

Changements d'utilisation, de destination et d'affectation en Région de Bruxelles-Capitale: mode d'emploi

La distinction entre les changements d'utilisation, de destination et d'affectation résulte d'une évolution législative propre à la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle vient de connaître de récents développements. C'est donc l'occasion de faire le point de la situation.

1. Evolution législative

Les législateurs wallon et flamand n'établissent pas de distinction entre les changements d'utilisation, de destination et d'affectation : sont soumis à permis d'urbanisme, pour autant qu'ils soient repris sur une liste arrêtée par le Gouvernement, les changements de la destination (région wallonne) ou de la fonction principale (région flamande) d'un immeuble bâti.

La distinction entre les changements d'utilisation, de destination et d'affectation procède d'une volonté du législateur bruxellois de maîtriser au mieux les activités nouvelles qui s'implantent dans un contexte urbanistique très largement urbanisé.

L'ordonnance du 29 août 1991

L'article 84, § 1^{er}, 5° de l'ordonnance du 29 août 1991, imposait, à l'origine, un permis en cas de modification "*de tout ou partie d'un bien en vue d'en changer l'affectation, même si cette modification ne nécessite pas de travaux*".

Cette disposition avait été interprétée par le président du tribunal de Bruxelles comme suit :

"A défaut de définition du 'changement d'affectation', il y a lieu de se référer au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise. On ne peut pas considérer que la modification du commerce exercé dans un immeuble ou partie d'immeuble ayant déjà une affectation commerciale constitue un changement d'affectation et nécessiterait un permis préalable". Il s'agissait, en l'espèce, de la transformation d'un snack-taverne-cabaret en lunapark.

En pratique, le changement d'utilisation d'un immeuble, pour autant qu'il maintienne la même affectation au regard des plans d'affectation du sol, ne nécessitait donc pas de permis.

L'ordonnance du 23 novembre 1993

L'ordonnance du 23 novembre 1993 a modifié l'article 84, § 1^{er}, 5^o précité, en soumettant à permis le fait de :

"modifier l'utilisation ou la destination de tout ou de parties 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 de 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 ou, à défaut d'un tel permis ou de précision dans le permis, l'affectation indiquée dans les plans visés à l'article 2".*

Le législateur a, dès lors, instauré une distinction entre, d'une part, « l'utilisation » qui correspond à la situation existante de fait et, d'autre part, « la destination » et « l'affectation » qui sont respectivement prévues par les permis d'urbanisme et les plans d'affectation du sol.

En pratique, de nombreuses difficultés d'interprétation relatives au terme "*utilisation*" surgissent. Il est, en effet, difficile de préciser à partir de quand un changement de l'utilisation existante de fait est ou non soumis à permis d'urbanisme.

Ainsi, s'il est certain qu'une boulangerie (commerce) qui se transforme en boucherie (commerce) nécessite un permis d'urbanisme, qu'en est-il d'une librairie (commerce) se transformant en papeterie (commerce) ou du salon d'une habitation transformé en salle à manger?

L'ordonnance du 18 juillet 2002

Prenant acte de cette difficulté, le législateur bruxellois a modifié, le 18 juillet 2002, la disposition précitée en vue désormais de ne soumettre les changements d'utilisation à permis d'urbanisme que s'ils sont repris sur une liste arrêtée par le gouvernement.

Ordonnance du 18 juillet 2002 – article 84§1er, 5^o nouveau de l'O.P.U.

Est soumis à permis, le fait de

- modifier la destination de tout ou de partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux;
- modifier l'utilisation de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux mais pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement.

On entend par :

- a) « utilisation », l'utilisation existante de fait d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti ;
- b) « destination », la destination d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux

d'un bien bâti, indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme, ou à défaut d'un tel permis ou de précision dans ce permis, l'affectation indiquée dans les plans d'affectation du sol et les programmes d'action prioritaire.

En pratique, les changements de destination indiqués dans le permis ou, en l'absence d'une telle indication, les changements d'affectation au sens des plans d'affectation en vigueur demeurent soumis à permis d'urbanisme.

Par contre, les changements d'utilisation ne seront soumis à permis d'urbanisme que s'ils sont repris sur la liste arrêtée par le Gouvernement.

Les changements d'utilisation impliquant des travaux de transformation intérieure

On sera attentif au fait que les travaux de transformation intérieure, qui impliquent un changement d'utilisation restent soumis à permis d'urbanisme. En effet, les travaux de transformation intérieure ne sont exonérés de permis d'urbanisme que s'ils n'impliquent pas de changement d'utilisation.

2. La liste des changements d'utilisation soumis à permis

Le gouvernement a arrêté le 12 décembre 2002 la liste des changements d'utilisation soumis à permis.

L'arrêté module cette liste en fonction du zonage du plan régional d'affectation du sol : une souplesse accrue est prévue dans les zones d'activités économiques, tandis qu'un contrôle accru est prévu dans les zones affectées à des fonctions faibles.

Cet assouplissement revêt une importance non négligeable pour le développement des activités économiques, tout en permettant un contrôle stricte de compatibilité avec les fonctions faibles de la ville.

Les zones réservées principalement aux activités économiques

Dans les zones réservées principalement aux activités économiques, les changements d'utilisation (qui n'impliquent pas de changement de destination, ni de travaux de transformation) ne nécessitent pas de contrôle de compatibilité avec les activités de la zone, sauf le cas échéant à travers l'exigence d'un permis d'environnement.

Dès lors, ces changements d'utilisation ne sont pas soumis à permis d'urbanisme, ce qui introduit indéniablement une certaine souplesse pour les activités économiques qui s'y développent.

Les zones affectées aux fonctions faibles ou dispersées dans le tissu urbain

Dans les autres zones affectées notamment à des fonctions faibles (logements, espaces verts, ...) ou dispersées dans le tissu urbain (zones

d'équipements), un contrôle s'impose afin d'évaluer la compatibilité du changement d'utilisation avec ces fonctions.

L'avant-projet d'arrêté prévoit dans ces zones de soumettre trois types de changement d'utilisation à permis :

- *Le gouvernement a entendu maintenir un contrôle sur les affectations du P.R.A.S définies au glossaire de façon extrêmement large.*

Il en va ainsi des « *activités productives* » qui recouvrent indistinctement les activités industrielles, les activités de production de services matériels, les activités de production de biens immatériels, les activités artisanales.

Il en va également de même des « *équipements d'intérêt collectif ou de services publics* », qui couvrent indistinctement les équipements de santé, les équipements sportifs, les représentations diplomatiques, les services des pouvoirs locaux, les équipements culturels, les établissements scolaires, les hôpitaux, ...

Les changements d'utilisation au sein de l'affectation « *activité productive* », de même que les changements d'utilisation au sein de l'affectation « *équipement d'intérêt collectif* » seront soumis à permis dans les zones considérées. Ainsi, la transformation d'un équipement culturel en ambassade nécessitera un permis, de même que la transformation d'un atelier artisanal pour y abriter des activités de production de biens immatériels.

- *Le gouvernement a entendu maintenir un contrôle des commerces dont la compatibilité avec le logement est généralement problématique.*

Sont dès lors soumis à permis d'urbanisme, les changements d'utilisation d'immeubles de commerces en vue d'y établir des établissements de restaurants, snacks, débits de boissons, cafés, boîtes de nuit, dancings, salles de jeux, lunaparks, salles de spectacles, vidéothèques, cinémas, salles de spectacles de charme, stations-service, commerces relatifs à des véhicules motorisés, ...

- *Le Gouvernement souhaite protéger l'attractivité des noyaux commerciaux en assurant un équilibre entre commerce de service et commerce de bien.*

A cette fin, le Gouvernement soumet à permis d'urbanisme le changement d'utilisation des commerces de services (ex. coiffeur) en commerces de biens (ex. vente de détail) et vice et versa.

2. Les changements d'utilisation et de destination autorisés par la « *clause de sauvegarde* » du plan régional d'affectation du sol

Les immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut d'un tel permis, dont

l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan, peuvent faire l'objet d'un permis pour changement d'utilisation ou de la destination indiquée dans le permis précédent, s'il n'implique pas de changement d'affectation.

La clause de sauvegarde du P.R.A.S. (prescription générale 0.9)

« Les immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut d'un tel permis, dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan peuvent faire l'objet de travaux de transformation, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction.

(...)

Ces immeubles peuvent également faire l'objet de permis pour changement d'utilisation ou de la destination autorisée dans le permis précédent s'ils n'impliquent pas de changement de l'affectation de la zone du plan. (...) »

L'objectif de ce mécanisme est de prévenir l'abandon et l'inexploitation d'immeubles conçus en fonction d'une finalité économique ou industrielle particulière, qui ne correspond pas aux dispositions du nouveau plan régional d'affectation du sol, en autorisant dans une mesure limitée leur reconversion.

Le plan autorise l'implantation d'une activité de même affectation mais qui peut impliquer un changement de l'utilisation existante de fait ou de la destination indiquée dans le permis (v. Exposé des motifs du P.R.A.S., Mon. b., 14 juin 2001, p. 19.805).

Dès lors, pour autant que l'affectation de l'immeuble reste identique, l'immeuble peut faire l'objet d'un changement de l'utilisation existante de fait ou de la destination indiquée dans le permis précédent, même lorsque l'affectation de l'immeuble n'est pas conforme aux prescriptions particulières du P.R.A.S.

- ④ *La distinction entre les changements d'utilisation, de destination et d'affectation procède d'une volonté du législateur bruxellois de maîtriser au mieux le développement des activités dans une ville-région largement urbanisée.*

Le législateur et le gouvernement bruxellois ont souhaité apporter quelques assouplissements à la situation antérieure.

Désormais, si les changements de destination demeurent soumis à permis d'urbanisme, les changements d'utilisation ne nécessiteront de permis d'urbanisme que s'ils sont repris sur une liste arrêtée par le Gouvernement. Cette innovation a permis au Gouvernement d'introduire une certaine souplesse au sein des zones affectées principalement aux activités économiques.

Par ailleurs, pour autant que son affectation reste inchangée, un immeuble peut faire l'objet d'un changement de son utilisation existante de fait ou de la destination indiquée dans le permis précédent, alors même que son affectation n'est pas conforme aux prescriptions particulières du plan régional d'affectation du sol. Cette innovation devrait permettre de prévenir la création de chancres en permettant une

reconversion, certes limitée, des immeubles à vocation économique non conformes aux prescriptions du plan.

Ces assouplissements revêtent une importance non négligeable pour le développement des activités économiques, tout en permettant un contrôle stricte de compatibilité avec les fonctions faibles de la ville.

Joël van YPERSELE

Avocat associé (Wéry) au barreau de Bruxelles

Chargé de cours à l'I.S.U.R.U.