur cette question.

³¹ *M.B.*, 18 juillet 2019.

a expressément visé cette catégorie dans ses travaux préparatoires, énonçant que «La définition du logement collectif est modifiée afin qu'elle ne soit plus liée à la définition du ménage qui fait elle-même référence à la domiciliation ce qui avait pour conséquence d'exclure les étudiants»³². À notre sens toutefois, cette extension vise toute hypothèse de partage de pièces communes par des personnes qui occupent un bien sans forcément y être domiciliées, ce qui peut également se justifier dans certaines situations de logements transitoires ou encore dans des habitations occupées temporairement pour des raisons professionnelles.

Le Code de l'habitation durable voit en outre apparaître le concept récent d'«habitation légère», souvent désigné en doctrine comme l'«habitat léger», et désignant un mode alternatif d'habitation en dehors d'une construction traditionnelle. Ce concept est instauré par le décret précité du 2 mai 2019 et qui répond typiquement à une préoccupation contemporaine de prise en compte d'un phénomène jusqu'ici peu appréhendé par le droit³³. Nous traiterons plus particulièrement de ce concept au point 5 de la présente contribution.

Quant à la colocation, la réforme récente du droit du bail a amené le législateur wallon à redéfinir le concept comme suit : le contrat de colocation vise la location d'un même bien par plusieurs colocataires 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 colocataires et le bailleur. L'habitation prise en location comprend au minimum une pièce d'habitation ou un local sanitaire commun à tous les colocataires³⁴. Comme le souligne Ulrich Carnoy qui a consacré un ouvrage à la matière, ces éléments de définition ne sont cependant que ceux qui ressortent de la réglementation relative au bail et la notion de colocation en droits de l'urbanisme ou du logement doit se concevoir de manière large et autonome³⁵.

Enfin, il faut souligner que la régionalisation du contrat de bail d'habitation a été l'occasion pour le législateur décréteil d'articuler la police du logement et la réglementation du bail d'habitation : l'article 9 du décret relatif au bail d'habitation prévoit que le logement qui fait l'objet d'un bail d'habitation doit répondre aux exigences de sécurité, de salubrité et d'habitabilité visées aux articles 3 à 4bis du Code de l'habitation durable.

³² Doc., Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n° 773/1, p. 5.

³³ Sur l'intégration de ce concept aux polices du logement et de l'urbanisme, voy. la récente contribution collective de N. BERNARD, Ch.-H. BORN, C. DELFORGE et I. VERHAEGEN, «Habitat léger : un mode d'habiter en plein essor désormais reconnu juridiquement en Région wallonne», *Jurim Pratique*, 2019/1, pp. 3 et s.

³⁴ Art. 2, al. 1^{er}, 2^o, du décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation.

³⁵ U. CARNOY, *La colocation au regard des polices de l'urbanisme et du logement*, Limal, Anthemis, 2020, p. 8.

Section 3

Évolutions du champ d'application des permis applicables aux petits logements

A. En matière de permis de location

Par essence, le permis de location constitue l'autorisation administrative nécessaire à la mise en location de certains biens immobiliers³⁶. Son objectif, par un contrôle *a priori* des normes de salubrité³⁷, est de prévenir, voire supprimer, l'existence de logements ne respectant pas ces exigences de salubrité³⁸.

Toute location de logement n'est pas soumise à permis de location. Pour assurer les objectifs relatifs à la police du logement, le législateur a limité le champ d'application aux biens qui sont le plus sujets à une exploitation intensive par des propriétaires, de locataires défavorisés³⁹ ou encore de biens dont les propriétaires risquent plus naturellement de se désintéresser au motif qu'ils ne les occupent pas eux-mêmes⁴⁰, ce qui conduit inévitablement à un risque d'insalubrité au sens large.

Depuis plusieurs années, le « Code wallon du logement »⁴¹ soumet à permis de location, pour l'essentiel, la mise en location de *logements collectifs* et de *petits logements individuels*⁴².

Les critères de délivrance du permis de location sont énoncés à l'article 10 du code. Pour l'essentiel, le collège communal, qui est l'autorité compétente en première instance pour délivrer le permis de location, vérifie :

- le respect des critères de salubrité et des critères relatifs à la structure du logement et à sa dimension, tels que fixés dans les dispositions réglementaires applicables ;
- le respect de l'obligation d'équipement en matière de détecteurs incendie ;
- le respect des règlements communaux relatifs à la salubrité des logements et à la sécurité incendie ;

³⁶ En ce sens, D. DÉOM, « Le permis de location », in E. Béguin et J.-L. Jeghers (dir.), *Baux : Actualité législative et jurisprudentielle*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 114.

³⁷ Au sens large, c'est-à-dire au sens de la police du logement.

³⁸ Voy. *supra*.

³⁹ Sur les constats qui ont présidé à l'adoption d'un permis de location en droit wallon, voy. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 1994-1995, n° 297/5, p. 3.

⁴⁰ Pour une approche critique de cette *ratio legis*, voy. N. BERNARD, « Le permis de location en Belgique. Du risque d'effet pervers en germe dans une mesure à visée sociale », disponible sur <http://hdl.handle.net/2078.3/153153>.

⁴¹ Et plus précisément l'article 9 du code.

⁴² Pour un historique du champ d'application du permis de location en droit wallon, voy. Th. CEDER, *Le permis de location. 20 ans de pratique et de jurisprudence*, Namur, U.V.C.W., 2016, pp. 19 et 20.

- le respect de la vie privée et de l’inviolabilité du domicile, ce qui se vérifie notamment sur la base de critères tels que le système de fermeture à clé des locaux à usage individuel ou par l’emplacement de boîtes aux lettres⁴³ ;
- le respect des dispositions applicables en matière d’aménagement du territoire et d’urbanisme. Il s’agit d’une articulation importante entre les deux polices du logement et de l’urbanisme ;
- l’existence d’un certificat de performance énergétique lorsque ce certificat est requis et la preuve du contrôle des installations de chauffage.

Plusieurs modifications législatives récentes ont eu un impact majeur sur le champ d’application du permis de location.

Ainsi, le décret susvisé du 1^{er} juin 2017 intègre désormais au Code de l’habitation durable – c’est-à-dire une norme à valeur législative⁴⁴ –, que les logements de type unifamilial, occupés par moins de 5 personnes majeures ne constituant pas un seul et même ménage et liées par un contrat de colocation, ne sont pas soumis au permis de location. Il s’agit ici d’encadrer dans une norme décrétales une exception majeure au permis de location, la colocation étant par ailleurs encadrée par le nouveau décret relatif au bail d’habitation⁴⁵.

En outre, par le même décret, le législateur a modifié la définition du logement collectif soumis à permis de location afin d’y inclure l’hypothèse où des personnes majeures utilisent en commun une ou plusieurs pièces d’un bien sans forcément y constituer un *ménage*⁴⁶. Cette extension permet ainsi de viser des hypothèses où des occupants d’un logement collectif ne sont pas forcément domiciliés à l’adresse de ce logement. Cette modification permet d’y inclure des étudiants dont la chambre et/ou le kot n’est pas déjà soumis à permis de location, mais également des occupants qui, bien qu’ils occupent un bien à titre de résidence principale, ne sont pas domiciliés dans le logement pour d’autres motifs que leurs études et qui peuvent être professionnels, liés à un domicile indisponible, à une situation familiale temporaire, etc.

Enfin, le législateur a fait entrer la notion d’habitation légère dans le champ d’application du permis de location, en prévoyant qu’au même titre que les logements collectifs ou les petits logements individuels, les habitations légères louées ou mises en location à titre de résidence principale ou avec la vocation principale d’hébergement d’étudiants sont soumises à permis de location préalable⁴⁷.

Il peut être souligné que, contrairement à la mise en location de logements, aucune dérogation à l’obtention d’un permis de location n’est prévue pour la location d’habitations légères.

⁴³ Les critères sont précisés à l’article 2 de l’arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location.

⁴⁴ Cette exception n’était en effet prévue jusqu’ici que dans une disposition réglementaire.

⁴⁵ Voy. *supra*.

⁴⁶ Voy. *supra*.

⁴⁷ Art. 9 du Code de l’habitation durable.

B. En matière de permis d'urbanisme

Pour ce qui concerne la création de logement en général, nous renvoyons à la contribution de Julien Lejeune dans le présent ouvrage, laquelle traite plus en détail du nouveau champ d'application du permis d'urbanisme : nous nous concentrons sur les petits logements.

En matière de création de logement, le CoDT innove en ce que la définition du logement vise « un nouvel ensemble » de pièces, doté de fonction de base de l'habitat, mais aussi « réservé en tout ou en partie à l'usage privatif et exclusif d'une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble ». Ces termes posent question en ce que l'usage exclusif ou privatif des pièces communes par les occupants du logement peut se réaliser de « manière partielle »⁴⁸.

Il nous semble néanmoins raisonnable de considérer que lorsqu'un seul ensemble de kots ou chambres partagent des fonctions de base du logement, il ne s'agit que d'un seul logement collectif au regard du fait générateur de permis ayant pour objet « la création de logement »⁴⁹. C'est d'autant plus le cas que, dans les travaux préparatoires, le législateur a également indiqué qu'il entendait exclure du champ de la création de logements soumise à permis l'aménagement d'une chambre dans le cadre d'un logement kangourou ou encore l'utilisation en colocation d'un logement unifamilial ou d'un appartement autre qu'un kot⁵⁰. C'est précisément la raison pour laquelle l'ambiguïté du champ d'application du permis en matière de création de logement avec des usages « partiellement » exclusif ou non pose question : la création d'un logement qui n'offre un usage exclusif ou privatif que pour une partie des pièces peut-il être automatiquement soumis à permis d'urbanisme alors que le législateur a eu l'intention d'exclure du champ d'application du permis la création d'un habitat intergénérationnel avec des pièces communes ou encore la colocation ?

Dans le respect de certaines conditions, l'exclusion de la colocation du champ d'application du permis semble en tout cas pouvoir encore s'appliquer, au regard notamment de la jurisprudence du Conseil d'État, à tout le moins lorsqu'il s'agit de *modifier la destination* d'un logement unifamilial en colocation, en maintenant un seul ensemble de logements et sans réaliser d'autres aménagements soumis en soi à permis⁵¹.

Surtout, pour ce qui concerne les petits logements, le CoDT innove en ce qu'il encadre, sous l'impulsion de la jurisprudence du Conseil d'État, la création de kots pour étudiants. Cette notion est encadrée tant par le 6° que le 7° de l'article D.IV.4 du code.

⁴⁸ M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 807.

⁴⁹ Voy. la contribution de Julien Lejeune dans le présent ouvrage.

⁵⁰ *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n° 307/342, p. 3.

⁵¹ Pour une analyse plus fine de la jurisprudence du Conseil d'État au regard du nouveau champ d'application du permis d'urbanisme dans le CoDT, voy. U. CARNOY, *La colocation au regard des polices de l'urbanisme et du logement*, *op. cit.*, pp. 36 et s.

Le législateur ne définit pas ce qu'il entend par «kot», mais il semble qu'il s'agisse ici de la partie d'un bien destinée à l'hébergement d'étudiant, au sens par exemple de l'article 10 du Code de l'habitation durable, même si l'on sait que les champs d'application des dispositions concernées sont bien distincts⁵².

La création d'un ou plusieurs kot(s) est donc soumise à permis en tant que création de logement ou que modification de destination d'un bien, ou les deux.

Les limites de champ d'application du 6° de l'article D.IV.4 et du 7° de cette disposition ne sont pas clairement tracées par le législateur et, avec Cécile Vercheval, nous pensons que les explications fournies dans les travaux préparatoires à propos du critère du «partage de fonction» permettant de qualifier la modification de destination ne sont que peu convaincantes⁵³.

En résumé, selon le législateur, si le kot en question est une unité fonctionnelle qui comporte toutes les fonctions du logement, c'est une création de logement au sens du 6°⁵⁴, mais si des fonctions sont partagées, il s'agit d'une modification de destination⁵⁵.

Comme le relève Michel Pâques, le critère de distinction pourrait être le fait que le 7° vise la «création de la chambre occupée à titre de kot», ce qui limite donc l'hypothèse de modification de destination à une création d'une *chambre d'étudiant* et non d'autres pièces⁵⁶.

L'impact principal de cette distinction est que l'exonération légale de permis d'urbanisme pour la création d'un kot n'est invocable que dans l'hypothèse d'une modification de destination et non dans celle d'une création de logement. Ce n'est que si la *chambre d'étudiant* est créée au sein d'un ensemble déjà habité et comprenant dans d'autres pièces les fonctions de l'habitat que la dispense peut jouer.

Un autre impact pratique de cette qualification est le contenu de la demande de permis d'urbanisme, puisque, conformément aux alinéas 1^{er} et 2 de l'article R.IV.26-1, § 1^{er}, du CoDT, les exigences de contenu relatives à la modification de destination sont moins importantes. Dans le doute sur la qualification de «création de logement(s)» ou de «modification de destination», il est sans doute préférable d'appliquer le dernier alinéa de l'article R.IV.26-1, § 1^{er}, du CoDT, qui impose l'utilisation de plusieurs formulaires, qui «forment une seule demande de permis», quand la demande de permis «couvre des objets distincts qui nécessitent des formulaires différents».

⁵² Voy. *supra*.

⁵³ C. VERCHEVAL, «Permis d'urbanisme, champ d'application», *op. cit.*, p. 201.

⁵⁴ *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, C.R.I.C., n° 212, 18 juillet 2016, p. 70.

⁵⁵ Ce qui est tout sauf évident compte tenu des termes «tout ou en partie» utilisés sous le 6° ainsi que du fait que les logements collectifs sont visés par le législateur comme une hypothèse de création de logement au sens du 6°.

⁵⁶ M. PÂQUES, «Permis d'urbanisme et logement», *op. cit.*, p. 811.

Section 4

Jurisprudence récente relative aux critères d'appréciation de délivrance de permis pour des (petits) logements

Confrontée à une demande de permis relative à la création de logements, l'autorité compétente doit avant tout vérifier le respect des outils d'aménagement et d'urbanisme qui ont une valeur soit législative, soit réglementaire, soit indicative.

Une fois le respect des instruments normatifs assuré, le cas échéant par le biais d'une dérogation ou d'un écart, le projet est apprécié au regard de critères relevant du pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente.

Pour l'essentiel et bien que ce critère ne soit plus formulé tel quel dans le CoDT, il s'agit pour l'autorité décisionnelle de vérifier dans quelle mesure la création de logement(s) est conforme au « bon aménagement des lieux »⁵⁷, qui demeure, malgré sa disparition formelle du code, le critère générique propre à la police de l'urbanisme, bien qu'il soit effacé, dans le CoDT, par le concept de « circonstances urbanistiques locales »⁵⁸.

C'est sous cet angle que dans sa jurisprudence récente, le Conseil d'État a jugé que l'autorité qui délivre un permis en lien avec la fonction de logement peut apprécier le bien-fondé d'un projet sur la base :

- des conditions d'habitabilité du logement⁵⁹, lesquelles sont appréciées pour rappel et sauf articulation légale, indépendamment des critères de salubrité du Code de l'habitation durable⁶⁰;
- de la qualité de vie potentielle des occupants⁶¹, ce qui tend à recouper l'objectif assigné à la salubrité de l'habitation dans le cadre de la police du logement;
- de la configuration ou distribution des lieux⁶², ce qui confirme également que l'autorité peut tenir compte de la superficie des pièces contenues dans le logement⁶³ ou encore des divisions intérieures de bâtiment existant⁶⁴;
- de la qualité requise des occupants en fonction du logement, l'autorité pouvant privilégier une occupation pas des étudiants uniquement⁶⁵;
- des effets de cloisonnement du logement et des surfaces d'occupation, sous l'angle strict du bon aménagement des lieux⁶⁶;

⁵⁷ *Ibid.*, p. 803.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 812.

⁵⁹ C.E., n° 232.180, 14 septembre 2015, *De Villa*.

⁶⁰ *Voy. supra*.

⁶¹ C.E., n° 239.872, 17 novembre 2017, *Vánvelthem et Ferraro*.

⁶² C.E., n° 240.097, 5 décembre 2017, *Ville de Charleroi*.

⁶³ C.E., n° 240.045, 30 novembre 2017, *Ville de Charleroi*.

⁶⁴ C.E., n° 227.708, 16 juin 2014, *Commune de Braine-l'Alleud*.

⁶⁵ C.E., n° 234.582, 28 avril 2016, *Ville de Liège*.

⁶⁶ C.E., n° 244.543, 17 mai 2019, *Legros*.

- des ouvertures en toiture permettant de recevoir l'air et le jour dans un logement⁶⁷ ;
- des risques et de la prévention en matière d'incendie⁶⁸.

Relevons également que le Conseil d'État a considéré comme insuffisante et inadéquate la motivation formelle d'un permis selon laquelle l'autorité constate que des aménagements sont peu souhaitables mais ne peuvent être refusés au motif qu'ils seraient dispensés de permis⁶⁹. Cet enseignement est évidemment important à l'heure où le nombre de dispenses de permis s'est accru avec le CoDT : l'autorité doit statuer sur ce qui lui est soumis et son pouvoir d'appréciation porte sur le projet dans son ensemble, indépendamment de ce qui est soumis ou non à permis d'urbanisme dans ledit projet.

Section 5

Intégration discrète de l'habitation légère dans le CoDT

C'est donc par le décret du 2 mai 2019⁷⁰, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2019, que le législateur wallon a inséré dans le Code de l'habitation durable la notion d'« habitation légère ».

Conscient de l'absence d'encadrement de nouvelles formes d'habitations telles que les yourtes, les cabanes, les chalets, les *tiny houses* ou encore les roulotte⁷¹, le législateur a décidé d'adapter le Code de l'habitation durable à ce nouveau phénomène, qualifié souvent d'« habitat léger »⁷².

Il s'agit là de donner un cadre juridique à l'habitation qui n'est pas un logement, et qui constitue un phénomène jusque-là délaissé par le législateur wallon, souvent à regret⁷³.

Conformément au nouvel article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 40°, l'habitation légère est « l'habitation qui ne répond pas à la définition de logement visée au 3° mais qui satisfait à au moins trois des caractéristiques suivantes : démontable, déplaçable, d'un volume réduit, d'un faible poids, ayant une emprise au sol limitée, auto-construite, sans étage, sans fondations, qui n'est par raccordée aux impétrants ».

Il faut en déduire, par le truchement des articles 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^{er} et 3°, du code, que l'habitation légère est le bien meuble ou immeuble destiné à servir d'habitation, qui n'est pas un bâtiment structurellement destiné à l'habitation de

⁶⁷ C.E., n° 244.661, 29 mai 2019, *Creutz*.

⁶⁸ C.E., n° 239.175, 21 septembre 2017, *Ville de Charleroi*.

⁶⁹ C.E., n° 240.870, 1^{er} mars 2018, *Ville de Charleroi*.

⁷⁰ Décret wallon du 2 mai 2019 modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable et le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation en vue d'y insérer la notion d'habitation légère, *M.B.*, 11 juillet 2019.

⁷¹ Selon la propre liste dressée par le législateur, voy. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2018-2019, n° 1323/1, pp. 2 et s.

⁷² Vocabulaire écarté par le législateur : voy. *supra*.

⁷³ En ce sens, N. BERNARD, « L'impact du Code wallon de développement territorial (CoDT) sur la police du logement », *Amén.-Env.*, 2017/3, p. 202.

plusieurs ménages, mais qui répond à au moins trois caractéristiques visées dans le nouvel article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 40^o, du Code de l'habitation durable.

Nous ne nous attarderons pas sur l'usage – selon nous malheureux – de la conjonction « mais »⁷⁴ dans cette définition, pas plus que sur la nouvelle définition tautologique de l'*habitation*.

À notre sens, il convient de retenir que l'habitation légère doit réunir trois caractéristiques essentielles :

- 1^o être destinée à l'habitation. Cette précision exclut des biens qui ne sont pas destinés à cet usage. Tel est le cas d'un van ou d'une voiture⁷⁵, qui ne sont pas conçus en vue de l'habitat ;
- 2^o ne pas être un logement, c'est-à-dire un *bâtiment* ou une partie de *bâtiment* structurellement dédié à l'habitation. Les travaux préparatoires enseignent qu'il s'agit donc bien d'opposer l'habitation légère au bâtiment, si bien qu'un immeuble bâti ne peut être une habitation légère. En revanche, selon le législateur, l'immeuble non bâti peut être une habitation légère⁷⁶, ce qui tend à démontrer que le concept d'immeuble utilisé dans le code est à appréhender de manière large et conformément à la jurisprudence civile en la matière⁷⁷ ;
- 3^o posséder au moins trois des caractéristiques suivantes : démontable, déplaçable, d'un volume réduit, d'un faible poids, ayant une emprise au sol limitée, autoconstruite, sans étage, sans fondations, qui n'est par raccordée aux impétrants.

S'agissant de cette troisième caractéristique, le procédé de définition retenu par le législateur est singulier : réunir trois des neuf caractéristiques visées à la disposition suffit pour que l'habitation soit qualifiée de « légère ». Or, lesdites caractéristiques sont sujettes à une interprétation plus ou moins aléatoire. Si par exemple l'absence d'étage ou l'absence de raccordement aux impétrants est relativement aisée à identifier, les notions de « volume réduit », de « faibles poids » ou « d'emprise au sol limitée » sont toutes relatives et risquent de constituer un nouvel objet de jurisprudence dans les prochaines années.

La principale implication du décret du 2 mai 2019 n'est pas d'instaurer un « régime propre » à l'habitation légère, mais plutôt d'y appliquer une série de prescriptions propres à la police du logement.

Ainsi, les dispositions existantes relatives à la fixation des critères de salubrité et de surpeuplement, de sécurité contre les risques d'incendie et contre l'intoxication par le monoxyde de carbone, les procédures y afférent, ainsi que

⁷⁴ Nous n'identifions en effet pas son utilité, puisque les caractéristiques de légèreté, de mobilité, etc. ne sont pas contradictoires avec l'exclusion du concept de « logement », lequel correspond au bâtiment structurellement destiné à l'habitation.

⁷⁵ Selon les exemples choisis par le législateur lui-même. Voy. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2018-2019, n° 1323/1, p. 3.

⁷⁶ *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2018-2019, n° 1323/1, p. 3.

⁷⁷ Nous pensons notamment aux immeubles par destination ou par incorporation.

les prescriptions relatives aux permis de location trouvent à s'appliquer aux habitations légères.

La notion d'«habitation légère» n'a pas été intégrée qu'à la réglementation wallonne relative au logement : elle a également percolé dans la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, mais de manière beaucoup plus discrète. Le régime du permis d'urbanisme, contrairement au régime du permis de location et du bail d'habitation, n'a donc pas inclus le phénomène d'habitation légère.

En revanche, le Gouvernement wallon a légèrement adapté les dispositions réglementaires du CoDT pour y viser ce type d'habitation.

Ainsi, la nomenclature des dispenses de permis et de concours d'un architecte prévoit désormais un régime particulier pour le *placement* d'habitations légères au sens du Code de l'habitation durable. Le gouvernement fait donc, cette fois, un lien direct avec la notion telle que consacrée dans le cadre de la police du logement⁷⁸.

Le placement d'habitations légères préfabriquées ou en kit est dispensé du concours d'un architecte⁷⁹.

Lorsque l'habitation légère au sens du Code de l'habitation durable n'est pas préfabriquée ou en kit, elle peut également être dispensée du concours d'un architecte pour autant qu'elle respecte cumulativement les conditions suivantes⁸⁰ :

- l'habitation ne comprend pas d'étage ;
- sa superficie est inférieure à 40 m² ;
- sa hauteur maximale est de :
 - 2,5 mètres sous corniche ;
 - 3,5 mètres au faîte ;
 - le cas échéant, 3,20 mètres à l'acrotère.

À dessein ou non, le gouvernement a utilisé dans la nomenclature le vocable «placement», et non le vocable «construction», en ce compris lorsque l'habitation légère concernée n'est ni préfabriquée, ni en kit. Certes, l'habitation légère telle que définie dans le cadre de la police du logement n'est pas censée viser un immeuble bâti et le vocable «placement» évoque davantage une *installation* qu'une *construction*. Mais la nomenclature laisse entendre qu'une habitation légère qui n'est ni préfabriquée, ni en kit, ne pourrait être dispensée du concours d'un architecte si elle est «construite».

⁷⁸ Voy. *supra*.

⁷⁹ Numéro K.1 de la nomenclature.

⁸⁰ Numéro K.2 de la nomenclature.

Conclusion

En matière de (petits) logements, les polices de l'urbanisme et du logement ont fait l'objet de deux évolutions récentes : d'une part, une évolution jurisprudentielle, consacrant le principe d'indépendance des polices, que le principe de hiérarchie des normes ne supplante pas dès lors que chaque police a un champ matériel propre et, d'autre part, une évolution législative, intégrant et précisant des préoccupations contemporaines en lien avec les logements collectifs et la nouvelle notion d'habitation légère.

Les récentes réformes du droit wallon n'ont cependant pas sensiblement amélioré la disparité de concepts entre les corps normatifs. Les importantes modifications conceptuelles du Code wallon de l'habitation durable ont certes, par couches successives, permis à la police du logement d'être cohérente avec le droit du bail de l'habitation et d'intégrer – ou mieux intégrer – au champ d'application de cette police les phénomènes contemporains précités.

Cela étant, d'une part, les conceptions autonomes de notions clés de la matière dans les réglementations relatives à l'habitation et à l'urbanisme ne tendent pas à clarifier, pour l'administré, les champs d'application des polices administratives et, principalement, des permis de location et d'urbanisme. D'autre part, seule la police du logement a vraiment intégré les évolutions relatives aux modes contemporains d'habitation, mais d'une manière telle que son champ d'application semble fort incertain, comme pour l'*habitation légère* dont la qualification dépend de nombreux critères alternatifs.

Plus généralement, si des liens sont parfois faits entre les nouvelles dispositions intégrées aux normes de police de logement et de l'urbanisme, un manque d'harmonisation et d'intégration entre ces deux polices perdure, voire s'accroît.

Ce phénomène justifie donc de demeurer très attentif au contrôle par le Conseil d'État de la régularité d'application des éléments d'appréciation des demandes de permis en matière de petits logements et d'appliquer avec soin sa jurisprudence récente relative à l'indépendance des polices administratives.