

*PROJET D'ARRÊTÉ DU GRBC RELATIF AUX CHANGEMENTS D'UTILISATION SOUMIS
À PERMIS D'URBANISME*

AVIS DE LA COMMISSION RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT

23 mars 2023

Secrétariat Commission
Régionale de Développement
Gewestelijke Ontwikkelings-
Commissie Secretariaat

Rue de Namur 59
1000 Bruxelles
Naamsestraat 59
1000 Brussel

T +32 2 435 43 56
F +32 2 435 43 99
@ crd-goc@perspective.brussels [ici](#)
www.crd-goc.brussels [ici](#)

Vu la demande d'avis sollicitée par le secrétaire d'Etat, Pascal Smet, chargé de l'urbanisme et du Patrimoine, sur le projet d'arrêté relatif aux changements d'utilisation, reçu en date du 11 février 2023 ;

Vu l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2019, relatif à la Commission régionale de développement ;

Vu l'article 7 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), tel qu'adopté par le Parlement le 13 octobre 2017 ;

Vu l'audition des représentants du cabinet Smet en date du 9 mars 2023 ;

Après avoir entendu les représentants du Cabinet, un accord a expressément marqué par ces derniers pour que l'avis soit rendu en dehors du délai légal, compte tenu des vacances de Carnaval,

La Commission émet en date du 23 mars 2023 l'avis unanime suivant.

1. CONTEXTE

Le présent arrêté vise à concrétiser l'habilitation conférée au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 98, §1^{er}, 5°, b) du CoBAT et à déterminer les cas dans lesquels un changement d'utilisation est soumis à permis d'urbanisme.

Suite à la pratique de terrain au sein des communes et de la Région, le présent arrêté vise à actualiser et à clarifier les cas dans lesquels un changement d'utilisation est soumis à permis d'urbanisme. L'élément principalement nouveau est la création de plusieurs rubriques de commerce.

L'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002 sera, quant à lui, abrogé.

Les changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme sont les suivants :

1 Le changement d'utilisation d'un équipement d'intérêt collectif ou de service public vers un équipement d'une autre nature – article 2

Cette hypothèse figurait déjà dans l'arrêté Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002. Elle est conservée pour les mêmes motifs, à savoir qu'il convient d'en contrôler le développement dans la mesure où la notion d'équipement couvre, en réalité, une pluralité d'utilisations distinctes (lesquelles peuvent être sources de nuisances), et qui de surcroît sont autorisées, en vertu de la prescription générale 0.7 du plan régional d'affectation du sol, dans toutes les zones du Plan régional d'affectation du sol.

2 Le changement d'utilisation d'un commerce vers un certain type de commerce – articles 3 et 4

Cette hypothèse figurait déjà dans l'arrêté Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002.

Elle est conservée en vue de contrôler le développement de ces activités dont la nature ou les nuisances sont peu compatibles avec les autres fonctions prévues au Plan régional d'affectation du sol.

En parallèle, le présent projet apporte plusieurs éléments nouveaux, à savoir :

- la création de plusieurs rubriques de commerce ;
- le regroupement, au sein d'une même rubrique, des « commerces » où l'on peut consommer sur place boissons et/ou nourriture, exception faite des commerces qui prévoient ce service à titre accessoire et dont les horaires de fermeture ne dépassent pas 18h (par exemple, une librairie qui propose un service de consommation sur place de boissons et/ou nourriture) ;
- la création d'une rubrique spécifique visant les établissements exploitant à titre principal une activité de friture et/ou de pâtisserie et/ou de grill et/ou de gaufre professionnel ;
- la possibilité de cumuler plusieurs utilisations relevant de plusieurs rubriques.

S'agissant de la création de plusieurs rubriques, elle consiste à soumettre à permis d'urbanisme le changement d'utilisation visé dans l'une des rubriques vers une autre, en raison de leurs différences, le passage d'une utilisation vers une autre étant susceptible d'engendrer des nuisances différentes. En conséquence, toute modification intervenant au sein d'une même rubrique ne sera pas soumise à permis d'urbanisme.

Concernant le regroupement des commerces de type « ReCa » et la création d'une nouvelle rubrique « friture, pâtisserie et grill », l'objectif est de les soumettre à permis d'urbanisme, eu égard à leur impact sur l'environnement urbain (nuisances sonores et/ou olfactives).

À propos de la possibilité de cumuler plusieurs utilisations, elle s'explique par la nécessité d'encadrer le phénomène récent de commerces hybrides. Dorénavant, une nouvelle utilisation, visée dans une autre rubrique, à l'utilisation existante d'un commerce est également soumise à permis d'urbanisme. En effet, le cumul de plusieurs utilisations peut engendrer des nuisances supplémentaires.

Par ailleurs, le présent projet conserve l'exigence de permis d'urbanisme en cas de changement d'utilisation d'un commerce de biens meubles vers un commerce de services dans les lisérés de noyaux commerciaux et dans les galeries marquées d'un « G ».

Cette exigence est justifiée par la nécessité d'en préserver l'attractivité commerciale.

Le présent projet d'arrêté a fait l'objet d'une première consultation d'acteurs publics et socio-économiques comme la fédération Horeca Bruxelles et Brulocalis.

Les commerces sont en perpétuelle évolution et de nouveaux concepts apparaissent chaque année. Les pratiques administratives et interprétations varient souvent au sein des 19 communes et de la Région. Afin d'assurer une pratique plus uniforme, une circulaire pourrait être adoptée afin de préciser et clarifier certaines questions d'interprétation relatives à cet arrêté sans modifier l'ordonnancement juridique.

2. AVIS

2.1 La Commission rappelle son [Avis du 17 juin 2021 sur les projets d'arrêtés du GRBC Dispenses et permis à durée limitée](#).

Elle s'interrogeait, par exemple, à l'art. 13 qui concerne la dispense pour les changements de destination, sur la raison de soumettre à un permis spécifique un logement accessoire qui fait partie de la fonction principale. Elle soulignait ainsi que le gouvernement, dans ce projet d'arrêté Minime importance, modifiait la notion d'accessoire du glossaire du PRAS. En effet, alors que le PRAS définit ce qui est accessoire sans donner un pourcentage, le texte du présent projet d'arrêté, adapté pour intégrer une dispense pour l'installation de bureau, en réalité dans ce cas-ci, une conciergerie (point 3°), détermine

un pourcentage de 20 %. Et comme mentionné dans le point RRU ci-dessus, la Commission soulignait que cette modification de l'arrêté pourrait poser problème, n'étant pas soumise aux mêmes procédures que le PRAS.

Exonération pour les hébergements touristiques

Pour les 4° et 5° : la Commission avait constaté qu'en ce qui concerne l'exonération pour les hébergements touristiques, à partir du moment où il s'agissait de chambres d'hôtes et qu'elles étaient accessoires au logement, il n'y avait pas changement d'affectation. Or l'arrêté changement d'utilisation ne déterminait pas une modification d'utilisation à l'intérieur d'un logement, ces articles n'avaient donc pas de raison d'être puisqu'ils précisaient quelque chose qui aurait dû se trouver dans l'AG changement d'utilisation.

Même si cela ne visait que le changement de destination et la volonté de déterminer ce qui doit être considéré comme accessoire, la Commission estimait que l'on en revenait à la même chose, soit on contrevenait à la disposition sur l'AG changement d'utilisation, soit on venait cadrer le glossaire du PRAS quand il parle de notion d'accessoire.

Colocation /coliving

La Commission constatait que la thématique de la colocation n'était pas prise en compte dans ce projet d'arrêté, alors que cela posait pas mal de problèmes pour les communes qui sont de plus en plus confrontées à ce phénomène. Cette question soulevait nombre d'interrogations dont principalement celle de savoir s'il faut ou non un permis – la maison qui abrite des colocations est-elle toujours considérée comme maison unifamiliale ? Certaines communes n'ont d'ailleurs pas attendu pour rédiger des recommandations et ainsi préciser un cadre. La colocation (logement collectif ou partagé ?) concerne plusieurs arrêtés dont celui du SIAMU qui d'ailleurs a pris une directive interne obligeant à soumettre à son avis tout bâtiment comprenant plus de 4 chambres.

La Commission soulevait ainsi l'attention du gouvernement sur le caractère urgent de régler ces questions, d'autant qu'il y a un vide juridique en cette matière et qu'il est donc important d'offrir un cadre à ces nouvelles formes d'habiter qui ne cessent d'augmenter. Elle recommandait donc que l'arrêté de minime importance, de changement d'utilisation, le SIAMU et le futur RRU apportent réponse à ces nouvelles formes d'habiter et aux questions que cela soulève (ex. les nuisances liées à cette colocation, le risque d'incendies, revoir les définitions des notions de ménage, de AirB&B, d'appart-hôtel, de même que la notion d'itinéraire résidentiel selon le parcours de vie, avec aussi le coliving qui est au cœur de nombreux projets, etc...).

Déjà en 2020, si on voulait adopter des règles spécifiques pour le logement étudiant, il fallait que l'arrêté changement d'utilisation impose un permis pour tout autre destination que le logement étudiant.

Voir [avis RRU](#) point 2 1.4.

Urban avait confirmé qu'une réflexion était menée à cet égard. La piste envisagée, à ce stade, était une modification de l'arrêté sur les changements d'utilisation, lequel devrait prévoir la nécessité d'un permis dès lors que l'on change de type de logement, en ce compris le logement étudiant.

2.2

La Commission constate que ses remarques n'ont pas été prises en compte et que l'arrêté changement d'utilisation se limite à quelques ajouts sans mener une réflexion profonde sur les autres aspects évoqués. Les représentants du cabinet ont indiqué que les autres aspects font encore l'objet de discussions au sein du Gouvernement, le cas échéant, par la création d'un encadrement spécifique du type de celui qui a été mis en place par l'ordonnance relative à l'hébergement touristique.

La Commission estime que prendre une nouvelle ordonnance transversale, voire, créer une nouvelle police administrative pour régler le problème du coliving retarderait considérablement le traitement à réserver à ce phénomène, alors que certaines communes sont amenées, afin de palier le vide juridique, à le rencontrer au travers de recommandations, de RCUS ou de règlements-taxes.

Elle souligne également que la mise en place d'un mécanisme de compensation (par création d'une surface équivalente de logement classique) sur le modèle de celui qui existe déjà dans le cadre de la mise en œuvre de la prescription générale 0.12 du PRAS serait complexe à mettre en place.

La Commission regrette que la réflexion n'ait pas encore pu aboutir malgré l'urgence à encadrer ces enjeux. Au contraire, des décisions judiciaires ont confirmé, qu'en l'état, il n'y a pas lieu de demander un permis pour transformer un logement en coliving, s'agissant d'un changement d'utilisation non soumis à permis.

Cette situation est évidemment paradoxale : le CoBAT impose un permis pour modifier le nombre d'unités de logements, mais pas pour y aménager 15 chambres, au motif que, en droit, cela reste une unité de logement.

Elle constate que l'arrêté ne répond pas à l'urgence de ce phénomène qui crée beaucoup de soucis notamment :

- *En matière de sécurité (pour ce qui concerne la sécurité incendie : en l'absence de permis, les modifications du bien immobilier ne sont pas soumises à l'avis du SIAMU).*

Ce type d'habitat présente des dangers en cas d'incendie car les parties privatives ne sont pas accessibles si l'habitant est absent. Les pompiers ne disposent pas de normes adaptées. Par ailleurs, se pose la question de la compatibilité entre les normes incendies et la préservation du patrimoine architectural.

- *En matière de nuisances sonores et environnementales, et de problèmes liés à la densification d'occupation (notamment le parking ou le stationnement de vélos).*
- *En matière d'impact sur les prix des logements familiaux : l'audition au Parlement bruxellois des patrons de sociétés de coliving a mis en lumière l'impact du coliving sur les prix, au regard du rendement locatif que peut générer un immeuble de coliving, en comparaison avec son utilisation comme logement unifamilial traditionnel (ce rendement peut avoisiner les 8 % contre 3 à 4 % pour du logement unifamilial traditionnel).*

Elle pose la question des critères pour juger si une maison peut être transformée en coliving ou pas. Elle préconise de prendre connaissance des systèmes instaurés ailleurs (ex : Paris ou Berlin) où un mécanisme compensatoire a été mis en place (cf. ci-avant).

Deux questions se posent :

1. *Quel est le seuil critique du coliving, quelle est la perte maximale en logements classiques autorisée ?*
2. *Quelles sont les compensations prévues (soit via des charges d'urbanisme, soit via une règle analogue à celle de la prescription 0.12 du PRAS) ?*

La Commission estime qu'une des solutions pourrait être d'avoir des déclarations préalables (donc moyennant modification du CoBAT), pour autant que la bonne gestion de celles-ci soit organisée.

2.3

En ce qui concerne les commerces, au préalable, la Commission estime que, si l'ambition exprimée par le cabinet lors de l'audition est claire, le libellé de la disposition n'est pas suffisamment clair et précis pour permettre de déterminer si le changement de rubrique est soumis à permis d'urbanisme préalable. Une précision sur ce point doit être apportée, de manière à éviter des discussions jurisprudentielles similaires à celles observées entre les juridictions civiles et administrative sur l'arrêté de 2002.

La question du ciblage des commerces a toujours été complexe et délicate. La Commission s'interroge sur les conditions, par exemple, de mesures des effets des conséquences sur l'environnement local en matière de mobilité, de nuisances, que l'on pourrait intégrer dans le fait que cela nécessite un permis d'urbanisme préalable.

La définition reste basée sur la fonction/l'utilisation. Or, la nuisance causée par une activité de type restaurant ou snack est, dans certains cas, remplacée par d'autres nuisances de même type en cas, notamment, de service « traiteurs » avec livraisons à domicile (nuisances olfactives et sonores des livreurs).

La Commission s'interroge enfin sur la pertinence des catégories prévues. En effet, passer d'un restaurant de luxe à un snack est un changement important en termes d'attractivité commerciale voire de nuisances, alors que l'on reste dans la même catégorie et qu'aucun permis ne sera plus requis pour ce changement d'utilisation. Afin d'éviter toute interprétation possible et de prévenir les risques de sécurité juridique, la Commission estime qu'il faudrait être plus précis dans la définition des différentes activités / utilisations visées.

2.4

Concernant les activités productives, la Commission attire l'attention du Gouvernement sur le fait que la suppression de l'obligation préalable d'un permis d'urbanisme pour changer de catégorie d'activité productive pose problème au regard de la prescription générale 0.14 du PRAS relative à la CASBA lorsqu'il s'agit d'activités de production de biens immatériels (APBI). En effet, celles-ci sont incluses dans le calcul du solde des bureaux admissibles. Le changement d'utilisation vers une APBI permet de les inclure dans le solde de la CASBA. Supprimer cette obligation a pour conséquence de supprimer également la prise en compte des APBI dans le solde des bureaux admissible, ce qui met en échec la prescription générale 0.14 du PRAS. Cette obligation doit alors être maintenue dans l'arrêté changement d'utilisation, à tout le moins tant que les APBI seront incluses dans les activités productives au sens du PRAS et non dans les activités de bureaux.

Il en va de même d'autres activités productives. À titre exemplatif, une activité logistique ne génère pas les mêmes nuisances qu'une activité de production de services matériels, sans que cela ne transparaisse nécessairement au travers d'un permis d'environnement. Il semble donc prématuré de ne plus soumettre à permis d'urbanisme le changement d'utilisation d'une catégorie d'activité productive vers une autre catégorie et ce, à tout le moins, dans les zones d'habitat, mixtes, ZEMU et zones administratives.

La Commission pose également la question de la définition des « dark stores » (entrepôts ou cuisines utilisés par des entreprises de livraison, en lien avec la vente en ligne) : est-ce une activité de logistique ? Comment imaginer la question des points relais de livraison (logistique) ? Comment intégrer plus généralement les diverses pratiques hybrides de livraison et d'entreposage dans les quartiers plus denses ?

2.5

Enfin et pour le surplus, la Commission s'interroge également sur le critère de fermeture à 18h des commerces qui prévoient un service de consommation sur place de boissons et/ou nourriture à titre accessoire. On peut s'interroger sur la pertinence de ce critère au regard de la police administrative de l'urbanisme mais également en termes de contrôle du respect de celui-ci.

Conclusion

La Commission regrette que le Gouvernement n'ait pas avancé sur des questions aussi importantes que le coliving

La Commission considère que le changement d'utilisation implique de prendre en compte les nuisances générées par une utilisation donnée. Elle estime utile d'intégrer cet aspect-là, d'avoir une motivation et d'accompagner la demande de changement d'utilisation de mesure des effets, sans aller jusqu'à un rapport d'incidences.

Les nouvelles rubriques proposées impliquent la gestion des nuisances environnementales ou l'encadrement de l'offre commerciale. Elle constate, dès lors, que le Gouvernement utilise un outil urbanistique pour gérer d'autres matières (environnement ou attractivité commerciale). De plus, les rubriques prévues sont trop ou pas assez précises.

Dans certains cas, un permis d'environnement pourrait s'avérer un outil plus souple qu'un permis d'urbanisme, dès lors qu'il est à durée limitée et qu'il peut être adapté en fonction des circonstances et des conséquences sur le terrain.

En toute hypothèse, la Commission insiste sur la nécessité de viser une simplification administrative tout en assurant d'atteindre les objectifs visés par une gestion souple des moyens.