

# 1. Les infractions urbanistiques à l'épreuve du temps : quand ne faut-il pas régulariser ?

**Joël van YPERSELE**

Avocat au barreau de Bruxelles  
Chargé de cours à l'Université catholique de Louvain

**Lauriane OLIVIER**

Avocat au barreau de Bruxelles

**Michel DELNOY**

Avocat au barreau de Liège-Huy  
Professeur à l'Université de Liège

## Introduction

1. La pratique démontre que les administrations n'hésitent pas à soit dresser procès-verbal d'infraction, soit délivrer des renseignements urbanistiques faisant état d'une situation infractionnelle, en se contentant de comparer la situation existante de fait avec les plans des derniers permis délivrés, pour en déduire qu'en raison de leur nature, les actes et travaux entrepris nécessitent un permis d'urbanisme préalable. Elles invitent alors généralement le propriétaire à remettre les lieux dans leur pristin état ou à introduire une demande de permis de régularisation.

Pourtant, avant d'accéder à une telle invitation, il importe de s'assurer que la situation est effectivement infractionnelle, ce qui ne peut généralement pas se déduire de façon certaine du seul travail de comparaison effectué.

Il peut en effet arriver que les actes et travaux aient été exécutés avant l'exigence d'un permis d'urbanisme pour ce faire ou que les actes et travaux étaient exonérés de permis d'urbanisme au moment de leur exécution : de tels travaux doivent être tenus pour réguliers (I).

Il peut arriver également que les actes et travaux puissent bénéficier du mécanisme de présomption irréfragable de conformité au droit de l'urbanisme institué par le législateur wallon au bout de 10 ou 20 ans (II).

Il va de soi que dans ces cas aucun permis de régularisation ne doit être introduit. Le cas échéant, une démarche peut être faite auprès des autorités afin de rectifier les éventuels renseignements urbanistiques faisant état, de façon erronée, de l'existence d'une infraction (III).

### **I. Les actes et travaux exécutés avant l'exigence d'un permis d'urbanisme et les actes et travaux qui étaient exonérés de permis d'urbanisme au moment de leur exécution doivent être tenus pour réguliers**

2. Les actes et travaux qui n'étaient pas soumis à permis d'urbanisme préalable au moment de leur réalisation et ceux qui en étaient exonérés au moment où ils ont été réalisés peuvent être maintenus en vertu du principe de non-rétroactivité de la loi pénale. De tels actes et travaux doivent être tenus pour réguliers.

Il en va de même, à notre estime, des actes et travaux qui n'étaient pas exonérés de permis au moment où ils ont été réalisés, mais qui l'ont été par après. En effet, la loi pénale la plus favorable s'applique avec effet immédiat à l'auteur de l'infraction<sup>1</sup>, de sorte que, dans l'hypothèse considérée, les autorités ne pourraient plus solliciter la démolition des ouvrages.

Il arrive souvent que les autorités fassent l'économie d'une telle vérification avant de dresser procès-verbal d'infraction, souvent en raison du fait qu'elles n'ont aucune idée de la date de réalisation de travaux. Pourtant, la charge de la preuve de la commission de l'infraction leur incombe.

En tout état de cause, si le propriétaire est en mesure d'établir que les actes et travaux ont été exécutés avant l'exigence d'un permis ou que ceux-ci en ont été exonérés, il n'y a pas lieu à régularisation.

Les difficultés pratiques d'une telle démonstration ne peuvent être occultées, puisqu'elle postule, d'une part, de retracer l'historique des actes et travaux entrepris, ce qui n'est pas toujours évident et de se prêter à un véritable travail d'archéologie juridique.

De façon à faciliter le travail de recherche du praticien, plusieurs hypothèses récurrentes peuvent être examinées successivement : les constructions qui ne sont pas couvertes par un permis d'urbanisme (A), la transformation d'un logement en plusieurs unités pour lequel aucun permis d'urbanisme n'autorise la division (B) et le changement de la destination d'un bien ne correspond pas au dernier permis d'urbanisme délivré (C).

<sup>1</sup> Le principe général de l'application immédiate de la loi pénale la plus douce est expressément consacré notamment par l'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, dernière phrase du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui dispose que « [s]i, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ».

## A. Les constructions qui ne sont pas couvertes par un permis d'urbanisme

3. En Région wallonne, lorsque la commune indique, à l'occasion d'une cession, qu'il n'existe aucun permis depuis 1977<sup>2</sup> et en Région bruxelloise, lorsque les renseignements urbanistiques indiquent qu'il n'existe pas de permis dans leurs archives, il convient de vérifier préalablement auprès du vendeur ou du service de l'urbanisme si les constructions existantes sont antérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme<sup>3</sup>.

Si tel devait être le cas, ces constructions bénéficieront du mécanisme de prescription des infractions urbanistiques, puisque, comme nous le verrons dans le chapitre consacré à la prescription des infractions urbanistiques, l'infraction de maintien de travaux irréguliers n'a été instaurée que par l'article 64 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et qu'auparavant les infractions au droit de l'urbanisme étaient des infractions instantanées susceptibles de prescription.

Le lecteur est renvoyé au chapitre réservé au sort des actes et travaux bénéficiant de la prescription pénale. Il sera également attentif au fait qu'en Région wallonne, les infractions de plus de 10 ou 20 ans bénéficient, moyennant le respect de certaines conditions, d'une présomption de conformité au droit de l'urbanisme, de sorte que ce qui a été exposé n'a d'intérêt que lorsque les conditions auxquelles ce mécanisme de présomption est subordonné ne sont pas réunies.

4. Si les constructions devaient être postérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, elles devront être tenues pour irrégulières, à moins le cas échéant :

- qu'il s'agisse de constructions de minime importance qui étaient exonérées de permis d'urbanisme par le gouvernement au moment où elles ont été érigées ou qu'elles l'ont été par la suite<sup>4</sup> ;
- ou que les constructions puissent bénéficier du mécanisme de présomption de conformité institué par le législateur wallon et examinées par ailleurs.

<sup>2</sup> Art. D.IV.99, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, CoDT.

<sup>3</sup> L. du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril 1962, entrée en vigueur le 22 avril 1962.

<sup>4</sup> Les listes des actes et travaux de minime importance exonérés de permis a sensiblement évolué dans le temps. Le siège de la matière se trouve actuellement dans les textes suivants : art. R.IV.4.1.1, CoDT et arr. gouv. Brux. 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.

## B. La division d'un immeuble de logement pour laquelle le service de l'urbanisme ne dispose pas de permis d'urbanisme<sup>5</sup>

5. Lorsque la division d'un immeuble de logement a eu lieu dans le passé sans permis d'urbanisme préalable, elle doit être tenue pour régulière si elle a été réalisée à une époque où aucun permis n'était requis pour ce faire.

En effet, l'exigence d'un permis pour la division d'un immeuble de logement est relativement récente. Il n'en a pas toujours été ainsi, notamment avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962. Certains travaux de transformation intérieurs ont donc pu être régulièrement réalisés sans permis d'urbanisme à une époque où de tels travaux ne nécessitaient pas un tel permis.

De même, de nombreux travaux de transformation intérieurs induisant une modification du nombre d'unités de logement ont été exonérés de permis d'urbanisme en raison de leur minime importance. Cette liste des travaux de transformation intérieurs exonérés de permis de bâtir a également sensiblement évolué dans le temps.

Il va de soi que les travaux de transformation intérieurs exonérés de permis au moment où ils ont été réalisés peuvent être maintenus en vertu du principe de non-rétroactivité de la loi pénale. Il en va de même de travaux de transformation intérieurs qui n'étaient pas exonérés de permis au moment où ils ont été réalisés, mais qui l'ont été par après. En effet, la loi pénale la plus favorable s'applique avec effet immédiat à l'auteur de l'infraction<sup>6</sup>, de sorte que, dans l'hypothèse considérée, les autorités ne pourraient plus solliciter la démolition des ouvrages.

Pour vérifier la légalité d'une division, le praticien est donc confronté à la nécessité de vérifier si la division, et les éventuels actes et travaux qui l'accompagnent, exigeaient un permis d'urbanisme ou de bâtir au moment de leur réalisation.

Une telle vérification est particulièrement laborieuse. Non seulement, il n'est pas nécessairement aisé d'identifier la nature des actes et travaux réalisés, mais en outre, il est parfois extrêmement difficile d'établir avec certitude l'époque à laquelle ils ont été réalisés, étant entendu, par ailleurs, que la réglementation a sensiblement évolué au fil du temps en ce domaine.

<sup>5</sup> Pour un examen détaillé de cette matière, voy. not. E. ORBAN DE XIVRY et J. VAN YPERSELE « Les divisions horizontales en Région 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 les autres intervenants », in *Le droit de l'urbanisme et de l'environnement pour la pratique notariale*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 63 à 97 ; J. VAN YPERSELE, P.-Y. ERNEUX et 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 ? », *Revue pratique de l'immobilier*, 2008, liv. 3, pp. 41-74.

<sup>6</sup> Le principe général de l'application immédiate de la loi pénale la plus douce est expressément consacré notamment par l'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, dernière phrase du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui dispose que « [s]i, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ».

La question de la régularité des divisions ressurgit fréquemment lors de la passation d'actes de vente relatifs à des immeubles divisés en appartements sans permis d'urbanisme préalable lorsque les autorités, à tort ou à raison, à l'occasion de la délivrance des renseignements urbanistiques préalables à la passation de l'acte, ou encore les notaires, invitent les propriétaires concernés à déposer une demande de permis de régularisation.

6. Il est proposé d'analyser cette question d'un point de vue chronologique, pour examiner les évolutions législatives et réglementaires propres aux deux régions.

## 1. La Région wallonne

### a) Avant le 20 août 1994 – Présomption de conformité

7. En Région wallonne, le législateur a instauré un mécanisme de présomption de conformité pour les actes et travaux consistant à « créer un ou plusieurs logements avant le 20 août 1994 »<sup>7</sup>. Ceci simplifie dès lors singulièrement le travail d'archéologie juridique, puisqu'il permet de faire l'économie de l'examen des régimes juridiques antérieurs.

Il est vrai cependant que ce mécanisme présuppose le respect de plusieurs conditions, dont le fait de ne pas avoir fait l'objet d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée constatant la non-conformité de la division, ni que la division soit incriminée en vertu d'une autre police administrative, ni que la division porte sur un bien concerné par une mesure de protection du patrimoine<sup>8</sup>. Il est renvoyé à la section consacrée à cette question.

8. Ceci étant précisé, si l'une ou l'autre de ces conditions ne devait pas être respectée, il conviendrait alors de se référer au régime d'exonération de permis qui était applicable jusqu'alors, puisque le régime de présomption de conformité n'a pas pour effet de priver les actes et travaux exécutés à l'époque du bénéfice de l'exonération de permis telle qu'elle était en vigueur.

Entré en vigueur le 5 juin 1984, l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 14 mai 1984 codifiant les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire en Région wallonne – le CWATU – reprend la nécessité d'obtenir un permis préalable pour effectuer des transformations intérieures dans un bâtiment autre que des travaux de conservation et d'entretien<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Art. D.VII.1/1, §§ 2 et 3, CoDT ; voy. *infra*, n° 39 et s.

<sup>8</sup> Art. D.VII.1/1, §§ 2 et 3, CoDT.

<sup>9</sup> Art. 41, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du CWATU qui soumettait à permis de bâtir le fait de : « 1° construire, utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes, démolir, reconstruire, apporter des transformations à un bâtiment existant à l'exception des travaux de conservation et d'entretien (...) ».

Le CWATU a été modifié par un arrêté du 16 janvier 1985, entré en vigueur le 25 août 1985. Il a été prévu que les travaux de transformation intérieure sont exonérés de permis pourvu qu'ils ne portent atteinte aux structures portantes, ni n'impliquent une modification de la destination, du volume ou de l'aspect architectural extérieur.

Une lecture *a contrario* du CWATU permettait d'en déduire que le changement de destination (un immeuble de commerce en logement) accompagné de travaux de transformation, nécessitait un permis d'urbanisme.

En revanche, l'adjonction d'un ou plusieurs logements dans un bâtiment déjà destiné au logement n'était cependant pas soumise à permis<sup>10</sup> pour autant que ces travaux n'aient pas entraîné d'atteinte aux structures portantes du bâtiment ni de modification de la destination, de volume construit ou de l'aspect architectural.

#### **b) Entre le 20 août 1994 et le 1<sup>er</sup> mars 1998**

9. L'article 192, 6°, du CWATUP, en suite de sa modification par le décret du 14 juillet 1994 entré en vigueur le 20 août 1994, dispose que sont dispensés de permis d'urbanisme : « 6° les travaux de transformation intérieurs et les travaux d'aménagement de locaux en ce compris les équipements correspondants tels qu'installations sanitaires, d'électricité, de chauffage ou de ventilation, pourvu qu'ils ne portent pas atteinte aux structures portantes du bâtiment et qu'ils n'impliquent aucune modification ni de la destination de celui-ci, ni du volume construit, ni de l'aspect architectural et pour autant que ces travaux n'impliquent pas dans ledit bâtiment la création d'au moins deux logements, qu'il s'agisse d'appartements, de studios, de flats ou de kots ».

Dès lors, l'exonération de permis pour des travaux de transformations intérieures ne modifiant pas la destination du bien, son volume ou son aspect architectural extérieur se voit assorti d'une condition supplémentaire à celles prévalant antérieurement : ces travaux ne peuvent entraîner la création d'au moins deux logements.

Cette fois, les travaux de transformation intérieurs tendant à la création d'au moins deux logements, ce qui couvre le cas de figure de la division d'un logement en deux ou plusieurs unités, sont expressément visés par le CWATUP et soumis à permis selon une lecture *a contrario* de l'article repris ci-dessus.

10. Ni l'article 84 du CWATUP, ni aucune autre disposition de ce Code ne définissait alors la notion de « logement », ou encore ce qu'il convenait d'entendre par « nouveau logement ». La jurisprudence a pu préciser que « le concept de logement a une acception large, allant du kot à l'appartement ou

<sup>10</sup> F. HAUMONT, « L'urbanisme – 1. La Région wallonne », *Rép. not.*, t. XIV, liv. XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 516, n° 517.

la maison d'habitation. Pour qu'il y ait création d'un second logement, il faut que le nouveau logement constitue une entité autonome du logement existant. Ainsi, le législateur considère le kot comme un logement au sens du CWATUP, qu'il soit mis à la disposition d'étudiants ou d'autres occupants, et ce, sans restreindre la notion aux seuls kots dans lesquels il n'y a pas d'utilisation commune de certaines pièces d'habitation, la disposition trouvant en effet son origine dans la volonté de lutter contre l'insalubrité et le surpeuplement et donc le souci d'assurer une certaine qualité de vie aux occupants de ces logements »<sup>11</sup>.

« Le but de la modification de l'article 192, 6°, du CWATUP par le décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6°, et complétant l'article 194 du CWATUP, était la lutte contre l'insalubrité et le surpeuplement des immeubles aménagés en vue d'être donnés en location. D'après les travaux préparatoires du décret, la « création de tout nouveau logement supplémentaire » s'entend du nouveau logement créé dans le but d'être mis à disposition de tiers moyennant rémunération, qu'il s'agisse d'un appartement, d'un studio, d'un flat, d'un kot ou d'une chambre, chacun de ces logements étant considéré comme une unité de logement distincte, qu'il s'agisse ou non d'un logement « autonome », ou que son/ses occupants utilisent ou non à titre collectif des pièces d'habitation, le législateur n'ayant en effet opéré aucune distinction à cet égard »<sup>12</sup>.

### c) Entre le 1<sup>er</sup> mars 1998 et le 1<sup>er</sup> octobre 2002

11. Sous l'empire du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1998, la formulation du décret change. Un permis d'urbanisme s'impose pour « transformer une construction existante, en ce compris la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou de kots, à l'exception des travaux d'entretien, de conservation, et sans préjudice du 14° ; par "transformer", on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment qui portent atteinte à ces structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ».

Comme le relève M<sup>e</sup> Orban De Xivry, la formulation est ambiguë<sup>13</sup>. Faut-il pour être assujettis à l'obligation d'un permis que la création d'un nouveau

<sup>11</sup> C.E., 8 février 2022, n° 252.924, *Wilmus*.

<sup>12</sup> C.E., 4 mai 2017, n° 238.097, *Bicak*.

<sup>13</sup> E. ORBAN DE XIVRY, « Commentaire de l'article 84 du C.W.A.T.U.P. », in *Commentaire systématique du nouveau C.W.A.T.U.P., article 84*, Diegem, Kluwer, cité par J. VAN YPERSELE, P.-Y. ERNEUX et 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 ? », *Revue pratique de l'immobilier*, 2008, liv. 3, p. 63.

logement fasse l'objet de travaux de transformations touchant à la structure du bâtiment, modifiant son volume ou son aspect architectural ? Selon les travaux préparatoires du décret interprétés par la doctrine, la réponse semble être négative, comme l'a confirmé par la suite la jurisprudence<sup>14</sup>.

#### ***d) Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2002 à nos jours et le cas particulier du coliving***

12. En suite de sa modification par le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine – entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2002 –, l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>°bis</sup>, du CWATUPE et depuis lors l'article D.IV.4, 6<sup>°</sup>, du CoDT exige un permis d'urbanisme préalable pour « créer un nouveau logement dans une construction existante ».

Le CODT, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017, précise que « par créer un nouveau logement dans une construction existante [...], il faut entendre créer, avec ou sans actes et travaux, un nouvel ensemble composé d'une ou de plusieurs pièces, répondant au minimum aux fonctions de base de l'habitat à savoir cuisine, salle de bains ou salle d'eau, WC, chambre, occupé à titre de résidence habituelle ou de kot et réservé en tout ou en partie à l'usage privatif et exclusif d'une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble, qu'elles soient unies ou non par un lien familial »<sup>15</sup>.

Non seulement, l'acte de créer un seul logement est cette fois soumis à permis mais, en outre, cet acte est désormais soumis à permis indépendamment de tous autres actes et travaux<sup>16</sup>. Il faut bien entendu comprendre que cette obligation porte sur tout nouveau logement même s'il en est créé plusieurs.

<sup>14</sup> « Les travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine ne comportent aucune indication qui permettrait de penser que le législateur wallon aurait entendu n'imposer l'obtention préalable d'un permis, s'agissant de la création de deux logements, que dans les hypothèses reprises dans la définition qu'il donne du VI - 21.199 - 16/19 mot « transformer ». Au contraire, lors de la discussion du projet au sein de la Commission de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine, des Transports et des Travaux publics, répondant à un membre qui relevait que la division d'un bâtiment n'implique pas nécessairement que les travaux touchent les structures portantes, modifient le volume construit ou l'aspect architectural, le ministre déclare que « la création d'au moins deux logements représente une modulation de la transformation ». Il précise que le texte du projet « confirme les débats parlementaires sur le décret du 14 juillet 1994 : au départ d'un logement divisé en deux parties, deux logements sont créés » (Parl. Wall., sess. 1996-1997, 233/1, p. 234). Cette déclaration confirme que le législateur n'entendait pas limiter l'obligation d'obtenir un permis pour la création d'au moins deux logements, telle qu'elle découlait de l'article 192, 6<sup>°</sup>, du CWATUP, et que l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>°</sup>, du CWATUP doit être interprété en ce sens que la création d'au moins deux logements constitue en tout état de cause une transformation soumise à permis, qu'elle réponde ou non aux conditions reprises in fine de cette disposition » (C.E., 17 mars 2022, n° 253.255, *Musopla* ; voy. ég. C.E., 14 novembre 2017, n° 239.872, *Vanvelthem*).

<sup>15</sup> Art. D.IV.4, al. 2, CoDT.

<sup>16</sup> C.E., 25 mai 2022, n° 253.868, *Pierre*.

En outre, les travaux préparatoires précisent que l'obligation porte tant sur la création d'un logement dans un immeuble non initialement destiné à la résidence que sur l'adjonction d'un logement supplémentaire dans un bâtiment existant par division ou nouvelle répartition des locaux existants<sup>17</sup>.

**13.** Compte tenu de la définition de « nouveau logement » prévue par le CoDT, il fut jugé par la cour d'appel de Mons que n'entre pas dans cette définition la transformation d'un logement unifamilial en kots d'étudiants lorsque les kots ne constituent que des chambres et que ces chambres, ensemble ou séparément, ne comportent pas elles-mêmes des fonctions de base de l'habitat distinctes de celles de l'habitation unifamiliale existante, ces fonctions faisant l'objet de pièces communes, partagées par les différents occupants.

Dans cette hypothèse, le nouvel ensemble créé ne comprend pas, en lui-même, toutes les fonctions de bases de l'habitat, ces fonctions étant partagées avec le reste du bien, de sorte l'existence de quatre chambres dans l'immeuble concerné, données en location à des personnes se partageant les pièces de vie communes, n'empêche pas création d'un nouveau logement<sup>18</sup>.

En revanche, on notera que l'occupation d'une chambre d'étudiant comme « kot » est désormais appréhendée par le CoDT, sous le prisme du changement de destination.

Une telle occupation est reprise dans la liste des changements de destination soumis permis d'urbanisme comme suit : « l'utilisation en tant que chambre d'étudiant occupée à titre de kot, d'une ou plusieurs pièces existantes est une modification de destination de tout ou partie d'un bien »<sup>19</sup>. Le législateur a toutefois précisé que « la création d'une seule chambre occupée à titre de kot [...] chez l'habitant n'est pas soumise à permis ».

Il fut jugé que cette modification a seulement été introduite par le décret du parlement wallon du 20 juillet 2016 formant le Code du développement territorial (CoDT), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017, de sorte que le changement de destination des chambres d'une maison unifamiliale pour donner en location les chambres à des étudiants au titre de kot, n'est pas soumis à permis, lorsqu'il a été réalisé avant cette date<sup>20</sup>.

**14.** Le développement de la colocation, consistant à transformer une maison unifamiliale pour y faire du logement collectif, a fait l'objet de quelques développements jurisprudentiels : doit-on y voir la création d'autant de logements qu'il n'y a de chambres, comme la jurisprudence du Conseil d'État évoquée précédemment le faisait en cas de création de kots d'étudiants<sup>21</sup>, ou doit-on considérer le tout comme le maintien d'une seule unité de logement ?

<sup>17</sup> Doc., Parl. w., sess. 2001-2002, n° 309, p. 37.

<sup>18</sup> Mons, 7 février 2024, 2023/OP/8.

<sup>19</sup> Art. R.IV.4.1, al. 2, CoDT.

<sup>20</sup> Mons, 7 février 2024, 2023/OP/8.

<sup>21</sup> Voy. *supra*, n° 10.

Le Conseil d'État estime que le projet qui prévoit l'aménagement d'un seul logement destiné à être loué en colocation dans un immeuble qui comporte déjà un logement n'a pas pour objet de « créer un nouveau logement dans une construction existante »<sup>22</sup>. Il fut également jugé qu'« une maison unifamiliale n'est pas réservée à des personnes apparentées. Les modes de vie contemporains créent des familles constituées de personnes non apparentées. La maison unifamiliale est donc destinée à accueillir des personnes qui vivent ensemble, comme en famille apparentée, dans le même logement. Partant, 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. La colocation ainsi conçue ne crée pas de nouveau logement »<sup>23</sup>.

## 2. La Région bruxelloise

15. La Région bruxelloise n'ayant pas instauré de mécanisme de présomption de conformité, il convient de remonter plus avant dans le temps, sous réserve de ce qui sera exposé à propos de la prescription des infractions dans le chapitre consacré à ce sujet.

### *a) Avant le 22 avril 1962, date d'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962*

16. Les travaux de transformation intérieurs n'étaient pas soumis à permis de bâtir en vertu de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation, puisque celui-ci ne soumettait à permis que le fait de « construire, démolir ou reconstruire » ainsi que le fait de déboiser ou modifier sensiblement le relief du sol par des travaux de déblai ou de remblai<sup>24</sup>.

Le terme « construire » était interprété comme « tout assemblage de matériaux destinés à édifier un travail de bâtisse attaché ou relié au sol »<sup>25</sup>. Les travaux de transformation n'étaient considérés comme constructifs que lorsqu'ils étaient considérés comme travaux « confortatifs », à savoir des

<sup>22</sup> C.E., 28 avril 2016, n° 234.582, *Ville de Liège*.

<sup>23</sup> C.E., 20 avril 2017, n° 237.973, *Ville d'Ottignies*.

<sup>24</sup> Art. 18 de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation. J. de Suray enseigne, à cet égard, qu'entre le 14 janvier 1941 et le 21 avril 1962, deux types d'autorisations étaient requis préalablement à l'exécution de travaux de *construction, démolition ou de reconstruction* :

- une autorisation émanant du collège des bourgmestres et échevins, en vertu de l'article 90, § 8, de la loi communale ;

- une autorisation du ministre des Travaux public, en vertu de l'arrêté du 12 septembre 1940, puis de l'article 18 de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 (J. DE SURAY, *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1974, p. 267, n° 315).

<sup>25</sup> Cass., 17 janvier 1955, *Pas.*, 1955, I, p. 510.

travaux qui ont pour effet « de prolonger la durée d'un bâtiment au-delà de son terme », telles les reprises en sous-œuvre, la pose de tirants, etc.<sup>26</sup>. Il n'est donc pas évident que le terme « construire » visait des travaux de transformation intérieurs ne nécessitant pas de travaux confortatifs.

En tout état de cause, l'infraction de « maintien de travaux irréguliers » n'a été instaurée que par l'article 64 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. De telles infractions seraient dès lors prescrites de sorte que les éventuelles irrégularités entachant ces ouvrages ne peuvent plus faire l'objet de poursuites et peuvent être maintenues. Le lecteur est renvoyé, à ce sujet au chapitre réservé au sort des actes et travaux bénéficiant de la prescription pénale.

### ***b) Dès le 22 avril 1962***

17. La loi du 29 mars 1962 organique de la planification et de l'urbanisme, entrée en vigueur le 22 avril 1962, imposait un permis de bâtir notamment pour le fait « d'apporter des transformations à un bâtiment existant », ce qui comprend les travaux de *transformation intérieurs*, à l'instar de ce que prévoient les actuels Codes bruxellois et wallon.

L'arrêté royal du 16 décembre 1971 n'exonérait d'ailleurs aucuns travaux de transformation intérieurs de permis de bâtir, puisque de tels travaux étaient tout au plus exonérés de l'avis du fonctionnaire délégué<sup>27</sup>. La réalisation, sans permis de bâtir, de tels travaux de transformation, était pénalement sanctionnée, de même que le maintien de tels travaux<sup>28</sup>.

La liste des actes et travaux de minime importance exonérés de permis de bâtir ou de permis d'urbanisme a cependant sensiblement évolué depuis la régionalisation de la matière.

### ***c) Entre le 1<sup>er</sup> juillet 1992 et le 9 février 1996 : exonération sous condition des travaux de transformation intérieurs***

18. L'arrêté du gouvernement bruxellois du 29 juin 1992, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1992, a exonéré de permis d'urbanisme le placement d'équipements intérieurs sanitaires, électriques, de chauffage, d'isolation ou de ventilation. Il a également exonéré les travaux de transformation intérieurs, les seules restrictions étant que la stabilité de l'immeuble ne soit pas mise en danger et que les travaux de transformation intérieurs ou les travaux d'aménagement de locaux n'impliquent la solution d'aucun problème de construction proprement dite,

<sup>26</sup> V. GENOT, *De la voirie publique par terre*, Bruxelles, Bruylant, 1964, p. 364, n° 281.

<sup>27</sup> Art. 3, 1°, de l'arrêté royal du 16 décembre 1971 déterminant les actes et travaux exonérés ou de l'intervention d'un architecte, ou du permis de bâtir ou de l'avis conforme du fonctionnaire délégué.

<sup>28</sup> Art. 64 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme *M.B.*, 12 avril 1962, entrée en vigueur le 22 avril 1962.

ni le changement de l'affectation, ni la modification du volume construit, ni la modification de l'aspect architectural du bâtiment<sup>29</sup>.

Ces différents travaux ne sont toutefois exonérés de permis d'urbanisme que pour autant qu'ils aient été établis en conformité avec la législation en vigueur à l'époque, dont les règlements de bâtisse et d'urbanisme, les plans d'affectation du sol et les permis de lotir<sup>30</sup>.

Cette dernière condition est importante, puisque notamment les Titres V et VI du règlement général sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise approuvés par arrêté royal du 9 mars 1976 et du 17 juillet 1975 imposaient des normes minimales de hauteur sous plafond et d'éclairage des locaux d'habitation et de séjour : les travaux de transformation intérieurs qui ne respectent pas ces normes ou qui ont pour effet de rendre habitables des locaux qui ne respectent pas ces normes ne sont dès lors pas exonérés de permis d'urbanisme.

En tout état de cause, les exonérations de permis d'urbanisme ne valent que si l'immeuble n'est pas classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde, ni en cours de classement ou d'inscription<sup>31</sup>.

Les travaux de transformation intérieurs légalement acquis sans permis d'urbanisme avant le 9 février 1996 dans le respect des conditions précitées peuvent donc, en principe, être maintenus.

#### **d) Entre le 9 février 1996 et le 7 juillet 2003**

##### *i. Les transformations emportant une modification du nombre ou de la répartition des logements*

19. L'arrêté du gouvernement du 11 janvier 1996, qui est entré en vigueur le 9 février 1996 et qui a succédé à l'arrêté du gouvernement bruxellois du 29 juin 1992, a introduit une condition *supplémentaire* pour que les travaux de transformation intérieurs (autres que le « placement d'équipements intérieurs sanitaires, électriques, de chauffage, d'isolation ou de ventilation ») puissent être exonérés de permis d'urbanisme : les travaux de transformation intérieurs ne sont exonérés de permis que pour autant également qu'« ils ne

<sup>29</sup> Art. 1, 3°, de l'arr. gouv. Brux., 29 juin 1992, déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme.

<sup>30</sup> Il est facile de vérifier si l'immeuble fait l'objet d'une mesure de protection et si sa destination correspond à celle prévue par les plans d'aménagement, puisque les renseignements urbanistiques reprennent ces renseignements. En revanche, il est bien plus difficile de vérifier si les travaux entrepris sont conformes aux règlements d'urbanisme et aux règles de construction prévues par les plans d'affectation du sol et les permis de lotir : une telle vérification présupposerait au minimum de disposer des plans « *as build* ».

<sup>31</sup> Cette précision découle de l'article 98, § 2, CoBAT tel que modifié par ordonnance du 18 juillet 2002. Avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, l'exonération de permis d'urbanisme n'emportait pas exonération du permis patrimoine. Dès lors, à défaut de disposer de permis patrimoine, de tels travaux demeurent irréguliers.

modifient pas le nombre ou la répartition des logements lorsqu'il s'agit d'un immeuble d'habitation »<sup>32</sup>.

C'est donc en vertu d'une lecture *a contrario* de l'arrêté du gouvernement du 11 janvier 1996 qu'il est conclu à la nécessité d'un permis d'urbanisme en cas de *modification du nombre ou de la répartition des logements*, pour autant bien entendu que cette modification s'accompagne d'actes et travaux de transformation intérieurs.

Ainsi, la transformation d'une maison unifamiliale en appartements nécessite, depuis l'entrée en vigueur de cet arrêté le 9 février 1996, un permis puisqu'elle implique une modification du nombre des logements<sup>33</sup>.

En revanche, en l'absence de travaux de transformation, aucun permis d'urbanisme n'est requis, sous la réserve exprimée *infra* au point 31. Ainsi, l'occupation de l'intégralité d'un immeuble à appartements multiples par une seule famille n'est pas soumise à permis d'urbanisme, si elle ne s'accompagne pas de travaux. Il en va de même lorsque cet immeuble à appartements sera, par la suite, à nouveau loué ou cédé séparément.

De même, les modifications du nombre de logements effectuées avant le 9 février 1996 et qui résultent de travaux de transformation intérieurs exonérés de permis d'urbanisme en vertu de l'arrêté du gouvernement du 29 juin 1992 peuvent être maintenues puisqu'à l'époque où elles ont été réalisées elles n'étaient pas soumises à permis d'urbanisme.

Ce raisonnement a été avalisé de façon implicite mais certaine par le tribunal de première instance de Bruxelles et, sur recours, par la cour d'appel de Bruxelles. Un prévenu avait acquis fin 1993 une maison unifamiliale dont il était établi qu'elle était divisée en quatre unités de logement bien avant le 9 février 1996 : le tribunal et, sur appel, la Cour refuseront de faire droit à la demande du fonctionnaire délégué et du collègue échevinal exigeant le rétablissement de l'immeuble en maison unifamiliale, puisque la division de l'immeuble en quatre unités de logement a été acquise légalement à une époque où une telle division n'était pas soumise à permis<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Arr. gouv. Brux., 12 juin 2003, déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, art. 5, 1°, *M.B.*, 7 juillet 2003.

<sup>33</sup> V. LETELLIER, *Permis de lotir, d'urbanisme et d'environnement*, coll. Les dossiers du journal des tribunaux, n° 42, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 22.

<sup>34</sup> Trib. Brux. (58° ch), 11 mai 2006, n° notice 66.97.12068-01, inédit ; Brux. (14° ch., 4 juin 2008, n° notice 66.97.12068-01, inédit) ; le prévenu sera néanmoins condamné au rétablissement des lieux en quatre unités de logement : en effet, les deux unités de logement supplémentaires créées par le prévenu en 1994 nécessitaient un permis au moment où elles ont été réalisées, puisque les actes et travaux entrepris revenaient à établir deux unités de logement ne répondant pas aux normes minimales d'habitabilité fixée par le règlement général sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise. En outre, le prévenu avait modifié le volume de l'immeuble, dont le fonctionnaire délégué et le collègue échevinal admettront cependant le maintien dans le cadre d'une nouvelle demande de remise en état imposant uniquement des travaux de transformation intérieurs visant à rétablir quatre unités de logement.

*ii. Les transformations emportant une modification de l'utilisation ou de la destination de l'immeuble*

20. L'arrêté du gouvernement du 11 janvier 1996 a introduit une seconde condition supplémentaire pour que les travaux de transformation intérieurs (autres que le « placement d'équipements intérieurs sanitaires, électriques, de chauffage, d'isolation ou de ventilation ») puissent être exonérés de permis d'urbanisme : ils ne peuvent également pas impliquer « la modification de l'utilisation ou de la destination » de l'immeuble.

Cette condition supplémentaire se comprend dans le contexte de l'époque, puisque le législateur soumettait à permis d'urbanisme aussi bien le changement de destination que les changements d'utilisation. Elle restait source d'insécurité juridique, puisque la notion de « changement d'utilisation » a une portée incertaine, sans compter qu'il existe une controverse quant à la question de savoir si la modification du nombre de logements constitue un changement d'utilisation<sup>35</sup>. C'est pour cette raison que, comme nous le verrons, cette condition a été modifiée plus récemment, par l'arrêté du gouvernement du 13 novembre 2008<sup>36</sup>.

*e) Entre le 7 juillet 2003 et le 2 décembre 2008*

21. Les conditions d'exonérations précitées sont demeurées pratiquement inchangées dans l'arrêté du gouvernement du 12 juin 2003 qui a succédé à l'arrêté du gouvernement du 11 janvier 1996, à l'exception de deux points importants.

*i. Les transformations emportant une modification du nombre de chambres dans un établissement hôtelier*

22. Les travaux de transformation intérieurs ne sont plus exonérés de permis d'urbanisme, non seulement « lorsqu'ils ne modifient pas le nombre ou la répartition des logements lorsqu'il s'agit d'un immeuble d'habitation », mais également lorsqu'ils modifient « le nombre de chambres lorsqu'il s'agit d'un établissement hôtelier ».

*ii. Le placement d'équipements intérieurs sanitaires, électriques, de chauffage, d'isolation ou de ventilation*

23. La seconde différence est qu'avant l'arrêté du gouvernement du 12 juin 2003, le « placement d'équipements intérieurs sanitaires, électriques, de chauffage, d'isolation ou de ventilation » était toujours exonéré de permis d'urbanisme, pour autant qu'il n'implique pas de dérogation à la législation existante<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Voy. *infra*, n° 31.

<sup>36</sup> Voy. *infra*, n°s 24 et s.

<sup>37</sup> Arr. gouv. Brux., 11 janvier 1996, déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, art. 2, 2°.

En vertu de l'arrêté du gouvernement du 12 juin 2003, de tels travaux ne sont exonérés de permis que pour autant également « qu'ils ne modifient pas le nombre ou la répartition des logements lorsqu'il s'agit d'un immeuble d'habitation, ou le nombre de chambres lorsqu'il s'agit d'un établissement hôtelier, et n'entraînent ni la modification du volume construit, ni la modification de l'aspect architectural du bâtiment ».

Comme nous le verrons, cette condition d'exonération supplémentaire sera supprimée par l'arrêté du gouvernement du 13 novembre 2008<sup>38</sup>.

#### *f) Depuis le 2 décembre 2008 au 1<sup>er</sup> janvier 2010*

24. L'arrêté du gouvernement bruxellois du 13 novembre 2008, entré en vigueur le 2 décembre 2008, a assoupli les conditions d'exonération sur deux aspects.

##### *i. Les travaux de transformation intérieurs impliquant un changement d'utilisation ou de destination*

25. Ces travaux de transformation intérieurs, pour autant qu'ils respectent les autres conditions d'exonération précisées ci-dessus, demeurent exonérés de permis d'urbanisme, pour autant qu'ils « ne s'accompagnent pas d'un changement d'utilisation soumis à permis ou d'un changement de destination autre que ceux dispensés de permis »<sup>39</sup>.

Il en résulte que tous les travaux de transformation intérieurs répondant aux autres conditions d'exonération et induisant un changement d'utilisation non soumis à permis ou un changement de destination dispensé de permis sont exonérés de permis. Lorsque de tels travaux ont été effectués avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 13 novembre 2008, ils peuvent être maintenus pour l'avenir du fait de ce nouvel assouplissement.

##### *ii. Le placement d'équipements intérieurs sanitaires, électriques, de chauffage, d'isolation ou de ventilation*

26. Ces travaux sont à nouveau exonérés de permis, même lorsqu'ils sont liés à une modification du nombre d'unité de logement, la seule condition étant qu'ils n'impliquent pas une dérogation à un plan d'affectation du sol, à un règlement d'urbanisme ou à un permis de lotir, ni la modification du volume construit, ni la modification de l'aspect architectural du bâtiment.

Il en résulte également que tous les travaux de placement d'équipements intérieurs sanitaires, électriques, de chauffage, d'isolation ou de ventilation effectués avant l'entrée en vigueur de cet arrêté dans le respect de ces conditions sont maintenus pour l'avenir du fait de ce nouvel assouplissement.

<sup>38</sup> Voy. *infra*, n° 24.

<sup>39</sup> Arr. gov. Brux., 13 novembre 2008, déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, art. 9.

**g) Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 à nos jours et évolutions  
jurisprudentielles face au phénomène de la colocation**

27. Par ordonnance du 14 mai 2009, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le législateur a désormais directement soumis à permis d'urbanisme le fait de « modifier le nombre de logements dans une construction existante », <sup>40</sup> que cette modification ait ou non impliqué de travaux de transformation intérieurs.

À la différence du texte wallon qui ne vise que la « création » d'un nouveau logement dans un immeuble existant, le législateur bruxellois vise « la modification du nombre de logements » dans une construction, ce qui vise aussi bien la création de nouveaux logements que la diminution du nombre de logements.

L'exposé des motifs de la réforme ne semblait avoir à l'esprit qu'une augmentation du nombre de logements <sup>41</sup>. Les critiques formulées lors des discussions en Commission et tendant à clarifier le texte en ce sens ont été rejetées <sup>42</sup>, de sorte qu'en présence d'un texte clair, il ne fait guère de doute qu'une diminution du nombre de logements est soumise à permis préalable.

28. On regrettera que la notion de « logement » ne soit pas autrement précisée par le législateur. L'exposé des motifs est d'une relative indigence à cet égard puisqu'il y est seulement indiqué que cette notion doit « s'entendre dans le sens le plus large » <sup>43</sup>. Lors des discussions en Commission, les intervenants se réfèrent à plusieurs reprises au nombre de « ménages » dans une maison <sup>44</sup>.

La pratique administrative des autorités communales suivie jusqu'alors était généralement d'appréhender le logement d'un point de vue fonctionnel : le nombre de cuisines/salles de séjour couplé au nombre de salles d'eau permet de se faire une idée du nombre d'unités fonctionnellement indépendantes susceptibles d'être comptabilisées comme logement. Cette approche est par la suite corroborée par le nombre de personnes inscrites au service de la population, soit comme formant un seul ménage (ce qui se déduit notamment des noms et des dates communes d'entrée et de sortie...), soit étage par étage, lorsque la division de l'immeuble correspond à des étages.

29. Cette approche a été suivie en un premier temps notamment en cas de transformation d'une maison unifamiliale pour y établir du co-living. Dans un arrêt du 17 décembre 2021, la cour d'appel, saisie comme en référé d'une

<sup>40</sup> Art. 98, § 1<sup>er</sup>, 12°, CoBAT.

<sup>41</sup> *Doc.*, Parl. Brux., sess. 2008-2009, n° A-527/1, p. 24 : « Dans l'état actuel, aucune disposition du CoBAT n'impose expressément l'obtention d'un permis d'urbanisme préalablement à la division d'un immeuble de logements en un nombre plus important de logements ».

<sup>42</sup> *Doc.*, Parl. Brux., sess. 2008-2009, n° A-527/2, p. 119.

<sup>43</sup> *Doc.*, Parl. Brux., sess. 2008-2009, n° A-527/1, p. 24.

<sup>44</sup> *Doc.*, Parl. Brux., sess. 2008-2009, n° A-527/2, pp. 117 et 118.

demande tendant à l'annulation d'un ordre de cessation communal, par une société de co-living admet que « les projets de coliving conçus par la sa Co-Homing sont fort éloignés de la situation dans laquelle des personnes vivent ensemble dans l'immeuble en se partageant le loyer et en l'utilisant comme le font les membres d'une même famille. Les contrats de location ne sont en effet pas interdépendants, chacun dispose d'une salle d'eau privative et d'un meuble privatif dans la cuisine et l'immeuble ne pourrait plus être utilisé comme maison unifamiliale sans que de nouveaux travaux soient réalisés.

Ceci étant, ces seules circonstances ne suffisent pas à conclure avec certitude que le projet litigieux entraîne la création de nouveaux logements au sens du CoBAT, compte tenu notamment du fait qu'il existe [...] une seule sonnette, une seule boîte aux lettres, une seule cuisine, un seul salon, un seul espace de buanderie, etc. [...]

S'il ne peut être considéré que l'article 98, § 1<sup>er</sup>, 12°, du CoBAT est intrinsèquement ambigu, dès lors que son application ne pose pas de problème dans la majorité des cas (création de nouveaux appartements dans un immeuble par exemple), force est de constater que dans le cas soumis à la cour, il demeure une incertitude qui est incompatible avec la prévisibilité requise pour qu'une infraction soit considérée comme étant établie, [...] de sorte que la commune d'Ixelles ne pouvait donner l'ordre de cessation des travaux sur cette base »<sup>45</sup>.

30. La jurisprudence a toutefois connu certaines évolutions pour contrer notamment les colocations fictives où les personnes cohabitant ensemble dans une maison unifamiliale n'entretiennent entre eux aucun rapport juridique.

Ainsi, dans un arrêt du 4 octobre 2023<sup>46</sup>, la Cour de cassation a entendu appréhender la notion d'unité de logement, en excluant de cette notion, les colocations fictives.

Dans ce cas d'espèce, une maison unifamiliale avait été transformée en quinze kots d'étudiants qui partageaient en sous-sol une cuisine, une salle à manger et un salon communs, tandis que chaque étage comportait une toilette et une salle d'eau.

Le propriétaire fut condamné par la cour d'appel au motif qu'il s'agissait en réalité d'une division du logement en quinze kots d'étudiant nécessitant permis. Cet arrêt fut validé par la Cour de cassation en ces termes :

« En vertu de l'article 98, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 12°, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, dans sa version applicable au moment des faits, nul ne peut, sans un permis préalable, modifier le nombre de logements dans une construction existante. Le juge apprécie souverainement en fait si une construction comporte une ou plusieurs unités de logement.

<sup>45</sup> Bruxelles (référés), 2<sup>e</sup> ch., 17 décembre 2021 (2021/KR/31).

<sup>46</sup> Cass., 4 octobre 2023, *Hillegeort et Peiffer*.

À défaut de définition spécifique, la notion de logement doit s'entendre, quant à l'incrimination, dans son sens usuel. En l'espèce, les juges d'appel ont relevé les éléments suivants :

- au niveau de la situation en droit pour la commune, l'immeuble est destiné au logement et utilisé comme une habitation unifamiliale ;
- la commune a refusé, le 9 mars 2010, la transformation de cette maison en quatre appartements ;
- lors de la visite de l'immeuble, le 26 février 2013, il a été constaté que la maison unifamiliale avait été divisée en quinze kots pour étudiants, soit trois au rez-de-chaussée, un à l'entresol, trois au premier étage, trois au deuxième étage, trois au troisième étage et deux au grenier, qu'une cuisine, un salon et une salle à manger se trouvaient au sous-sol et que chaque étage comportait des toilettes et une salle d'eau ;
- le demandeur a produit le 20 décembre 2016 une copie d'un bail dit de colocation, aux termes duquel quinze locataires sont énumérés et identifiés ; d'une manière contradictoire, il y est mentionné, d'une part, que les colocataires sont, de manière solidaire et indivisible, responsables des obligations du contrat et, d'autre part, que chaque locataire est responsable de sa seule part de loyer et des charges ;
- le demandeur signe le bail, comme caution solidaire et indivisible pour les locataires à concurrence de tout montant dû en exécution du contrat, cette clause ayant, suivant le demandeur, pour objectif de rassurer ces locataires sur la circonstance qu'il s'engageait à ce que, nonobstant les termes du contrat, aucun locataire ne doive assumer le défaut de paiement de la quote-part d'un autre.

Pour considérer que la thèse de la colocation avancée par les demandeurs ne correspondait pas à la réalité, les juges d'appel ont considéré que :

- les prétendus colocataires ne se partagent pas entre eux les espaces, chacun occupant un logement propre qu'il a personnellement choisi ;
- le contrat comprend une répartition individuelle des loyers et des charges pour chaque prétendu colocataire, en fonction de chaque logement occupé ;
- s'il est indiqué que les prétendus colocataires sont indivisiblement responsables des obligations du contrat, chacun connaît sa part du loyer et des charges et est seul responsable du paiement ; il n'existe aucune solidarité entre les locataires ;
- la circonstance que des locataires sont amenés à utiliser des lieux en commun ne crée pas nécessairement une colocation au sens légal du terme ».

La Cour de cassation de conclure que les juges d'appel ont pu ainsi légalement décider que la transformation que les prévenus ont opérée de leur

immeuble en chambres meublées ou kots pour étudiants constitue une modification du nombre de logements dans les lieux, laquelle est soumise à la délivrance d'un permis d'urbanisme préalable.

Il y a là une véritable évolution, puisque la notion de « logement » n'est pas examinée uniquement au sens fonctionnel du terme (présence de locaux communs tels que cuisine, salle à manger, séjour), mais également en ayant regard à la nature des rapports juridiques qu'entretiennent les colocataires vis-à-vis du bailleur (existence d'une solidarité en ce qui concerne le paiement des loyers et charges).

En faisant une lecture *a contrario* de l'arrêt, les baux respectant les règles de colocation ne devraient a priori pas encourir le risque d'être qualifiés comme emportant une division du nombre de logement, nécessitant un permis préalable. Il ne tombe cependant pas sous le sens que le respect strict des règles de colocation soit indispensable à cet effet ; il s'agit en effet de deux législations distinctes, appréhendant des enjeux distincts.

#### ***h) Quand la division peut induire un changement d'utilisation soumis à permis : évolutions réglementaires pour les chambres d'étudiants et le coliving***

**31.** Certaines autorités administratives estiment que la modification du nombre d'unités de logement constitue un changement d'utilisation, à défaut de précision en ce sens dans le précédent permis d'urbanisme, ou un changement de destination, lorsque le nombre d'unités de logement est précisé dans le précédent permis d'urbanisme.

Il est vrai que les travaux préparatoires de l'ordonnance révèlent une déclaration du ministre de l'époque indiquant que la disposition soumettant à permis les « changements d'utilisation » avait notamment pour objet de soumettre à permis « la transformation d'un logement unifamilial en kots d'étudiants »<sup>47</sup>. Une décision judiciaire semble avoir avalisé ce raisonnement : « au sens de l'article 84, 5°, précité, la transformation d'une maison unifamiliale en kots d'étudiants, ou en chambres meublées, constitue une modification de l'utilisation d'un bien nécessitant un permis préalable »<sup>48</sup>.

Il est vrai également que la modification d'un logement unifamilial pour y établir des kots d'étudiant révèle un usage d'une autre nature, fut-ce en raison du caractère non permanent de la résidence.

En revanche, il ne tombe pas sous le coup de l'évidence qu'une modification du nombre d'unités de logement au sein d'un immeuble d'habitation induise un changement d'utilisation ou de destination, à tout le moins, en l'absence de précision dans le précédent permis. En réalité, l'immeuble reste utilisé à usage d'habitation, seul le nombre d'unités de logement diffère.

<sup>47</sup> Doc. CRBC compte rendu intégral, n° 2, séance plénière du vendredi 25 février 1994, p. 510.

<sup>48</sup> Trib. Brux., 3 juin 1999, 99/403/C.

À l'époque, la modification du nombre d'unités de logement ne semblait d'ailleurs pas devoir être assimilée à un changement de destination ou d'utilisation. Ainsi, l'arrêté du gouvernement du 11 janvier 1996 différenciait clairement ces deux cas de figure : il dispensait les travaux de transformation intérieurs pour autant qu'ils n'impliquent « ni la modification de l'utilisation ou de la destination ou, lorsqu'il s'agit d'un immeuble d'habitation, du nombre de logements ».

Il n'est pas certain que le principe de prévisibilité des incriminations pénales s'accommode de l'assimilation de la modification du nombre d'unités de logements à un changement d'utilisation ou de destination, d'autant qu'il n'est pas établi que cette interprétation prévalait à l'époque considérée. En réalité, l'adoption de l'arrêté du gouvernement du 11 janvier 1996 témoigne du souci politique d'appréhender le phénomène de la division des logements qui n'était précédemment pas appréhendé par les autorités administratives sur base des textes à l'origine de la controverse examinée.

Il est évident que la controverse a une incidence directe sur la façon de traiter les divisions d'immeubles d'habitation.

En particulier, à supposer qu'une modification du nombre d'unités de logement puisse être considérée comme une modification d'utilisation soumise à permis d'urbanisme, il y a lieu d'observer que l'exigence d'un permis d'urbanisme en ce sens n'a été introduite que par ordonnance du 23 novembre 1993<sup>49</sup>.

Dès lors, en tout état de cause, les divisions de logement résultant de travaux de transformation intérieurs exécutés avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance et exonérés de permis d'urbanisme en vertu de l'arrêté du gouvernement du 29 juin 1992<sup>50</sup> peuvent être considérées comme régulièrement acquises, puisqu'à cette époque, aucun permis d'urbanisme préalable n'était requis pour changement d'utilisation.

**31bis.** Ceci étant dit, conformément à l'article 98, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> du CoBAT, seuls les changements d'utilisation figurant sur une liste arrêtée par le Gouvernement sont soumis à permis d'urbanisme.

En effet, cette disposition soumet à permis d'urbanisme préalable le fait de modifier l'utilisation de tout ou partie d'un bien bâti ou non bâti « dans les hypothèses listées par le Gouvernement ».

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a exercé cette habilitation, pour la première fois, en adoptant l'arrêté du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme.

Or, le changement d'utilisation d'un logement – tels que la modification d'une maison unifamiliale en un logement collectif ou en appartements multiples ou encore pour y établir des kots d'étudiants – n'était pas repris dans la liste des changements d'utilisation établie par le Gouvernement.

<sup>49</sup> Voy. *infra*, n° 39

<sup>50</sup> Voy. *supra*, n°s 18 et s.

Il en résulte que si l'ordonnance du 23 novembre 1993 soumettait à permis d'urbanisme tous changements d'utilisation quels qu'ils soient sans énumération exhaustive, le principe d'application rétroactive de la loi pénale la plus favorable interdit d'appréhender toute modification du nombre d'unités de logement au sein d'un immeuble d'habitation en tant que changement d'utilisation infractionnel.

En d'autres termes, les changements d'utilisation d'un logement ou les modifications du nombre d'unités de logement dans une construction existante qui seraient postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 novembre 1993 ne peuvent en aucun cas être tenus pour irréguliers sous le prisme du changement d'utilisation compte tenu de la liste établie par le Gouvernement dans l'arrêté du 12 décembre 2002 et ce, en vertu du principe d'applicabilité de la loi pénale la plus douce.

Notons à ce sujet que le Vade-Mecum « Instruction administrative et judiciaire des infractions urbanistiques » édité par la Région de Bruxelles-Capitale en novembre 2013 comporte donc une information dont le fondement juridique est erroné.

Ainsi, la Région y expose qu'il convient de prendre en compte la date du 1<sup>er</sup> décembre 1993 « comme point de départ pour fixer la nécessité d'un permis d'urbanisme pour modifier le nombre d'unités de logements dans un immeuble ». Pour ce faire, elle se fonde notamment sur un arrêt du Conseil d'État (C.E., n°223.669 du 31 mai 2013, *s.a. Rebetonim*) qui, selon ledit Vade-Mecum, indiquerait que « l'ordonnance du 23 novembre 1993, précisée par la suite par son arrêté du 11 janvier 1996, soumet à permis d'urbanisme la division d'un logement en deux ou plusieurs logements puisque celle-ci constitue un changement d'utilisation que l'ordonnance soumet en tant que tel à permis d'urbanisme ».

Or, dans le cas soumis au Conseil d'État, la division d'un logement existant en deux unités distinctes s'était accompagnée de travaux de transformations – soit la couverture d'une cour et la rehausse d'un mur mitoyen – impliquant la modification du volume construit et de l'aspect architectural du bâtiment. Aussi, le Conseil d'État a jugé qu'« en l'espèce, il est constant que les travaux de couverture de la cour intérieure et de rehausse du mur mitoyen nécessitaient un permis d'urbanisme ; que ces travaux extérieurs avaient pour but l'aménagement d'une cuisine permettant d'agrandir la surface de logement et, ainsi, de diviser le logement préexistant en deux petits duplex ; que le volume précédemment occupé par la cour était donc désormais construit et utilisé comme cuisine ; que l'opération constituait dès lors une modification de l'utilisation d'une partie du bien, requérant des travaux de transformation à la fois extérieurs et intérieurs, et impliquant une modification du volume construit et de l'aspect architectural du bâtiment ; que la requérante cherche vainement à dissocier les travaux extérieurs et les travaux d'aménagement intérieur, et ne produit aucun élément qui pourrait laisser supposer que l'immeuble aurait d'abord été agrandi à une fin inconnue pour être ensuite réaménagé de

l'intérieur au moment de la division du logement en deux unités ; que l'opération dans son ensemble nécessitait un permis d'urbanisme ; que le moyen n'est pas fondé ». Quant au considérant reproduit dans le Vade-Mecum régional, il constitue, en réalité, un extrait de la décision attaquée dans le cadre du recours porté devant la Haute juridiction administrative.

En conclusion, la date de référence à partir de laquelle il doit être considéré que des actes et travaux ayant pour objet de diviser un logement en plusieurs unités sont soumis, en tant que tels, à permis d'urbanisme n'est pas celle du 1<sup>er</sup> décembre 1993 mais bien celle du 9 février 1996.

### **C. La destination existante de fait ne correspond pas au dernier permis d'urbanisme délivré ou ne correspond pas aux plans d'aménagement ou permis de lotir**

**32.** En Régions wallonne et bruxelloise, même lorsque celle-ci n'est accompagnée d'aucuns autres actes et travaux, la modification de l'affectation, de la destination ou de l'utilisation d'un bien est soumise à permis d'urbanisme, dans un certain nombre d'hypothèses.

Lorsque la destination existante du bien ou celle indiquée dans l'acte ne correspond pas à celle mentionnée dans le dernier permis d'urbanisme délivré, la plus grande prudence s'impose, puisqu'il est possible que la situation soit irrégulière, avec comme conséquence que l'acquéreur acquiert un bien en vue d'une destination qu'il ne pourra pas maintenir.

La même prudence s'impose, en l'absence de permis autorisant expressément l'affectation, la destination ou l'utilisation existante de l'immeuble, en particulier, lorsqu'il résulte des renseignements urbanistiques ou certificat d'urbanisme n° 1 que la destination de l'immeuble ne cadre pas avec les prescriptions des plans particuliers d'aménagement et des permis de lotir dont la violation était alors pénalement sanctionnée.

**32bis.** En revanche, le Gouvernement a adopté le 15 mai 2024 un nouvel arrêté fixant la liste des changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme<sup>51</sup>.

Or, précisément, parmi les changements d'utilisation soumis à permis, figure le changement d'utilisation d'un logement pour y créer ou supprimer :

- 1° un logement étudiant (à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2024) ;
- 2° un logement coliving (dont l'entrée en vigueur dépendra de la mise en œuvre et de l'entrée en vigueur « d'un système d'agrément coliving tel qu'adopté par ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale »).

Aussi, dès que ce texte sera entré en vigueur, un permis sera requis pour créer ou supprimer un logement étudiant ou un logement coliving et ce, indépendamment de l'existence avérée ou non d'une division de logement.

<sup>51</sup> M.B., 21 juin 2024.

**33.** En l'absence de permis d'urbanisme autorisant expressément l'affectation, la destination ou l'utilisation existante de l'immeuble, la situation ne pourra être considérée comme régulièrement acquise sans permis, que si le changement d'affectation, de destination ou d'utilisation opéré l'a été :

- à une époque où aucun permis d'urbanisme n'était requis à cette fin ;
- à une époque où les plans particuliers d'aménagement ou les éventuels permis de lotir applicables dont la violation était pénalement sanctionnée, permettaient encore un tel changement.

En effet, les changements d'utilisation ou de destination opérés régulièrement sans permis d'urbanisme à une époque où aucun permis d'urbanisme n'était requis et en conformité avec les prescriptions des plans particuliers d'aménagement et permis de lotir, peuvent être légalement maintenus, puisque l'exigence d'un permis pour réaliser certains actes et travaux n'a pas d'effet rétroactif susceptible de remettre en cause les situations préexistantes<sup>52</sup>.

Il en va de même, du reste, des changements d'utilisation ou de destination opérés irrégulièrement sans permis d'urbanisme, lorsque par la suite, de tels actes et travaux furent exonérés de permis d'urbanisme, en vertu du principe général d'application immédiate de la loi pénale la plus favorable.

Cette vérification n'est pas nécessairement aisée, puisque l'exigence d'un permis pour changement de destination a fait l'objet de nombreuses évolutions législatives et réglementaires, en particulier en Région bruxelloise.

Sans entrer dans le détail du contenu de toutes ces évolutions, le régime légal et réglementaire applicable dans le temps peut être résumé comme suit<sup>53</sup>.

### 1. Jusqu'au 15 février 1971

**34.** La loi du 29 mars 1962 et les lois et arrêtés qui l'ont précédée n'imposaient aucun permis d'urbanisme pour le changement de destination ou d'utilisation d'un immeuble bâti ou non bâti qui ne s'accompagne pas de travaux de transformation. De tels changements étaient donc admis sans permis d'urbanisme.

À l'époque, n'étaient érigés en infraction pénale que ceux qui « par l'exécution ou le maintien de travaux énumérés aux alinéas 1 et 2 de l'article 44 ou

<sup>52</sup> Cass. (1<sup>re</sup> ch.), 26 octobre 2000, *Res jur. imm.*, 2001, p. 161.

<sup>53</sup> Pour une analyse circonstanciée de cette question le lecteur est renvoyé aux articles de doctrine y réservés, voy. not. J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 429 à 442 ; F. MAUSSION, « La transformation et les changements d'affectation ou d'utilisation », in *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 77 à 103 ; D. MICHIELS, « Les modifications d'utilisation ou de destination dans l'ordonnance bruxelloise sur l'urbanisme : des anguilles notariées sous roche », *T. Not.*, 1998, doss., pp. 9 à 25 ; F. HAUMONT, « Les changements d'affectation soumis à permis d'urbanisme », *Rev. Comm.*, 1994, pp. 3 et s. ; A. DELFOSSE, *La poursuite des bureaux sauvages en Région bruxelloise*, Skyroom, journée d'études du 14 décembre 1994, pp. 10 et s. ; B. LOUVEAUX, « Implantation et location de bureaux dans la Région de Bruxelles-Capitale », *D.A./O.R.*, n° 35, pp. 19 et s.

des lotissements visés à l'article 56, contreviennent aux stipulations des plans particuliers d'aménagement [...] »<sup>54</sup>.

À premier examen, n'étaient donc pas érigés en infraction les changements de destination ou d'utilisation opérés en infraction avec les dispositions des plans particuliers d'aménagement, puisque de tels changements ne constituent ni des travaux énumérés aux alinéas 1 et 2 de l'article 44 de la loi, ni un lotissement.

De tels changements peuvent donc être considérés comme légalement acquis, nonobstant leur contrariété aux dispositions des plans particuliers d'aménagement.

## 2. Dès le 15 février 1971

35. La loi du 22 décembre 1970, entrée en vigueur le 15 février 1971, incrimine ceux qui « par l'exécution ou le maintien de travaux [...] ou de quelque manière que ce soit, enfreignent les prescriptions des plans particuliers d'aménagement, des dispositions des Titres II et III [...] »<sup>55</sup>, la jurisprudence<sup>56</sup> déduisant des dispositions de ces deux derniers titres que le permis de lotir a valeur réglementaire et la doctrine reconnaissant que la violation des conditions d'un permis de lotir constitue une infraction pénale<sup>57</sup>.

Partant, les changements de destination ou d'utilisation opérés sans permis ne peuvent être considérés comme légalement acquis que s'ils ont été effectués dans le respect des affectations prévues par les plans particuliers d'aménagement et les permis de lotir.

## 3. Région wallonne

36. La possibilité de soumettre à permis d'urbanisme des changements de destination a été insérée pour la première fois par décret du 23 août 1985. Le Conseil régional wallon a habilité l'Exécutif à établir la liste des modifications d'utilisation subordonnées à permis, moyennant la prise en compte des critères suivants :

- l'impact sur l'espace environnant ;
- la fonction principale du bâtiment ;
- les répercussions économiques et sociales.

La première liste des modifications d'utilisation subordonnées à permis a été adoptée par arrêté du gouvernement du 21 mai 1987, entré en vigueur

<sup>54</sup> Art. 64 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme *M.B.*, 12 avril 1962, entrée en vigueur le 22 avril 1962.

<sup>55</sup> Art. 64 de la loi du 29 mars 1962 précitée.

<sup>56</sup> Voy. not. C.E., 30 juin 1982, n° 22.393, *Dehove* ; Cass., 10 septembre 1986, *Pas.*, 1997, I, p. 29.

<sup>57</sup> F. HAUMONT, « Urbanisme », *Rép. not.*, t. XIV, liv. XIV, Bruxelles, Larcier, 1988, p. 454, n° 682.

le 31 juillet 1987<sup>58</sup> et n'a pas été substantiellement modifiée depuis lors. Le décret du 27 novembre 1997, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1998, maintient le principe de la liste établie par le gouvernement tout en supprimant le critère des répercussions économiques et sociales<sup>59</sup>.

La liste est désormais énumérée à l'article R.IV.4-1 du CoDT. Cette liste a été relativement peu modifiée sous trois réserves :

- le renvoi aux nouvelles zones d'affectation du plan de secteur sur lesquelles elle s'appuie ;
- l'utilisation en tant que chambre d'étudiant occupée à titre de kot, d'une ou plusieurs pièces existantes constitue une modification de destination de tout ou partie d'un bien est soumise à permis, sauf le cas particulier de la création d'une seule chambre occupée à titre de kot chez l'habitant<sup>60</sup> ;
- La possibilité d'exiger un permis pour changement de destination par la création dans une construction existante d'un hébergement touristique<sup>61</sup>.

Abstraction faite de ces évolutions, on conclura qu'avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 21 mai 1987, aucun permis de bâtir n'était exigé pour changement d'utilisation d'un bâtiment. Les changements d'utilisation antérieurs ont dès lors pu être légalement acquis, pour autant qu'ils aient été établis en conformité avec les éventuels plans particuliers d'aménagement et permis de lotir en vigueur à l'époque, dont la violation était alors pénalement réprimée.

Ceux qui violaient un tel plan particulier d'aménagement ou permis de lotir étaient infractionnels et le demeurent, selon nous, nonobstant le fait que les plans particuliers d'aménagements et permis de lotir sont devenus, sous l'emprise du CoDT des schémas d'orientation locaux ou des permis d'urbanisation dépourvus d'effets réglementaires, lorsque de tels changements de destination ont été repris, par la suite, dans la liste des changements de destination soumis à permis d'urbanisme : les propriétaires concernés ne pouvaient en effet se prévaloir d'une situation légalement acquise avant l'entrée en vigueur de l'exigence d'un permis d'urbanisme et y étaient dès lors soumis.

<sup>58</sup> Art. 195-6 CWATU inséré par arr. gouv. W. du 21 mai 1987 établissant en exécution de l'article 41, § 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la liste des modifications d'utilisation de bâtiments subordonnées au permis de bâtir, *M.B.*, 21 juillet 1987, p. 11.235.

<sup>59</sup> La section de législation du Conseil d'État ayant soulevé l'incompétence des Régions quant aux implantations commerciales (*Doc.*, Parl. w., sess. 1996-1997, n° 233/1, p. 73) cité dans. J. VAN YPERSELE et E. ORBAN DE XIVRY, « 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 les autres intervenants », in *Le droit de l'urbanisme et de l'environnement pour la pratique notariale*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 86.

<sup>60</sup> Art. D.IV.4, al. 3, et R.IV.4-1, CoDT ; on notera que la création de kots était précédemment considérée comme emportant la création d'un logement : voy. *supra*, n° 10.

<sup>61</sup> Art. DIV.4, 7<sup>o</sup>, CODT.

#### 4. Région bruxelloise

37. Les changements de destination et d'utilisation ont connu, en Région de Bruxelles-Capitale, d'importants développements, qui peuvent être résumées comme suit, sans revenir sur les controverses qui semblent à présent définitivement tranchées.<sup>62</sup>

##### *a) Entre le 1<sup>er</sup> juillet 1992 et le 1<sup>er</sup> décembre 1993*

38. L'article 84, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme – qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1992 – imposait pour la première fois un permis d'urbanisme 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 »<sup>63</sup>.

Si la réalisation de changements d'affectation sans permis d'urbanisme est érigée en infraction<sup>64</sup>, on notera également que la poursuite de ceux-ci est désormais expressément érigée en infraction<sup>65</sup>.

Les travaux de transformation intérieurs impliquant un changement d'affectation étaient également soumis à permis d'urbanisme, puisque l'arrêté du gouvernement du 29 juin 1992 n'exonérait de permis de tels travaux que pour autant qu'ils n'impliquent pas de « changement de l'affectation » de l'immeuble<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Pour mémoire, l'article 2, 2<sup>o</sup>, g, du Titre I du Règlement général sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise du 21 mars 1975 soumettait à permis « l'appropriation d'un ou plusieurs locaux ou encore d'un immeuble bâti en vue de donner une nouvelle affectation à ceux-ci ; la modification de la répartition intérieure des locaux d'une construction en vue de les affecter à un usage autre que celui de l'habitation ». Sa légalité avait été remise en question par plusieurs décisions judiciaires au motif qu'il ne relevait pas de l'objet d'un règlement de bâtisse de gérer la question des affectations. Le Conseil d'État semble avoir définitivement tranché la question dans le même sens dans son arrêt du 19 décembre 2018, n<sup>o</sup> 243.273, *Coppens et crts.*

<sup>63</sup> Cette disposition avait été interprétée par le président du tribunal de Bruxelles comme suit : « À 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 » (civ. Bruxelles (réf.), 5 février 1993, *J.L.M.B.*, 1993, p. 456). Il s'agissait, en l'espèce, de la transformation d'un snack-taverne-cabaret en lunapark, ces deux activités étant qualifiées de commerce au regard du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise.

<sup>64</sup> Art. 182, 1<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, devenu art. 300, 1<sup>o</sup>, CoBAT.

<sup>65</sup> Art. 181, 2<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, modifiée par art. 36 de l'ordonnance du 30 juillet 1992, devenu art. 300, 2<sup>o</sup>, CoBAT ; art. 181, 2<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme dans sa version originelle n'incriminait que le maintien de « travaux » sans permis d'urbanisme préalable.

<sup>66</sup> Arr. gouv. Brux., 29 juin 1992, déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, art. 1, 3<sup>o</sup>.

En revanche, le changement d'utilisation de fait d'un immeuble, pour autant que l'affectation au regard des plans d'affectation du sol soit maintenue, ne nécessitait pas de permis d'urbanisme<sup>67</sup>.

### *b) Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 1993 à nos jours*

**39.** Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 novembre 1993, un permis d'urbanisme s'impose :

- pour les changements de destination, à l'exclusion des changements de destination de minime importance exonérés de permis d'urbanisme ;
- pour les changements d'utilisation, étant entendu que ces derniers ne sont plus soumis à permis d'urbanisme depuis le 30 janvier 2003, sauf lorsqu'ils sont repris sur une liste arrêtée par le gouvernement.

#### *i. Les changements de destination*

**40.** Les changements de « destination » sont soumis à permis d'urbanisme, qu'ils s'accompagnent ou non de travaux de transformation. Cette règle est demeurée inchangée jusqu'à ce jour<sup>68</sup>.

Le Code bruxellois définissait la notion de destination en ces termes : « 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 le permis, l'affectation indiquée dans les plans (d'affectation du sol) »<sup>69</sup>.

L'ordonnance du 30 novembre 2017 définit cette notion désormais comme suit : « la fonction à laquelle le bien doit être employée d'après le permis de bâtir ou d'urbanisme y relatif. À défaut de permis ou d'informations à ce sujet dans le permis, la destination s'entend de l'affectation donnée au bien par les plans auxquels le titre II du Code confère une valeur réglementaire »<sup>70</sup>.

Cette nouvelle définition ne change pas, à notre estime, la façon d'identifier l'existence d'un changement de destination soumis à permis :

- il convient de voir si la fonction existante légalement acquise et la fonction projetée correspondent à celle prévue au permis d'urbanisme ou de bâtir ; dans la négative un permis est requis.
- en l'absence de permis ou de mention dans le permis, il convient de vérifier si la fonction existante légalement acquise et la fonction

<sup>67</sup> Voy. ég. sur cette question l'interpellation de M. ZENNER au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 juillet 1993 et la réponse de M. HOTYAT, Secrétaire d'État, Cons. Rég. Bruxelles-Capitale, Bulletin des interpellations, sess. ord. 1992-1993, p. 586.

<sup>68</sup> Art. 98, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, CoBAT.

<sup>69</sup> Art. 98, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, a et b, CoBAT ; pour un exposé détaillé de la notion de changement de destination et pour un historique complet des évolutions législatives en cette matière, voy. J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 430 à 439.

<sup>70</sup> Art. 98, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, CoBAT.

projetée reçoivent dans les plans d'affectation une même qualification ; dans la négative un permis est requis.

Doit être assimilée à l'hypothèse de l'absence de permis ou de mention dans le permis, celle où la fonction existante diffère du permis d'urbanisme, mais a été légalement acquise du fait qu'elle fut établie à une époque où aucun permis n'était requis pour ce faire. On le voit, dans les différents cas de figure envisagés, la difficulté est d'établir quelle est la fonction légalement acquise dans le bien, ce qui nécessite de reconstituer la chronologie de l'usage du bien.

L'arrêté du gouvernement du 12 juin 2003 a toutefois exonéré de permis d'urbanisme certains changements de destination de minime importance<sup>71</sup> : cette exonération ne valait initialement que pour autant que ces changements n'impliquaient pas de travaux de transformation<sup>72</sup>, ce qui demeurerait assez rare dans le cas d'une division d'immeuble.

Cette liste de changement de destination a été revue par l'arrêté du gouvernement du 13 novembre 2008<sup>73</sup>. Depuis son entrée en vigueur le 12 décembre 2008, ces changements de destination de minime importance demeurent exonérés de permis même lorsqu'ils impliquent des travaux de transformation intérieurs, pour autant que ces travaux soient eux-mêmes exonérés de permis<sup>74</sup>.

On rappellera, pour le surplus, que les changements de destination effectués sans permis avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du gouvernement du 12 juin 2003, ou de l'arrêté du gouvernement du 13 novembre 2008, ne nécessitent pas de permis d'urbanisme pour être maintenus après cette date s'ils sont repris dans la liste des changements de destination de minime importance exonérés depuis lors de permis d'urbanisme.

<sup>71</sup> Art. 8 de l'arrêté du gouvernement du 12 juin 2003 déterminant les actes et travaux de minime importance dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la C.M.R.S. ou de l'intervention d'un architecte.

<sup>72</sup> Les travaux de transformation intérieure ne sont exonérés de permis d'urbanisme que s'ils n'impliquent pas de changement de destination, à moins qu'ils se limitent au placement d'équipements intérieurs sanitaires, électriques, de chauffage, d'isolation ou de ventilation et pour autant que le placement de tels équipements n'implique aucune dérogation à un plan d'affectation du sol, à un règlement d'urbanisme ou à un permis de lotir, qu'il n'est pas relatif à un bien faisant l'objet d'une mesure de protection et ne modifie pas le nombre ou la répartition des logements lorsqu'il s'agit d'un immeuble d'habitation, ou le nombre de chambres lorsqu'il s'agit d'un établissement hôtelier, et n'entraîne ni la modification du volume construit, ni la modification de l'aspect architectural du bâtiment (art. 5 de l'arrêté du gouvernement du 12 juin 2003 déterminant les actes et travaux de minime importance dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la C.M.R.S. ou de l'intervention d'un architecte).

<sup>73</sup> Art. 9 de l'arrêté du gouvernement du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux de minime importance dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la C.M.R.S. ou de l'intervention d'un architecte.

<sup>74</sup> Art. 9 de l'arrêté du gouvernement du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux de minime importance dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la C.M.R.S. ou de l'intervention d'un architecte.

## ii. Les changements d'utilisation

41. Les changements « d'utilisation » étaient tous soumis à permis d'urbanisme pour la première fois en vertu de l'ordonnance du 23 novembre 1993.

Le Code bruxellois définissait la notion d'utilisation comme suit : « l'utilisation existante de fait d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti »<sup>75</sup>.

Il y avait donc changement de l'utilisation d'un bien, si l'utilisation existante de fait et l'utilisation de fait projetée ne sont pas de même nature.

En pratique, il était difficile de préciser à partir de quand un changement de l'utilisation existante de fait est ou non soumis à permis d'urbanisme, avec comme corollaire une pratique administrative hétérogène appliquée par le passé<sup>76</sup>.

Prenant acte de la difficulté, le législateur bruxellois a modifié, par ordonnance du 18 juillet 2002, le système mis en place : les changements d'utilisation ne sont désormais soumis à permis d'urbanisme que s'ils sont repris sur une liste arrêtée par le gouvernement.

La liste des changements d'utilisation soumis à permis est, à l'heure actuelle, fixée, pour la première fois, par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme<sup>77</sup>.

Il va de soi que les changements d'utilisation effectués sans permis avant l'entrée en vigueur de cet arrêté<sup>78</sup> ne nécessitent pas de permis d'urbanisme pour être maintenus après cette date, s'ils ne sont pas repris dans la liste des changements d'utilisation soumis à permis arrêtée par le gouvernement.

Cette première liste des changements d'utilisation a été remplacée par arrêté du Gouvernement du 15 mai 2024 fixant la liste des changements

<sup>75</sup> Art. 98, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>e</sup>, a et b, CoBAT. ; pour un exposé détaillé de la notion de changement d'utilisation ou de destination et pour un historique complet des évolutions législatives en cette matière, voy. J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, 2<sup>e</sup> éd., *op. cit.*, pp. 430 à 439.

<sup>76</sup> Ainsi jugé que la transformation d'un commerce de restauration (en l'espèce, une pizzeria) en un autre commerce de restauration (en l'espèce, un snack bar) quand bien même le service serait différent, ne constitue pas un changement d'utilisation au sens de l'article 84 § 1<sup>er</sup>, 5<sup>e</sup>, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme. Si les notions d'utilisation et de 'destination' doivent se distinguer de la notion d'affectation telle que celle-ci est reprise dans les plans d'aménagement (commerces, habitats, équipements d'intérêt collectif, ...), il convient toutefois de leur laisser leur sens usuel (Civ. Bruxelles, réf., 31 octobre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1720 et note J.F. NEURAY, « L'appréciation de l'opportunité de l'action administrative, le respect des lois d'urbanisme et d'environnement et la séparation des pouvoirs »).

<sup>77</sup> Cet arrêté module cette liste en fonction du zonage du plan régional d'affectation du sol : une grande souplesse est prévue dans les zones d'activités économiques (zones d'industries urbaines, zones de transport et d'activités portuaires, zones de chemin de fer et zones administratives), tandis qu'un contrôle accru est prévu dans les zones affectées à des fonctions faibles (zones d'habitat, zones de mixité, zones d'espaces verts,...) ou dans les zones habituellement dispersées dans le tissu urbain (zones d'équipement) pour lesquels un contrôle strict de compatibilité avec les fonctions faibles s'impose par l'exigence d'un permis d'urbanisme préalable.

<sup>78</sup> À savoir, le 30 janvier 2003.

d'utilisation soumis à permis d'urbanisme et qui entrera, pour l'essentiel, en vigueur le 1er septembre 2024 qui tente de clarifier certaines imprécisions du premier arrêté pour les changements d'utilisation de certaines activités commerciales, dont les commerces touristiques et les commerces actifs dans l'HORECA, étend la liste au changement d'utilisation d'un logement pour y établir ou supprimer un logement étudiant ou un logement à usage de coliving et restreint les hypothèses dans lesquelles un permis pour changement d'utilisation était requis pour changement d'utilisation d'un immeuble abritant une activité productive, puisque seule la création ou la suppression d'une activité productive de bien immatériel sont visées.

**41bis.** Lorsque le changement d'utilisation s'accompagne de travaux de transformation intérieurs, il y a lieu de vérifier si ces travaux de transformation sont eux-mêmes exonérés de permis d'urbanisme.

À cet égard, on notera que précédemment, les changements « d'utilisation » qui s'accompagnaient de travaux de transformation, fussent-ils de minime importance, demeuraient soumis à permis d'urbanisme sous l'empire de l'arrêté du gouvernement du 12 juin 2003, puisque ce dernier disposait que les travaux de transformation intérieure n'étaient pas exonérés de permis d'urbanisme s'ils impliquaient un changement d'utilisation<sup>79</sup>.

L'arrêté du gouvernement du 13 novembre 2008 a toutefois modifié cet état de fait, puisque désormais les travaux de transformation intérieurs de minime importance demeurent, aux conditions fixées par le gouvernement<sup>80</sup>, exonérés de permis lorsqu'ils induisent un changement d'utilisation, à moins qu'ils n'impliquent un changement d'utilisation repris dans la liste des changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme.

**41ter.** La définition des changements d'utilisation de la notion de « changements d'utilisation » a entre-temps été précisée par ordonnance du 30 novembre 2017. Elle est désormais définie comme suit : « L'utilisation s'entend, au sein de la destination visée au point précédent, de l'activité précise qui s'exerce dans ou sur le bien. À défaut d'information à ce sujet dans le permis, la première utilisation est considérée comme une modification d'utilisation »<sup>81</sup>.

Cette précision ne modifie pas la façon d'identifier l'existence d'un changement d'utilisation. En revanche, elle explicite assez logiquement que lorsqu'un permis d'urbanisme n'autorise pas une utilisation, dont le changement est soumis à permis, la première utilisation doit être considérée comme un changement d'utilisation, qui nécessitera un permis d'urbanisme préalable s'il est repris dans la liste des changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme.

<sup>79</sup> Art. 5 de l'arrêté du gouvernement du 12 juin 2003 déterminant les actes et travaux de minime importance dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la C.M.R.S. ou de l'intervention d'un architecte.

<sup>80</sup> Voy. *supra*, n<sup>os</sup> 24 et s.

<sup>81</sup> Art. 98, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, CoBAT.

## II. Les actes et travaux présumés conformes au droit de l'urbanisme

42. En droit wallon, certaines infractions d'urbanisme bénéficient d'une indulgence du législateur et sont « effacées » ou « amnistiées » après un certain temps, de sorte qu'après l'écoulement d'un certain délai, la réalisation et, par voie de conséquence, le maintien infractionnels des actes et travaux concernés ne le sont plus. Depuis sa réforme entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2024<sup>82</sup>, le CoDT prévoit – plus clairement que dans le CoDT de 2016<sup>83</sup> – deux hypothèses d'indulgences législatives : celle des infractions dites « mineures », « amnistiées » après 10 ans, et celle des infractions dites « ordinaires », « amnistiées » après 20 ans. Seules les infractions de défaut ou de violation de permis peuvent constituer, à certaines conditions, des infractions mineures ou ordinaires susceptibles de bénéficier de l'amnistie (A) : toutes les autres infractions d'urbanisme ne peuvent bénéficier que d'une éventuelle prescription de l'action publique, examinée au chapitre suivant<sup>84</sup>. L'amnistie ne joue qu'après l'écoulement d'un certain délai (B), qui rend particulièrement prégnante la question de la charge de la preuve de la date de réalisation de l'infraction (C). Les effets juridiques de l'amnistie, identiques dans les deux hypothèses<sup>85</sup>, sont particulièrement larges (D). Enfin, vu que le régime d'amnistie est essentiellement basé sur l'écoulement du temps, la question de son application dans le temps est difficile à appréhender (E). Nous examinons ces différents éléments dans les lignes qui suivent, sans analyser la validité de ce régime<sup>86</sup>, qui résulte de la volonté de renforcer la sécurité juridique des transactions immobilières<sup>87</sup>.

<sup>82</sup> Décret du parlement wallon du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales (*M.B.*, 7 mars 2024).

<sup>83</sup> À propos du régime précédent et de sa complexité, voy. M. DELNOY et Z. VROUX, « Infractions et sanctions d'urbanisme », in M. DELNOY et Ch.-H. BORN (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Limal, Anthemis, 2021, pp. 151 et s.

<sup>84</sup> Voy. la seconde contribution du présent ouvrage.

<sup>85</sup> *Doc.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, p. 13 : « il uniformise le régime applicable aux infractions commises avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 et après cette date en supprimant la différence jugée juridiquement peu sûre entre la présomption de conformité et la perte du caractère infractionnel ».

<sup>86</sup> Notamment, dans son avis sur l'avant-projet de décret de réforme du CoDT qui deviendra le décret du 13 décembre 2023, la Section de législation du Conseil d'État a critiqué, au regard du droit de l'Union européenne, le défaut d'évaluation des incidences sur l'environnement préalable à la régularisation des actes et travaux, qui résulte du régime d'amnistie (*Doc.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, p. 160). La Cour constitutionnelle avait, il y a une quinzaine d'années, validé un dispositif flamand quelque peu comparable (voy. ses arrêts n° 14/2005, du 19 janvier 2005 ; n° 94/2010, du 29 juillet 2010 ; n° 113/2010, du 14 octobre 2010 ; n° 2/2011, du 13 janvier 2011 ; n° 22/2011, du 3 février 2011 ; n° 102/2011, du 31 mai 2011), mais la question de l'évaluation des incidences sur l'environnement ne lui avait pas été soumise et le dispositif flamand allait par ailleurs moins loin que celui du CoDT.

<sup>87</sup> *Doc.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, p. 13 : « l'insécurité juridique qui découle de l'absence de toute limitation dans le temps de l'infraction de maintien est manifeste et dénoncée de longue date par

## A. Les infractions susceptibles d'amnistie : les infractions de défaut ou de violation de permis, mineures ou ordinaires

43. La répartition en trois catégories d'infractions (mineures, ordinaires, majeures<sup>88</sup>) dont deux seulement (les mineures et les ordinaires) bénéficient d'une indulgence législative ne concerne que l'infraction de réalisation d'actes et travaux soumis à permis *sans* ce permis ou en *méconnaissance* du permis obtenu<sup>89</sup>. Cela inclut indubitablement l'infraction telle qu'incriminée au 1° de l'article D.VII.1, § 1<sup>er</sup>, du CoDT et, à notre avis, *toutes* les hypothèses visées par cette incrimination<sup>90</sup>. Cela inclut également, nous semble-t-il, l'infraction incriminée au 2° de ce texte<sup>91</sup>, à supposer que l'on identifie ce qu'elle vise<sup>92</sup>. En revanche, cela n'inclut *a priori* pas l'infraction de maintien incriminée au 3°, mais nous verrons, en examinant les effets de l'amnistie, que cela l'inclut implicitement.

Est en revanche exclue du régime d'indulgence législative ici examiné l'infraction de violation du plan de secteur ou de violation des normes du guide régional d'urbanisme (4°)<sup>93</sup>, qui ne peut donc jamais être « amnistiée »<sup>94</sup>.

tous les acteurs de l'immobilier : du fait que l'infraction de maintien ne requiert d'un dol général, elle peut être reprochée à tout acquéreur successif du bien, même de bonne foi, qui est dans l'impossibilité de prouver, dans son chef, une force majeure ou une erreur invincible ». On rappelle une fois encore que si nous avons en son temps suggéré d'aller dans ce sens (M. BOES, S. BORREMANS, V. DAPSENS, M. DELNOY, P.-Y. ERNEUX, F. HAUMONT et M. PAQUES, « Droit wallon de l'urbanisme – Infractions et sécurité juridique », Proposition législative de modification du régime des infractions et sanctions d'urbanisme en Région wallonne, in *Suggestions de lois faites au législateur en matière notariale*, Répertoire notarial, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 135 et s.), c'était à la condition que ce soit compensé par l'instauration d'un véritable régime de vérification – obligatoire – de la conformité des travaux au permis obtenu, qui n'a pas été instauré.

<sup>88</sup> Les vocables sont ceux du législateur lui-même (*Doc.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, p. 64). L'« infraction ordinaire » est quasiment un oxymore. On observe en tout cas qu'en urbanisme, il y a des « infractions ordinaires ».

<sup>89</sup> Voy. les termes « réalisés sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci », aux §§ 1 et 2 de l'article D.VII.1/1.

<sup>90</sup> Des actes et travaux soumis à permis et exécutés « sans permis préalable, postérieurement à sa préemption ou postérieurement à l'acte ou à l'arrêt de suspension du permis » sont dans tous les cas des actes et travaux « réalisés sans le permis qui était requis ». Des actes et travaux soumis à permis et exécutés « non conformément au permis » sont des actes et travaux « réalisés en méconnaissance du permis qui était requis ».

<sup>91</sup> Des actes et travaux soumis à permis et « [poursuivis] sans permis préalable, postérieurement à sa préemption ou postérieurement à l'acte ou à l'arrêt de suspension du permis » sont dans tous les cas des actes et travaux « réalisés sans le permis qui était requis ».

<sup>92</sup> Voy. M. DELNOY, « Le nouveau droit wallon des infractions et des sanctions d'urbanisme », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 436.

<sup>93</sup> Qui ne s'applique que dans les cas où un permis est requis (voy. les mots « exonérés de permis »). Par ailleurs, en cas d'infraction qui implique une non-conformité à la destination de la zone sans possibilité de dérogation, il y a nécessairement infraction majeure, qui ne peut bénéficier de la présomption de conformité au droit de l'urbanisme.

<sup>94</sup> Plus curieusement, sont également exclues du bénéfice de l'amnistie les infractions de non-respect des règles d'affichage ou de publicité (5°), de défaut de notification de début des travaux (6°), de

Elle ne peut donc bénéficier que d'une éventuelle prescription de l'action publique, examinée au chapitre suivant.

44. Au sein de la catégorie des infractions de défaut ou de violation de permis, il faut distinguer les infractions mineures, les infractions ordinaires et les infractions majeures : seules les infractions mineures et ordinaires bénéficient, après l'écoulement d'un certain délai, d'une amnistie, tandis que les infractions majeures ne peuvent bénéficier que d'une éventuelle prescription de l'action publique, examinée au chapitre suivant.

Est une *infraction mineure* la réalisation d'actes et travaux soumis à permis sans ce permis ou en méconnaissance du permis :

- qui s'inscrivent dans le catalogue d'infractions de l'article D.VII.1/1, § 1<sup>er</sup> ;
- et qui n'est pas une infraction majeure, telle que définie ci-après.

Il est difficile de résumer en une formule ramassée les conditions fixées à l'article D.VII.1/1, § 1<sup>er</sup>, si ce n'est en disant qu'elles correspondent aux caractéristiques de ce que le législateur considère comme étant véniel. Pour être mineure, l'infraction doit répondre cumulativement aux conditions suivantes<sup>95</sup> :

- 1) les actes et travaux litigieux sont situés dans une zone urbanisable du plan de secteur<sup>96</sup> ou dans une zone non urbanisable du plan de secteur mais concernent une construction, installation ou bâtiment qui y est admissible<sup>97</sup> ;
- 2) les actes et travaux sont conformes aux normes du guide régional d'urbanisme ;
- 3) la violation du permis que les actes et travaux impliquent est bénigne<sup>98</sup>, soit parce que l'élément violé est secondaire, soit parce que le dépassement des limites de l'élément violé est faible, « en termes de volumétrie,

violation d'un ordre d'interruption des travaux (art. D.VII.11, al. 2, CoDT) et d'obstacle à un contrôle (art. D.VII.7, al. 3, CoDT). Mais ces infractions ne nous intéressent pas dans le cadre de la présente contribution.

<sup>95</sup> Pour de plus amples commentaires de ces conditions, voy. Fr. GUERENNE, « Infractions et sanctions (Livre VII) », in Fr. HAUMONT, *L'urbanisme en Région wallonne*, 3<sup>e</sup> éd., coll. Tiré à part du Répertoire notarial, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 655.

<sup>96</sup> Zone d'urbanisation ou ZACC mise en œuvre au sens de l'article D.II.23, alinéa 2.

<sup>97</sup> Les actes et travaux doivent concerner des constructions, installations ou bâtiments qui existaient avant le plan de secteur, des constructions, installations ou bâtiments dont l'affectation est conforme à la zone non urbanisable concernée ou des constructions, installations ou bâtiments dont l'affectation non conforme à cette zone a été autorisée en dérogation au plan de secteur. Concernant la première hypothèse, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que la préexistence au plan de secteur doit être valable : la construction, l'installation ou le bâtiment ne peut être considéré(e) comme existant(e) que s'il ou elle a été érigé(e) régulièrement.

<sup>98</sup> L. L'Hoir propose de dire qu'il faut pouvoir « justifier de situations particulières » (« Urbanisme et droit pénal : le code du développement territorial », in Ch. AUGHUET et P.-Y. ERNEUX (coord.), *Droit de l'urbanisme – CoDT(bis) et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 289).

de gabarit, de superficie ou d'implantation, de dimensions de la parcelle ou d'aspect architectural »<sup>99</sup>. L'infraction peut cumuler les écarts pour autant toutefois que, pour chaque critère, aucun n'excède 20 %<sup>100</sup>.

Quoi qu'il en soit, toutes les hypothèses qui apparaissent dans le texte concernent une violation de permis, de sorte qu'en réalité, il ne peut y avoir d'infraction mineure par défaut de permis.

**45.** Est une *infraction ordinaire* la réalisation d'actes et travaux soumis à permis sans ce permis ou en méconnaissance du permis délivré et qui n'est ni une infraction mineure, ni une infraction majeure.

**46.** Est une *infraction majeure* la réalisation d'actes et travaux soumis à permis sans ce permis ou en méconnaissance du permis, dans l'une des circonstances – en quelque sorte aggravantes – visées à l'article D.VII.1/1, § 3 : non-conformité au zonage du plan de secteur, création de logement après le 20 août 1994, présence en site naturel protégé, bien relevant du patrimoine protégé, incrimination visée dans une autre police administrative, condamnation « urbanistique » définitive<sup>101</sup>.

## B. Le délai avant amnistie

**47.** L'infraction mineure bénéficie de l'amnistie après l'écoulement d'un délai de 10 ans après l'achèvement des actes et travaux concernés. Pour l'infraction ordinaire, ce délai est porté à 20 ans.

<sup>99</sup> Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/345, p. 2.

<sup>100</sup> Cf. la circulaire ministérielle du ministre Di Antonio du 20 juillet 2017 relative à l'entrée en vigueur du Code de développement territorial et aux dispositions relatives aux infractions urbanistiques, p. 4. Pour des explications sur la manière de calculer l'écart inférieur à 20 % par rapport à l'emprise au sol, voy. les pages 5 et suivantes de la circulaire.

<sup>101</sup> L'article D.VII.1/1, § 3 ne diffère pas substantiellement de celui de l'article D.VII.1bis, alinéa 2, qui était d'application jusqu'au 31 mars 2024. Nous renvoyons au commentaire que nous en avons fait : M. DELNOY et Z. VROLIX, « Infractions et sanctions d'urbanisme », in M. DELNOY et Ch.-H. BORN (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Limal, Anthemis, 2021, pp. 152 et s. Voy. ég. P. MOERYNCK, *Commentaire de l'article D.VII.1, Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Kluwer, 2020, p. 1035. La modification apportée au 1° nous semble cosmétique. Le 2° est modifié par l'ajout d'une référence à la zone d'habitat vert, manifestement en lien avec la disparition concomitante de l'alinéa 2 de l'ancien article D.VII.1, § 2. Le 4° est modifié par remplacement de la référence à un bien « concerné par une mesure de protection du patrimoine » par la référence à un bien « classé ou assimilé », ce qui découle manifestement de la clarification bienvenue résultant du nouveau CoPat (décret du parlement wallon du 28 septembre 2023). Enfin, le 5° est modifié en ce que la référence à l'existence d'un procès-verbal de constat d'infraction est supprimée et ne constitue donc plus une hypothèse d'infraction majeure excluant les amnisties. Cela se comprend, dans la mesure où le nouvel article D.VII.18 prévoit qu'une demande de permis de régularisation peut être déposée après l'établissement d'un procès-verbal de constat d'infraction. Cela assure par ailleurs un traitement plus égalitaire des différentes situations infractionnelles, dans mesure où l'établissement d'un procès-verbal de constat d'infraction peut résulter d'un hasard ou d'une dénonciation.

Ce qui fait courir le délai de 10 ou 20 ans, c'est l'achèvement de l'acte ou du travail infractionnel. Cela correspond au dernier geste posé pour réaliser l'acte ou le travail en question et non celui posé pour terminer l'ensemble plus vaste dans lequel cet acte ou travail s'insère le cas échéant.

Dans la mesure où il est ici question de procédure pénale, nous présumons que, par application *a pari* de l'article 23 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, le jour d'achèvement de l'acte ou travail infractionnel est compris dans le délai et que ce dernier se compte de quantième à veille de quantième<sup>102</sup>. Cela étant, l'amnistie ne sortit ses effets que le lendemain de l'expiration de ce délai<sup>103</sup>. Ainsi, par exemple, en cas d'infraction mineure, un travail infractionnel achevé le 16 janvier 2025 sera amnistié le 16 janvier 2035.

### C. La preuve et la charge de la preuve de la date de l'infraction

48. Pour bénéficier de l'amnistie, il peut être fondamental, en cas de doute, d'établir le jour d'achèvement des travaux<sup>104</sup> : comment le faire et qui doit le faire ? Telles sont les deux questions ici examinées.

#### 1. Les moyens de preuve de la date de l'infraction

49. L'achèvement d'un acte ou travail infractionnel, défini ci-avant, est une question de fait, de sorte qu'il peut être établi par tout moyen de preuve généralement quelconque, par « toute voie de droit »<sup>105</sup>. Il pourrait donc s'agir de :

- la déclaration d'achèvement des travaux visée à l'article D.IV.73 du Code ;
- un extrait du site « Google Maps »<sup>106</sup> ou, nous semble-t-il par assimilation de motif, un extrait du site WalOnMap (Géoportail de Wallonie)<sup>107</sup> ;
- une facture d'entrepreneur, pour autant qu'elle ait été indubitablement établie après les travaux ;
- un témoignage de voisin ;
- un rapport établi par un homme de l'art, par exemple un architecte ;
- un descriptif de bien dans un acte de cession immobilière ;
- la mention dans un acte de cession immobilière de la date de réalisation des derniers travaux soumis à permis. L'inscription de cette

<sup>102</sup> O. MICHIELS et G. FALQUE, *Principes de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 84.

<sup>103</sup> Voy. la préposition « après » aux §§ 1 et 2 de l'article D.VII.1/1.

<sup>104</sup> La date de réalisation de l'acte incriminé est également fondamentale en matière de création de logement : il y a infraction majeure ou non selon que cette création a eu lieu après ou avant le 20 août 1994.

<sup>105</sup> *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 739/1, p. 4.

<sup>106</sup> C.E., 23 février 2018, n° 240.807, *Henry*.

<sup>107</sup> Qui apporte notamment une aide précieuse en ce qu'il permet d'accéder aux orthophotoplans dès 1971 pour certains endroits.

mention est rendue obligatoire par l'article D.IV.99, § 1<sup>er</sup>, 5°, du CoDT, en vigueur depuis le 17 décembre 2017<sup>108</sup>. La date mentionnée est celle déclarée par le cédant, sans que le notaire ait *a priori* une obligation d'investigation<sup>109</sup>, de sorte que la fiabilité de cette affirmation à titre de preuve est à relativiser et à examiner au cas par cas ;

- etc.

Nous n'examinons pas ici la force probante de ces éléments, spécialement quand des preuves contraires sont produites. Le juge apprécie souverainement en fait la force probante des différents éléments qui lui sont présentés.

## 2. La charge de la preuve

50. En matière pénale, la charge de la preuve incombe évidemment à l'autorité publique<sup>110</sup>. Il en va de même, nous semble-t-il, au contentieux de la réparation directe<sup>111</sup>.

Il nous semble que cette règle vaut en principe ici aussi, même s'il s'agit, dans le chef de la personne incriminée, d'invoquer l'application d'un régime d'amnistie, donc un motif d'absence d'infraction ou, en quelque sorte, une exception à l'incrimination : l'autorité publique doit en principe aller jusqu'au bout dans sa démonstration de l'existence d'une infraction et donc, établir qu'aucun régime d'amnistie ne peut trouver à s'appliquer<sup>112</sup>. La personne incriminée peut rester totalement passive ou se borner à invoquer l'application d'un cas d'amnistie. En théorie, donc, en revenant à notre question plus spécifique liée à l'écoulement de l'un des délais d'amnistie urbanistique de 10 ou 20 ans depuis l'achèvement des travaux, si l'autorité publique n'établit pas que les travaux litigieux, s'ils sont constitutifs d'une infraction mineure ou ordinaire, n'ont pas été achevés plus de 10 ou 20 ans avant le jugement, le juge devrait déclarer l'infraction non établie et l'action non fondée.

<sup>108</sup> Les travaux parlementaires indiquent que l'ajout de cette mention obligatoire vise à augmenter la sécurité juridique des transactions immobilières en ce qu'elle est censée permettre à l'acquéreur d'un bien immobilier de savoir si des travaux ont été accomplis sur le bien après le 1<sup>er</sup> mars 1998 et, ainsi, de cibler plus aisément les potentielles infractions urbanistiques.

<sup>109</sup> On notera toutefois l'existence d'un arrêt de la cour d'appel de Liège du 16 janvier 2017 (*J.L.M.B.*, 2019/23, pp. 1067 et s.) dans lequel la Cour semble étendre le devoir d'investigation du notaire, principalement lorsqu'il a de sérieuses raisons de soupçonner l'existence d'une infraction urbanistique.

<sup>110</sup> O. MICHIELS et G. FALQUE, *Principes de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 489. Plus spécifiquement en matière d'infractions d'urbanisme, voy. C.E., 18 juin 2019, n° 244.843, *Iserentant et Hubert* ; 5 décembre 2017, n° 240.095, *Defacqz* ; 27 février 2013, n° 222.658, *Noël* ; *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 739/1, p. 4 : « il appartient à l'autorité publique qui invoque une infraction de prouver [...] que les actes et travaux litigieux ne peuvent bénéficier de la présomption, en établissant par exemple la date de réalisation desdits travaux ».

<sup>111</sup> Une condamnation à l'une des mesures de réparation directe visées à l'article D.VII.13 implique l'existence d'une infraction d'urbanisme et donc, sa preuve.

<sup>112</sup> Comp. « le ministère public [...] doit prouver [...] l'absence de cause de justification » ; « la partie poursuivante doit réfuter toute défense pertinente » (O. MICHIELS et G. FALQUE, *Principes de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 490).

Ce qui vient d'être dit est cependant avant tout théorique. On sait, en effet, que le juge pénal statue sur la base de son intime conviction. Si, à propos de ce qui vient d'être évoqué, le parquet lui présente des éléments suffisamment plausibles<sup>113</sup>, le juge considérera le délai d'amnistie non écoulé et l'infraction établie. Faute de preuve contraire apportée par la personne incriminée, le juge pourrait fonder son intime conviction sur de simples indices d'achèvement des travaux moins de 10 ou 20 ans auparavant. Il faut donc que la personne incriminée présente des éléments contraires, à tout le moins pour semer le doute, puisque ce dernier lui profite<sup>114</sup>. Pour être en tout état de cause certain que la réflexion du juge inclue cette vérification, la personne incriminée prendra donc la précaution d'invoquer l'application d'un cas d'amnistie et de déposer la preuve d'un achèvement des travaux plus de 10 ou 20 ans auparavant. En pratique, donc, il est nettement préférable, dans le chef de la personne incriminée, d'apporter elle-même, si elle le peut, la preuve de l'achèvement des travaux plus de 10 ou 20 ans auparavant<sup>115</sup>.

Ce sentiment est renforcé à lecture d'un arrêt de la cour d'appel de Liège<sup>116</sup>. Les infractions reprochées dans cette affaire étaient le déboisement d'une parcelle sise en zone forestière sans le permis d'urbanisme requis, ainsi que l'utilisation de cette parcelle à des fins agricoles, et donc sans respecter le plan de secteur. Les propriétaires poursuivis soutenaient qu'il n'y avait plus d'infraction depuis l'entrée en vigueur de l'article D.VII.1bis du CoDT car les infractions avaient été réalisées avant le 1<sup>er</sup> mars 1998. L'antériorité des actes et travaux au 1<sup>er</sup> mars 1998 n'était pas contestée, mais le ministère public rétorquait qu'il s'agissait d'infractions fondamentales, de sorte que l'indulgence législative ne pouvait pas trouver à s'appliquer. Les propriétaires avaient répondu que les actes et travaux avaient été posés avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, de sorte qu'il fallait appliquer l'exception et ne pas qualifier les infractions de fondamentales. Dans son arrêt, la cour constate que les propriétaires restent en défaut d'apporter la preuve de ce que les actes et travaux avaient été réalisés avant l'entrée en vigueur du plan de secteur et, sur cette base, rejette leur argumentation et les condamne<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> Comp. H.-D. BOSLY, D. VANDERMEERSCH et M.-A. BEERNAERT, *Droit de la procédure pénale*, 6<sup>e</sup> éd., Bruges, La Chartre, 2010, p. 990.

<sup>114</sup> Comp. P. MONVILLE et A. VERHOUSTRAETEN, « Le petit futé 2020 de la prescription de l'action publique », in B. BOVY (dir.), *La prescription en matière pénale*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 10 et 11.

<sup>115</sup> De même, faute de preuve contraire apportée par un administré, il est, par exemple, possible qu'un juge admette que des indices de création d'un logement après le 20 août 1994 fondent des poursuites pour création infractionnelle de logements, s'agissant d'une infraction majeure. On pense, par exemple, à la circonstance qu'une taxe relative au logement n'a été payée qu'après une certaine date, ou encore que des domiciliations n'ont été établies qu'après une certaine date.

<sup>116</sup> Liège, 15 juin 2018, *J.T.*, 2018, pp. 913 et s.

<sup>117</sup> En l'espèce, un procès-verbal d'infraction avait été dressé avant l'entrée en vigueur du CoDT de sorte que, même à imaginer que les propriétaires aient amené la preuve de ce que les infractions avaient été commises avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, l'indulgence de l'article D.VII.1bis du CoDT n'aurait de toute façon pas pu s'appliquer.

On ne sait cependant si la cour a eu en vue de renverser la charge de la preuve dans toute situation d'infraction urbanistique ou seulement dans cette hypothèse particulière d'« exception à l'exception » de l'application d'un régime d'indulgence législative.

51. Au civil, entre particuliers, c'est la règle « pas de preuve, pas de droit », exprimée aux alinéas 1 et 4 de l'article 8.4 du Code civil, qui s'applique, mais :

- l'alinéa 2 de ce même article prévoit également que « celui qui se prétend libéré doit prouver les actes juridiques ou faits qui soutiennent sa prétention » ;
- l'alinéa 3 prévoit que « toutes les parties doivent collaborer à l'administration de la preuve ».

On en revient donc à ce qui vient d'être dit à propos du litige pénal : en cas d'infraction mineure ou ordinaire, la personne à qui une infraction urbanistique est reprochée a tout intérêt à tenter de prouver elle-même l'achèvement des actes et travaux plus de 10 ou 20 ans auparavant.

52. Reste la situation, relevant du seul droit administratif, où un demandeur de permis d'urbanisme tendant à la transformation d'un immeuble existant se voit refuser ce permis en raison du caractère infractionnel de l'immeuble. Dans ce cas, la charge de prouver que l'infraction, si elle est mineure ou ordinaire, date de plus de 10 ou 20 ans incombe au demandeur de permis<sup>118</sup>.

#### D. Les effets juridiques de l'amnistie

53. En cas d'infraction mineure ou ordinaire, l'écoulement du délai de 10 ou 20 ans ci-dessus évoqué implique que les actes et travaux concernés sont, suivant le texte légal, « irréfragablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ». Cette présomption de conformité au droit de l'urbanisme s'applique par le seul effet de la loi et de l'écoulement du délai de 10 ou 20 ans qui y est prévu. Elle est automatique et n'implique notamment aucun acte administratif de confirmation.

Pendant 10 ou 20 ans, la réalisation de l'acte ou travail litigieux est considérée comme une infraction ; dès que ce délai est expiré, elle n'en est plus une. Par répercussion, le maintien de l'acte ou travail litigieux n'est plus une infraction non plus<sup>119</sup>.

<sup>118</sup> C.E., 27 février 2013, n° 222.658, Noël.

<sup>119</sup> Ce que confirment sans doute les mots « sans préjudice de l'article D.VII.1bis », ajoutés à l'article D.VII.1, 3°, du CoDT par le décret du 16 novembre 2017. Cette référence doit plus que vraisemblablement, désormais, malgré l'oubli du législateur de décembre 2023, s'entendre d'un renvoi à l'article D.VII.1/1 nouveau.

54. Cela signifie qu'au pénal, dès l'expiration du délai de 10 ou 20 ans, l'infraction ne peut plus faire l'objet :

- ni d'un avertissement, ni d'un constat d'infraction ;
- ni de poursuites pénales en application du Livre VII du CoDT ;
- ni d'un jugement de condamnation<sup>120</sup>.

Cette dernière affirmation se confirme, après réflexion. Certes, la présomption de conformité au droit s'applique immédiatement aux effets futurs d'une situation née dans le passé, ce qui veut dire qu'elle s'applique dès l'expiration du délai de 10 ou 20 ans et ce, précisément même si la situation a été créée 10 ou 20 ans avant. Mais qu'en est-il de la période de 10 ou 20 ans en question, soit celle qui a précédé la prise d'effet de la présomption de conformité ? *A priori*, cette dernière ne supprime le caractère infractionnel de la situation qu'au moment de sa prise d'effet, après 10 ou 20 ans, donc pas pour le passé. Cependant, intervient indubitablement ici, au pénal, le principe d'application rétroactive de la disposition pénale la plus douce<sup>121</sup>, qui « s'applique non seulement aux lois nouvelles qui réduisent les peines », mais aussi, « *a fortiori* [à] celles qui enlèvent à un acte son caractère délictueux »<sup>122</sup>. Autrement dit, des poursuites ne pourraient déboucher sur aucune condamnation pénale. Sous l'angle pénal, déjà, la présomption de conformité au droit a donc un effet beaucoup plus large que celui de la prescription de l'action publique.

55. Il ne peut plus non plus y avoir de condamnation à une mesure de réparation directe, puisque celle-ci dépend de l'existence d'une infraction<sup>123</sup>, qui n'existe plus.

56. En droit de la responsabilité civile extracontractuelle<sup>124</sup>, il n'y a pas de règle correspondant à l'application de la loi la plus douce et il nous semble donc que le respect de l'application immédiate mais non rétroactive de la présomption de conformité impose les solutions suivantes<sup>125</sup> :

- il ne pourra être question de faute que pour le passé, de sorte qu'aucune réparation, de quelque nature que ce soit, ne pourra être accordée pour la période postérieure à la prise d'effet de la présomption de conformité ;

<sup>120</sup> Pour rappel, si l'infraction a d'ores et déjà donné lieu à un jugement de condamnation, il s'agit d'une infraction majeure, qui ne peut bénéficier de la présomption de conformité ici examinée.

<sup>121</sup> Voy. art. 2, al. 2, C. pén. Voy. ég. art. 2, al. 3, du Livre 1<sup>er</sup> C. pén., tel qu'il ressortira de la loi du 29 février 2024 introduisant le livre 1<sup>er</sup> du Code pénal.

<sup>122</sup> Fr. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, *Introduction au droit pénal*, Waterloo, Kluwer, 2007, p. 257.

<sup>123</sup> La mesure de réparation directe vise à mettre fin à la situation contraire à la loi née de l'infraction et portant préjudice à l'intérêt général (Cass., 3 avril 2007, R.G. n° P.06.610.N). La Cour de cassation a également indiqué que « l'action en réparation a pour fondement non pas tant une certaine infraction en matière d'urbanisme que l'obligation urbanistique à observer dont le non-respect a donné lieu à une situation contraire à la loi » (Cass., 14 janvier 2014, R.G. n° P.12.1015.N), mais précisément, ici, la situation est présumée conforme à la loi.

<sup>124</sup> Pour ce qui est des impacts sur les contrats, nous renvoyons à la contribution DE XXX.

<sup>125</sup> Dans le cas – c'est l'hypothèse ici visée – où le juge est appelé à statuer après que la présomption de conformité ait sorti ses effets.

- pour le passé, la réparation ne pourra par ailleurs pas prendre la forme d'une suppression des actes et travaux désormais présumés conformes au droit de l'urbanisme : seuls des dommages et intérêts pourront être alloués.

57. Toutes ces réponses valent tant en première instance qu'en appel. En effet, l'exception à la présomption de conformité au droit telle qu'inscrite au 6° de l'article D.VII.1/1, § 3, du CoDT, qui vise l'existence d'une décision judiciaire constatant la non-conformité d'actes et travaux aux règles du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ne s'applique qu'en cas de décision passée en force jugée<sup>126</sup>.

58. Enfin, la présomption de conformité s'applique dans le domaine administratif : après le délai de 10 ou 20 ans, le bien concerné n'est plus irrégulier et peut donc faire l'objet d'un nouveau permis<sup>127</sup>. Cela n'implique pas qu'une décision de refus de permis basée sur l'ex-irrégularité et adoptée avant l'expiration du délai ne soit pas valable : la présomption de conformité n'a pas de portée rétroactive<sup>128</sup>. Dans cette hypothèse, tout recours *juridictionnel* formé à l'encontre de la décision de refus, après l'expiration du délai, en ce que le refus serait fondé sur une irrégularité qui n'existe plus, devrait être rejeté, étant donné que le juge amené à statuer sur la validité d'un refus de permis devrait prendre en considération la situation de fait et de droit au moment où la décision de refus a été prise. Une nouvelle demande de permis pourrait, en revanche, être introduite après la date pivot et ne pourrait plus aboutir à un refus basé sur le même motif, étant donné que la présomption de conformité vaut tant pour l'avenir que pour le passé. Il en va de même en cas de recours *administratif* exercé à l'encontre d'une décision de refus de permis : s'agissant d'un recours en réformation, l'autorité compétente en degré de recours doit, en application de l'adage *tempus regit actum*, prendre en considération la situation de droit au moment où elle statue.

## E. Le droit transitoire

59. La question de savoir si les infractions qui bénéficiaient de la présomption de conformité au droit de l'urbanisme applicable avant la réforme du CoDT entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2024<sup>129</sup> continuent d'en bénéficier n'a

<sup>126</sup> Sans compter que le texte prévoit qu'elle doit avoir été prononcée « avant l'entrée en vigueur du présent Code ».

<sup>127</sup> *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 739/1, p. 3 ; voy. égal. p. 5.

<sup>128</sup> À ce sujet, la précision qu'« une demande de permis et une demande de permis de régularisation peuvent être introduites indépendamment l'une de l'autre si les actes et travaux concernés par les deux demandes sont physiquement et fonctionnellement totalement autonomes » (art. D.VII.20, § 2, nouveau).

<sup>129</sup> À ce sujet, voy. XXX.

pas d'objet. En effet, les actes et travaux concernés ne bénéficiaient de cette présomption que s'ils avaient été réalisés avant le 1<sup>er</sup> mars 2008, ce qui signifie qu'ils ont été réalisés il y a plus de 10 ou 20 ans et bénéficient le cas échéant de toute manière du nouveau du régime de présomption de conformité qui vient d'être exposé<sup>130</sup>.

Il en va de même pour les infractions qui bénéficiaient de la suppression du caractère infractionnel du maintien après 10 ou 20 ans, dans le code applicable avant la réforme du CoDT entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2024 : si ce délai de 10 ou 20 ans était déjà acquis avant le 1<sup>er</sup> avril 2024, c'est qu'il l'est *a fortiori* à cette date et que les infractions en question bénéficient du nouveau du régime de présomption de conformité qui vient d'être exposé. Il est vrai qu'en ce qui concerne ces infractions, une action du ministère public restait possible dans le délai de prescription de 5 ans qui prenait cours à l'expiration du délai de 10 ou 20 ans<sup>131</sup>, mais cette action n'est plus possible depuis le 1<sup>er</sup> avril 2024, car s'applique désormais à ces infractions non plus une suppression du caractère infractionnel du maintien, mais la présomption de conformité au droit évoquée ci-dessus.

Il ressort de l'article D.VII.26 qu'un procès-verbal de constat d'infraction qui a été notifié au procureur du Roi « avant la date d'entrée en vigueur du présent Code » doit être traité sur la base des dispositions en vigueur à la date de la notification « et des articles D.VII.1, D.VII.1/1, D.VII.7, alinéa 3, D.VII.11, alinéa 2, D.VII.12 et D.VII.19, alinéa 1<sup>er</sup> ». Ces textes sont ceux qui, dans le Livre relatif aux infractions et sanctions, concernent les incriminations et peines. Cela signifie notamment, en ce qui concerne notre sujet, que la date de notification – et *a fortiori* d'établissement – du procès-verbal n'a pas d'incidence sur l'incrimination : c'est bien l'incrimination telle que prévue aujourd'hui, en ce qu'elle inclut la présomption de conformité après 10 ou 20 ans pour les infractions mineures ou ordinaires, qui s'applique<sup>132</sup>. Le principe d'application rétroactive de la disposition pénale la plus douce<sup>133</sup> l'implique déjà, mais le texte prévoit que cela vaut même pour le procès-verbal notifié avant l'entrée en vigueur du CoDT, le 1<sup>er</sup> juillet 2017.

<sup>130</sup> Dans ce sens, comp. *Doc.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, p. 64.

<sup>131</sup> M. DELNOY et Z. VROUX, « Infractions et sanctions », in M. DELNOY et Ch.-H. BORN (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, CUP, vol. 204, Liège, Anthemis, 2021, p. 165.

<sup>132</sup> L'arrêt rendu par la cour d'appel de Liège le 15 juin 2018 (*J.T.*, 2018, p. 913) ne remet pas en cause cette affirmation, car, en ce qui concerne le droit transitoire, il ne vise que les dispositions procédurales relatives aux infractions et sanctions et il est en tout état de cause basé sur une version antérieure de l'article D.VII.26.

<sup>133</sup> Voy. art. 2, al. 2, C. pén. Voy. ég. art. 2, al. 3, du livre I<sup>er</sup> C. pén., tel qu'il ressortira de la loi du 29 février 2024 introduisant le livre I<sup>er</sup> du Code pénal : « En cas de modification de la loi pénale postérieurement à l'infraction, les dispositions les plus favorables seront appliquées à son auteur ». Ce principe s'applique non seulement aux lois nouvelles qui réduisent les peines, mais aussi, « a fortiori [à] celles qui enlèvent à un acte son caractère délictueux » (Fr. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, *Introduction au droit pénal*, Waterloo, Kluwer, 2007, p. 257).

### III. La rectification des renseignements urbanistiques erronés

#### A. Rappel du régime des grands renseignements urbanistiques (art. 276/1 et 275 CoBAT) et du certificat d'urbanisme n° 1 (art. D.IV.97 CoDT)

60. En Région bruxelloise, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes, l'article 276/1 du CoBAT dispose que :

« Le titulaire d'un droit réel qui a l'intention de mettre en vente ou en location pour plus de neuf ans le bien immobilier sur lequel porte ce droit ou de constituer sur celui-ci un droit d'emphytéose ou de superficie, ou la personne que ce titulaire mandate pour ce faire, doit préalablement requérir de la commune sur le territoire de laquelle cet immeuble se situe les renseignements urbanistiques énumérés à l'article 275 ».

Cette demande est adressée au Collège des Bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle se situe le bien au moyen d'un formulaire conforme à l'annexe I de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 relatif aux renseignements urbanistiques.

61. Un descriptif sommaire du bien concerné, tel qu'il existe dans les faits au moment de la demande, doit impérativement être annexé audit formulaire. À défaut, la demande est considérée incomplète.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté du gouvernement du 29 mars 2018, ce descriptif sommaire consiste en une description littérale du bien et doit être accompagné d'un ou de plusieurs croquis ou plans<sup>134</sup>. Il peut être accompagné d'un reportage photographique.

Le second paragraphe de cette disposition précise que :

- « Le descriptif sommaire comprend au moins les éléments suivants :
- 1) l'adresse exacte du bien décrit ainsi que le numéro de la ou des parcelles cadastrales ;

<sup>134</sup> Notons que les travaux parlementaires de l'ordonnance du 13 novembre 2017 indiquaient toutefois que « la description sommaire ne doit pas nécessairement être constituée d'un plan, une description littérale peut suffire lorsqu'elle permet de répondre à la condition fixée et d'atteindre l'objectif poursuivi » (Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. 2016-2017, n°A-451/1, p. 150). Or, l'arrêté du gouvernement du 29 mars 2018 impose la communication systématique d'un plan ou croquis de sorte qu'il en fait une obligation généralisée dans le cadre de toute demande de renseignements urbanistiques.

- 2) les caractéristiques des façades visibles depuis l'espace public et des toitures ;
- 3) la destination ou l'utilisation de chaque construction ou partie de construction lorsque leur destination ou utilisation diffèrent ;
- 4) le nombre d'unités de logement incluses dans le bien et leur répartition ;
- 5) le nombre d'emplacements de stationnement ».

On constate d'emblée que la charge de travail imposée au requérant des renseignements urbanistiques peut s'avérer importante et relever d'une technicité susceptible de nécessiter le recours à des professionnels de l'immobilier, dont les architectes, experts immobiliers ou géomètres, notamment lorsque le bien est d'une superficie importante et/ou lorsqu'il n'existe pas ou plus d'archives le concernant.

**62.** Dans les 30 jours de la demande, le Collège des bourgmestre et échevins délivre les renseignements urbanistiques sur un formulaire conforme à l'annexe II de l'arrêté du gouvernement du 29 mars 2018.

L'article 275 du CoBAT en détermine le contenu, à savoir :

- la destination prévue par ces dispositions réglementaires ;
- le cas échéant, les conditions auxquelles un projet de construction est soumis ;
- si, à la connaissance de la commune, l'immeuble est repris dans les limites d'un plan d'expropriation et dans ce cas, la désignation du pouvoir expropriant et la date de l'arrêté autorisant cette expropriation ;
- si l'immeuble est repris dans les limites d'un périmètre soumis au droit de préemption et, dans ce cas, la désignation du ou des pouvoirs préemptants et leur ordre de priorité et la date de l'arrêté fixant les limites dudit périmètre ;
- si l'immeuble est inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement ;
- si l'immeuble est repris à l'inventaire des sites d'activité inexploités ;
- l'existence éventuelle d'un plan d'alignement en vigueur sur le bien ;
- la date et l'intitulé des derniers permis, certificats et autorisations pertinents octroyés ou refusés sur ce bien ;
- la date et l'objet d'éventuels constats d'infractions relatifs au bien, dressés dans le cadre des articles 300 et 301, et les suites qui y ont été réservées.

**63.** À la différence du régime antérieur, instauré par l'ordonnance du 3 avril 2014 modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, « la ou les affectations et utilisations licites du bien dans chacune de ses composantes, ainsi

que leur répartition spatiale » ne sont plus reprises à l'article 275 du CoBAT de sorte que ces informations ne devraient pas figurer dans les renseignements urbanistiques délivrés. L'omission d'une telle information nous semble heurter le principe de la sécurité juridique.

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 novembre 2017 justifient cette modification par le souci d'alléger le contenu des renseignements urbanistiques au motif que l'« ampleur des informations urbanistiques qui sont imposées génère dans certaines communes des retards dans la transmission de ces renseignements, ce qui peut constituer un frein à certaines transactions immobilières »<sup>135</sup>.

Ainsi, cet « allègement » vise à éviter aux communes de fournir des informations qui « soit ne sont pas pertinentes pour le demandeur, soit nécessitent dans le chef des communes un examen presque comparable à celui requis dans le cadre d'une demande de permis, soit impliquent, à nouveau pour celles-ci, une description très détaillée des documents graphiques qu'elles détiennent »<sup>136</sup>.

Eu égard au contenu du descriptif sommaire imposé dans le chef du requérant, on constate donc un véritable glissement des obligations et responsabilités sur les citoyens alors même que les communes sont investies d'une mission de service public, qu'elles sont débitrices du devoir d'information urbanistique et que les citoyens doivent pouvoir être correctement informés des situations qui les concerne et qui, bien souvent, leur échappent en raison de la technicité de la matière<sup>137</sup>.

**64.** Ceci étant dit, si la mention de l'affectation et l'utilisation licites du bien ne semble plus être une obligation légale, force est de constater qu'elle revêt désormais force réglementaire.

En effet, le formulaire en réponse, tel que repris en annexe II de l'arrêté du gouvernement du 29 mars 2018, maintient les mentions suivantes :

- la destination urbanistique licite du bien ;
- la ou les utilisation(s) urbanistique(s) licite(s) du bien ;
- s'il s'agit d'un immeuble, le nombre de logement.

Cette situation explique que les communes bruxelloises ont maintenu, dans les renseignements urbanistiques qu'elles délivrent, la mention relative à l'utilisation urbanistique licite du bien ; information capitale pour tout acquéreur.

En tout état de cause, l'article 4 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 relatif aux renseignements urbanistiques

<sup>135</sup> Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. 2016-2017, n°A-451/1, pp. 148-149.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> Voy. en ce sens P.-Y. ERNEUX et M. VAN MOLLE, « Les renseignements urbanistiques dans le CoBAT après l'ordonnance du 30 novembre 2017. Un pas en avant, deux pas en arrière », in *La Réforme du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) – Ordonnance du 30 novembre 2017*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 108.

précise que ceux-ci « sont établis en tenant compte des éléments repris dans le descriptif sommaire ». En ce sens, les travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 novembre 2017 précisent que la communication du descriptif sommaire « permettra à l'autorité communale d'indiquer plus clairement les renseignements urbanistiques qui seraient en contradiction avec la situation de fait telle que décrite »<sup>138</sup>.

Dès lors, au vu du contenu obligatoire particulièrement étendu dudit descriptif, le Collège des Bourgmestres et échevins de la commune se doit, à tout le moins, d'attirer l'attention du requérant des renseignements urbanistiques sur le fait que la situation décrite correspond – ou non – aux permis délivrés.

En pratique, cette mission est exercée de manière variable en fonction des communes. Si certaines d'entre elles se contentent d'« attirer l'attention du requérant sur le fait que la situation de fait n'est pas conforme au dernier permis délivré » sans plus de précision, d'autres listent, en détail, les éléments divergents concernés.

**65.** En Région wallonne, le CoDT prévoit également une obligation d'information à l'occasion des cessions. Son article D.IV.99, § 1<sup>er</sup>, dispose que :

« Dans tout acte entre vifs, sous seing privé ou authentique, de cession, qu'il soit déclaratif, constitutif ou translatif, de droit réel ou personnel de jouissance de plus de neuf ans, en ce compris les actes de constitution d'hypothèque ou d'antichrèse, à l'exception cependant des cessions qui résultent d'un contrat de mariage ou d'une modification de régime matrimonial et des cessions qui résultent d'une convention de cohabitation légale ou d'une modification d'une telle convention, relatif à un immeuble bâti ou non bâti, il est fait mention :

1° des informations visées à l'article D.IV.97 ;

[...] ».

L'article D.IV.97 auquel il est expressément renvoyé détermine le contenu du certificat d'urbanisme n° 1. La demande s'effectue également par voie de formulaire à remplir et à renvoyer à l'autorité communale, soit l'annexe 14 du CoDT.

Force est de constater que les informations contenues dans le certificat d'urbanisme n° 1 sont des informations d'ordre général<sup>139</sup>, soit des informations planologiques, patrimoniales, d'appropriation foncière, etc.

Le texte ne prévoit pas de mention relative aux permis d'urbanisme délivrés pour le bien ou aux éventuelles infractions urbanistiques grevant le bien.

<sup>138</sup> Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. 2016-2017, n°A-451/1, p. 149.

<sup>139</sup> Art. D.IV.97 CoDT.

Ceci étant dit, dans le cadre des opérations impliquant une demande de certificat d'urbanisme n° 1<sup>140</sup>, il doit être fait mention, dans l'acte, « de l'existence, de l'objet et de la date des permis de lotir, des permis d'urbanisation, des permis de bâtir et d'urbanisme et d'urbanisme de constructions groupées, délivrés après le 1<sup>er</sup> janvier 1977, ainsi que des certificats d'urbanisme qui datent de moins de deux ans et des certificats de patrimoine valables » et du fait que « le ou les cédants ont, ou n'ont pas, réalisé des actes et travaux constitutifs d'une infraction en vertu de l'article D.VII.1, § 1<sup>er</sup>, 1, 2° ou 7°, et le cas échéant qu'un procès-verbal a été dressé », conformément à l'article D.IV.99, § 1<sup>er</sup>, 2° et 4°, du CoDT.

Ainsi, si ces informations ne doivent pas ressortir du certificat d'urbanisme n° 1 en lui-même, elles doivent toutefois être fournies par le titulaire du droit cédé, son mandataire ou l'officier instrumentant. Il y a donc un réel glissement du devoir d'information sur le cédant ou le notaire, notamment par rapport au régime mis en place en Région bruxelloise.

S'il n'est pas contesté que ces informations peuvent être demandées aux administrations concernées, cette situation n'en demeure pas moins source d'insécurité juridique puisque l'article D.IV.100 du CoDT précise qu'à défaut de retour de la part de l'administration dans le délai prévu<sup>141</sup>, le débiteur du devoir d'information « mentionne dans l'acte la date de l'envoi contenant la demande d'informations ou du récépissé de la demande d'informations, indique que les informations n'ont pas été données et que l'acte est passé en dépit du défaut de réponse de l'administration ».

## B. Quid en cas de délivrance de renseignements urbanistiques erronés ?

**66.** Se pose la question de savoir quelles sont les possibilités qui s'offrent au requérant lorsque les mentions dans les renseignements urbanistiques ou le certificat d'urbanisme sont erronés.

Cette situation peut survenir soit en suite d'une erreur matérielle, soit lorsque le demandeur dispose d'archives dont la commune ne serait plus en possession ou encore lorsque le demandeur dispose d'éléments probants permettant d'asseoir que la situation de fait constitue, en réalité, la situation de droit.

Rappelons que les renseignements urbanistiques et le certificat d'urbanisme n° 1 sont de simples informations qui ne constituent pas des actes administratifs susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

<sup>140</sup> Art. D.IV.99, § 1<sup>er</sup>, CoDT.

<sup>141</sup> Soit dans les 30 jours de la réception de la demande (art. R.IV.105 CoDT).

67. Les deux premières hypothèses ne semblent pas poser de difficultés particulières. En effet, une erreur matérielle est aisément identifiable et démontrable.

Quant aux plans cachetés qui seraient en possession du requérant, leur force probante ne saurait être remise en cause.

Le seul désagrément tient, bien entendu, au contretemps que ces situations induisent. L'attente des renseignements urbanistiques ou d'un certificat d'urbanisme corrigés peut s'avérer longue ; ce qui aura pour effet de retarder la transaction immobilière ayant justifié la demande desdits renseignements.

68. La troisième hypothèse, à savoir le cas dans lequel le demandeur dispose d'éléments probants permettant de démontrer que la situation de droit n'est pas celle décrite dans les renseignements urbanistiques ou le certificat d'urbanisme qui mentionnerait l'existence d'un PV d'infraction qui n'a pas ou plus lieu d'être, est plus complexe en pratique.

Cette situation peut se présenter lorsque des actes et travaux ont été accomplis à une période où aucun permis n'était requis pour ce faire ou exonérés de permis au moment de leur exécution ou postérieurement à leur réalisation ou, en Région wallonne, lorsque les actes et travaux sont par l'effet du temps présumés conformes au droit de l'urbanisme, le demandeur disposant d'éléments de preuves comportant des indications temporelles précises.

Tel est par exemple le cas d'un acte de base ayant opéré la division d'un bien à une époque où ces divisions n'étaient pas soumises à permis d'urbanisme ou d'un contrat de bail de résidence principale portant sur un espace initialement commercial et signé avant l'entrée en vigueur de l'obligation d'obtention d'un permis d'urbanisme préalable pour changement d'affectation<sup>142</sup>.

En matière de division d'immeuble, il arrive fréquemment que le demandeur des renseignements urbanistiques ou du certificat d'urbanisme n° 1 soit en possession de l'historique des domiciliations et de l'historique des compteurs de gaz et d'électricité attestant de l'existence, dans les lieux, de plusieurs ménages alimentés en gaz et électricité à une période où les divisions d'immeubles n'étaient pas soumises à permis d'urbanisme.

Cette hypothèse présente des difficultés de deux ordres : d'une part, le caractère probant que l'administration communale attache – ou non – aux éléments qui lui sont rapportés (a) et, d'autre part, la position de ladite administration quant à la possibilité de rectifier des renseignements urbanistiques donnés (b).

<sup>142</sup> Voy. P. HANIQUE, « La preuve en matière de permis de régularisation : aspects théoriques et difficultés pratiques », chapitre 5 du présent ouvrage.

### **a) Appréciation quant au caractère probant des documents**

69. Ainsi, en matière de division d'immeuble, la seule production de l'historique des compteurs et des domiciliations fut, en Région bruxelloise, longtemps acceptée et considérée comme suffisante<sup>143</sup>.

Désormais, certaines communes considèrent que ces documents ne servent plus qu'à appuyer, le cas échéant, la situation attestée par d'autres documents dont la force probante est jugée incontestable, tel un acte de base par exemple. En d'autres termes ces documents n'auraient plus qu'une fonction d'appui ou de confirmation.

Cette position peut toutefois s'avérer abusive selon nous. En effet, lorsque l'historique des compteurs permet de rattacher temporellement et distinctement les compteurs aux étages qui composent le bien et que l'historique des domiciliations est linéaire depuis la même période, il ne peut sérieusement être contesté que la division du bien remonte à la période considérée.

### **b) Position de certaines communes bruxelloises sur les demandes de rectification des renseignements urbanistiques**

70. L'autre difficulté tient au fait qu'en Région bruxelloise, certaines communes refusent purement et simplement de procéder à la révision des renseignements urbanistiques délivrés lorsque le requérant se fonde sur des éléments probants autres que les archives urbanistiques du bien considéré.

Ces communes justifient leur refus en se retranchant derrière une interprétation plus que littérale de l'article 275 du CoBAT qui détermine le contenu des renseignements urbanistiques à délivrer<sup>144</sup>.

Ainsi, elles considèrent que la situation de droit du bien qui doit apparaître dans les renseignements urbanistiques qu'elles délivrent est celle telle qu'elle résulte des archives urbanistiques. En d'autres termes, elles se refusent de procéder à une analyse plus poussée de la situation de droit du bien si d'autres documents probants venaient à contredire ou modifier la situation de droit issue des dites archives.

Face à pareille situation, les demandeurs de renseignements urbanistiques se trouvent le plus souvent contraints d'introduire une demande de permis de régularisation alors même que la situation peut s'avérer régulière et qu'il n'y a donc pas d'objet à régulariser.

Il s'agit, selon nous, d'une pratique *contra legem*.

En effet, rappelons que, d'une part, l'article 4 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 2018 relatif aux renseignements

<sup>143</sup> Pour autant que la situation n'impliquait pas de non-conformité aux règlements en vigueur au jour de la division de l'immeuble.

<sup>144</sup> Voy. *supra*, n° 59.

urbanistiques impose de prendre en considération les éléments repris dans le descriptif sommaire, lequel peut être accompagné de documents probants, et que, d'autre part, le formulaire en réponse, tel que repris en annexe II dudit arrêté, impose de mentionner la destination et l'utilisation licites du bien ainsi que le nombre de logements.

Aussi, nous ne pouvons qu'encourager le requérant à joindre à son descriptif sommaire l'ensemble des documents qui seraient en sa possession de manière à forcer les communes à prendre en compte l'ensemble de ces éléments dès l'examen du dossier.

71. En tout état de cause, se pose la question de savoir si la pratique de certaines communes de refuser de corriger les renseignements urbanistiques à la suite de la communication d'éléments temporels probants serait susceptible d'engager la responsabilité desdites communes sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil.

En effet, il est de jurisprudence constante que la responsabilité d'une autorité publique du chef de renseignements erronés est engagée lorsqu'il en résulte un préjudice pour l'administré<sup>145</sup>.

En pratique, l'opportunité d'une telle action en justice pose question puisque les demandes de renseignements urbanistiques sont le plus souvent formulées dans le cadre de la cession d'un bien et que le cédant ne peut souvent se permettre d'attendre l'issue d'une procédure judiciaire.

<sup>145</sup> Cass., 4 janvier 1973, *J.T.*, 1973, p. 550.