



L'Association a participé au séminaire résidentiel organisé par l'ERAP les 13 et 14 juin 2013 relatif aux "leviers des communes pour affronter les nouveaux défis du logement à Bruxelles". Notre conseiller est intervenu sur les aspects urbanistiques, et en particulier la problématique de la modification du nombre de logements dans une construction existante.

LA MODIFICATION DU NOMBRE DE LOGEMENTS EN DROIT DE L'URBANISME

Transformer une maison unifamiliale en immeuble de rapport ou aménager un studio dans les combles de son habitation peut sembler anodin. Pourtant cet acte nécessite un permis d'urbanisme et l'absence de celui-ci peut réserver quelques mauvaises surprises lors de la vente de l'immeuble. Si cette règle est claire aujourd'hui, il n'en a pas toujours été ainsi. Beaucoup de divisions effectuées sans autorisation sont anciennes et leur légalité dépend de l'époque où elles ont été réalisées. Il est parfois possible de régulariser les situations illégales.

1. Le régime actuel (depuis le 1^{er} janvier 2010)

Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'article 98, § 1^{er}, 12^o du CoBAT impose explicitement un permis d'urbanisme pour "modifier le nombre de logements dans une construction existante"¹.

Ce libellé vise aussi bien l'augmentation que la diminution du nombre de logements², et cela que la modification soit ou non accompagnée de travaux de transformation.

Selon les travaux préparatoires, cette disposition "ne crée pas une obligation nouvelle mais a pour but de mettre un terme à toute discussion à ce sujet"³. En effet, avant cette date, même en l'absence de texte exprès, un permis était bien souvent nécessaire soit en raison d'un changement de destination soit en raison de travaux de transformation. Il subsistait cependant quelques controverses⁴.

La notion de "logement" n'est pas définie par le CoBAT⁵. Selon l'exposé des motifs de l'ordonnance du 14 mai 2009, elle doit "s'entendre dans son sens le plus large". Dans la pratique, une commune peut évaluer le nombre d'unités d'habitation en se basant sur le nombre d'unités

fonctionnellement indépendantes (un ensemble formé d'une pièce de séjour, d'une cuisine et d'une salle de bains) confirmé par le nombre de ménages inscrits à cette adresse dans les registres de la population⁶.



Précisons qu'aucun permis n'est, par contre, nécessaire pour réaménager une habitation par une simple "modification de la destination indiquée dans le permis d'urbanisme de certaines pièces destinées au logement (cuisine, salon, salle à manger, salle de bains, grenier, chambres, véranda,...), à la condition que ces pièces restent affectées au logement et qu'elle ne modifie pas le nombre ou la répartition des logements"⁷.

2. Les régimes antérieurs

2.1. Introduction

Avant le 1^{er} janvier 2010, plusieurs régimes se sont succédés. Il est primordial de retracer les différentes étapes de cette évolution législative afin de vérifier si les actes réalisés sous l'empire d'une législation étaient légaux ou non à l'époque où ils ont été accomplis⁸.

1 Article 98, §1^{er}, 12^o du Code bruxellois de l'aménagement du territoire tel que modifié par l'ordonnance du 14 mai 2009, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

2 A titre de comparaison, voir : Pour la Région wallonne : l'article 84, § 1^{er}, 7^o du CWATUPE disposant qu'un permis est requis pour "créer un nouveau logement dans une construction existante" ; Pour la Région flamande : l'article 4.2.1., 7^o du Code flamand de l'aménagement du territoire aux termes duquel un permis d'urbanisme est requis pour "subdiviser une habitation ou modifier dans un bâtiment le nombre d'habitations qui sont principalement destinées au logement d'un ménage ou d'une personne seule, sans considération du fait qu'il s'agit d'une maison unifamiliale, d'une habitation à étages, d'un immeuble à appartements, d'un studio ou d'une simple chambre meublée".

3 Exposé des motifs, Doc. Parl. Brux., A-527/1, sess. 2008/2009, p. 24.

4 Nous y reviendrons ci-dessous.

5 Voir cependant la définition du Règlement régional d'urbanisme, Titre II relatif aux normes minimales d'habitabilité, selon laquelle on entend par logement un : "ensemble de locaux destinés à l'habitation et formant une unité de résidence".

6 J. VAN YPERSELE, P. HANIQUE, La réforme du CoBAT : "quand rationaliser et simplifier complique parfois les choses", *Amén.*, 2010/4, pp. 151-152.

7 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la commission royale des monuments et des sites ou de l'intervention d'un architecte.

8 Pour un exposé détaillé de cette évolution, voir : J. VAN YPERSELE, P.-Y. ERNEUX, CH. AUGHUET, « Les divisions horizontales en Régions wallonne et bruxelloise – Quelles sont les divisions horizontales soumises à permis d'urbanisme préalable, ratione materiae et ratione temporis, et les implications pratiques qui en découlent pour les notaires et autres intervenants ? », in « Les divisions d'immeubles dans les Régions wallonnes et bruxelloises », *Jurim pratique*, 3/2008, pp. 41-57.



Dans l'affirmative, ils constituent des situations acquises qui, à ce titre, peuvent être maintenues⁹. À défaut, le maintien de l'acte exécuté sans permis est constitutif d'une infraction¹⁰. Il s'agit d'une simple application du principe de non rétroactivité de la loi¹¹.

Par ailleurs, il convient de tenir compte du principe de *l'application de la loi pénale la plus douce*¹² : Lorsque la législation applicable lors des poursuites diffère de la législation en vigueur au moment de la commission d'une infraction, le juge appliquera la peine la plus favorable au contrevenant. Ce qui implique qu'un acte constitutif d'infraction à l'époque où il a été commis ne peut plus être sanctionné si la nouvelle législation ne l'incrimine plus.

Comme la modification du nombre de logements ne nécessitait pas en soi de permis, celui-ci n'était nécessaire qu'en cas de changement de destination¹³ sans travaux ou en cas de travaux eux-mêmes soumis à permis.

Modification avec travaux

Une autorisation préalable a toujours été nécessaire lorsque la modification du nombre de logements se matérialise par la réalisation de travaux soumis à permis d'urbanisme en vertu de la législation ou d'un règlement d'urbanisme ou sur les bâtisses¹⁴. Un permis est également nécessaire pour déroger aux prescriptions d'un tel règlement. On pense par exemple à la hauteur sous plafond ou aux normes d'éclairage naturel des locaux d'habitation.

Modification sans travaux

Dans bien des cas, aménager un logement sans y effectuer des travaux s'apparente à une vue de l'esprit. Dans cet article, nous entendrons par modification "sans travaux", une modification sans travaux ou avec des travaux dispensés de permis¹⁵. Dans ce cas, un permis n'était alors requis qu'en cas de changement de la destination du bien.

2.2. Loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

La modification de la destination n'était pas en soi soumise à permis¹⁶ et ce même en cas de non-respect de la destination indiquée dans un permis de bâtir¹⁷.

Cependant, les travaux de transformation et d'aménagement intérieurs n'étaient pas dispensés de de permis de bâtir¹⁸. Il en résulte qu'à cette époque un permis de bâtir était nécessaire pour la transformation d'une "maison unifamiliale de type rentier en un immeuble de rapport à appartements multiples, avec aménagements intérieurs tels que le placement du chauffage central et d'installations sanitaires individuelles pour les divers occupants"¹⁹.

Enfin, c'est l'article 64 de la loi du 29 mars 1962 qui a instauré les infractions de maintien de travaux irréguliers. De sorte que les travaux réalisés antérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi peuvent être légalement maintenus.

2.3. Ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme (OPU)²⁰

L'OPU du 1^{er} juillet 1992 au 30 novembre 1993

L'article 84, §1^{er}, 5^o OPU a introduit la notion de changement de destination en ces termes : "*Modifier l'utilisation de tout ou partie d'un bien en vue d'en changer l'affectation, même si cette modification ne nécessite pas de travaux*".

À défaut de définition légale de la notion d'affectation au sens de cet article, la jurisprudence a considéré qu'il fallait se référer aux affectations définies au plan de secteur de l'agglomération et que par conséquent l'OPU n'imposait pas de solliciter un permis, par exemple, en cas de modification du type de commerce²¹. Aucun permis n'était donc exigé en cas de division d'un logement sans travaux puisque l'immeuble restait affecté au logement.

9 Il s'en déduit notamment que les constructions érigées à une époque où aucun permis n'était requis ne doivent pas faire l'objet d'une demande de régularisation : C.E., 7 décembre 2010, n°209.576, s.a. *Auto Sam*.

10 Il découle du caractère continu des infractions qu'on ne peut déduire de l'absence d'action de l'autorité administrative une tolérance qui dispenserait les propriétaires de l'obligation de disposer d'une autorisation administrative couvrant les constructions : C.E., 19 avril 2012, n° 218.969, *Basile et cris*.

11 Voir par exemple : Cass., 11 avril 1990, Pas., 1990, I, p. 937 ; Cass., 26 octobre 2000, *Res. et jur. imm.*, 2001, p. 161, *J.L.M.B.*, 2001, p. 1033 ; Cass., 9 septembre 2004.

12 Consacré par l'article 2, alinéa 2 Code pénal.

13 Sur cette question, voir O. EVRARD, "Les changements d'affectation soumis à permis d'urbanisme : une synthèse des règles applicables dans les trois régions", *Amén.*, 2010/4, pp. 162 – 170 ; voir aussi le vade-mecum disponible sur www.avcb-vsgh.be.

14 Actuellement, voir l'article 98, § 1^{er} et § 3 CoBAT.

15 En effet, nombres de travaux de transformation sont dispensés de tout permis, voir à ce sujet : l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte.

16 Anvers, 15 février 1996, *T.M.R.*, 1997, p. 286.

17 Cass., 26 octobre 2000, *Res. et jur. Imm.*, 2001, p. 161 et *J.L.M.B.*, 2001, p. 1033.

18 Arrêté royal du 16 décembre 1971 déterminant les travaux et les actes exonérés ou de l'intervention d'un architecte ou de permis de bâtir ou de l'avis conforme du fonctionnaire délégué.

19 Civ. Bruxelles, 27 juin 1969, *Pas.*, 1969, II, p. 234.

20 Suite à sa codification par l'arrêté du 9 avril 2004 et la ratification de celle-ci par l'ordonnance du 13 mai 2004, l'OPU est devenu le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT).

21 Civ. (réf.), 5 février 1993, *J.L.M.B.*, 1993, p. 546.



En ce qui concerne les modifications avec travaux : les *“travaux de transformation intérieurs ou d'aménagement de locaux”* sont désormais dispensés de permis à condition que la stabilité de l'immeuble ne soit pas mise en danger et *“pour autant qu'ils n'impliquent la solution d'aucun problème de construction proprement dit, ni le changement de l'affectation, ni la modification du volume construit, ni la modification de l'aspect architectural du bâtiment”* ²².

L'OPU à partir du 1^{er} décembre 1993

En réaction à la jurisprudence restrictive dont question ci-dessus, le législateur régional a précisé la notion de modification de la destination en reformulant l'article 84, §1er, 5^o OPU comme suit ²³ : *“Modifier l'utilisation ou la destination de tout ou partie d'un bien, même si cette modification ne nécessite pas de travaux.”*

On entend par :

- a) *“utilisation”, l'utilisation existante de fait d'un bien non bâti ou d'un ou plusieurs locaux d'un bien bâti ;*
- b) *“destination”, la destination d'un bien non bâti ou d'un ou plusieurs locaux d'un bien bâti, indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme [...]*

Les travaux parlementaires citent notamment comme exemple de changement d'utilisation le fait de *“transformer un logement unifamilial en kots d'étudiants”* ²⁴. Ce point de vue a été confirmé par la jurisprudence ²⁵.

En revanche, la question des immeubles de rapport n'a pas été tranchée. Certains auteurs estiment qu'à l'inverse des immeubles de logement pour étudiants qui se distinguent par le caractère non permanent de la résidence, la modification du nombre de logements au sein d'un immeuble d'habitation n'induit aucune modification d'utilisation, dans la mesure où l'immeuble reste affecté au logement ²⁶. On fera cependant remarquer qu'il y a, en tout cas, une modification de la destination lorsque le permis d'urbanisme ou de bâtir mentionnait explicitement qu'il s'agissait d'une maison unifamiliale.

L'OPU à partir du 9 février 1996

L'article 2, 3^o de l'arrêté du Gouvernement du 11 janvier 1996 dispense de permis les travaux de transformation ou d'aménagement intérieur à condition qu'ils ne modifient pas le nombre ou la répartition des logements ²⁷. Il en résulte *a contrario* qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de cet arrêté, soit le 9 février

1996, il est incontestable que la modification du nombre de logements suite à des travaux de transformation intérieurs ou d'aménagement de locaux requiert toujours un permis d'urbanisme ²⁸.

3. Le pouvoir d'appréciation de la commune

Après avoir déterminé l'époque de la modification, et donc sa légalité ou son illégalité, il convient de vérifier si la situation peut faire l'objet d'une régularisation ou d'une confirmation officielle.

En ce qui concerne les nouveaux projets, la commune peut encadrer son pouvoir d'appréciation par l'adoption d'une ligne de conduite ou d'un règlement communal d'urbanisme.

3.1. Régulariser des situations irrégulières

Les permis dits de régularisation sont des permis instruits selon la procédure ordinaire, si ce n'est que la demande porte sur des actes ou travaux qui ont été exécutés sans autorisation préalable.

Deux principes particuliers doivent cependant guider le collège des bourgmestre et échevins.

- Premièrement, il doit ressortir de la motivation du permis que sa décision n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli ²⁹.
- Deuxièmement, l'appréciation du collège est fondée sur la réglementation et la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où l'infraction a été commise ³⁰.

3.2. Clarifier officiellement des situations régulières

Le formulaire de demande de renseignements urbanistiques a été adapté afin de permettre de solliciter la confirmation de la régularité d'une affectation.

A cette fin, le demandeur doit fournir tous les éléments de nature à lever l'incertitude pesant sur le statut du bien concerné. La circulaire ministérielle n° 8 du 17 février 1995 mentionne un certain nombre d'éléments utiles, tels que la copie de baux enregistrés confirmant l'affectation alléguée, la qualification du bien dans la matrice cadastrale ou encore l'inscription de personnes physiques dans les registres de la population. On peut compléter cette liste notamment par l'ouverture d'un ou plusieurs compteurs de gaz ou d'électricité avec la mention de l'étage ou la description du bien dans le titre de propriété.

²² Arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 1992, article 1^{er}.

²³ Modifié par l'ordonnance du 23 novembre 1993, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1993.

²⁴ Réponse du Secrétaire d'Etat HOTYAT, *Doc. Parl. Brux.*, séance plénière, 25 février 1994, p. 510.

²⁵ Civ. Bruxelles (réf.), 3 juin 1999, *Amén.*, 2000, p. 164.

²⁶ J. VAN YPERSELE, P.-Y. ERNEUX, CH. AUGHUET, o.c., pp. 56-57.

²⁷ Cette dispense est reprise dans une formulation similaire dans les arrêtés subséquents du 12 juin 2003 et du 13 novembre 2008 (article 9, 2^o).

²⁸ V. LETELLIER, *Permis de lotir, d'urbanisme et d'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 22.

²⁹ C.E., 15 décembre 2010, n° 209.771, *Galasse et crts*.

³⁰ C.E., 2 juin 1992, n° 39.546, *Leroy* ; C.E., 6 décembre 2010, n° 209.540, *s.a. Sonic* ; C.E., 28 février 2011, n° 211.589, *Roth*.



SOUS LA LOUPE

La confirmation est délivrée à titre de renseignements urbanistiques et pour autant qu'aucun acte ou travaux n'ait été réalisé sans permis d'urbanisme.

3.3. Les demandes de permis relatives à des nouveaux projets

- Les normes d'habitabilité des règlements d'urbanisme

S'agissant de la création d'un nouveau logement dans une construction existante, le projet doit tendre vers le respect des normes d'habitabilité édictées par le Titre II du règlement régional d'urbanisme. Celles-ci peuvent être utilement complétées dans un règlement communal d'urbanisme³¹.

- Le bon aménagement des lieux

L'autorité délivrante peut se montrer plus sévère que le règlement d'urbanisme dans un cas concret afin de préserver le bon aménagement des lieux.

Cette notion recouvre plusieurs aspects de la compatibilité du projet avec son environnement immédiat. En voici quelques exemples tirés de la jurisprudence du Conseil d'Etat : Outre l'esthétique du projet, les caractéristiques du quartier, l'impact sur les vues par rapport aux propriétés voisines, l'ensoleillement, la salubrité, les nuisances sonores ou olfactives, le collègue peut avoir égard à la densité d'occupation au sol³².

- Les lignes de conduite

Il n'est pas interdit à une autorité de se fixer une ligne de conduite encadrant son pouvoir d'appréciation.

Il convient d'insister sur le fait que la ligne de conduite n'a pas de caractère réglementaire. Il en résulte que l'existence de celle-ci ne dispense pas l'autorité de procéder à l'examen de la conformité d'un projet avec le bon aménagement des lieux, au cas par cas, selon les circonstances propres de chaque demande³³.

4. Conclusion

L'essor démographique de Bruxelles se traduit par une densification de l'habitat. Outre la construction de nouveaux logements, de plus en plus de logements existants sont subdivisés en unités de surface réduite.

Dans le cadre législatif actuel, les communes disposent de divers moyens pour encadrer ce phénomène et préserver l'habitabilité des logements et la qualité de vie des quartiers.

Par contre, malgré les outils mis à disposition des communes, déterminer la régularité de situations anciennes pose toujours beaucoup de difficultés dans la pratique. Les titres de propriété ne sont pas toujours précis et l'époque de la modification est rarement connue avec certitude. De plus, en raison du caractère continu des infractions de maintien de travaux irréguliers, les renseignements urbanistiques ne garantissent pas l'absence d'infraction.

Notre Association déplore cet état de fait et est consciente qu'une évolution positive requiert des réformes importantes.

Vu la complexité de la situation, l'AVCB poursuit l'analyse afin d'informer aux mieux les communes confrontées à cette problématique.



BRUXELLES ENVIRONNEMENT
IBGE - Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement

Votre administration de l'environnement et de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale

A VOTRE SERVICE

- Une plainte suite à des nuisances ?
- Besoin de conseils pour économiser l'énergie dans votre maison ?
- Envie de construire ou de rénover de façon durable ?
- Des conseils pour consommer « durable » ?
- Des informations sur les espaces verts ?
- Développer un projet d'éducation ou de formation à l'environnement ?
- Des informations sur les permis d'environnement ?
- ...

INFOS

 **02 775 75 75**
www.bruxellesenvironnement.be 



Olivier Evrard

31 Pour un exemple concret, voir le règlement communal d'urbanisme de la Commune de Schaerbeek, qui intègre des prescriptions spécifiques à la division des logements.

32 C.E., 14 avril 2009, n° 192.385, *Mottet et crts* ; C.E., 8 février 2007, n° 167.620, *S.A. Valeco*, Jurisprudence en bref, *Amén.*, 2007/3, pp. 143-144.

33 C.E., 25 septembre 2001, n° 99.086.