

LA GESTION DES NOUVELLES FORMES D'HABITER (DIVISION DE LOGEMENT, COLOGEMENT, COLOCATION, ETC.) DANS LES CENTRES URBAINS ET RURAUX

Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie du 7 décembre 2021

1. Contexte

Lors de sa première réunion, le 12 juin 2018, la Commission politique de la Ville a pointé les thèmes prioritaires pour lesquels des réflexions, propositions et échanges d'expériences pertinentes devraient être menés.

La première réflexion a porté sur les questions « commerciales », particulièrement exacerbées par la crise que nous traversons actuellement. Sur la base d'un avis de la Commission politique de la Ville et de son Groupe de Travail, [le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie réuni le 9 février 2021 a fait part au Gouvernement wallon de la nécessité d'adopter un plan wallon pour appuyer l'action communale en matière commerciale dans les centres urbains et ruraux.](#)

En parallèle, la Commission politique de la Ville a également voulu lancer une réflexion sur les nouvelles formes d'habiter comme la colocation, l'occupation collective de maisons unifamiliales, la sous-division d'immeubles, etc. ; et qui, par leur développement non maîtrisé, impacte durablement la qualité de vie des centres.

La gestion de ces situations et de leurs conséquences varie en fonction des villes concernées, de leurs pratiques, mais aussi de leurs particularités (kots étudiants, etc.). Il existe cependant de nombreux constats communs, tout comme des pistes de solutions applicables à tous. La présente note reprend quelques pistes d'actions. Elle revendique la mise en place de mesures visant à permettre aux pouvoirs locaux de connaître et de maîtriser au mieux le développement des différentes formes d'habiter dans la perspective d'une meilleure qualité de vie soucieuse de mixité, de cohésion et d'équilibre social. Ces revendications, axées sur les besoins des pouvoirs locaux, s'entendent sans préjudice des actions indispensables, menées au niveau régional pour concrétiser, au travers de la création massive de logements publics notamment, le droit à un logement décent.

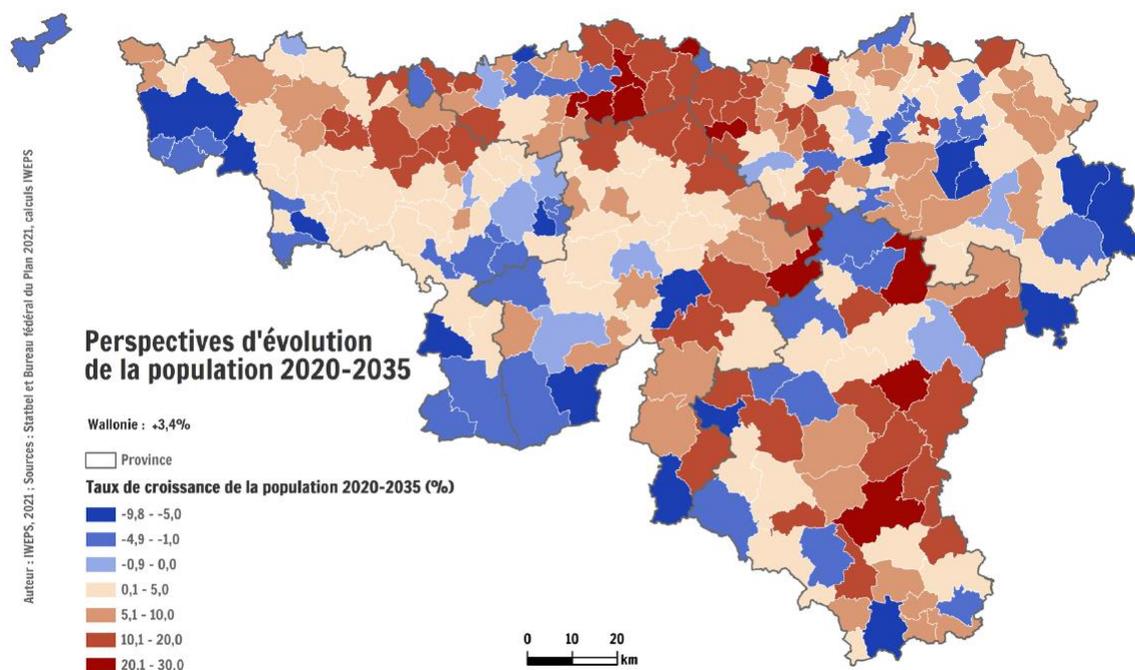
2. Les défis du logement

Différentes études prospectives – menées par le Bureau du plan, l'IWEPS, le CEHD ou la CPDT – ont mis en exergue les nombreux défis qui impactent ou attendent la politique du logement: démographie, vieillissement, éclatement de la cellule familiale, pression foncière, disponibilité foncière, logement d'utilité publique, paupérisation, etc.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est ici important de rappeler quelques chiffres clés qui impactent nécessairement la présente réflexion.

La population wallonne devrait atteindre 3.828.970 habitants d'ici 2050 (soit 184.000 habitants en plus)¹.

Selon l'IWEPS², une étude plus fine au niveau communal démontre une croissance de +3,4 % de la population wallonne d'ici 2035, mais les évolutions selon les communes iront de -9,8 % à +29,2 %. Les évolutions de la population dans les villes wallonnes devraient également se faire à la baisse ou à la hausse, selon les entités, avec toutefois des amplitudes moins fortes. Ceci s'explique notamment en raison du nombre actuel d'habitants et des espaces constructifs disponibles. 74,4 % des communes wallonnes enregistreront une augmentation d'ici 2035.



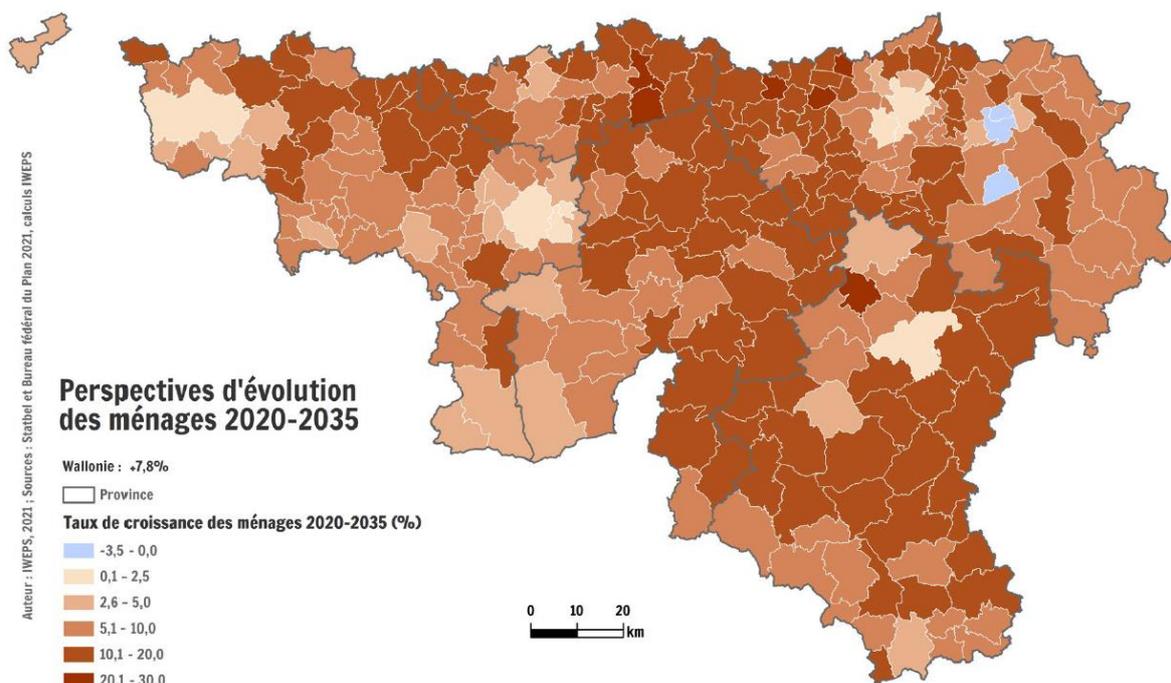
L'impact de la crise sanitaire sur la population wallonne à moyen terme reste limité, mais n'est pas négligeable : -0,6 % en 2035, soit -23 659 habitants, entre les perspectives du BFP du 3 mars 2020 avant l'épidémie et celles de janvier 2021 qui intègrent les effets connus ou estimés à ce jour de l'épidémie de Covid-19³.

Parallèlement à l'évolution future de leur population, la quasi-totalité des communes wallonnes verra leur nombre de ménages augmenter d'ici 2035. Si une croissance du nombre de ménages de +7,8 % est attendue en Wallonie, les évolutions selon les communes iront de -3,5 % à +29,0 %. Les croissances les plus importantes s'enregistrent dans les régions qui connaissent les plus fortes croissances relatives de leur population.

¹ Bureau fédéral du plan et Statbel, « perspectives démographiques 2020, 2070, scénario de référence et variantes, mars 2021. Les chiffres évoluent chaque année, suivant les projections, mais s'inscrivent de manière continue dans cette perspective. Cette même étude évalue à 3.864.606 le nombre d'habitants en Wallonie pour 2070. En raison de la crise du Covid notamment, on constate une baisse de la population de plus de 200.000 habitants par rapport aux chiffres envisagés en 2019, pour cette même période (4.071.000 habitants).

²IWEPS, perspective de population communale, 1.3.2021, <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/perspectives-de-population-communales/>.

³ Ibidem.



Sachant qu'au 1^{er} janvier 2020, la Wallonie comptait 1.591.591 ménages⁴, l'augmentation attendue d'ici 2035 est de 124.144 ménages⁵. Il conviendra donc d'augmenter l'offre de logement en conséquence. L'enjeu le plus important sera cependant de gérer l'adéquation du parc de logements avec les mutations sociologiques en cours et à venir ainsi qu'au regard du vieillissement attendu de la population.

Ainsi, au niveau wallon, la part des 65 ans et plus devrait représenter 23,4 % de la population totale en 2035, contre 18,9 % en 2020. Cela représente une augmentation entre 2020 et 2035 de 195.933 personnes, soit une hausse de 28,5 % de ce groupe d'âge⁶.

Le passage entre le nombre de logements et le nombre de ménages n'est pas automatique. Des facteurs comme le taux d'occupation des logements, l'importance des secondes résidences ou le développement des ménages en colocation peuvent influencer la corrélation. Ces résultats donnent cependant des tendances intéressantes. Notons sur ce point que le CEHD estime que les ménages en co-logement peuvent représenter au maximum 2,83 % de l'ensemble des ménages privés en Belgique. Plus précisément, pour la Wallonie, les ménages en co-logement représentent moins de 3,02 % de l'ensemble des ménages dans le Brabant wallon, moins de 2,91 % dans le Hainaut, moins de 2,67 % dans la Province de Namur, moins de 2,41 % dans la Province de Liège et moins de 2.24 % dans la Province du Luxembourg⁷.

⁴IWEPS, nombre et taille des ménages, 1.3.2021 (<https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2021/04/RR44.pdf>) .

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ V. proposition de résolution visant à fournir un cadre juridique sur à la colocation et visant à permettre le maintien à domicile des séniors par le développement du « logement kangourou » en Wallonie, CEHD, avis, 2016/01.

3. La réponse régionale à ces défis

Pour tenter de répondre à ces défis, la Wallonie a formalisé un certain nombre d'objectifs à atteindre en matière de logement⁸ et d'aménagement du territoire. Les plus marquants font partie intégrante du Schéma de développement du territoire (SDT)⁹, adopté le 16 mai 2019 par le Gouvernement wallon et publié au Moniteur belge le 12 décembre 2019. Il n'entrera cependant en vigueur qu'à la date fixée par le nouveau Gouvernement wallon¹⁰.

Il précise notamment qu'« *afin d'anticiper les nouveaux besoins en logements et d'assurer le bien-être de leurs habitants, la conception des logements doit tenir compte des tendances démographiques (accroissement attendu des personnes âgées et des personnes isolées, mais aussi des ménages à géométrie variable) et économiques (augmentation de la précarité des ménages). Le parc de logements doit également être rénové pour faire face aux évolutions du climat ainsi qu'aux exigences de performance sur le plan énergétique* ».

Pour y arriver, il prévoit de :

- **Valoriser les terrains et réutiliser les bâtiments « bien » situés, c'est-à-dire** « *de guider en priorité les autorités publiques vers les terrains et les bâtiments situés dans les centralités urbaines ou à proximité des points de connexion aux réseaux de transports en commun, tant pour les opérations de rénovation et de revitalisation urbaines que pour le développement de nouveaux quartiers d'habitat* ». Dans ce cadre, « *le développement du logement dans les centralités urbaines et rurales reste une réponse adaptée à l'objectif de rencontrer les besoins de la collectivité en termes de logements* ».
- **Faire évoluer la conception des logements** qui « *(...) doit être adaptée pour faire face à l'évolution de la composition et de la taille des ménages et des formes de mobilité individuelle (vélos, etc.). Ceci concerne tant la construction neuve que la rénovation. Pour renforcer la cohésion sociale, la conception des ensembles de logements doit mettre l'accent sur l'accueil de ménages au profil socio-économique diversifié et de personnes de tous les âges (...)* ».
- **Soutenir l'habitat alternatif et l'accès à la propriété, soit, notamment,** « *[encourager les nouvelles formes d'habitat] pour autant qu'elles participent à l'amélioration du cadre de vie et satisfassent aux critères de salubrité, de sécurité et de performance énergétique imposés aux habitations en Région wallonne. L'accès à la propriété dans les zones à forte pression foncière est facilité notamment par l'utilisation de mécanismes tels que (...) la construction et la rénovation en vue de créer des logements tremplins et intergénérationnels, etc.* ».

Concrètement, cela se traduit par deux mesures phares qui impacteront directement et conséquemment les centres urbains :

- « *Tendre vers une implantation de 50 % de nouveaux logements dans les centralités urbaines et rurales à l'horizon 2030 et de 75 % à l'horizon 2050. Ces logements sont localisés à proximité des points de connexion aux réseaux de transport en commun et bénéficient d'un accès aisé aux services et équipements* » ;

⁸ Le schéma de développement régional du logement – actuellement au stade d'avant-projet – apportera sans doute des compléments utiles et plus spécifiques.

⁹ Pour rappel le SDT a été adopté le 16.5.2019 par le G.W., mais n'a pas encore été publié au Moniteur belge. Il n'entrerait par ailleurs en vigueur qu'à la date fixée par le nouveau G.W.

¹⁰ Une révision est par ailleurs lancée avant cette entrée en vigueur pour intégrer de nouveaux enjeux comme ceux relatifs à la limitation de l'artificialisation des sols.

- « Fournir 175.000 nouveaux logements, dont minimum 50 % sur des terres déjà artificialisées, à l'horizon 2030, et 350.000 nouveaux logements, sur des terres déjà artificialisées, à l'horizon 2050 ».

La DPR 2019-2024 aborde dans ce sens la question du logement en ville en voulant, notamment, « encourager la concentration des nouveaux projets d'habitat dans les zones bien situées des pôles urbains en poursuivant des objectifs de densité, identifiés dans leur schéma de développement communal, notamment les sites industriels à réaffecter après dépollution et les dents creuses, afin de lutter contre l'étalement urbain (...) ». Plus globalement elle entend poursuivre « la réduction de l'étalement urbain ».

Le 1^{er} avril 2021, le Gouvernement a rappelé ses ambitions au travers de sa note d'orientation « Vers une politique intégrée de la ville »¹¹. Tout en rappelant le contenu du SDT précité, il précise que « la lutte contre l'étalement urbain ne peut se faire qu'en y associant une réappropriation des centralités urbaines et rurales du point de vue de l'habitat, et ce, par la remise sur le marché de logements actuellement inoccupés (...), une amélioration de la qualité des logements en centre urbain et une politique active de prise en gestion par des opérateurs immobiliers au sens du CWHD (...). Il s'agit également de s'assurer de la salubrité, de la sécurité et de la performance énergétique des logements en centre urbain afin d'y associer un sentiment de sécurité pour les riverains ». « Une telle politique de revitalisation du logement dans les centralités doit participer à la revitalisation économique et sociale de la ville ».

4. Les nouvelles formes d'habiter comme (une des) réponse(s)

Le « co-logement » – notion que nous empruntons au CEHD et qui recouvre la colocation, le logement intergénérationnel, l'habitat kangourou, etc.¹² – constitue l'une des réponses potentielles à ces nombreux défis et objectifs. La division d'immeubles existants en plusieurs logements (plus fréquente actuellement) en est une autre.

Le SDT confirme d'ailleurs qu'une des possibilités de mise en œuvre des objectifs à atteindre consiste « à autoriser sous certaines conditions la division des logements et des parcelles cadastrales ». La Déclaration de politique régionale (DPR) 2019-2024 s'inscrit dans cette tendance et prône « l'adaptation des règles d'urbanisme afin d'encourager la mise en œuvre d'habitats « non traditionnels » et la division de logements devenus trop grands ».

Sur le terrain, il est constaté que ces solutions sont en plein essor et peuvent constituer une réponse pertinente aux attentes des citoyens : localisation et taille adaptée, accessibilité financière, maintien à domicile des personnes âgées, solidarité, diversité, densité et redynamisation, etc.

L'absence de maîtrise du déploiement de ce type de logement peut cependant avoir des effets négatifs et contreproductifs sur le développement des centres et sur la réponse à apporter aux besoins. A ce titre, les répercussions fréquemment citées seraient¹³ : la mobilité (notamment une augmentation des besoins en termes de stationnement et une congestion des voiries existantes), la qualité du cadre de vie (gestion des déchets et tranquillité publique), la qualité de l'habitat (souvent liée à la taille du logement, mais également liée à l'acoustique), la pression immobilière, la mixité sociale (ou la difficulté de garder des « familles » dans les centres), l'ancrage local (limitation de l'acquisitif et augmentation de la rotation locative), etc.

¹¹ G.W. du 1.4.2021.

¹² V. proposition de résolution visant à fournir un cadre juridique à la colocation et visant à permettre le maintien à domicile des seniors par le développement du « logement kangourou » en Wallonie, CEHD, avis, 2016/01.

¹³ Nous gardons le « conditionnel » car nous n'avons pas trouvé d'étude objectivant globalement ces effets ressentis par les communes participantes. Elles apparaissent cependant réalistes.

En parallèle, en raison notamment de ventes « morcelées » (chambre, étage, etc.) des problèmes de gestion, souvent liés au statut juridique de la copropriété, font surface.

5. Le cadre légal existant

Avant d'évoquer les politiques mises en place au niveau communal et les attentes et propositions des acteurs locaux, il est important de rappeler le cadre légal et les outils existants qui pourraient potentiellement être déployés par les communes pour encadrer le développement du co-logement et des divisions d'immeubles existants.

Le Code du développement territorial

Par le biais d'outils de planification, le CoDT fournit les outils aux communes pour fixer ou orienter un cadre de développement de leur territoire. Au travers des permis d'urbanisme, elles peuvent en assurer le contrôle.

- Les outils de planification

Outre le SDT précité et les plans de secteur qui, chacun à leur manière, guide ou fixe au niveau régional le développement ou la localisation résidentielle, le CoDT met à disposition des communes d'autres outils pour permettre de préciser ces principes au niveau de leur territoire : les schémas et les guides.

Au niveau des schémas, il convient de distinguer les schémas de développement communal (SDC)¹⁴ du schéma d'orientation local (SOL).

Le schéma de développement communal définit la stratégie territoriale pour l'ensemble du territoire communal. Il s'agit d'un outil de conception qui permet d'envisager une approche prospective de la gestion du territoire communal. La stratégie territoriale comprend notamment:

- les objectifs communaux de développement territorial et d'aménagement à l'échelle communale qui ont notamment pour but la lutte contre l'étalement urbain et l'utilisation rationnelle du territoire et des ressources, la gestion qualitative du cadre de vie et la maîtrise de la mobilité ;
- les principes de mise en œuvre des objectifs, notamment ceux liés au renforcement des centralités urbaines et rurales;
- la structure territoriale qui identifie et exprime cartographiquement la structure bâtie, en ce compris les pôles à renforcer.

Le schéma d'orientation local détermine, pour une partie du territoire communal, les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que les moyens de mise en œuvre. Il figure sur une carte d'orientation comprenant notamment « *les affectations par zones, et pour les affectations résidentielles, la densité préconisée pour les terrains non bâtis ou à réaménager, ou pour les ensembles bâtis à restructurer de plus de deux hectares* ».

Le guide communal pour sa part, traduit la ligne de conduite que s'est fixée la commune en matière d'aménagement du territoire. Il définit les prescriptions relatives aux éléments bâtis et non bâtis. Il peut notamment comprendre des indications sur « *la conservation, la volumétrie et les couleurs, les principes généraux d'implantation des constructions et installations au-dessus et en dessous du sol* », « *la conservation, le gabarit et l'aspect des voiries et des espaces publics* » ou « *l'aménagement de locaux et des espaces destinés au stationnement* ».

¹⁴ Nous n'aborderons pas les schémas de développement pluri-communaux qui ne connaissent pas encore d'application pratique. Les principes sont cependant identiques aux schémas de développement communaux.

des véhicules ». En l'état, il apparaît donc moins pertinent pour s'intéresser directement aux problématiques qui nous préoccupent au sein de la présente note.

Ces outils s'appliquent à l'ensemble des demandes de permis localisées sur le territoire qu'ils concernent. Les permis doivent a priori respecter les indications y mentionnées, mais peuvent s'en écarter moyennant motivation¹⁵.

Ces outils ont, par contre, une limite de taille. En raison de leur valeur indicative, ils ne s'appliquent pas aux actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme comme par exemple, et nous le verrons dans le point suivant, la création de logements collectifs au sein d'habitations existantes.

- *Les permis d'urbanisme*

La création d'un nouveau logement dans une construction existante est, conformément à l'article D.IV.4 6° du CoDT, soumise à permis d'urbanisme préalable.

Sont ainsi concernés les projets qui visent à « *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, w.-c., 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* ».

Cette définition doit se lire en combinaison avec l'article D.IV.4 7° et R.IV.4-1 alinéa 2 qui précise 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* ». L'article D.IV.4 alinéa 3 mentionne que « *La création d'une seule chambre occupée à titre de kot au sens du 7° chez l'habitant n'est pas soumise à permis* ».

Il est difficile de détailler en quelques lignes les tenants et aboutissants de cette définition qui, après analyse juridique, s'avère particulièrement complexe¹⁶. Il est cependant possible en synthèse, et pour la présente note, de souligner les principes suivants :

- Est soumise à permis :
 - o La création de logements individuels ou de logements destinés au co-logement dans une construction non affectée au logement (des bureaux ou commerces par exemple) ;
 - o La division d'une maison unifamiliale en plusieurs logements individuels¹⁷ ;
 - o La création d'un co-logement destiné à être occupé à titre de kot.
- N'est pas soumise à permis :
 - o La création d'un logement individuel dans un bâtiment existant, mais qui ne contient pas toutes les fonctions de base de l'habitat (w.c., cuisine, chambre ou SDB) ;
 - o La création d'un co-logement (colocation, logement kangourou, habitat solidaire, etc.) dans un logement existant (le plus souvent une maison unifamiliale), pour autant qu'il ne s'agisse PAS d'un co-logement dont une ou plusieurs chambres est destinée à usage de kot ;

¹⁵ Sur les écarts, v. D.IV.5.

¹⁶ V. la note interprétative de la DGO4 sur le sujet : http://www.uvcw.be/no_index/files/1718-note-interpretative-relative-a-la-notion-de-creation-de-logement.pdf.

¹⁷ La création de tout nouveau logement individuel comprenant les fonctions de base de l'habitat et destiné à être occupé à titre de résidence habituelle est soumise à permis.

- La création d'une chambre complémentaire dans un co-logement (pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une chambre destinée à usage de kot) ;
- La création d'une seule chambre occupée à titre de kot chez l'habitant.

Sauf exception prévue par l'article D.IV.22, le permis est délivré par la commune et se fera par l'intermédiaire d'un architecte¹⁸.

Le Code wallon de l'habitation durable

Dans un objectif de concrétisation du « droit à un logement décent », la Wallonie a défini les critères minimaux en matière de salubrité et de surpeuplement qui doivent être respectés par tous les logements existants et à créer sur le territoire¹⁹. Ces critères s'appliquent aux logements individuels ou collectifs. Sans préjudice des obligations civiles découlant des baux, la commune est compétente pour garantir le respect de ces critères au travers de la procédure des arrêtés de police et, le cas échéant, de l'application d'un régime infractionnel spécifique²⁰.

De surcroît, pour les logements collectifs et les petits logements individuels (moins de 28 m² de superficie habitable) loués ou mis en location à titre de résidence principale ou avec la vocation principale d'hébergement d'étudiants, le bailleur a l'obligation d'obtenir auprès de la commune un « permis de location ». Par ce biais, le collège communal peut exercer un contrôle préalable sur la salubrité et la sécurité des logements considérés par le législateur comme « à risque ».

Cette obligation d'obtention d'un permis de location connaît deux exceptions notables qui impactent directement la question traitée dans la présente contribution. Il ne s'applique pas :

- « *aux logements situés dans le bâtiment où le bailleur a établi sa résidence principale et qui sont loués ou mis en location à deux ménages au plus, pour autant que le nombre total d'occupants des biens loués ne dépasse pas quatre personnes* »;
- « *aux logements de type unifamilial occupés par moins de 5 personnes majeures ne constituant pas un seul et même ménage, liées par un contrat de colocation* ».

Nombre de colocations « échappent » donc à ce contrôle préventif qu'est le permis de location.

Notons la reconnaissance, depuis le 1^{er} septembre 2019, de « l'habitat léger » qui permet d'envisager de nouvelles formes d'habiter. Leurs modes constructifs et objectifs actuels ne recouvrent cependant pas directement la problématique qui nous occupe au travers de cette note²¹.

Les normes de base en matière de prévention incendie

Le logement doit également répondre aux exigences reprises au sein des « normes de bases » applicables en matière de prévention incendie²². Il s'agit de normes techniques fédérales qui s'appliquent aux bâtiments pour lesquels une demande de permis d'urbanisme a été introduite après le 26 mai 1995 pour les bâtiments élevés ou moyens et après le 1^{er} janvier 1998 s'il s'agit de bâtiment bas.

¹⁸ Sauf s'il s'agit de créer un second logement dans un bâtiment existant.

¹⁹ Art. 3 et ss. du CWHHD et arrêté du 30.8.2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°bis, du CWL, *M.B.*, 30.10.2007

²⁰ Notons qu'elle ne peut compléter ou durcir les critères de salubrité définis au sein de l'arrêté du 30.8.2007.

²¹ V. pour plus d'informations, « L'habitat léger en 10 questions ». <https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/actus/art-3313>. Par ailleurs, s'agissant le plus souvent de nouvelles installations fixes ou mobiles un permis d'urbanisme préalable sera requis avant leur placement.

²² V. A.R. du 7.7.1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire.

Sur la base de l'article 4 de la loi du 30 juillet 1979²³ « *le conseil communal peut édicter des règlements relatifs à la prévention des incendies et des explosions. Il peut de même compléter les prescriptions des règlements généraux. (...)* ».

Le pouvoir communal peut donc adopter des règlements qui imposeraient toute mesure qu'il juge utile dans le but de prévenir des incendies et des explosions. Il peut de surcroît utiliser les articles 119 et 135, paragraphe 2 de la nouvelle loi communale²⁴. Les communes disposent donc de bases solides leur permettant de rédiger des règlements incendies relatifs à la prévention ainsi qu'à la sécurité publique y liée. Via ces règlements, le conseil communal est donc autorisé à compléter les normes de base au profit de logements pouvant présenter divers risques en termes de sécurité incendie et qui, pour l'instant, échappent à toute réglementation spécifique²⁵.

Le Code wallon du tourisme

Tout exploitant d'un hébergement touristique²⁶ est tenu d'effectuer une déclaration auprès du Commissariat général au Tourisme portant sur le respect des conditions qui s'imposent à lui, à savoir :

- disposer d'une attestation de sécurité incendie ou, le cas échéant, d'une attestation de contrôle simplifié ;
- ne pas proposer une durée de séjour inférieure à une nuit ;
- disposer d'une assurance couvrant la responsabilité civile des dommages causés par l'exploitant ou par toute personne en charge de l'exploitation de l'hébergement touristique ;
- ne pas avoir été condamné en Belgique, conformément à une décision coulée en force de chose jugée prononcée en Belgique²⁷.

Pour les hébergements de grande capacité, soit les hébergements touristiques de terroir ou meublés de vacances pouvant accueillir plus de quinze personnes, deux obligations supplémentaires sont imposées : d'une part, être en dehors d'un noyau habité, à une distance garantissant la quiétude des riverains et, d'autre part, que l'exploitant de l'hébergement touristique, ou la personne chargée de la gestion journalière de l'hébergement touristique, assure la présence d'un responsable dûment mandaté en permanence sur place ou à proximité immédiate et veille à la bonne application du contrat de location, ainsi qu'au strict respect de la quiétude des riverains.

La création d'un hébergement touristique en lieu et place d'un logement, bureau, commerce ou autre (changement d'affectation ou d'usage) n'est par contre pas soumise à permis d'urbanisme préalable²⁸.

²³ Loi du 30.7.1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances (MB, 20.9.1979).

²⁴ Ces articles permettent au conseil communal d'adopter des règlements communaux afin d'éviter tout trouble à l'ordre public, c'est-à-dire éviter des troubles à la salubrité, à la sécurité et la tranquillité publiques dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes.

²⁵ Le site de l'UVCW met à disposition des villes et communes un « modèle » de règlement incendie : <http://www.uvcw.be/publications/modeles/modele-7753.htm>.

²⁶ Le code définit l'hébergement touristique comme étant le terrain ou logement mis à disposition d'un ou plusieurs touristes, à titre onéreux et même à titre occasionnel. Cette définition permet notamment d'englober les logements mis à disposition par des particuliers sur des plates-formes telles que « Airbnb »

²⁷ Pour une infraction qualifiée au livre II, titre VII, chapitres V, VI et VII, titre VIII, chapitres Ier, IV et VI, et titre IX, chapitres Ier et II, du Code pénal, ou prononcée à l'étranger en raison d'un fait similaire à un fait constitutif de l'une de ces infractions, sauf s'il a été sursis à l'exécution de la peine et que le condamné n'a pas perdu le bénéfice du sursis.

²⁸ Pour plus de détails, v. <http://www.uvcw.be/articles/33,661,43,43,7527.htm>.

La domiciliation, la numération et le « ménage »

Par principe, l'inscription dans le registre de la population a pour but, en ce qui concerne l'adresse mentionnée, d'enregistrer la situation de fait de la résidence, indépendamment du droit dont dispose ou non le ou les intéressés de résider à cette adresse²⁹. Pour rappel, « *la détermination de la résidence principale se fonde sur une situation **de fait**, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année* »³⁰.

A partir du moment où la domiciliation est effective elle doit donc être actée par la commune. Cependant « *les personnes qui s'établissent dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, tel que constaté par l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet, ne peuvent être inscrites qu'à titre **provisoire** par la commune aux registres de la population (...)* »³¹.

A priori, les personnes domiciliées au sein du même logement sont inscrites dans le même « ménage ». Le ménage est constitué, soit par une personne vivant habituellement seule, soit par deux ou plusieurs personnes, qui sont unies ou non par des liens de parenté, occupent habituellement un même logement et y vivent en commun. Le fait d'avoir une vie commune est donc un critère décisif pour déterminer si des personnes constituent un « ménage » ou sont « isolées »³². Si, sur la base de ces éléments de fait, il est constaté que l'habitation se compose de plusieurs unités d'habitation séparées, la commune prévoit un (des) numéro(s) d'habitation supplémentaire(s). Il en irait ainsi de la division d'une maison unifamiliale en plusieurs unités de logement individuelles.

Comme mentionné dans la circulaire « Instructions générales »³³ : « *appliquée à certaines nouvelles formes d'habitat, telles que notamment « l'habitat kangourou », cela signifie que chaque situation de résidence doit être examinée séparément par la commune. Les éléments de fait susmentionnés doivent clairement montrer si l'habitation concernée se compose oui ou non de blocs d'habitations séparés et constitue bien un ensemble* ».

Pour les logements collectifs, dont le bailleur est titulaire d'un permis de location, les occupants des différentes unités de logement sont considérés comme des ménages distincts, mais ils sont tous inscrits au même numéro d'habitation. S'agissant d'une exception, si les conditions requises pour pouvoir parler d'un « logement collectif » ne sont pas strictement remplies, les personnes concernées doivent d'office être inscrites comme faisant partie d'un même ménage.

Rappelons qu'une inscription en tant que « ménage » dans les registres de la population n'empêche pas les intéressés d'être considérés comme « isolés » en vertu d'une législation sociale³⁴.

²⁹ Loi du 19.7.1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour, art. 1^{er}.

³⁰ « *Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage* ». Art 16 par. 1^{er} de l'A.R. du 16.7.1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers

³¹ *Ibidem*.

³² Ce critère peut être cerné grâce à des éléments de fait tels que: la disposition des lieux (utilisation commune de la cuisine, de la salle de bain, ...) et les factures de téléphone et d'Internet, relevés de consommation énergétiques (une facture pour la même maison). La notion de ménage au sens des présentes instructions ne peut être ni déduite ni influencée par l'obtention ou non de certains avantages sociaux.

³³ Circulaire « instructions générales » du SPF Intérieur concernant la tenue des registres de la population, version coordonnée du 31.3.2019.

³⁴ V. arrêt de la Cour de Cassation du 9.10.2017.

6. Les politiques et outils développés au niveau communal

Au regard du cadre légal existant et au travers des outils énoncés, caractérisés par une maîtrise communale relative de la partie conséquence des nouvelles formes de co-logement différentes difficultés pratiques apparaissent. Pour y faire face, des pratiques *sui generis* ont été mises en place par les villes et communes. Elles peinent cependant à rencontrer toutes les difficultés répertoriées.

Les difficultés

Des difficultés de différents ordres existent. Beaucoup, comme nous le verrons, imposeraient, pour être écartées, une modification du cadre légal existant.

- La méconnaissance du territoire

La connaissance de son territoire (typologie des logements existants, qualité, besoins, perspectives, etc.) est un prérequis considéré comme nécessaire pour mener des actions ciblées et concrètes susceptibles d'attendre les objectifs politiques communaux (et régionaux). Il apparaît cependant que très peu de données sont disponibles sur le sujet. Celles existantes, quand elles sont connues, sont souvent disparates ou obsolètes. Nous verrons cependant que certaines communes ont mis en place des outils de diagnostic, de suivi et de prospective sur le sujet.

- L'absence de tout contrôle dans la création de nouveaux co-logements

Au travers de deux modifications successives, le législateur a réduit à néant le contrôle préalable de la création de co-logement au sein d'habitation existante ; contrôle utilisé jusque-là par certaines communes au travers du permis d'urbanisme.

Dans un premier temps, le 1^{er} juin 2017 (date d'entrée en vigueur du CoDT), la nécessité d'un permis d'urbanisme préalable pour les colocations au sens large du terme, en ce compris donc, les logements kangourous (mais à l'exception des colocations étudiantes) a été supprimée de manière certaine³⁵. Telle est en tout cas la volonté affichée du législateur au sein des travaux préparatoires et l'interprétation qui en découle³⁶.

Dans un second temps, le 1^{er} septembre 2017, le Code wallon du logement et de l'habitat durable intègre une nouvelle exception à l'application du permis de location qui prévoit que ce dernier n'est pas applicable aux logements de type unifamilial occupés par moins de 5 personnes majeures ne constituant pas un seul et même ménage au sens de l'article 1^{er}, 28^o du présent code, lié par un contrat de colocation. Il confirme par ce biais une interprétation tenue jusqu'alors par la DGO4.

- L'insécurité juridique entourant les colocations mixtes (étudiantes et non étudiantes)

Le code impose un permis d'urbanisme pour la création de chambres à destination d'étudiants (sauf s'il s'agit d'une seule chambre chez l'habitant). Il en découle un imbroglio juridique inextricable. En effet, à la lecture du CoDT, une colocation créée au sein d'une habitation existante serait dispensée de permis sauf lorsque la colocation contiendrait des « étudiants ».

³⁵ Sous Cwatupe, en l'absence d'une définition de la notion de « logement », il était possible d'interpréter que la création d'une nouvelle colocation était assimilable à la création d'un nouveau logement. Cette interprétation a été remise en cause par la jurisprudence récente du Conseil d'Etat (v. not. CE, 20.4.2017, n° 237973, Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve); jurisprudence confirmée au sein du CoDT.

³⁶ V. note interprétative de la DGO4 précitée : http://www.uvcw.be/no_index/files/1718-note-interpretative-relative-a-la-notion-de-creation-de-logement.pdf.

Dans ce cas, un permis serait requis pour les chambres concernées. On peut imaginer la difficulté de gestion pour le bailleur et la commune lorsqu'en cours de colocation, une chambre devient occupée par un étudiant ou qu'en cours d'année, un colocataire devient étudiant.

- L'absence d'un cadre clair pour les logements spécifiques (solidaire ou kangourou)

Il est souvent constaté qu'un des freins au développement de nouveaux types de co-logement, n'est pas lié à leurs objectifs – souvent considérés comme pertinents –, mais liés de leur catégorisation, à la complexité des règles juridiques applicables, à leur pérennité et aux dérives qui peuvent en découler.

Pour exemple, qu'est-ce qu'un logement kangourou ? Quelle est la différence avec un logement intergénérationnel ? Comment s'assurer qu'il sera bien occupé par les personnes visées ? Quels sont les critères à prendre en compte pour conformer le statut d'isolé des ménages occupants ? Etc.

- L'absence de contrôle dans la création d'hébergements touristiques

Non directement liée à la question qui nous occupe, l'absence d'autorisation préalable à la création d'hébergements touristiques est pourtant perçue comme une réelle lacune au niveau communal. La multiplication des logements « Airbnb » – souvent favorisés dans les zones à fort potentiel par les propriétaires pour la rentabilité accrue – est en effet source de nombreuses conséquences pour les centres (pression foncière, perte d'ancrage, diminution des logements familiaux ou accessibles financièrement, etc.).

- L'inadaptation des normes de salubrité

Comme évoqué, il n'est pas possible pour les communes de compléter les critères de salubrité définis dans l'arrêté du 30 août 2007. Si le principe d'égalité et de cohérence peut justifier cette exclusive, il apparaît cependant que les critères existants ne sont pas toujours adaptés aux situations de co-logement. Un bon exemple cité est la possibilité de se limiter à une douche pour 33 logements. Un autre est l'absence de règle pour l'apparent sous-dimensionnement de l'installation de chauffage prévue ou existante.

- L'impossible contrôle des critères de salubrité au travers du permis d'urbanisme

Le permis d'urbanisme est souvent utilisé pour contrôler le respect des critères de salubrité par le logement à créer (spécialement dans les divisions d'immeubles existants). La taille du logement, la luminosité, la hauteur sous-plafond, l'existence d'un w.c., etc. sont autant de points qu'il est possible de contrôler sur plan. L'objectif sous-tendu est d'assurer préventivement – avant la construction ou transformation envisagée³⁷ – que toutes les règles de salubrité imposées au logement sont respectées.

En raison du principe d'indépendance des polices administratives, et sur la base du libellé de l'article D.IV.57 5°, le Conseil d'Etat³⁸ a récemment considéré qu'un tel contrôle était prohibé. En conséquence, cette pratique, bien que louable, n'est *a fortiori* plus autorisée et emporte de nouveaux questionnements.

³⁷ Il vaut mieux en effet agir de la sorte que de fermer ledit logement, une fois qu'il a été créé, pour non-respect des critères de salubrité.

³⁸ CE, 2.9.2019, n° 245342, la Ville de Charleroi.

- L'obligation de domiciliation en toute circonstance

Bien que provisoire, la domiciliation doit être actée par les communes en toute circonstance, à partir du moment où l'effectivité de résidence est confirmée. Cette décision reste difficilement compréhensible au niveau communal, notamment lorsque le logement concerné a été déclaré inhabitable par arrêté de police en raison de sa taille ou de sa dangerosité. Le message qu'il induit aux occupants reste par ailleurs ambigu.

- Le manque d'information sur les occupants non domiciliés (et leurs impacts financiers)

Il apparaît sur le terrain que de nombreux occupants, non domiciliés, restent inconnus des services communaux. Liège estime pour exemple que 10 % de sa population n'est pas directement connue, Ottignies-Louvain-La-Neuve évoque 50 %. Ce manque de connaissance, et partant, de gestion potentielle, impacte directement le cadre de vie des villes concernées. L'impact financier est par ailleurs conséquent (fonds des communes, impôts et taxes, etc.).

- Le relogement en cas d'expulsion

Pour mener une gestion attentive et soucieuse de la dignité humaine sur le territoire communal, le bourgmestre n'a parfois pas d'autres choix que de fermer un (co-)logement et, le cas échéant, de procéder à l'expulsion de ses occupants. Bien que difficiles à prendre, ces décisions sont parfois indispensables. Or, en pratique, et malgré l'obligation de relogement qui pèse sur le bourgmestre en vertu du Code wallon de l'habitation durable, le manque de logements disponibles (en urgence ou même temporairement) pour faire face à cette problématique met souvent à mal cette obligation légale. Cette obligation est exacerbée en cas de co-logement où plusieurs possibilités distinctes de relogement doivent être retrouvées.

- Infraction urbanistique et amnistie

La question des infractions urbanistiques, et de la potentielle amnistie qui en découle, reste particulièrement difficile à solutionner et à gérer pour les services compétents³⁹, spécialement pour les divisions de logements réalisées dans les années 90.

- Mobilité et stationnement

Le co-logement et la division de logements existants emportent de nombreuses difficultés de mobilités. La question du stationnement est particulièrement délicate. Le nombre de voitures est souvent plus important pour les co-logement que pour les maisons unifamiliales, or les places existantes au niveau de la voirie ne sont ou ne peuvent être adaptées en conséquence. Les places en voirie se raréfient donc et entraîne non seulement des difficultés de parage, mais également des tensions au sein du voisinage.

Les pratiques

Plusieurs pratiques distinctes, diversifiées, mais souvent complémentaires, ont été mises en place pour faire face à ces difficultés. Les spécificités territoriales et les politiques locales ont guidé le choix des villes et communes chacune vers les solutions considérées comme les plus pertinentes, mais nombreuses sont celles qui pourraient être généralisées.

- La mise en place d'un réseau intra ou inter services

³⁹ Rappelons en substance que, depuis le 20.8.1994 (date d'entrée en vigueur du décret du 14.7.1994), un permis d'urbanisme était requis pour la création d'au moins deux logements. Depuis le 1.10.2002 (date d'entrée en vigueur du décret du 18.7.2002), un permis d'urbanisme préalable s'impose pour « créer un nouveau logement dans une construction existante ».

Nombre de communes ont souligné l'importance, pour la réussite et la cohérence des politiques menées, de la transversalité et des contacts entre services. Au sein de la commune, des relations structurées entre les services logement, urbanisme et population sont considérées comme indispensables pour mener des actions efficaces. Le plus souvent, ces rencontres se traduisent par des réunions régulières, mais également via le partage de bases de données communes (v. infra, le programme informatique). L'intérêt de rencontres structurées entre les services communaux, le CPAS, la police et la zone de secours a également été pointé. De bons contacts avec le parquet (notamment pour éveiller son attention sur les politiques considérées comme prioritaires au niveau communal) sont également essentiels.

- La nécessité d'un service adapté et formé

Le retour d'expérience permet de souligner l'importance de mettre effectivement en place un service logement suffisamment armé pour mener à bien les politiques communales. Cela passe notamment par la nécessaire formation du personnel ainsi qu'un équipement technique adéquat (v. infra, les programmes informatiques). La présence d'un Conseiller logement est également un plus non négligeable (en raison de sa formation spécifique et des échanges réguliers qu'il entretient avec ses homologues d'autres communes)⁴⁰.

- L'adoption d'un règlement incendie

L'adoption d'un règlement communal incendie pour compléter les normes de base et appliquer ainsi des spécificités techniques à la colocation, à la division d'immeuble ou aux « petits » logements existants est une pratique répandue au sein des grandes villes (mais au-delà également). Il est possible à ce niveau de s'intéresser au compartimentage en cas de division importante d'un immeuble, des voies d'évacuation, de l'accès à la chaufferie, des systèmes d'alarme, etc.

- Une interprétation large dans l'application des normes de base

En matière de prévention incendie, l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments doivent satisfaire, précise que les normes techniques ne s'appliquent pas aux maisons unifamiliales. Selon le SPF intérieur⁴¹, « Une « maison unifamiliale » est considérée comme étant un bâtiment indépendant essentiellement affecté au logement d'une seule famille. Notons toutefois qu'un bâtiment de logement peut être considéré comme étant une maison unifamiliale du point de vue urbanistique, mais pas nécessairement comme étant une « maison unifamiliale » dans le sens du présent arrêté royal et inversement ».

Pour certaines zones de secours, une colocation dans une maison unifamiliale n'étant pas « essentiellement affectée au logement d'une seule famille », il convient d'appliquer les normes de bases correspondantes si la colocation a été fondée après le 26 mai 1995 ou le 1^{er} janvier 1998 suivant la taille du bâtiment. Les règles sont donc plus strictes dans ces situations.

- Domiciliation

Comme évoqué, le refus de domicilier les ménages qui s'installent dans des logements déclarés inhabitables par arrêté de police n'est pas envisageable (bien que souhaité dans certains cas). Pour informer au mieux les occupants, certaines communes leur demandent, lorsqu'ils se présentent au service population, de signer un document précisant qu'ils sont

⁴⁰ L'UVCW était chargée de ces missions. Depuis le 1.1.2017, la non-reconduction de la « convention logement » n'a plus permis d'assurer cet encadrement spécifique à destination des conseillers logement (formations, rencontre, réseau, échange de bonnes pratiques, etc.).

⁴¹ https://www.besafe.be/sites/default/files/2018-04/definition_maison_unifamiliale_0.pdf.

conscients que le logement est inhabitable et que des mesures d'évacuation seront prises dans un délai relativement proche.

Dans le cadre du contrôle de l'effectivité de la domiciliation, on constate également la mise en place de fiches « spécifiques » à destination des agents de quartier. Ces fiches contiennent notamment une case « colocation », à cocher en présence d'une telle situation. Ce systématisme facilite le contrôle par la suite des différents services communaux.

- Les schémas communaux

Chacun à leur niveau, les schémas peuvent s'intéresser aux questions de co-logement et de division de logement. L'approche la plus souvent utilisée est la « densité » applicable à certaines zones du territoire. Une autre, plus atypique, est d'autoriser la division de maison unifamiliale moyennant certaines conditions strictes. Par exemple, pour autant qu'un logement familial (3 chambres ou plus) soit maintenu au rez et/ou au 1^{er} étage avec la jouissance du jardin ou que les besoins en stationnement liés à la division n'entraînent pas une pression excessive sur le stationnement dans le domaine public⁴².

Les objectifs poursuivis sont souvent : la mixité sociale, le retour des familles dans les centres, et les questions de mobilité.

Une limite conséquente cependant : en raison de sa valeur indicative, le schéma ne s'applique pas aux actes et travaux dispensés de permis et donc, partant, aux colocations réalisées au sein d'habitations existantes.

- Le contenu du RCU devenu Guide

À l'heure actuelle, et à notre connaissance, le contenu du RCU (devenue GCU) s'est essentiellement occupé de la création de logements au travers d'une transposition stricte de la circulaire De Saeger ; l'obligation de disposer d'un nombre de places de parking défini par logement constitue un moyen de freiner les divisions d'immeuble existant.

La division d'immeuble a également été abordée au travers de principes liés au bon aménagement des lieux⁴³. Pour exemple : l'interdiction d'avoir des logements uniquement dans les combles, l'obligation d'avoir des logements traversants, l'obligation de disposer d'un local poubelle ou vélo, etc. Ces idées se sont ensuite développées au travers des chartes (v. point suivant).

- L'adoption de charte, de directive ou de lignes directrices

L'adoption de ce type de document s'est développée en réaction à la lourdeur et la rigidité des règlements communaux d'urbanisme⁴⁴. De nombreuses communes ont adopté de tels documents, dans tous les domaines (enseignes, antenne GSM, terrasse, etc.). Mais il apparaît que la question de la division des logements et de leur occupation fut l'une des premières préoccupations des communes et, souvent, l'une des premières thématiques abordées.

Ces chartes ont essentiellement pour objectif de définir la politique et les attentes de la commune dans ces matières. Elles poussent ainsi à la discussion ou à la négociation lorsque le projet ne peut respecter son contenu. Elles n'impactent par contre pas directement les permis d'urbanisme (on ne peut refuser un permis sur cette base).

⁴² A ce sujet, v. le schéma de développement communal de la Ville de Namur, page 32, partie ii. (https://www.pavillon-namur.be/sites/default/files/ssc_namur_options_version_finale_03avril2012.pdf)

⁴³ Rappelons qu'il n'est pas possible de traiter, au travers d'un guide, des questions liées à la salubrité (prérogative laissée au Gouvernement wallon par le Code du logement).

⁴⁴ En consacrant des « guides » en lieu et place de règlements, le CoDT a d'ailleurs voulu répondre à ce constat.

- La péréquation cadastrale

Certaines communes ont tenté de procéder systématiquement à une péréquation cadastrale pour les biens divisés en plusieurs logements ; que cette division soit régulière ou non. Bien que pertinente pour les finances communales, il apparaît que cette pratique n'atteint pas l'objectif qui lui était donné au départ: tenter de dissuader les titulaires de droit réel de procéder à des divisions d'immeubles.

- Programme informatique

Une commune a créé un système d'information géographique dédié au logement. Le système, accessible à tous les services intéressés (service urbanisme, population, zone de police, etc.), permet d'encoder différentes informations relatives aux logements sis sur le territoire communal. Pour exemple, pour la politique de salubrité, il permet de savoir si une visite a eu lieu, qui l'a réalisée, le contenu du rapport de visite, l'existence d'un arrêté de police, son statut, etc. D'autres SIG existants, comme GIGWALL, permettent l'ajout de couches spécifiques dédiées, par exemple, à localiser les logements visés par un arrêté de police.

- Les permis fondés sur « l'habitabilité »

Sur base de l'article D.IV.57 5°, « *un permis d'urbanisme peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes ou travaux se rapportent à : (...) 5° un logement qui ne respecte pas les critères de salubrité visés à l'article 3, 5° du Code wallon du logement et de l'habitat durable et ce, sans préjudice de l'article 4, alinéa 2 du même Code ou d'autres éléments d'appréciation fondés sur l'habitabilité* ».

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de se prononcer à diverses reprises sur cette notion « d'habitabilité ». Basé sur le principe de bon aménagement des lieux, ce principe a permis aux communes de refuser ou conditionner des permis d'urbanisme visant la création de logements pour des raisons de taille, d'agencement ou de manque de rangement.

- Etude ou analyse du territoire

Certaines communes ont réalisé une étude spécifique du territoire pour en tirer un diagnostic axé sur les questions du logement, et ce, afin de faciliter et justifier les politiques à mettre en place.

7. Les perspectives

De ces pratiques, il est possible de déduire des constats et propositions en vue de favoriser le déploiement maîtrisé de ces outils. Trois leviers d'actions complémentaires, chacun impactant la réglementation existante et les moyens mis à disposition des communes, peuvent à notre sens être activés.

- La nécessaire connaissance de son territoire

Il ressort des discussions du groupe de travail qu'une politique cohérente et efficace en matière de logement passe par une nécessaire connaissance fine de son territoire. Comme évoqué, et mis à part quelques exceptions, cette connaissance reste lacunaire. Pour y remédier, il serait possible au niveau régional :

- de mettre sur pied un **recueil de données dynamiques, centralisées et mises à jour** relatif à la politique du logement au sens large (typologie des logements, des

ménages, revenus, âges, etc.). Ce recueil informatisé de données serait mis à disposition des villes et communes comme outil d'aide à la connaissance du territoire. Il serait un facilitateur à l'activation de politiques objectivées. Les données qu'il contient aideraient par ailleurs la concrétisation d'obligation actuelle comme l'adoption de la déclaration politique du logement ou encore du PST (et PDU). La mise en place de cette base de données ainsi que la définition de son contenu – qui se veut par essence évolutif – serait réalisée en concertation avec les villes et communes. Ce recueil de données pourrait être complété de **projection sur l'évolution attendue à court, moyen et long terme** au niveau communal (évolution des ménages, des revenus, etc.). Le tout pourrait être intégré dans un système existant comme Walonmap.

- de donner aux villes et communes les moyens de **développer un SIG (système d'information géographique) dédié à la politique du logement** et permettant une gestion active des actions menées sur le territoire communal (localisation des immeubles insalubres, inoccupés, déclarés inhabitables, ayant fait l'objet d'une visite d'un enquêteur agréé, d'un arrêté de police, d'un PV, détenant ou pas un permis de location, etc.)
- de **maintenir, développer et amplifier les aides à l'engagement de conseillers logements** aux fins notamment de mener à bien l'activation des politiques développées au niveau communal. De manière plus globale, une **offre de formations** spécifiques devrait être mise sur pied pour épauler et mettre en réseau les conseillers logements, mais également, et plus largement, les membres de services logements.

- Un contrôle préalable cohérent de la création d'habitation sur le territoire communal

Il apparaît sur le terrain que l'absence de contrôle préventif à la création de co-logement s'avère préjudiciable tant pour les citoyens que pour la concrétisation des politiques communales. Les lacunes existantes devraient être comblées. Il en découle :

- Que la question de la **mise en place d'une autorisation préalable à la création de toutes nouvelles formes d'habiter** (colocation, division de logement, habitat collectif, habitat solidaire, etc.) doit être posée⁴⁵. Une réponse positive permettrait de rencontrer les attentes des villes et communes, mais réglerait également l'imbricatio juridique lié aux colocations mixtes (étudiants⁴⁶ et non-étudiants). Aux fins de limiter les contraintes administratives en restant centré sur les principaux enjeux (mixité sociale, accessibilité, mobilités, etc.), il conviendrait cependant d'alléger la procédure au maximum⁴⁷.

Trois idées complémentaires peuvent être proposées :

- Dans une perspective de rationalisation, l'autorisation précitée, si elle prend la forme d'un permis d'urbanisme, pourrait être **couplée à un permis de location** en s'inspirant du principe de permis unique ou intégré⁴⁸.
- En complément, il conviendrait de réfléchir à la possible **suppression de la dispense de permis de location** pour les colocations de moins de 4 personnes tenues par un pacte de colocation. Le champ d'application du permis de location devrait par ailleurs être revu pour englober l'ensemble des (nouvelles) formes d'habiter.

⁴⁵ Cette autorisation préalable pourrait prendre la forme d'un permis d'urbanisme. Cela permettrait de renforcer corolairement l'effectivité des politiques communales actées au sein des schémas communaux (not. les SDC). Leurs orientations, notamment en termes de mixité des typologies d'habitat, pourraient ainsi être plus efficacement suivies. L'adoption ou la révision de ces derniers doit être favorisée.

⁴⁶ Rappelons que la création de chambres destinées aux étudiants est soumise à permis d'urbanisme (sauf une chambre chez l'habitant).

⁴⁷ Si cette autorisation prend la forme d'un permis d'urbanisme, il serait opportun de la dispenser notamment du concours d'un architecte, de la participation du public et de l'avis du fonctionnaire délégué (soit un permis délivré, sauf exception (Pour exemple : bien classé ou protégé, incertitude au niveau incendie, etc.), en 30 jours.

⁴⁸ Avec, pour exemple, dans le dossier de demande de permis d'urbanisme, le rapport de l'enquêteur agréé.

- Dans une perspective de **soutien aux nouveaux modes d'habiter**, cette autorisation préalable pourrait être dispensée pour certains types de colocation comme les logements kangourous, solidaires, intergénérationnels, etc., mais, dans ce cas, à la condition *sine qua non* d'une définition claire et précise de ces typologies d'habitat.

Dans le même ordre d'idée, une réflexion sur une définition plus homogène, entre législations (spécialement le CoDT et le CWHD), de la notion de « logement » et d'autres modes d'habiter (comme la colocation) devrait être envisagée. Outre la sécurité juridique, une meilleure cohérence faciliterait les discussions entre niveaux de pouvoir et avec les citoyens.

La question de la **valorisation du patrimoine** urbain et rural et, inversement ou complémentirement, de sa préservation doit également être soutenue et prise en compte dans cette gestion locale du logement.

- En parallèle, pour assurer notamment la mixité sociale et limiter la pression immobilière, il conviendrait de **soumettre à autorisation préalable la création d'hébergements touristiques** au sein de constructions et installations existantes.
- Comme évoqué, le contrôle préalable emporte, par souci d'efficacité et de bonne administration, un nécessaire contrôle de la qualité de l'habitation créée. A ce niveau, deux solutions semblent possibles, la seconde ayant notre préférence :
 - L'article D.IV.57 5° du CoDT pourrait être adapté pour **assurer un contrôle de salubrité sur l'ensemble des critères de salubrité visibles sur « plan »** (superficie habitable, hauteur sous plafond, présence d'un wc, etc.).
 - Cette analyse pourrait être complétée ou remplacée par **un contrôle systématique d'un enquêteur privé** dans la création de certains modes d'habiter ; à l'image du contrôle d'implantation ou du contrôle PEB. Outre l'allègement de la charge de travail au niveau communal, ce contrôle permettrait un « check up » complet de certains habitats nouvellement créés.

Au niveau des bonnes pratiques, notons l'intérêt porté sur :

- La mise en place de réseaux inter ou intra services.
- L'adoption de règlement incendie.
- L'adoption de chartes ou lignes directrices relatives à la division et la création de logements.
- Le développement d'argumentaires et motivations portés sur « l'habitabilité » au sein de permis d'urbanisme.

- Un contrôle effectif des logements existants

Le contrôle de la qualité et de la légalité des logements existants continue de poser un certain nombre de questions pratiques pour lesquelles certaines solutions peuvent être dégagées.

- L'effectivité du relogement

L'effectivité du contrôle de la qualité des logements passe par la nécessaire question du relogement potentiel des occupants concernés. Dans ce cadre, et comme évoqué, le manque de disponibilité de « relogement » et de solutions adaptées est souvent criant. Au vu de l'ampleur de la problématique et des multiples solutions envisageables (intervention financière du propriétaire, allocation automatique, rôle accru de la SWL, etc.), **un groupe de travail spécifique associant les forces actives en la matière** (UVCW, Fédération des CPAS, DGO4, SWL, etc.) **pourrait être constitué au niveau régional** aux fins d'avancer des réflexions sur le sujet.

➤ Le suivi des potentielles infractions urbanistiques

Ce contrôle, souvent réalisé au travers du permis de location, mais pas uniquement, reste particulièrement compliqué pour les villes et communes volontaires tant en raison de l'ancienneté des infractions et des dates charnières (1994/1998/2002) qu'en raison des multiples faisceaux d'indices susceptibles d'être pris en compte. Pour faciliter le travail de tous les intervenants (autorités locales, régionales, notaires, parquets, etc.), il apparaît qu'une **note explicative (ou une circulaire) détaillant les principes et les preuves possibles** constituerait un élément facilitateur important pour les acteurs de terrain.

➤ Sensibilisation des parquets

Quelle que soit l'infraction constatée, la question de la saisie par le parquet du dossier dépend souvent de la sensibilité et des priorités de ce dernier. Il apparaît en pratique que les communes qui ont instauré des liens forts avec les parquets obtiennent un suivi plus efficace. Une approche plus globale serait par conséquent intéressante pour assurer une approche **homogène et cohérente de l'action des parquets au niveau de la Wallonie** sur la question du mal-logement en général (non limité aux seuls marchands de sommeil).



Résumé des constats, propositions et bonnes pratiques

Constats	Propositions	Bonnes pratiques ⁴⁹
Efficacité du service communal du logement et de son action	Maintenir, développer et amplifier les aides à l'engagement de conseillers en logement Prévoir une offre de formations spécifique	La mise en place d'un réseau intra ou inter services
La méconnaissance du territoire	Recueil de données dynamiques, centralisées, mises à jour et prospectives SIG relatif à la politique du logement	Création d'un programme informatique spécifique Adoption de schémas communaux (SDC/SOL)
L'absence de tout contrôle dans la création de nouveaux co-logements L'insécurité juridique entourant les colocations mixtes (étudiantes et non étudiantes)	Suppression de la dispense du permis de location pour les logements collectifs Autorisation préalable (permis d'urbanisme) pour la création des nouveaux modes d'habiter	Une interprétation large dans l'application des normes de base
L'absence d'un cadre clair pour les logements spécifiques (solidaire ou kangourou)	Création d'un régime juridique spécifique (définition + formalités/facilités préalables à la création)	

⁴⁹ Les bonnes pratiques « grisées » sont celles qui peuvent être remplacées par les « propositions » émises.

L'adoption d'un règlement incendie

L'absence de contrôle dans la création d'hébergements touristiques

Introduction d'une autorisation préalable à la création

Le difficile contrôle des critères de salubrité au travers du permis d'urbanisme

Contrôle « sur plan » des critères pertinents au travers du permis d'urbanisme

Contrôle systématique a posteriori par un enquêteur agréé privé

Réflexion entourant la motivation des permis fondés sur « l'habitabilité ».

L'adoption de charte, de directive ou de lignes directrices

L'inadaptation des normes de salubrité

Adaptation de l'Arrêté du 30 août 2007

L'obligation de domiciliation en toute circonstance.

Informations spécifiques lors de la domiciliation

Fiche « domiciliation » adaptée

Le manque d'information sur les occupants non domiciliés (et leurs impacts financiers)

Mise à disposition d'information (baux, occupants, durées, etc.) via le Webservice Myrent.

Le relogement en cas d'expulsion

Mise en place d'un groupe de travail sur le sujet (UVCW/DGO4/SWL/CPAS/...)

Infraction urbanistique et
amnistie

Adoption d'une circulaire
relative à l'amnistie + définition
des modes de preuve
pertinents

TCE/cvd/27.1.22