

> Nicolas BERNARD, professeur à l'Université Saint-Louis — Bruxelles

# COLIVING

La matière de l'habitat connaît une stimulante actualité pour l'instant, reflet elle-même d'une évolution notable des modes de vie (vers davantage de mutualisation d'espaces de vie et de partage d'usages). En tous cas, les projets alternatifs de logement se multiplient sur le terrain bruxellois aujourd'hui, déclinés souvent autour de la figure du collectif. Deux formules font saillie à cet égard : le coliving et l'habitat intergénérationnel. Il s'indique dès lors de détailler ces schémas nouveaux et, surtout, d'exposer les principales questions juridiques auxquelles ils sont confrontés — en pointant autant de fois que de besoin les responsabilités particulières des pouvoirs locaux. Enfin, dans un troisième article sera abordé le développement de l'hébergement touristique, qui exerce lui aussi une pression certaine sur le logement « classique ».

## 1. LA DÉFINITION

Qu'est-ce que le coliving ? Ce terme ne jouit d'aucune définition officielle (ni même de consécration normative), puisque le vocable n'apparaît ni dans le Code bruxellois du logement, ni dans le Code bruxellois de l'aménagement du territoire, ni encore dans le Règlement régional d'urbanisme actuel. Il faut en fait se rapporter aux « recommandations » prises en cette matière spécifiquement par les communes d'Ixelles, de Saint-Gilles et par la Ville de Bruxelles en 2021 pour savoir qu'il s'agit schématiquement d'habitats groupés de standing, s'adressant aux jeunes actifs plutôt aisés et aux expatriés. Plusieurs caractéristiques communes relient ces habitats : ils sont gérés par des sociétés privées spécialisées (Cohabs, Ikoab, Colive, Co-homing, etc.), comptent un grand nombre de chambres (privatives), offrent aussi des espaces collectifs (séjour, sanitaires, etc.), procurent aux habitants une série de services (nettoyage, réparations, activités, ...), se louent à des tarifs élevés et, sur le plan juridique, proposent aux occupants des baux individuels – ce qui distingue cette formule de la colocation *sensu stricto*<sup>1</sup>. Le protocole est désormais rôdé : ces investisseurs privés achètent des maisons unifamiliales, souvent dotées d'une certaine valeur patrimoniale, les rénove en suivant les tendances esthétiques du moment et sans solliciter de permis d'urbanisme généralement, pour ensuite les mettre en location (à la découpe en quelque sorte), pour des durées ordinairement courtes.

Relativement neuf dans le paysage de l'habitat, le phénomène du coliving n'en connaît pas moins un engouement indéniable à l'heure actuelle<sup>2</sup> qui conduit à s'interroger, en l'absence de dispositions légales spécifiques, sur la régularité juridique de ce type de montage immobilier. Un domaine intéresse plus particulièrement les communes : l'urbanisme.

## 2. LA QUESTION URBANISTIQUE

L'aménagement d'un immeuble unifamilial en coliving requiert-il permis d'urbanisme ? L'interrogation est

lourde d'enjeu(x), car de la réponse dépend l'intensité du droit de regard dont la commune dispose sur le développement de ce type d'habitat sur son sol. Disons-le sans détour : cette question divise et n'a reçu d'ailleurs à ce jour aucune réponse univoque. Tentons de débrouiller l'écheveau dès lors, en mobilisant aussi bien la loi que les « recommandations » communales et la jurisprudence.

### A. La loi

Certes, l'installation d'un coliving dans une habitation unifamiliale existante est susceptible de relever de l'un ou l'autre des quatre actes assujettis à permis d'urbanisme ci-dessous. Toutefois, aucune de ces « cases » ne paraît adaptée à cette réalité particulière de logement, ce qui nimbe la situation juridique d'un flou épais. Passons en revue ces différentes catégories<sup>3</sup>.

1. D'abord, et pour peu que les instigateurs du coliving engagent des travaux dans le bâtiment, leur comportement reviendra à « apporter des transformations à une construction existante », ce qui est soumis à permis d'urbanisme<sup>4</sup>. Dans le même temps, cependant, sont dispensés dudit permis certains « travaux de transformation ou d'aménagement intérieurs »<sup>5</sup>. Certes, plusieurs conditions sont à remplir (ne pas impliquer de travaux de stabilité, ne pas modifier le nombre ou la répartition des logements, ne pas contrevenir à un plan d'affectation du sol...), mais on ne saurait exclure que l'aménagement d'un coliving de taille réduite et qui n'aboutit pas à un nombre plus élevé de chambres qu'auparavant rencontre ces exigences<sup>6</sup>.
2. La circonstance qu'aucune réfection n'est apportée au bien exonère-t-elle le porteur du coliving de tout permis ? Aucunement. Requiert bien permis la modification de la « destination » du bien (« même sans travaux ») par exemple<sup>7</sup>. Par « destination », on entend la « fonction » à laquelle le bien doit être employé (commerce, logement, bureau, ...), telle qu'indiquée par le permis d'urbanisme ou, à défaut, par des plans régle-

1. Laquelle suppose en effet la signature d'un contrat de location unique entre le bailleur et l'ensemble des colocataires (obligatoirement tenus par ailleurs de conclure entre eux un pacte de colocation) ; voy. les art. 2, §1<sup>er</sup>, 34<sup>o</sup>, et 261, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.
2. On comptait ainsi à la mi-2021 pas moins de 164 immeubles de coliving en Région bruxelloise, pour un total de 1.510 chambres (d'après les « recommandations » prises en la matière par les communes d'Ixelles, de la Ville de Bruxelles et de Saint-Gilles ; voy. infra).
3. Sans pouvoir malheureusement entrer ici dans le détail.
4. Sur pied de l'art. 98, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après « CoBAT »).
5. En vertu de l'art. 9, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008.
6. Cf. U. CARNOY, « Les travaux d'aménagement intérieur pour accueillir une colocation », Carnet de route en droit immobilier, 8 juillet 2020.
7. Art. 98, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, a), du CoBAT.
8. Lorsque la modification touche des « pièces destinées au logement », et à la condition que ces pièces restent affectées au logement et que le nombre ou la répartition des logements ne soient pas modifiés (art. 13, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté du 13 novembre 2008).
9. Voy. notamment N. BERNARD (avec M. von Kuegelgen), « La colocation, la coacquisition, les divisions d'immeuble et l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale », Jurimpratique, 2017/1, p. 121 et s.
10. Art. 98, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, b), du CoBAT.
11. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002.

mentaires. Au-delà du fait qu'une exemption de permis peut ici aussi être accordée<sup>8</sup>, l'aménagement d'un coliving dans un lieu déjà dévolu au logement est susceptible d'entrer dans cette classe dérogatoire, surtout si la destination urbanistique se montre avare en précisions<sup>9</sup>.

3. Tombe également sous le coup du permis le changement de l'« utilisation » du bien, ce qui advient lorsqu'à l'intérieur même de la destination urbanistique déterminée (le logement par exemple), on modifie « l'activité précise » qui s'exerce au sein du lieu (maison unifamiliale, immeuble de rapport...)<sup>10</sup>. On pourrait croire le coliving concerné (puisque l'unifamiliale se mue ainsi en logement collectif) mais, à nouveau, la contrainte s'éroule dans la mesure où le permis n'est obligatoire que si cette modification figure dans la liste limitative établie par le Gouvernement bruxellois<sup>11</sup>... laquelle n'évoque aucunement la fonction résidentielle.
4. Enfin, « modifier le nombre de logements dans une construction existante » demande indubitablement permis d'urbanisme<sup>12</sup>. Ceci étant, les définitions que le Règlement régional d'urbanisme<sup>13</sup> et le glossaire du PRAS<sup>14</sup> donnent du logement ne le réduisent point à la dimension conjugale ou familiale, de sorte qu'un groupe de « coliveurs » vivant sous le même toit et partageant certains espaces de vie est susceptible d'être vu comme habitant *un seul et même logement*. En tous cas, rien dans le texte ne semble indiquer que l'« unité de résidence » chère au R.R.U. doive être de nature affective ou sexuelle. Partant, un coliving un peu intégré, avec plusieurs pièces dédiées à l'usage collectif et des activités communes, n'aboutit pas automatiquement selon nous à augmenter le nombre de logements (urbanistiquement parlant) par rapport à la situation familiale antérieure. En somme, « le lien de parenté entre les occupants d'un logement est sans intérêt »<sup>15</sup>. Et cette brèche interprétative pourrait être habilement exploitée par les développeurs de colivings<sup>16</sup>. Notre rôle dès lors, comme juriste, est d'attirer l'attention des autorités (régionales et locales) sur ces zones d'ombre.

## B. Les recommandations communales

S'il peut revêtir certains atours sympathiques, le phénomène du coliving ne va pas sans engendrer plusieurs effets néfastes. Il exerce une pression forte tout à la fois sur la disponibilité du marché résidentiel classique (les propriétaires d'un bien unifamilial tendant à délaisser la location traditionnelle au profit du coliving, autrement rentable), sur son accessibilité pécuniaire (la contraction du segment locatif aboutissant logiquement à enchérir les loyers), sur sa capacité à accueillir encore des familles nombreuses (bonnes contributrices fiscales souvent), sur le patrimoine architectural bâti (des maisons de maître sont parfois morcelées en de multiples micro-appartements), sur la tranquillité des riverains et, plus globalement, sur la qualité de vie dans les quartiers

(ainsi surdensifiés, sans contrôle de la part des autorités).

Une action se devait dès lors d'être entreprise, afin d'encadrer (pour ne pas dire freiner) l'essor du coliving. En l'absence d'initiative des instances régionales (et dans l'attente de la révision du R.R.U.), trois communes ont pris les devants, soucieuses de combler un fort inconfortable vide juridique : Ixelles, la Ville de Bruxelles et Saint-Gilles, les trois municipalités qui apparaissent les plus touchées par la problématique. Les 15, 17 et 24 juin 2021 respectivement, elles ont adopté des « recommandations relatives au coliving ». Entre autres dispositions, ces communes se donnent pour directive de limiter le nombre maximal de chambres par coliving (12), d'imposer une surface de plancher nette minimale par chambre (14 m<sup>2</sup>) et par espace collectif, d'exiger la présence de certains équipements (parking pour vélos, buanderie...), de vérifier la bonne insonorisation des lieux, etc.

Si cette réaction se comprend aisément, la forme donnée à celle-ci peut interroger. On a là en effet des « recommandations » plutôt qu'un règlement communal d'urbanisme en bonne et due forme. On imagine que, ce faisant, les auteurs des textes entendaient s'adresser aux fonctionnaires communaux commis à l'instruction des demandes de permis d'urbanisme (pour les guider dans leur appréciation) davantage qu'aux citoyens directement<sup>17</sup>. En outre, ces lignes de conduite ne sauraient dispenser l'autorité de délivrance du permis d'un examen *individuel* de chaque dossier, au cas par cas.

Il reviendra à l'autorité communale de rester très prudente lorsqu'elle prescrit un pareil permis, et de bien vérifier que la législation régionale n'en dispense pas le demandeur<sup>18</sup>. La fragilité de cette base légale pourrait conduire la justice à invalider des mesures prises par des pouvoirs locaux entreprenants.

## C. La jurisprudence

Face aux lacunes de la loi, il est tentant de se tourner vers la jurisprudence pour sonder l'appréhension que font les magistrats de ces notions urbanistiques sujettes à interprétation. Deux décisions, en particulier, méritent d'être épinglées.

La première est issue en 2017 du Conseil d'État (section du contentieux administratif)<sup>19</sup>, pour qui une habitation est parfaitement libre d'accueillir une



12. Art. 98, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 12<sup>o</sup>, du CoBAT. Voy. sur la question O. EVRARD, « La modification du nombre de logements en droit de l'urbanisme », Trait d'union, 2013/3, p. 21 et s.

13. « ensemble de locaux destinés à l'habitation et formant une unité de résidence » (art. 2, 3<sup>o</sup>, du titre II).

14. « ensemble de locaux ayant été conçus pour l'habitation ou la résidence d'une ou plusieurs personnes, pour autant qu'une autre affectation n'ait pas été légalement implantée, en ce compris les maisons de repos et les lieux d'hébergement agréés ou subventionnés et à l'exclusion des établissements hôteliers »

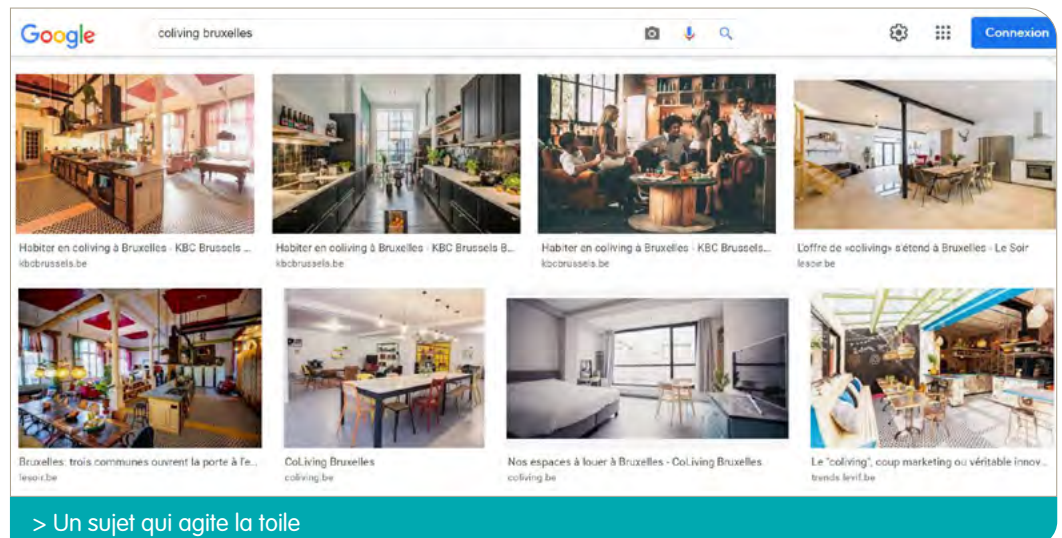
15. U. CARNOY, La colocation au regard des polices de l'urbanisme et du logement, Limal, Anthemis, 2020, p. 34.

16. Ce qui a déjà fait à Ixelles par exemple (voy. la décision de justice infra).

17. Entraînant des conséquences en termes d'opposabilité, voy. notamment C.E., 21 novembre 2007, n<sup>o</sup> 176.943. On ne pourra pas non plus se contenter de cet outil pour motiver une décision de refus, cf. C.E., 27 novembre 2007, n<sup>o</sup> 177.195.

18. En raison notamment de la « minime importance » des travaux.

19. C.E., 20 avril 2017, n<sup>o</sup> 237.973.



colocation sans bafouer la destination « unifamiliale » prescrite initialement par le permis d'urbanisme. Pourquoi ? Car « les modes de vie contemporains créent des familles constituées de personnes non apparentées » et « la maison unifamiliale est donc destinée à accueillir des personnes qui vivent ensemble, comme en famille apparentée, dans le même logement ». Ensuite de quoi, « l'ouverture de l'habitation unifamiliale à la colocation, c'est-à-dire à des personnes qui vont vivre ensemble dans l'immeuble en se partageant le loyer, en l'utilisant comme le font les membres d'une famille et qui sont peut-être les membres d'une famille, ne constitue pas un changement de destination contraire au permis délivré pour l'habitation unifamiliale ». Certes, c'est une réglementation urbanistique wallonne qui est en cause ici (plutôt que bruxelloise). Certes encore, l'installation ne s'était pas accompagnée de travaux. Certes, enfin, plusieurs éléments démarquent cette affaire de notre phénomène du coliving, comme le bail de colocation ici présent (et érigé en marqueur décisif de cette famille 2.0)<sup>20</sup>. Il n'empêche, la haute juridiction instille par là l'idée qu'un groupe de personnes partageant le même toit peut être regardé comme constituant *un seul ménage* (qui habite un seul logement) ; et cet arrêt n'est pas isolé<sup>21</sup>.

La seconde décision à mettre en relief émane de la Cour d'appel de Bruxelles, qui a confirmé, dans un arrêt prononcé le 17 décembre 2021<sup>22</sup>, le jugement rendu en première instance accordant dispense de permis d'urbanisme à un projet de coliving sis à Ixelles. Sur quelle base ? Dans la mesure tout d'abord où le permis de bâtir<sup>23</sup> autorisait une « maison d'habitation », le bien projeté répond toujours à l'affectation de départ, a estimé le juge, ce qui fait que cette opération de transformation d'une unifamiliale en logement collectif doit s'apparenter à un changement d'utilisation (non prohibé en matière résidentielle comme on l'a vu) plutôt que de destination. Pour ce qui est ensuite de l'hypothèse de la création de nouveaux logements, la juridiction confesse elle-même évoluer en plein brouillard réglementaire (une « situation juridique floue »). Dès lors toutefois que la méconnaissance des prescrits urbanistiques

est constitutive d'une infraction pénale, la présente « incertitude » est tenue pour « incompatible » avec la « prévisibilité » et la « sécurité juridique » impérativement de mise pour les infractions répressives.

On le voit, il est impossible malheureusement de livrer une réponse définitive à la question (pourtant simple) de savoir si l'installation d'un coliving au sein d'une unifamiliale demande ou non permis d'urbanisme. Ce constat n'est pas sans conséquence, car l'actuel clair-obscur législatif rend aléatoire l'imposition d'une sanction (pénale) à celui qui passe outre le permis, comme a dû l'admettre la Cour d'appel de Bruxelles (qui qualifie au passage l'article du CoBAT sur la création de nouveaux logements d'« intrinsèquement ambigu ») ; et cette décision pourrait faire jurisprudence... On peut certes continuer à débattre de la question et soutenir qu'un permis d'urbanisme doit bel et bien s'obtenir<sup>24</sup>, mais c'est surtout d'une solution structurelle que l'on a besoin aujourd'hui. Ces lignes ne servent dès lors qu'un objectif : inciter le législateur régional à se saisir de la thématique et à proposer une règle uniforme et homogène. À titre de comparaison, c'est ce que la Région wallonne a fait mutatis mutandis, en définissant de façon exhaustive (et restrictive...<sup>25</sup>) ce qu'il faut officiellement entendre désormais par « créer un nouveau logement dans une construction existante »<sup>26</sup>.

La situation, heureusement, est en train d'évoluer puisqu'a été déposée au Parlement bruxellois ce 6 juin 2022 une proposition d'ordonnance visant à modifier le Code bruxellois du Logement pour y introduire les notions d'habitat partagé et de coliving<sup>27</sup>. L'auteur du texte presse également le Gouvernement d'arrêter des exigences complémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement pour les biens de ce type, non sans édicter lui-même des « règles propres au bail de coliving », notamment sous l'angle de la durée minimale. Creusant cette veine du bail et de la qualité du logement, le même parlementaire a déposé dans la foulée une proposition de résolution appelant à l'adoption d'« exigences spécifiques à la mise en location de logements partagés en Région de Bruxelles-Capitale ». Affaire à suivre dès lors !

20. À preuve ou à témoin, le Conseil d'État, confronté à un immeuble de kots d'étudiants cette fois (où les étudiants ont signé chacun un bail individuel), a statué dans un sens opposé (C.E., 4 mai 2017, n° 238.097).
21. C.E., 22 mai 2019, n°244.580.
22. J.L.M.B., 2022, p. 314 et s.
23. Comme on disait à l'époque de la construction du bien.
24. En argumentant, au choix, que la fourniture de services aux habitants induit bien un changement de destination du lieu, que l'individualisation des chambres — combinée à leur fermeture à clef — revient à augmenter le nombre de logements, que produit ce même résultat la transformation d'une unifamiliale d'une demi-douzaine de chambres par exemple en coliving qui en compte deux fois plus, que l'absence de véritable projet de vie commun empêche de considérer que les habitants forment une seule et même « unité de résidence », que les éventuels travaux manquent de réversibilité (en ce qu'ils ne permettent pas de revenir à la situation unifamiliale antérieure), que le coliving s'assimile peut-être moins à un logement qu'à un hébergement touristique (comme l'appart-hôtel) — incontestablement soumis à permis, lui, etc.
25. Dans le sens où ne sera considéré comme nouveau que le logement constituant matériellement un « nouvel ensemble » dans l'habitation, composé « d'une ou de plusieurs pièces, répondant au minimum aux fonctions de base de l'habitat à savoir cuisine, salle de bain ou salle d'eau, wc, chambre ».
26. Art. D.IV.4, al. 2, du Code wallon de développement territorial.
27. Proposition d'ordonnance (déposée par Vincent De Wolf) modifiant le Code bruxellois du Logement [et] visant à introduire la notion d'habitat partagé. Au rez-de-chaussée généralement.

> Nicolas BERNARD, professeur à l'Université Saint-Louis - Bruxelles

# HABITAT INTERGÉNÉRATIONNEL

En plein développement l'habitat intergénérationnel, par lequel un logement accueille à la fois un senior et un jeune, rencontre cependant divers obstacles juridiques, qu'il s'agisse des conséquences en termes d'allocations sociales, de domiciliation ou encore en cas de saisie mobilière.

## 1. LA PHILOSOPHIE

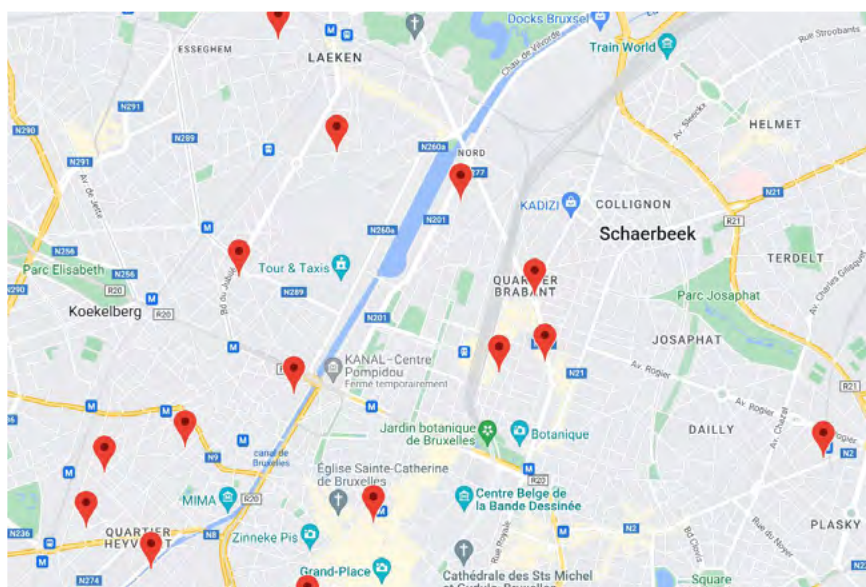
Les seniors sont souvent confrontés à un choix cornélien dans leur rapport au logement : soit, minés par les difficultés qu'il y a à gérer à cet âge un immeuble unifamilial, ils partent en maison de repos (mais contre leur gré généralement), soit ils décident de rester dans les lieux, mais des pans entiers de la maison restent vides alors (consécutivement au départ des enfants), ce qui renforce encore les difficultés de gestion précitées. À cette aune, l'habitat intergénérationnel pourrait bien résoudre la quadrature du cercle, en ce qu'il consiste à placer un jeune (encore aux études généralement) dans le bâtiment occupé par le senior<sup>1</sup> ; soit c'est un étage complet qui est affecté au jeune, soit celui-ci intègre une chambre à l'intérieur même du logement de l'ainé. De la sorte, la personne âgée se maintient à domicile, tout en bénéficiant d'une présence (rassurante) *in situ*. Et, de leur côté, les jeunes parviennent à se loger à prix réduit ; c'est pour cette raison que ce mode d'habitat s'est vu affubler du (plaisant) sobriquet « kangourou », le jeune trouvant refuge dans la poche du senior en quelque sorte. Plus fondamentalement encore, cette formule d'habitat contribue à (ré)instaurer de la cohésion sociale, puisque les jeunes sont amenés à rendre des services aux personnes âgées (les courses par exemple, des travaux de bricolage, etc.). L'inverse est vrai également, puisque les seniors peuvent réceptionner un colis pour les jeunes pendant les heures de travail, garder leurs éventuels enfants, etc... En tous cas, le législateur bruxellois n'est pas passé à côté de cette évolution sociologique majeure, n'hésitant pas à intégrer ce stimulant mode d'habitat dans le Code du logement<sup>2</sup> (même si le Gouvernement tarde encore à matérialiser le « label » annoncé<sup>3</sup>).

## 2. LES OBSTACLES JURIDIQUES

S'il peut cumuler les avantages, le logement intergénérationnel n'en affronte pas moins divers obstacles d'ordre juridique qui non seulement empêchent la bonne diffusion du modèle mais, en plus, sont susceptibles de mettre en péril l'existence des initiatives. Détaillons ces différents registres problématiques (allocations sociales, domiciliation et saisie mobilière), en faisant l'impasse ici sur les vicissitudes d'ordre urbanistique (identiques dans une certaine mesure à celles qui ont été étudiées plus haut à propos du coliving<sup>4</sup>).

### A. Les allocations sociales

Dans un habitat intergénérationnel, une communauté de vie se déploie nécessairement, regroupant un senior et une personne plus jeune. Il en découle automatiquement, pour le jeune qui serait par ailleurs



> L'habitat intergénérationnel se développe Bruxelles

allocataire social, un risque de dégradation au taux cohabitant puisqu'il vit en compagnie d'une autre personne (avec à la clef une perte sèche de plusieurs centaines d'euros par mois par rapport à un taux isolé)<sup>5</sup>. Et ce danger est même dédoublé ici puisque sont en jeu non pas uniquement l'allocation de chômage ou le revenu d'intégration sociale dudit jeune mais, également, la « garantie de revenu aux personnes âgées » (G.R.A.P.A.) du senior. Avec la circonstance aggravante, concernant ce dernier, que le critère de détermination du taux de la G.R.A.P.A. ne réside pas dans la cohabitation sensu stricto (notion purement factuelle qui suppose tout à la fois le partage de certains espaces de vie significatifs, la mise en commun des recettes, la mutualisation des dépenses et l'accomplissement collectif de certaines activités ménagères<sup>6</sup>), mais dans le partage d'une même résidence principale ; et « sont censés partager la même résidence principale, le demandeur et toute autre personne qui réside habituellement avec lui au même endroit »<sup>7</sup>.

Il se fait cependant que la résidence habituelle est apportée principalement par l'inscription de l'intéressé dans les registres de la population de la commune. Une conséquence implacable en dérive : il suffit que la personne accueillie s'inscrive à la commune pour faire automatiquement perdre au senior hébergeant le bénéfice du taux majoré de sa G.R.A.P.A. Plus que fâcheuse, cette disposition est de nature à dissuader la mise sur pied d'un habitat intergénérationnel ; et ce, alors même que les instances régionales encouragent le développement de telles formules ! *A minima*, parce

1. Au rez-de-chaussée généralement.
2. Art. 2, §1<sup>er</sup>, 26<sup>e</sup>, du Code bruxellois du logement (« Habitat intergénérationnel : immeuble comprenant au moins deux logements dont l'un est occupé par une personne âgée de plus de soixante-cinq ans et dont les ménages se procurent des services mutuels, organisés dans un engagement écrit, une convention, un règlement d'ordre intérieur ou un autre instrument de ce type »).
3. Par l'art. 262 du Code bruxellois du logement.
4. Relevons juste qu'en Wallonie, on a décidé de dispenser de permis d'urbanisme l'habitat intergénérationnel (pourvu que celui-ci ne comporte qu'une seule chambre dévolue à l'étudiant) : art. D.IV.4, al. 3, du Code wallon de développement territorial.
5. Art. 59, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 (chômage) et art. 14, §1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mai 2002 (droit à l'intégration sociale).
6. Art. 2, 4<sup>e</sup>, et 4 de la loi du 22 mars 2001.
7. Art. 6, §1<sup>er</sup>, al. 3, de la loi du 22 mars 2001.



qu'elle aboutit à pénaliser la solidarité, la règle (fédérale) de la G.R.A.P.A. paraît en décalage total avec la philosophie altruiste qui sous-tend tout projet d'habitat intergénérationnel.

### B. La domiciliation

Pour éviter que l'inscription d'une autre personne à la même adresse que le senior ne prive l'intéressé du bénéfice de la G.R.A.P.A. au taux majoré, les associations actives dans le domaine de l'habitat intergénérationnel n'hésitent pas à enchâsser, au sein du contrat d'hébergement qu'elles proposent simultanément au senior et au jeune, une clause interdisant à ce dernier de se domicilier *in situ*. Si elle peut se comprendre, cette prohibition n'en reste pas moins illégale. Institution purement administrative qui unit l'occupant à sa commune (et ne concerne personne d'autre), la domiciliation est parfaitement étrangère au propriétaire. Ce dernier n'a pas à s'immiscer dans la relation strictement bilatérale qui se noue entre la personne à qui il a mis son bien à disposition et le service population de l'administration communale — et encore moins à prononcer un quelconque interdit. C'est simple d'ailleurs : on a affaire, avec la domiciliation, à une véritable obligation dans le chef de l'occupant<sup>8</sup>, contraint par la réglementation de se faire connaître auprès de la commune où il a l'intention de passer « la plus grande partie de l'année »<sup>9</sup>.

Plus encore, la domiciliation a été érigée (par la Cour de cassation notamment) en authentique *droit subjectif*, aménagé au profit exprès de l'occupant<sup>10</sup>. C'est que l'absence d'inscription a pour effet de placer l'individu dans une sorte de *no man's land* juridique et administratif, dès lors que de nombreuses réglementations sociales font de cette inscription formelle le pivot de l'application de leurs dispositions<sup>11</sup>. Sans domiciliation, par ailleurs, l'hébergé sera redevable de la taxe sur les secondes résidences (même si la grande majorité des communes a pris le parti de réduire<sup>12</sup> — voire annuler<sup>13</sup> — cet impôt lorsqu'il concerne un étudiant). Enfin, le jeune non domicilié ne percevra point ses allocations familiales<sup>14</sup>, ce qui freinera son aspiration à l'indépendance.

Heureusement, un début de solution existe. Pleinement consciente de ne pas disposer de compétence en matière de logement et soucieuse corrélativement de ne pas entraver le développement des habitats dits alternatifs, l'autorité fédérale a aménagé, pour la question de la domiciliation (de son ressort), quelque souplesse en faveur de l'habitat

intergénérationnel. Ainsi, dans ses *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population* du 31 mars 2019, le S.P.F. Intérieur expose que des « numéros d'habitation supplémentaire » doivent s'envisager en présence de « certaines nouvelles formes d'habitat, telles que notamment "l'habitat kangourou" » (attendu que « chaque situation de résidence doit être examinée séparément par la commune »). Aux pouvoirs locaux dès lors de prendre connaissance de cette faculté et, le cas échéant, de la mettre en application.

### C. Le risque de saisie mobilière

Il est un autre risque, par trop méconnu, inhérent à l'habitat intergénérationnel : si le jeune a installé sa résidence principale dans les lieux et qu'il a des dettes (qui ont fait l'objet d'une condamnation en justice), l'huissier de justice est susceptible de saisir des meubles qui n'appartiennent pas au débiteur mais au senior. En d'autres termes, cette voie d'exécution forcée est susceptible de viser l'ensemble des biens présents au sein du logement. Dans le système juridique qui est le nôtre, en effet, le possesseur d'un meuble est présumé en être le propriétaire<sup>15</sup>. Certes, cette présomption est réfragable, mais la démonstration contraire est malaisée (et suppose de pointer un vice affectant la possession et, en même temps, d'établir son propre droit de propriété). En tous cas, fort de cette présomption, l'huissier de justice n'est pas obligé de déterminer, meuble par meuble, qui en est le propriétaire ; il lui est loisible de tout emporter (sous réserve des biens insaisissables<sup>16</sup>), en s'adossant sur le principe légal que chacun des meubles trouvés au domicile du débiteur est censé lui appartenir<sup>17</sup>.

Est-il possible cependant de se prémunir contre ce péril, aggravé encore dans l'habitat intergénérationnel où, par rapport aux autres habitats groupés, senior et étudiant développent généralement un mode de vie très intégré et partagent l'essentiel des espaces ? Ici aussi, des parades existent. D'abord, les parties pourraient signer une déclaration sur l'honneur par laquelle elles certifient ne pas avoir de dettes (ou ne pas en avoir connaissance en tous cas) ni de procédures judiciaires de récupération de dettes à leur encontre. Une pareille déclaration pourrait justifier une action en responsabilité entre cocontractants, par exemple si des informations essentielles (tel un risque de saisie) ont été tues. De manière plus formelle, chaque partie pourrait aussi mandater un huissier de justice afin qu'il consulte le Fichier central des saisies et fournisse la preuve, la concernant, de l'absence de saisies. Il pourrait aussi être fait appel à la Centrale des crédits ou au site « MyMinfin » du SPF Finances afin d'obtenir une attestation relative à l'absence de dette fiscale<sup>18</sup>. Enfin, en plus de rassembler le plus de justificatifs possibles (factures, preuves de paiement, etc.), les cohabitants seraient bien avisés de faire réaliser, avant le début de la vie en collectivité, un inventaire par constat d'huissier, dans ce même but de chercher un maximum de sécurité quant à la différenciation de la propriété de leurs meubles respectifs ; elles déposeraient ensuite ce document au bureau de l'enregistrement, pour lui donner date certaine. On le voit, des solutions existent ; aux intéressés de les mettre en œuvre.

8. Art. 7, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, et §4, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.
9. Art. 16, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.
10. Cass., 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995.
11. En matière judiciaire (art. 36 du Code judiciaire), d'assurance soins de santé (art. 9, al. 1<sup>er</sup>, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994), de détermination du taux — isolé ou cohabitant — de certaines prestations sociales (art. 124, §2 et 3, et 225, §4, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996), etc.
12. Cf. entre autres l'art. 2 du règlement-taxe de la commune d'Auderghem sur « les secondes résidences ».
13. Voy. par exemple l'art. 2, al. 2, du règlement-taxe sur les « secondes résidences » pris par Watermael-Boitsfort.
14. Art. 62, §3 et 4, des lois coordonnées du 19 décembre 1939.
15. Art. 3.24 du Code civil.
16. Énumérés par l'art. 1408 et s. du Code judiciaire.
17. Bruxelles (1<sup>ère</sup> ch.), 8 juin 2010, *T. Not.*, 2010, p. 539.
18. Toutefois, si cette démarche permet de connaître l'état de solvabilité de l'intéressé à ce moment-là, elle sera de peu d'utilité dans l'hypothèse où des dettes (ou un jugement prononçant une condamnation au paiement d'une somme d'argent) devraient intervenir ultérieurement, au fil de la cohabitation.

> Nicolas BERNARD, professeur à l'Université Saint-Louis - Bruxelles

# LA RÉGLEMENTATION BRUXELLOISE EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE

Chacun sait l'essor de l'hébergement touristique par l'entremise de plateformes internet (Airbnb en tête)<sup>1</sup>. Des trois Régions du pays, Bruxelles est indubitablement la plus touchée. Et il n'y a pas que sur le plan quantitatif que le phénomène a pris de l'ampleur (avec pas moins de 7.000 chambres dédiées à cet usage environ, pour notre seule Région)<sup>2</sup> ; sur le plan « qualitatif » aussi, une évolution notable (et préoccupante) s'observe. On est désormais loin en effet de la petite activité ponctuelle et sympathique des origines (le propriétaire mettant simplement une pièce de son habitation à disposition de touristes pour un week-end occasionnel) ; aujourd'hui, les annonces concernant dans 70% des cas des logements entiers, lesquels sont par ailleurs occupés de la sorte pour de longues périodes ! En clair, la professionnalisation a gagné le « secteur », des investisseurs achetant des logements (souvent de manière groupée) à seule fin de les rentabiliser grâce à une succession des locations à court terme.

Alertées par les effets néfastes de cette activité, tant pour la tranquillité des riverains que - plus largement - pour la disponibilité du bâti pour la location résidentielle classique, les autorités régionales se devaient de réagir. Ce qu'elles ont fait, en promulguant le 8 mai 2014 une ordonnance (« relative à l'hébergement touristique ») qui entend réglementer les activités de ce type<sup>3</sup>, par l'instauration notamment d'un régime d'autorisation préalable pour les candidats exploitants. C'est à décrire ce texte (et à l'analyser de manière critique) que va s'employer la présente contribution<sup>4</sup>.

## I. DESCRIPTION

### 1. Lignes de force

Sur le plan de sa philosophie, tout d'abord, l'ordonnance cultive une triple caractéristique. D'abord, elle n'a pas été prise avec les plateformes internet pour seule visée, tant s'en faut. Elle ne les cible d'ailleurs pas directement, gouvernant plutôt « l'hébergement touristique » en général, ce qui recouvre six catégories particulières : hôtels, appart-hôtels, résidences de tourisme, hébergements chez l'habitant, centres d'hébergement de tourisme social et terrains de camping. Parmi ces différentes classes, celles qui se rapprochent le plus d'Airbnb et consorts sont incontestablement la résidence de tourisme (« toute villa, maison ou appartement, studio, chambre réservés à l'usage exclusif du locataire, équipés du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix »<sup>5</sup>) et l'hébergement chez l'habitant (« tout établissement disposant d'une ou de plusieurs chambres ou espaces séparés et aménagés à cet effet, qui font partie de l'habitation personnelle et habituelle de l'exploitant ou de ses annexes attenantes »<sup>6</sup>). Quant à eux, les services de type hôtelier sont dépeints comme « toutes les prestations offertes ou proposées par un hébergement touristique telles que l'offre de petit déjeuner, le changement de literie, le nettoyage des chambres, la conciergerie ou la réception »<sup>7</sup>, tandis que le touriste s'entend de « toute personne qui dans le cadre de ces activités privées ou

professionnelles séjourne au moins une nuit dans un milieu autre que son environnement habituel sans y établir sa résidence et pour une durée limitée à 90 jours »<sup>8</sup>.

Ensuite (et c'est la deuxième ligne de force de ce texte), celui-ci n'appréhende nullement la réalité de l'hébergement touristique à travers un mode particulier de réservation (en ligne par exemple) ; il classe plutôt les lieux en fonction de leur matérialité même, ce qui explique les différentes catégories ainsi dégagées. Si l'ordonnance a bien été adoptée concomitamment au développement des plateformes internet (et, pour partie à tout le moins, en réaction à celles-ci), cette option ne transparait nullement du texte, lequel est plus large. Il est vrai que la technologie est mouvante par essence et que ces modes de réservation pourraient disparaître aussi rapidement qu'ils sont apparus et se faire remplacer par des procédés plus sophistiqués encore.

Enfin, le législateur a veillé à ne pas se cantonner aux professionnels de l'hébergement. Les catégories de la résidence de tourisme et de l'hébergement chez l'habitant, qui rassemblent l'essentiel des biens mis à disposition par des particuliers sur les plateformes de réservation en ligne, sont directement issues de cette réflexion-là.

### 2. Un régime d'autorisation préalable

En quoi consiste concrètement le mécanisme bruxellois ? En une procédure d'enregistrement

1. Cf. entre autres J. A. OSKAM, *The Future of Airbnb and the 'Sharing Economy'. The Collaborative Consumption of our Cities*, Bristol, Channel View, 2019.
2. Les chiffres de ce texte sont tirés de J.-M. DECROLY, N. BERNARD, L. DEBROUX et al., *Mission d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, étude réalisée en 2019 pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale*.
3. Voy. également l'arrêté d'exécution pris par le Gouvernement bruxellois le 24 mars 2016.
4. Laquelle laissera dans l'ombre dès lors, par manque de place, les questions de copropriété (par exemple Civ. fr. Bruxelles, 11 décembre 2020, J.L.M.B., 2021, p. 1298) et de fiscalité — qu'il s'agisse de la taxe bruxelloise sur les établissements d'hébergement touristique (ordonnance du 23 décembre 2016) ou de l'impôt des personnes physiques. Sur ces thèmes, voy. notamment B. NIKOLOVA, O. EVRARD et M. de COCK, « Dossier : l'hébergement touristique à Bruxelles », *Trait d'union*, mars-avril 2017, p. 14 et s., E. TRAVERSA et A.-G. KLECZEWSKI, « La location d'un logement via Airbnb ou plateformes similaires: aspects fiscaux », *Jurimpratique*, 2020/3, p. 53 et s., ainsi que V. DEFRAITEUR, « Airbnb et copropriété », *Jurimpratique*, 2020/3, p. 69 et s.
5. Art. 3, 6°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.
6. Art. 3, 7°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.
7. Art. 3, 4°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.
8. Art. 3, 1°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

préalable et obligatoire dans le chef du candidat exploitant. Si celui-ci projette de mettre sur le marché un bien à destination de touristes (qu'il s'agisse d'un hôtel de 400 chambres ou d'une chambre mise en location via une plateforme), il est d'abord censé obtenir un numéro d'enregistrement auprès de l'administration régionale bruxelloise (par le truchement d'une « déclaration préalable »<sup>9</sup>). Pour décrocher le précieux sésame, le bien concerné « doit en permanence être maintenu dans un bon état d'hygiène et d'entretien »<sup>10</sup>. Par ailleurs, l'intéressé est tenu de solliciter une « attestation de sécurité d'incendie »<sup>11</sup> auprès de la commune (où est sis l'hébergement), laquelle ne la délivrera, le cas échéant, qu'après avis du SIAMU<sup>12</sup> ; pour la résidence de tourisme et l'hébergement chez l'habitant spécifiquement, une « attestation de contrôle simplifié » peut cependant suffire, centrée sur les installations électriques, de chauffage et de gaz<sup>13</sup>. Enfin, le candidat doit également recevoir de la part de la commune une attestation certifiant que l'hébergement « est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur »<sup>14</sup>. Une fois seulement ces conditions remplies et vérifiées, l'administration délivre le numéro d'enregistrement, permettant à l'exploitation de débiter.

### 3. Les objectifs

Il est difficile de comprendre le texte de 2014 sans étudier en parallèle les objectifs qui ont présidé à son adoption. Aux dires de son auteur, l'ordonnance poursuit ainsi trois buts affichés. Le premier consiste à « réglementer la concurrence dans le secteur du tourisme » (plus précisément, éviter la « concurrence potentiellement déloyale » que font peser ces nouvelles formes d'hébergement sur le marché traditionnel des hôtels et chambres d'hôtes). Le second objectif tend à « uniformiser la procédure pour l'ensemble des hébergements touristiques » (seules les conditions spécifiques d'exploitation varient en fonction de la catégorie, mais pas la procédure

elle-même). Enfin, et sans hiérarchie aucune parmi ces buts, l'ordonnance vise également à assurer la « protection des touristes »<sup>15</sup>.

Outre ces objectifs assumés, la promulgation de l'ordonnance répond également à un autre dessein, plus tacite, consistant à endiguer le dépeuplement de certains quartiers et à garrotter la fuite de leurs habitants au profit d'une clientèle de passage ; un développement urbain harmonieux et un aménagement raisonné du territoire font donc partie également des visées globales des promoteurs du texte. Plus encore, il est question de réagir aux augmentations des loyers observées dans le secteur du logement, qu'on peut relier en partie aux revenus substantiels que les biens immobiliers engendrent dans le cadre d'une mise à disposition à titre d'hébergement touristique<sup>16</sup>.

## II. ANALYSE

Le présent commentaire n'a pas vocation à détailler de manière exhaustive le mécanisme mis en place par l'ordonnance du 8 mai 2014<sup>17</sup>, ni à juger de son opportunité. En revanche, l'on ne peut qu'être interpellé par la (très) modeste effectivité du texte sur le terrain, tant en termes de demandes d'enregistrement que (plus encore) d'octroi de numéros<sup>18</sup>. Et la faiblesse de ces résultats pourrait même engendrer une conséquence juridique aussi inattendue que fâcheuse : rendre disproportionnée l'atteinte au principe européen de libre prestation des services<sup>19</sup> dont le système bruxellois de l'autorisation préalable est constitutif<sup>20</sup> (ce qui le rendrait invalide), puisque ce maigre effet pourrait également être atteint par un mécanisme moins attentatoire aux droits et libertés que celui-ci. Il importe dès lors de tenter de comprendre les causes de ce déficit patent d'application si l'on veut améliorer le système. Pas moins de huit registres explicatifs nous paraissent, à cet égard, devoir être dégagés.

## 1. DES MOYENS À LA HAUTEUR DE L'AMBITION ?

Si empêcher le détritocage de la fonction résidentielle à Bruxelles constitue bien l'objectif (au moins implicite) de l'ordonnance, force est de constater que les outils législatifs et réglementaires dont s'est dotée la Région (l'ordonnance de 2014 et son arrêté d'exécution de 2016) ne nous semblent pas être à la hauteur de ce défi là. À preuve ou à témoin, les principales exigences associées à la déclaration préalable à introduire par la personne physique ou morale désireuse d'exploiter un hébergement touristique tiennent à l'hygiène du bien<sup>21</sup>, à sa sécurité (sous l'angle de l'incendie)<sup>22</sup> et à sa conformité urbanistique<sup>23</sup>... mais aucune n'a trait à la protection du tissu résidentiel urbain dans son ensemble.

Il n'était pas interdit pourtant, à cet égard, de lier l'octroi du numéro d'enregistrement à des conditions susceptibles de prémunir les quartiers contre le dépeuplement, telles qu'un nombre maximal de biens par particulier offerts sur la plateforme internet, une localisation de ceux-ci dans certains quartiers seulement (pas encore trop touchés par le phénomène), un plafond de durée annuelle totale de mise à disposition, un tarif correspondant à un barème, etc. ; il n'en a rien été. Certes, la commune commise à la délivrance de l'attestation de conformité urbanistique exerce à cette occasion un pouvoir de vérification ex ante, ce qui pourrait la mettre en mesure de freiner la prolifération des hébergements touristiques ; toutefois, son contrôle ne peut porter, en vertu de l'ordonnance du 8 mai 2014, que sur la réglementation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire — et sur rien d'autre<sup>24</sup>.



> En 2017, notre 100<sup>ème</sup> numéro abordait déjà la question

9. Art. 4 et 16 et s. de l'ordonnance du 8 mai 2014.
10. Art. 5, 2<sup>e</sup>, c) de l'ordonnance du 8 mai 2014.
11. Art. 5, 2<sup>e</sup>, a), al. 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 8 mai 2014.
12. Le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.
13. Art. 5, 2<sup>e</sup>, a), al. 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014.
14. Art. 5, 2<sup>e</sup>, b) de l'ordonnance du 8 mai 2014. Cf. aussi l'art. 7, 11<sup>e</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portant exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, M.B., 14 avril 2016.
15. Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/2 p. 6, 4 et 5 respectivement.
16. Cf. notamment les interventions au Parlement bruxellois de R. Vervoort (C.R.I., Commission du Développement territorial, 2016-2017, n° 115, p. 23 et 29), d'A. Hutchinson (C.R.I., séance plénière, 2013-2014, n° 22, p. 67) et d'A. Maron (C.R.I., Commission des Finances et des Affaires générales, 2017-2018, n° 5, p. 10).
17. Voy. à cet effet N. BERNARD, L. DEBROUX, M. von KUEGELGEN et D. SERVAIS, « La réglementation bruxelloise en matière d'hébergement touristique », *Jurimpratique*, 2020/3, p. 5 et s.
18. On trouvera tous les chiffres dans J.-M. DECROLY, N. BERNARD, L. DEBROUX et al., *Mission d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique*, étude réalisée en 2019 pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale.
19. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

## 2. LE PRINCIPE D'UNE AUTORISATION PRÉALABLE

Doit ensuite être interrogé le principe même de l'ordonnance de 2014, à savoir la déclaration préalable. Au-delà du fait que la formulation peut sembler trompeuse (en ce qu'il s'agit plutôt d'une véritable autorisation), cette procédure suscite un quintuple commentaire. *Primo*, elle peut être vue comme longue, contraignante et à l'issue incertaine, poussant nombre d'hébergeurs à entamer leur exploitation sans disposer de numéro d'enregistrement, au prix de l'illégalité. *Secundo*, si la justification de ce régime strict ex ante tient dans la protection du touriste (à qui doit être offerte la garantie que le lieu qu'il investit satisfait aux normes), force est de constater que la faiblesse empirique de l'enregistrement la met sérieusement à mal. *Tertio*, la nécessité d'une autorisation préalable est loin d'être partagée par tous. Ainsi la Région wallonne a-t-elle décidé ne pas y recourir, lui préférant une « déclaration sur l'honneur »<sup>25</sup> — ce qui, au passage, ne l'empêche nullement d'imposer elle aussi des conditions liées à la sécurité des lieux, entre autres<sup>26</sup> ; empreinte de souplesse, la démarche wallonne n'a rien d'isolé puisque la Flandre a prévu de manière analogue que l'exploitant « informe » les autorités de son activité d'hébergement touristique<sup>27</sup>, simplement — attendu que diverses conditions d'exploitation<sup>28</sup> sont instaurées là aussi et qu'elles font l'objet de contrôles ultérieurs<sup>29</sup> (comme dans le sud du pays, du reste).

Peut-être ces voies plus pragmatiques (ou simplement plus réalistes) sont-elles à instruire chez nous si l'on désire ramener dans la lumière de la réglementation des exploitations touristiques aujourd'hui cachées ? *Quarto*, assujettir une autorisation de type *économique* (l'exploitation d'un hébergement touristique) à une attestation de nature *urbanistique* revient en droit à malmenier la règle générale de l'indépendance des polices (consacrée à l'envi par le Conseil d'État<sup>30</sup>), qui interdit d'asseoir une décision prise dans une police donnée sur des considérations touchant à une autre police. *Quinto*, il est permis de se demander ce qui justifie cette protection supérieure offerte au touriste par rapport au locataire par exemple, lequel ne bénéficie en effet d'aucune certitude urbanistique à propos du lieu qu'il prend à bail (d'habitation ou commercial) — alors même que le locataire de résidence principale par exemple vivra là de manière pérenne, lui.

## 3. DES CATÉGORIES ÉTANCHES, VOIRE ÉQUIVOQUES

Au moment d'introduire sa déclaration préalable à l'exploitation d'un hébergement touristique, le candidat doit sélectionner la catégorie pour laquelle il sollicite l'enregistrement, puisque les conditions spécifiques sont différentes pour chacune de ces six classes<sup>31</sup>. Or, les cases « hébergements chez l'habitant » et « résidences de tourisme » se recoupent dans une certaine proportion. Ainsi, un exploitant qui souhaite offrir son propre logement sur une plateforme pendant des séjours ponctuels à l'étranger pourrait à la fois considérer qu'il s'agit d'un hébergement chez l'habitant, eu égard à la nature « personnelle et habituelle » de l'habitation<sup>31</sup>, et d'une résidence de tourisme, son bien étant en effet dédié à « l'usage exclusif » de cette clientèle de passage<sup>33</sup> (puisqu'il est absent à ces moments-là). Une certaine confusion dans les demandes d'enregistrement peut en résulter, qui à la fois engendre un surcroît de travail pour l'administration et, surtout, éloigne des exploitants de la procédure d'enregistrement. Ce dernier risque est d'autant plus vif que l'ordonnance ne s'adresse pas limitativement aux professionnels de l'hébergement touristique (mieux rodés à cet exercice), comme expliqué.

20. Même si, sur son principe, ce système de l'autorisation préalable a reçu le *quibus* de la Cour de justice de l'Union européenne — à propos de la réglementation parisienne (C.J.U.E., 22 septembre 2020, Cali Apartments SCI et HX, C-724/18 et C-727/18). Cf. sur cet arrêt N. BERNARD et L. DEBROUX, « Mise à disposition de logements à une « clientèle de passage » : les mesures nationales « anti-Airbnb » ne sont pas (nécessairement) contraires au droit européen », *J.L.M.B.*, 2021, p. 805 et s.

21. Art. 5, 2°, c) de l'ordonnance du 8 mai 2014.

22. Art. 5, 2°, a), al. 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

23. Art. 5, 2°, b) de l'ordonnance du 8 mai 2014. Cf. aussi l'art. 7, 11°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

24. Même si la notion de bon aménagement des lieux permet d'étendre quelque peu le spectre de son appréciation.

25. Art. 349.AGW, al. 1<sup>er</sup>, 2°, du Code wallon du tourisme.

26. Cf. l'art. 201/1.D, §1<sup>er</sup>, du Code wallon du tourisme.

27. Art. 5 du décret flamand du 5 février 2016 relatif à l'hébergement touristique.

28. Comme le respect des normes en matière de protection contre l'incendie, un état suffisant de propreté et d'entretien, une assurance responsabilité civile, l'absence de condamnation de l'hébergeur pour des infractions identifiées, etc.

29. Art. 4 du décret flamand du 5 février 2016.

30. Cf. par exemple C.E., 24 juin 2003, n°120.877 et C.E., 25 avril 2002, n°106.093.

31. Art. 6 et s. de l'ordonnance du 8 mai 2014.

airbnb

Commencez votre recherche

Devenez hôte

Maison d'architecte avec jardin, Quartier Européen

★ 5,0 · 12 commentaires · Etterbeek, Bruxelles, Belgique

Partager Enreg

Logement entier : maison de ville

8 voyageurs · 4 chambres · 6 lits · 2 salles de bain

265 € / nuit

★ 5,0 · 12 commentaires

> L'exemple d'une maison unifamiliale comptète proposée en hébergement touristique

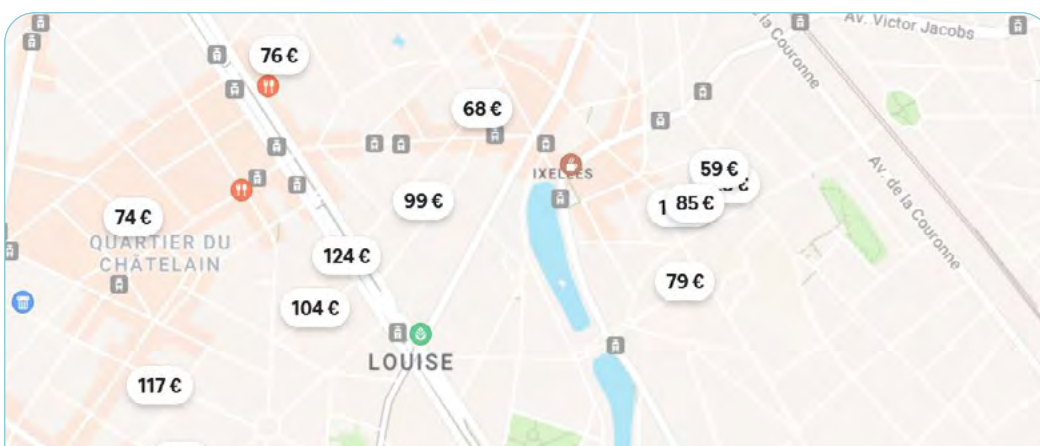


## 4. UNE CONFORMITÉ URBANISTIQUE QUI CRISTALLISE LES DIFFICULTÉS

C'est probablement l'attestation de conformité urbanistique qui cristallise le plus de difficultés. La première d'entre elles tient simplement à l'absence de régime la concernant. Au-delà de ce principe de conformité, l'ordonnance de 2014 n'apporte aucune précision procédurale sur les modalités d'obtention du précieux document ; et son arrêté d'exécution de 2016 n'est pas davantage éloquent. On aurait pu s'attendre alors, étant donné la matière, à voir le Code bruxellois de l'aménagement du territoire s'en emparer, mais il n'en a rien été non plus. Un certain brouillard plane dès lors sur l'octroi de l'attestation communale de conformité urbanistique. Entre autres exemples, cette délivrance n'est enserrée dans aucun délai ; elle laisse dans l'ombre les critères précis de fond à respecter (les règles planologiques d'affectation du sol ? le permis d'urbanisme ? les deux ?) ; la décision communale n'est pas nécessairement assortie d'une motivation suffisante ; nul recours spécifique — hors un recours au Conseil d'État — n'est prévu contre un refus... Autant d'éléments qui ne semblent guère compatibles par ailleurs avec les exigences élémentaires de la bonne gouvernance ni, plus préoccupant, avec les droits administratifs des citoyens.

La seconde difficulté dérive de la première. Chargées de délivrer l'attestation de conformité urbanistique, les communes mobilisent principalement pour ce faire les concepts propres au PRAS, mais celui-ci *ignore* les catégories de l'hébergement touristique et de la résidence chez l'habitant posées par l'ordonnance de 2014. Conséquence : plusieurs communes, instruites notamment par une circulaire régionale<sup>34</sup>, estiment qu'un bien mis dans son *intégralité* à disposition de touristes (fût-ce pendant de courtes périodes) doit être regardé, sur le plan urbanistique, comme un « établissement hôtelier » ; cette exploitation, partant, est interdite d'implantation en zone d'habitat. On croit pouvoir dire toutefois que telle n'était pas l'intention du législateur de 2014, lequel n'aurait pas créé ces catégories *ad hoc* s'il voulait de toute façon ranger les plateformes de réservation en ligne dans le « même sac » que les hôtels. Au minimum, force est de constater que les logements Airbnb n'offrent généralement rien des services fournis par les hôtels (petits déjeuners, changement de literie, nettoyage des chambres, conciergerie, ...)

Par surcroît, les communes affichent parfois de sérieuses divergences d'interprétation entre elles, ce qui ajoute encore à l'insécurité juridique dans le chef de l'exploitant (et décourage éventuellement les dernières bonnes volontés). Ainsi, le taux d'acceptation de l'enregistrement varie presque du simple au *quadruple* entre les communes, preuve d'une différence d'approche plus que prononcée entre les pouvoirs locaux (ceux qui reçoivent le plus de requêtes étant aussi ceux qui les repoussent proportionnellement le plus).



> L'exemple de l'axe Louise, propice à l'hébergement touristique

## 5. UNE DEMANDE D'ATTESTATION DE CONFORMITÉ URBANISTIQUE QUI PEUT ENGENDRER DES RÉPERCUSSIONS NÉGATIVES

Il arrive aussi qu'à la faveur de l'examen de la demande d'attestation de conformité urbanistique, des communes vérifient la régularité non seulement du projet d'exploitation mais *du bien lui-même*, y compris dans ses parties non *dévolues* à l'hébergement touristique. Des procès-verbaux d'infraction en découlent parfois. Cette perspective a pu détourner des exploitants de la procédure d'enregistrement obligatoire.

Quant à leur principe, ces pratiques communales n'ont certes rien d'illégitime. Les réglementations urbanistiques demeurent (globalement) d'ordre public en effet et, par ailleurs, l'article 301 du CoBAT confie aux agents communaux le soin de rechercher et constater par procès-verbal les infractions urbanistiques des biens sis dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'empêche, ce procédé influe négativement sur l'effectivité de l'ordonnance du 8 mai 2014. Si le candidat exploitant, outre qu'il n'obtiendra peut-être pas l'attestation requise, sait qu'il s'en retournera avec un procès-verbal de constat d'infraction(s), une procédure de régularisation à diligenter ainsi que des travaux à effectuer, il préférera sans doute *s'abstenir* d'introduire une telle demande.

32. Art. 3, 7<sup>e</sup>, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

33. Art. 3, 6<sup>e</sup>, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

34. « [L]orsque le bien est entièrement consacré à l'hébergement touristique, de sorte que plus aucun habitant n'y vive de manière habituelle, l'activité d'hébergement touristique ne constitue plus l'accessoire d'un logement et le bien doit être considéré comme un établissement hôtelier au sens du P.R.A.S. » (circulaire explicative du Ministre bruxellois de l'Économie du 10 mai 2016).

35. Art. 19, al. 1<sup>er</sup>, *in limine*, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

36. Art. 21, al. 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

37. Art. 21, al. 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

38. Art. 9 §2, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

39. Puisque, maintenant, c'est le principe inverse de l'acceptation tacite qui prévaut (art. 7, §4, al. 3, art. 9, §3 in fine, et art. 10, §3, al. 2, in fine, du Code bruxellois du logement).

40. Projet d'ordonnance portant modification du Code bruxellois du logement, avis du Conseil d'État, sess. ord. 2012-2013, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., n°A-355/1, p. 139).

41. Art. 23, §1<sup>er</sup>, *in limine*, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

42. Qui aboutissent à multiplier par 8 aujourd'hui le montant de l'amende tel qu'indiqué dans le texte de loi (par l'application combinée de l'art. 23, §2, de l'ordonnance du 8 mai 2014, de l'art. 3 de l'ordonnance du 9 juillet 2015 et de l'art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 mars 1952).

43. Art. 10, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

44. Art. 433decies du Code pénal (il s'agit ici d'une amende pénale).

45. Art. 26 de l'ordonnance du 8 mai 2014.

## Bruxelles - trouvez des hébergements sur Airbnb

Découvrez des chambres privées ou des logements entiers, parfaitement adaptés à tout type de voyage.

ADRESSE  
Brussels, Belgium

ARRIVÉE  
Ajoutez une date

DÉPART  
Ajoutez une date

ADULTES  
2

ENFANTS  
0



## 6. UN (TROP ?) LARGE POUVOIR D'APPRÉCIATION DE L'ADMINISTRATION

Confrontée à un dossier de demande d'enregistrement incomplet (parce qu'il manquerait l'attestation de conformité urbanistique par exemple), l'administration « peut refuser d'enregistrer » l'hébergement touristique, énonce l'ordonnance<sup>35</sup>. Polysémique, ce verbe potestatif « peut » se prête à deux appréciations radicalement opposées (entre lesquelles les travaux préparatoires s'abstiennent malheureusement de trancher). On peut d'abord y lire la latitude donnée à l'administration, dans l'hypothèse où les manquements resteraient mineurs par exemple, d'accepter malgré tout l'enregistrement (au nom du principe de proportionnalité) ; en somme, qui peut (refuser) peut aussi *ne pas* (refuser).

Il existe toutefois une seconde vue, aboutissant au résultat strictement inverse : loin d'autoriser à se montrer clément en cas d'infraction (même légère), le verbe « peut » donnerait au service régional la licence de refuser son accord pour d'autres motifs encore que ceux qui apparaissent limitativement dans le texte. S'il peut rejeter la demande pour ces raisons-là, il lui également loisible d'adosser son refus sur des considérations non envisagées par l'ordonnance. Au cas où cette dernière analyse aurait les faveurs de l'administration bruxelloise de l'économie (commise à la délivrance des numéros d'enregistrement), un message d'extrême sévérité (voire d'arbitraire) serait envoyé à tous les candidats exploitants, enclins dès lors à éluder la procédure d'enregistrement obligatoire plutôt que de se frotter à une procédure marquée par une grande insécurité juridique.

## 7. UN RECOURS ESSENTIELLEMENT THÉORIQUE

Au candidat ayant essayé un refus d'enregistrement de la part de l'administration régionale, l'ordonnance ouvre une voie de recours auprès du ministre compétent<sup>36</sup>. Ce recours peut porter sur tous les motifs possibles de refus d'enregistrement ; dans les faits, toutefois, la grande majorité des refus régionaux se fondent sur l'absence d'attestation communale de conformité urbanistique. Or, si la Région s'interdit à cette occasion de remettre en cause l'appréciation faite par la commune en la matière (ce qui priverait au passage l'instance de recours de son objet et même de toute utilité), elle pourrait achever de dissuader des exploitants de s'engager dans la démarche de l'autorisation préalable.

Et cette défiance vis-à-vis de l'administration risque même de se creuser dans la mesure où le recours de l'hébergeur est automatiquement considéré comme rejeté dans l'hypothèse où le Ministre s'abstient d'y répondre (dans le délai prescrit)<sup>37</sup>. Et, en amont, c'est un pareil refus qu'encourt le candidat exploitant lorsque l'administration ne lui donne pas de nouvelle sur sa demande de numéro d'enregistrement (dans le laps de temps requis)<sup>38</sup>. Au-delà du fait qu'il revient quelque part à récompenser un acteur public pour sa carence, le système du rejet tacite pose indubitablement question en droit, que ce soit sous de la motivation des actes administratifs, de l'effectivité des instances de recours ou encore de la protection du justiciable. « Un tel procédé n'est pas admissible », avait d'ailleurs tonné la section de législation du Conseil d'État (à propos du Code bruxellois du logement d'avant 2013 — qui a entre-temps changé son paradigme<sup>39</sup>) ; « la garantie que comporte la faculté d'introduire un recours est ainsi vidée de toute sa substance, dès lors que les intéressés n'ont aucune certitude que leur recours sera effectivement examiné »<sup>40</sup>.

## 8. UNE AMENDE INSUFFISAMMENT DISSUASIVE ?

Au vu de l'ordonnance de 2014, celui qui exploite un hébergement touristique sans disposer d'un numéro d'enregistrement est redevable d'une amende administrative dont le montant minimum est fixé à 332,8 euros<sup>41</sup> (compte tenu des centimes additionnels<sup>42</sup>). Or, ce nombre plancher nous paraît singulièrement modique, ne serait-ce qu'au regard des montants (autrement substantiels) engrangés par certains « professionnels » de l'hébergement chez l'habitant — qui vont parfois jusqu'à acheter des immeubles entiers à seule fin de les mettre à disposition de plateformes internet d'hébergement, comme déjà vu.

À titre de comparaison, le seuil minimal prévu pour les amendes (administratives ici aussi) imposées aux propriétaires qui mettent en location un bien méconnaissant les normes de salubrité est plus de six fois plus élevé (2.000 euros)<sup>43</sup> ; et, en matière de marchand de sommeil, il s'envole à 4.000 euros<sup>44</sup>. Par conséquent, beaucoup d'exploitants ont fait leurs calculs et préfèrent continuer leur (rémunératrice) activité sous les radars, tout en s'acquittant de l'amende — à supposer encore qu'elle soit effectivement réclamée. Signalons cependant qu'à côté de l'amende, une cessation « immédiate » de l'exploitation peut également être décrétée<sup>45</sup>, mais elle reste insuffisamment mise en œuvre.

Une méprise, en guise de conclusion, reste à éviter : il ne s'agit nullement ici de remettre en cause ni la nécessité de réguler les activités des plateformes de réservation en ligne, ni le pouvoir d'appréciation dont les communes disposent pour apprécier la conformité (urbanistique) des projets d'hébergement touristique. Simplement, certaines défaillances de l'ordonnance organique ont pu conduire les exploitants à se détourner de la procédure d'enregistrement, ce qui sape l'idée même d'un contrôle préalable. Ces quelques lignes n'ont d'autre ambition dès lors que d'inviter les autorités régionales à revoir leur texte pour lui donner l'ampleur et l'effectivité qu'il mérite.



> Philippe DELVAUX, service communication de Brulocalis

Le 22 avril dernier, Brulocalis organisait une après-midi d'étude « Actualités en matière d'habitat (le coliving, l'habitat intergénérationnel, le logement étudiant) et la réglementation bruxelloise en matière d'hébergement touristique ». À cette occasion, deux mandataires nous présentaient la problématique sous l'angle de la pratique communale de terrain, Mme Ans Persoons, Échevine de l'Urbanisme et des Espaces Publics à la Ville de Bruxelles, et M. Yves Rouyet, Échevin de l'Urbanisme à Ixelles. Nous livrons ici une synthèse de leurs propos.

# LA DIFFICILE ÉQUATION IXELLOISE



> Yves Rouyet

« Nous sommes nuancés sur le coliving, indique en préambule l'échevin Yves Rouyet. Il n'y a pas de position de principe à l'encontre de ce type de logements. Mais nous voulons lutter contre les nuisances qu'il induit et la spéculation foncière qu'il génère. Le coliving ou le logement étudiant sont des produits immobiliers qui répondent à une demande pour des gens qui doivent occuper un logement entre 3 mois et un an et qui, autrement, se retrouveraient face à un vrai vide de l'offre. » Un bail classique 3-6-9 ne leur est pas adapté, pas plus que le logement touristique. Or, de nombreuses personnes ont besoin de ce type de durée de location : des post-doctorants, des jeunes expatriés...

« Ce n'est d'ailleurs pas un produit nouveau, pensons à la « Maison des marins » à Anvers ou la « Maison des Italiens » à Tubize. Il y a dans l'histoire toujours eu des logements adaptés au fait de vivre en communauté, avec de petits espaces privés jouxtant des espaces communs plus vastes. Par le passé, cela s'inscrivait d'ailleurs plutôt dans une vision sociale », contextualise-t-il ensuite.

La régulation initiée par les communes ne tient pas à lutter contre ces logements, mais à encadrer le développement. Par exemple pour les favoriser dans des immeubles atypiques, qui sont difficiles à reconverter en logement classique sans surcoût ni démolition. C'est le cas des bureaux et autres immeubles industriels. Dans ceux-là, les surcoûts de rénovation pourraient être compensés par la surrentabilité au mètre carré du produit coliving.

## CINQ MOTIFS POUR AGIR

L'enjeu politique de réguler le développement des Airbnb, coliving et logement étudiant est évident. Ixelles en fait une priorité pour de multiples raisons :

D'abord, pour **recupérer des logements classiques**. « Imaginer récupérer l'ensemble de l'offre ixelloise Airbnb permettrait de retrouver pas moins de 400 logements, soit bien plus que ce qui serait possible de créer en termes de logements sociaux sur cette législation », pose d'emblée M. Rouyet.

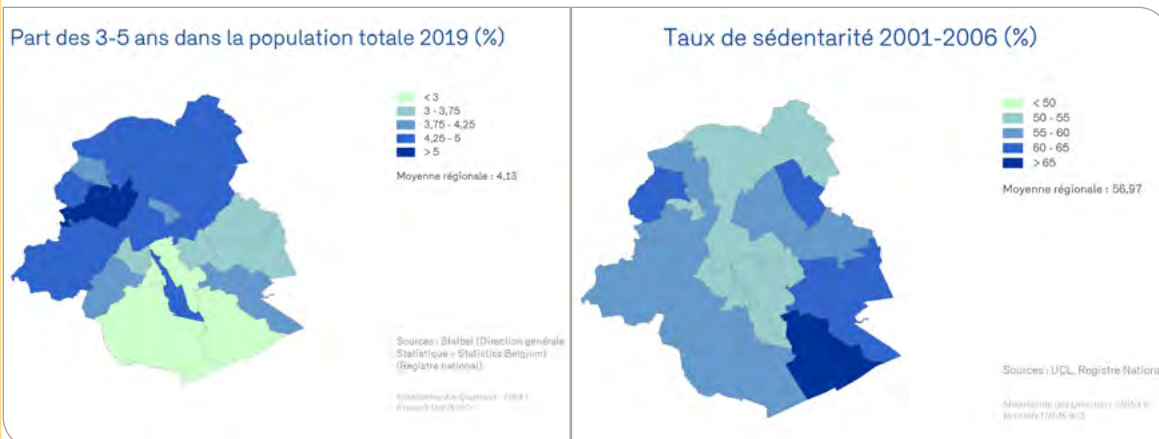
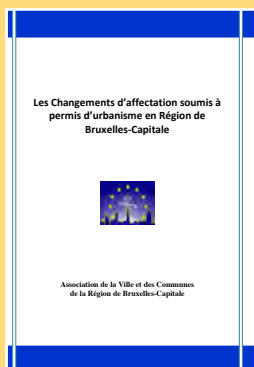
Ensuite pour **lutter contre la spéculation** non pas immobilière mais bien **foncière**. « La rentabilité des logements étudiants est telle que ce type d'habitation empêche le développement de projets de promotion de logements privés classiques, lesquels ne savent tout simplement plus s'aligner sur les prix proposés aux vendeurs par ceux qui créent des kots ».

Le troisième problème vient de **l'éviction des familles** du territoire communal et de l'accessibilité financière du logement. Le problème se révèle particulièrement criant à Ixelles comme le confirme Yves Rouyet : « J'ai, en tant qu'échevin de l'urbanisme, reçu trop de visites de candidats acquéreurs pour habiter un bien et qui se sont fait ravir leur projet par une société créant des logements étudiants qui a pu faire une meilleure offre au vendeur. Se pose vraiment ici la question de l'accessibilité sociale à un logement. »

### > Voir aussi

En 2009, Brulocalis publiait un Vade-mecum sur « [Les Changements d'affectation soumis à permis d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale](#) »

Il est disponible sur [www.brulocalis.brussels](http://www.brulocalis.brussels)



En effet, ce problème se vérifie par les données démographiques. La commune se révèle un véritable eldorado pour ce type de logements partagés : des dix-neuf, c'est elle qui présente le moins de familles avec enfants. La commune n'arrive plus à maintenir sur son territoire les familles, notamment à cause du prix médian des appartements, l'un des plus chers de la Région avec Woluwe-Saint-Pierre. Le taux de mobilité des habitants est aussi particulièrement élevé. Or, une population en transit constitue une opportunité pour qui souhaite créer du logement partagé.

En outre, la carte du logement étudiant témoigne évidemment, proximité des universités aidant, d'une demande forte de ce public pour se loger à Ixelles. Mais les projets de logements étudiants qui sont proposés, plutôt hauts de gamme, sont surtout destinés à un public aisé. L'enjeu social est donc ici important.

Le quatrième problème tient à la **densité de population** exagérée à certains endroits, qui induit toute une série de nuisances : le bruit, les fêtes, l'excès de poubelles...

« Enfin, en termine-t-il avec les constats, je voudrais souligner les risques en termes de sécurité. Nombre de ces coliving créés dans des unifamiliales l'ont été sans permis... et donc aussi sans demander d'avis au SIAMU.

On se retrouve donc avec de multiples espaces privatifs assez logiquement fermés à clé. Ce qui coupe donc nombre d'échappatoires classiques. » Le second problème de sécurité tient aux questions de **stabilité** par rapport aux travaux effectués sans permis et donc sans contrôle.

## COMMENT RÉAGIR ? VERS UN RCU IXELLOIS

Si on veut lutter non pas contre toutes ces formes de logements mais bien contre leur prolifération, il y a deux chemins possibles. Le premier est **judiciaire** et passe par un procès-verbal ouvrant à une action au tribunal. La seconde piste est celle de la **réglementation**. À cet égard, le Règlement régional d'Urbanisme (RRU) est en cours de réforme... laquelle mettra encore plusieurs mois avant d'aboutir alors que le problème à régler se pose maintenant. Ixelles dénombre déjà une cinquantaine d'immeubles de coliving pour un total de plus de 500 unités, et voit s'en créer de nouveaux tous les mois. Il faut donc **agir sans attendre** et adopter des instruments pour pouvoir juguler cette explosion. « Notre première réponse a tenu aux **recommandations** élaborées en collaboration et à l'initiative de la Ville de Bruxelles. Néanmoins, ces lignes directrices ne sont pas opposables au tiers et

ne constituent pas une arme juridique suffisante. Elles gardent cependant leur utilité car elle permet de dire aux opérateurs ce qu'on accepte et ce qu'on refuse. Or, les gros développeurs préfèrent maintenir un rapport sain avec les pouvoirs publics et donc se conforment généralement à ces recommandations. Le problème se pose de manière plus aigüe avec de plus petits acteurs, qui s'apparentent parfois moins aux développeurs qu'aux marchands de sommeil et sont moins enclins à respecter les règles. »

L'arsenal doit donc être renforcé et Ixelles travaille à **établir un règlement communal d'urbanisme (RCU) spécifique**. Rappelons que, tant qu'une réglementation supérieure ne traite pas du problème, les communes ont toute latitude pour établir un tel règlement, soit qu'il soit spécifique comme celui sur lequel travaille Ixelles, soit qu'il concerne une zone donnée. Un tel règlement communal permettrait donc d'occuper le terrain tant que le nouveau RRU n'est pas voté. « On attend également de la Région une modification de l'arrêté relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme, qui je l'espère arrivera au plus vite et qui nous permettra d'exiger ces permis pour la transformation d'une maison unifamiliale en logements partagés. »



## DERNIÈRE MINUTE

### LES CPAS BRUXELLOIS TIRENT LA SONNETTE D'ALARME !

La Fédération des CPAS bruxelloise et les Présidents et Secrétaires généraux des CPAS bruxellois ont publié ce 22 juin un communiqué de presse. Les CPAS bruxellois font face à une pénurie alarmante d'assistants sociaux.

Les auteurs du communiqué sollicitent les pouvoirs publics afin de veiller à mettre en place à très court terme en place de premières pistes d'actions afin de revaloriser le métier d'assistant social :

- Améliorer la formation par une intégration plus large de la matière CPAS au cursus général des assistants sociaux et de concevoir des formations qualifiantes complémentaires ;

- Améliorer la rémunération en fonction de cette formation complémentaire (incitant comme la prime de bilinguisme) ;
- Rendre les dépenses liées au recrutement éligibles dans le cadre de subventions ;
- Réduire la charge de travail administratif par le biais de la simplification administrative et de la digitalisation.
- Travailler, en collaboration étroite avec les CPAS bruxellois, sur l'image du métier d'assistant social en CPAS afin de mieux valoriser le métier et lui redonner le sens social premier qui n'aurait jamais dû le quitter.

Les CPAS bruxellois demandent aux autorités de se pencher d'urgence sur cette problématique, afin d'éviter d'en arriver au point de ne plus pouvoir répondre aux besoins fondamentaux des citoyens les plus précarisés. Il y a aujourd'hui péril en la demeure !

## ASSOCIATION EN ACTION

Retrouvez le texte complet du communiqué sur [www.brulocalis.brussels](http://www.brulocalis.brussels)

### RAPPORT D'ACTIVITÉS CPAS



Retrouvez sur [www.brulocalis.brussels](http://www.brulocalis.brussels)

le rapport d'activités 2021 de la Fédération des CPAS bruxellois.

Ce rapport d'activités sera présenté lors de leur prochaine Assemblée générale.



> Philippe DELVAUX, service communication de Brulocalis

# COMMENT LA VILLE DE BRUXELLES JUGULE LES LOCATIONS DE COURTE DURÉE

## L'OFFRE PLÉTHORIQUE D'AIRBNB À LA VILLE DE BRUXELLES

Au niveau de la région bruxelloise, on dénombre à peu près 7.500 biens bruxellois disponibles sur la plateforme de location Airbnb... dont 2.600 situés sur le seul territoire de la ville de Bruxelles. Plus de 70% de ces derniers sont des appartements entiers, donc dépourvus de résident(s) permanent(s). Comme le note Ans Persoons, « ce dernier cas nous donne souvent un indice que cette utilisation est réalisée hors des clous légaux. »

Le nombre de logements proposés à la location touristique a sensiblement diminué depuis l'irruption du COVID, non seulement suite à la chute de fréquentation touristique, mais aussi parce que, depuis mai 2022, la Ville de Bruxelles a créée une cellule dédiée au contrôle. La Ville reçoit beaucoup de demandes urbanistiques pour une utilisation en Airbnb. « Pour celles que nous refusons, indique l'échevine, nous savons que nous devons rester vigilants car le risque est élevé que le demandeur outre passe le refus et continue à exploiter le logement en hébergement touristique. Dans d'autres cas, ce sont des plaintes, par exemple de voisins, qui nous mettent sur la piste de l'exploitation illégale. Enfin, nous nous reposons sur notre règlement sur les logements vides ou inoccupés et la taxation afférente pour faire pression sur les occupations illégales. Les résultats de ces contrôles se sont révélés impressionnants. »

## L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE

La majorité des biens mis en location de nos jours sur Airbnb n'a rien à voir avec le projet initial de cette plateforme, qui était basé sur l'échange temporaire de biens occupés le reste du temps par leur résident habituel. La mise à disposition de biens qui sont, au contraire, en permanence dévolus à cette location à court terme met bien évidemment une pression certaine sur le marché locatif.

Selon Ans Persoons, « *cette tendance est tout particulièrement marquée dans les quartiers prisés des touristes, donc à proximité de la Grand' Place, du quartier Saint-Jacques, de Dansaert... Ce qui crée un déséquilibre. Bien entendu, tout le monde se réjouit du retour des touristes, mais il faut dans le même temps essayer de trouver un équilibre dans ces quartiers avec les fonctions classiques du logement* ». Ce changement d'occupation entraîne en outre une **modification de l'offre** commerciale, qui délaisse les produits destinés aux habitants pour leur préférer ceux ciblant les touristes. D'autres inconvénients également partagés par Yves Rouyet (voir l'article relatif à la situation ixelloise) accompagnent la surreprésentation de touristes de courte durée dans l'habitat classique, comme leur ignorance des règles relatives aux horaires de sortie des **poubelles**, ce qui concourt à souiller plus l'espace public. Sans compter les nuisances occasionnées par les **fêtes** organisées dans ces locations. Un résident fixe cherchera plus facilement un **modus vivendi** avec ses voisins. Celui qui n'est là que pour quelques jours y sera moins enclin, d'autant plus que se trouvant en vacances, il aura envie d'en maximiser les possibilités.

« *Nous voulons donc bien évidemment aussi éviter de créer des quartiers monofonctionnels, qui ne seraient plus occupés que par des touristes, des étudiants et des travailleurs nomades installés dans des coliving de luxe, précise l'échevine. Notre objectif reste vraiment de préserver la mixité de nos quartiers. L'interprétation de ce que constitue un hébergement touristique diffère cependant d'une commune à l'autre. La nôtre est que, lorsqu'un logement est loué une année entière en tant qu'hébergement touristique, il se trouve en infraction urbanistique s'il ne dispose pas des permis ad hoc. Et notre politique se centre justement sur les locations de type Airbnb qu'on considère comme illégales. Avec la cellule contrôle de la Ville, nous cherchons à les identifier, à réaliser un contrôle urbanistique, suivi de mises en demeure, et, si nécessaire, de PV* ».

## À PROBLÈME PARTAGÉ, SOLUTION EUROPÉENNE

La Ville de Bruxelles a rejoint un **réseau de villes européennes** sur ce sujet, car le phénomène est évidemment présent partout et d'ailleurs bien plus marqué dans certaines autres métropoles. Ce réseau permet d'échanger de l'expérience et de communiquer, mais aussi de sensibiliser la Commission européenne à la problématique.

La Commissaire européenne à l'Europe numérique et à la Concurrence, Margrethe Vestager, travaille à la nouvelle législation sur les services numériques (le « Digital service act »), qui est amenée à remplacer l'ancienne directive e-commerce et permettra notamment de gérer tout ce qui ressort à la location à court terme. C'est un instrument très important car, l'ancienne directive datant du début des années 2000, ne tenait pas compte de l'essor de toute cette économie de plateformes digitales. Le « Digital service act » fournira une base pour mieux contrôler toutes les plateformes digitales, aussi bien Airbnb qu'Uber par exemple. Le « Digital service act » doit cependant encore être voté par le Parlement européen. À la suite de quoi, la Région pourra actualiser son propre dispositif législatif, notamment l'ordonnance sur les logements touristiques. « *L'objectif serait de pouvoir exiger de ces plateformes plus de data et d'informations, souhaite l'échevine Persoons, et de ne permettre la publication d'annonces que des logements pour lesquels une autorisation a été accordée* ». De manière plus macroscopique, la réforme européenne devrait permettre de plier ces plateformes aux obligations légales des pays où elles opèrent et non, comme c'est la position qu'elles défendent actuellement, à la seule législation du pays où se trouve leur siège social, soit l'Irlande pour ce qui concerne Airbnb.

## UNE CONFÉRENCE À PARIS... UN DOCUMENT DE RÉFLEXION

Les 23 et 24 mai derniers a eu lieu le forum d'échanges « Global ReformBnB Forum », entre différentes villes européennes, pour mieux maîtriser l'essor de tous les « short rentals ».

Dans le cadre de ce Forum a été publiée la note « ReformBnB - For a socially responsibility home sharing industry ».

<https://globalreformbnbforum.com>

## COLIVING ET LOGEMENT ÉTUDIANT – LES RECOMMANDATIONS DE BRUXELLES-VILLE

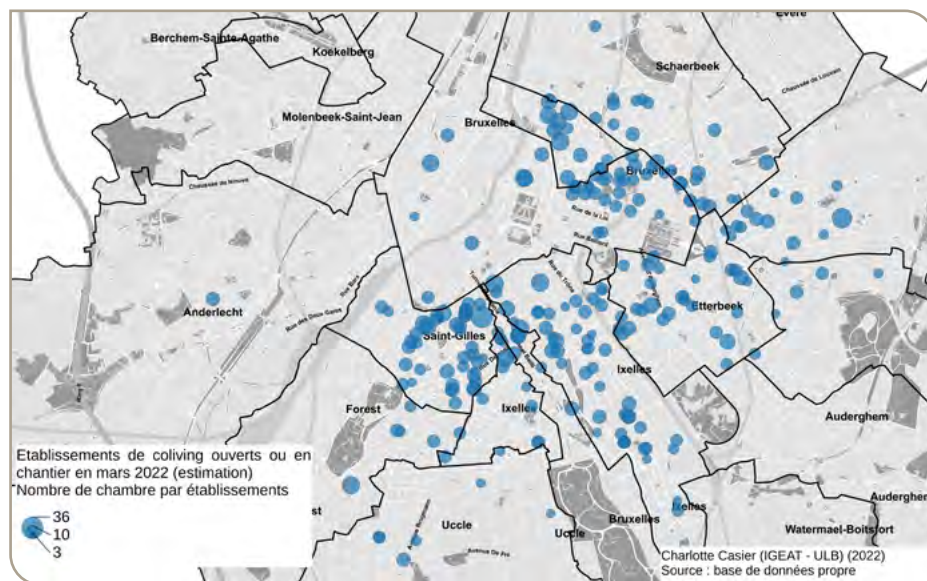
Le coliving et le logement étudiant demandent une autre approche que celle du contrôle exercé sur les Airbnb jugés illégaux. Pour le coliving et le logement étudiant, la Ville de Bruxelles a émis des recommandations, qui sont en outre partagées par les communes d'Ixelles et de Saint Gilles (pour le seul coliving).

« Ces recommandations découlent du relatif vide juridique actuel. On espère donc beaucoup que le nouveau RRU abordera tant le coliving que le logement collectif et leur donnera un cadre permettant de délivrer les permis, mais aussi d'en poursuivre les infractions. »

On mesure vraiment l'essor du coliving de luxe. D'autant plus marqué que le COVID a, à contrario, légèrement tempéré le segment des logements proposés sur Airbnb. C'est un nouveau produit financier phare pour certains investisseurs. La colocation n'est pas en soi un problème pour la Ville lorsqu'elle émane d'étudiants qui se regroupent pour accéder à un logement. Mais dans le cas du coliving, le ciblage est très différent, avec la création de logements dont la mise sur le marché se distingue nettement d'une colocation classique : le coliving est le plus souvent organisé par une société via des contrats **individuels** de location, et non des baux collectifs. Les colocataires ne se connaissent pas non plus avant l'entrée en jouissance. Le public visé n'est pas celui des étudiants impécunieux, mais bien des jeunes actifs, souvent expatriés, et ressortant aux tranches de revenus plutôt élevés. Et le produit proposé **s'apparente à de l'hôtellerie** ou du moins à un appart-hôtel puisqu'il s'accompagne de toute une série de services, comme le nettoyage des chambres, la fourniture de petits-déjeuners, la gratuité du Wifi, et parfois même des changements de literie. C'est donc clairement un produit de luxe qui n'a rien à voir avec une colocation classique.

Airbnb, les logements étudiants et le coliving se développent dans les mêmes quartiers : le centre-ville et les quartiers à la mode, à Ixelles et à Saint-Gilles, de même que dans le quartier européen.

« Cela nous pose problème à partir du moment où ces logements sont créés en transformant sans permis des maisons unifamiliales. On se trouve ainsi parfois devant une maison divisée en une vingtaine de chambres. Les développeurs soutiennent que le permis pour ces transformations n'est pas nécessaire dès lors que les interventions sont réversibles. Mais il



semble clair, du côté de la ville qu'au-delà d'un certain nombre de chambres créées, on se trouve face à une division classique nécessitant un permis. »

L'impact est important dès lors que le rendement de ces biens est sans commune mesure avec celui du maintien en unifamiliale. Dès lors, nombre de Bruxellois en quête d'un logement classique ne peuvent plus avoir accès à ce type de biens dont les prix s'envolent.

En outre, on relève un effet marqué de **densification** et de **remplacement de population** par des occupants appartenant à une couche socio-professionnelle spécifique.

Enfin, ces transformations ne sont pas sans affecter le **patrimoine**. « Les développeurs ont beau prétendre à la réversibilité de leurs interventions, on constate que, dès lors qu'il est nécessaire d'installer des pièces d'eau attenante à chaque chambre, l'atteinte au patrimoine est souvent avérée et irréversible. »

Enfin, la Ville entend maintenir une certaine mixité sociale et souhaite donc éviter une ghettoïsation de certains quartiers. Pour ce faire, elle a donc émis des **recommandations**, qui n'ont pas de valeur contraignante. Ce sont des lignes directrices sur lesquelles ses agents peuvent se reposer pour évaluer la délivrance ou le refus de permis. Ces recommandations introduisent également de la transparence pour les développeurs, qui ont une vision claire de ce que peut ou non accepter la Ville.

Le choix de procéder par des recommandations tient à la légèreté administrative : leur adoption ne dépendait que d'un passage en Collège. « On voit bien que d'autres instruments en cours de réforme, le RRU, nécessitent un dispositif d'adoption nettement

plus lourd. Dans l'attente de son adoption, nous avons donc avancé. On espère d'ailleurs que le RRU s'inspirera de certains principes de nos lignes directrices. »

Que contiennent ces recommandations ? « On y a déterminé la taille minimale des espaces de vie privés et communs. On encourage aussi des chambres de tailles variables, ainsi que la combinaison, au sein d'un même bâtiment de diverses formes de logement, dont le classique. On refuse donc le permis pour la création exclusive de coliving dans du logement classique, par contre, on est bien plus souple pour la reconversion d'anciens bureaux, de commerces ou d'espaces industriels. »

## LOGEMENT ÉTUDIANT

Pour ce qui concerne le logement étudiant, la Ville est partie de l'enquête effectuée par perspective.brussels sur la vie étudiante ainsi que sur les données de son service de l'urbanisme.



« Panorama de la vie étudiante : pratiques urbaines et rapport à la ville » - analyse de l'enquête 2019-2020, décembre 2020, 86 pages – disponible sur <https://perspective.brussels>



&gt; Ans Persoons

Le besoin de logements étudiants sur le territoire de la Ville de Bruxelles est toujours présent. Mais la demande concerne surtout du logement étudiant abordable, ce qui n'est pas forcément ce que les promoteurs souhaitent développer en priorité.

L'absence d'un cadre régional plus poussé pour pouvoir répondre à ces besoins explique aussi l'adoption des recommandations. Sans Ixelles cette fois, la situation de cette commune étant trop particulière du fait de la présence des universités. Ici encore, la Ville de Bruxelles souhaite éviter que les kots étudiants ne concurrencent le logement classique. Le maintien de quartiers résidentiels est un enjeu essentiel. « *Et ici aussi, on souhaite que chaque espace de vie dispose de surfaces minimales. Trop de développeurs sacrifient l'espace à l'autel de la rentabilité. La ville cherche à favoriser la création de logements étudiants collectifs et non de studios dont les loyers sont trop chers pour la population étudiante.* » Est favorisée la création de ces logements via la reconversion de biens industriels ou de bureaux plutôt que de maisons d'habitation. Dès lors, plutôt que des petites unités d'une dizaine de logements, qui ont tendance à se créer dans les unifamiliales, la Ville cherche à voir développés de **grands projets** de logements étudiants, entre 40 et 50 chambres. D'abord pour des questions de facilité

de gestion, ce type de projet bénéficiant souvent d'un concierge. Ensuite parce qu'il est plus facile de contrôler que l'utilisation en est bien réservée aux étudiants. Il est donc demandé que des partenariats soient noués avec les hautes écoles et les universités.



## &gt; Plus d'info

Retrouvez ces [recommandations sur www.bruxelles.be](#) > Urbanisme > Plans et règlements

[Recommandations du 17 juin 2021 relatives au coliving](#)

[Recommandations du 17 juin 2021 relatives aux logements étudiants](#)

Merci à Charlotte Casier pour sa carte du Coliving

# Révélez vos ambitions

ICHEC FORMATION CONTINUE

Développeur de Talents



SECTEUR PUBLIC | RH | MANAGEMENT | FINANCE | MARKETING | ENTREPRENEURIAT

[WWW.ICHECFORMATIONCONTINUE.BE](http://WWW.ICHECFORMATIONCONTINUE.BE)