

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.383 du 16 avril 2026

A. 242.264/XV-5948

En cause :

J.S.,

ayant élu domicile chez
M^e Sacha GRUBER, avocat,
avenue Louise 140 bte 4
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME et
Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
rue de la Luzerne 40
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 21 juin 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2024, par lequel :

« Le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit par [la partie requérante] contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Berchem-Sainte-Agathe de refuser le permis d'urbanisme tendant à "changer l'affectation d'un commerce en logement (mise en conformité), rue des Soldats, 92 est déclaré recevable mais non fondé" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Margot Celli, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 janvier 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mars 2026.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sacha Gruber, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Margot Celli, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 11 mars 2020, le service de l'Urbanisme de la commune de Berchem-Sainte-Agathe adresse à la requérante et à ses ayants droits, un courrier les informant qu'un constat d'infraction a été dressé pour un bien sis rue des Soldats, 92 à 1082 Berchem-Sainte-Agathe, en raison d'un changement de destination d'un commerce en logement, sans qu'une demande de permis n'ait été introduite.

2. Le 22 juin 2020, la requérante introduit une demande de permis de régularisation, sur la base de l'article 330, § 3, du CoBAT, pour le bien précité.

Cette demande est plus amplement décrite comme suit :

« Regularisatie van de bestemming:
in 1971 werd de handelsruimte (40 m²), woonruimte –
er werden geen bouwwerken uitgevoerd aan gevel of binnenin ».

3. Le 12 janvier 2021, la commune de Berchem-Sainte-Agathe accuse réception de la demande et déclare le dossier complet.

4. Le 4 janvier 2021, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable.

5. En sa séance du 2 mars 2021, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Berchem-Saint-Agathe refuse le permis sollicité pour les motifs suivants :

« Gelet op het eensluidende advies en/of de beslissing van de gemachtigde ambtenaar van 04/02/2021, over de afwijkingen, dat luidt als volgt:

“ Gezien het goed zich situeert in een typisch en gemengd woongebied van het gewestelijke bestemmingsplan vastgelegd bij besluit van de regering van 3 mei 2001;

Gezien dat de aanvraag het wijzigen van de bestemming van een handelsruimte naar een woning (regularisatie) betreft;

Overwegende dat de voorgevel op de gelijkvloers duidelijk een commerciële typologie heeft, dat deze een ingang heeft die gescheiden is van de ingang van de woningen van de bovenverdiepingen en een andere gevelbekleding (tegels);

Overwegende dat in de aanvraag wordt vermeld dat de winkel op 01/12/1971 zijn activiteiten heeft beëindigd, dat echter niet wordt aangetoond dat deze op die datum is omgevormd tot woning;

Overwegende dat in de aanvraag wordt vermeld dat de privédeur van de handelszaak is afgekeurd en derhalve niet meer in gebruik is;

Gezien de aanvraag afwijkt van Titel II van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor wat betreft de minimale oppervlakte (artikel 3) en de natuurlijke verlichting (artikel 10);

Overwegende dat de aanvraag niet beantwoordt aan een goede ruimtelijke ordening in die zin dat:

De woonkamer alleen aan de kant van de voorgevel natuurlijk licht heeft, het gelijkvloers zich op hetzelfde niveau als het trottoir bevindt, en er daarom om een minimum aan privacy te behouden gordijnen zijn geplaatst;

De keuken gelegen aan de achtergevel slechts één venster heeft met uitzicht op een binnenplaats van minder dan 3m², die afgesloten is en dus niet meer licht in de woonkamer brengt;

De twee slaapkamers zich in het voormalige bijgebouw bevinden, waar geen open uitzicht en zeer weinig daglicht is, aangezien hun enige ramen uitkijken op de buitengang die naar de tuin leidt, maar die slecht 1,25 m breed is, Slaapkamer 1 alleen toegankelijk is vanuit de badkamer en slaapkamer 2 vanuit de badkamer en slaapkamer 1;

Overwegende dat een bestemmingswijziging van de winkel in woning mogelijk is door middel van aanpassingen aan de voorgevel, mits naleving van de GSV met betrekking tot de normen van comfort en bewoonbaarheid van de woningen en de goede ruimtelijke ordening, ongunstig advies”;

Het College is het eens met het conform advies van de gemachtigde ambtenaar ».

6. Le 14 mai 2021, la requérante introduit un recours administratif auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

7. Le 7 septembre 2021, elle est entendue par les services de la Région de Bruxelles-Capitale.

À l’occasion de cette audition, elle dépose deux pièces complémentaires démontrant, selon elle, la cessation de l’activité commerciale dans l’immeuble faisant l’objet de la demande de permis, en 1971. Il s’agit de documents émanant du registre de commerce attestant de l’annulation du numéro de commerce à la date du 1^{er} décembre 1971 et d’un extrait de carrière de l’Office national des Pensions indiquant

que l'époux de la requérante a exercé une activité d'ouvrier dès le début de l'année 1972.

8. Le 21 mars 2024, la partie adverse déclare le recours recevable mais non fondé.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Un premier moyen est pris de « la violation de l'article 7.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la violation de l'article 2 du Code pénal, de la violation des articles 2 et 188/1 à 188/3 du [Code bruxellois de l'Aménagement du territoire] CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de droit d'application de la loi nouvelle plus douce, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la contradiction dans les motifs, de la violation des principes de bonne administration, dont le devoir de minutie et l'excès de pouvoir ».

La partie requérante fait grief à la partie adverse de lui refuser le permis de régularisation sollicité, sans tenir compte de deux pièces décisives permettant de constater l'intervention, en 1971, d'un changement de destination urbanistique du bien litigieux et sans faire application du principe général de droit de l'application de la loi nouvelle plus douce, « en s'appuyant sur une présomption de réalisation de travaux jugés infractionnels, car réalisés sans permis (installation de cuisine et sanitaires), que la réglementation urbanistique bruxelloise dispense de permis depuis 1992 ».

Elle soutient qu'en premier degré « d'instance administrative », elle a, de bonne foi, sollicité l'application de l'article 330, § 3, du CoBAT et l'octroi d'un permis de régularisation simplifié.

Elle fait valoir que, dans le cadre de son recours, elle a, assistée de son conseil, défendu que le changement de destination de son commerce en logement avait été opéré, sans travaux, à une époque à laquelle aucun permis n'était requis, en s'appuyant sur un arrêt du Conseil d'État n° 243.273 du 19 décembre 2018.

Elle rappelle la justification de sa demande, l'argumentaire développé à l'appui de son recours et la motivation de l'acte attaqué.

Elle relève qu'à l'occasion de son recours administratif, elle a produit un document cadastral datant de 1970 qui mentionne l'existence d'un permis pour une reconstruction ainsi qu'une destination résidentielle et vise 3 logements.

Elle ajoute que ce document mentionne « une ancienne maison de commerce aménagée » et qu'y figure également au crayon la mention « 1975 commerce désaffecté », qui aurait, selon elle, été ajoutée à la suite d'un échange entre son époux et l'administration du cadastre, en octobre 1974, dans lequel il confirme avoir cessé ses activités le 30 novembre 1971.

Elle soutient qu'à l'occasion de l'audition du 7 septembre 2023, elle a déposé deux pièces complémentaires attestant de la cessation de l'activité commerciale dans les lieux, à savoir : les documents émanant du registre de commerce attestant de la cessation d'activité à la date du 1^{er} décembre 1971 ainsi qu'un extrait de carrière de l'Office national des Pensions attestant de l'occupation de son époux comme ouvrier dès l'année 1972.

Elle fait valoir qu'aucune mention n'est faite de ces deux documents décisifs, dans le relevé de pièces reçues qu'effectue la partie adverse, alors que ces documents ont été déposés physiquement à l'occasion de l'audition, sans que la preuve du dépôt ne puisse être rapportée puisque celui-ci n'a pas été doublé d'une communication électronique.

Elle produit deux pièces permettant de prouver qu'elle était en possession de ces documents, *in tempore non suspecto* et qu'elle les a bien déposés à l'occasion de son audition.

Elle ajoute que soit ces pièces ne figurent pas au dossier administratif, ce qui s'apparente à une négligence fautive, soit ces pièces y figurent et, dans ce cas, la partie adverse a, fautivement, omis d'en tenir compte.

Elle est d'avis que le raisonnement de la partie adverse est erroné en droit et méconnaît le principe de la rétroactivité de la loi pénale la plus douce et se réfère à un arrêt du Conseil d'État n° 256.846 du 20 juin 2023 ainsi qu'à l'arrêt n° 97/2012 de la Cour Constitutionnelle.

Elle ajoute que depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 29 juin 1992, le placement d'équipements intérieurs sanitaires, électriques, de chauffage, d'isolation ou de ventilation est exonéré de permis d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale et que cette dispense devait jouer en sa faveur.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que, lors de la régionalisation du droit de l'Urbanisme, l'article 84, § 1^{er}, 5°, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme disposait qu'un permis était nécessaire en vue de modifier l'utilisation ou la destination de tout ou partie d'un bien, « même si cette modification ne nécessite pas de travaux ».

Elle ajoute que par la suite, les travaux d'aménagements intérieurs ont été exonérés de permis par différents arrêtés, moyennant le respect de certaines conditions.

Elle soutient que, dès l'entrée en vigueur de la loi organique du 29 mars 1962, un permis d'urbanisme était requis pour des travaux de transformation permettant la modification de l'utilisation ou de la destination de tout ou partie d'un immeuble bâti.

Elle relève que cette exigence n'a jamais été abrogée en Région de Bruxelles-Capitale, depuis l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et que l'exonération prévue pour certains travaux d'aménagement intérieur a systématiquement été exclue pour tout projet impliquant une modification du nombre de logements dans une construction existante. Elle ajoute que cette exigence se trouve aujourd'hui expressément visée à l'article 98, § 1^{er}, 12°, du CoBAT.

Elle affirme qu'il appartient à l'autorité chargée d'instruire une demande de permis de régularisation de se prononcer en fonction des normes existantes au moment de la réalisation des actes et travaux et que c'est au demandeur de permis qu'il incombe, au contraire, de déterminer la situation de son immeuble et, en fonction, le droit qu'il entend voir appliquer à sa demande.

Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est exacte en droit, en ce qu'elle tend à appliquer les dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment de la réalisation présumée du changement de destination.

Elle relève que, même dans les années '70, un permis d'urbanisme était requis pour changer la destination d'un bien et que les travaux d'aménagement intérieur n'étaient pas dispensés par l'arrêté de 1971 et ne l'ont jamais été, lorsqu'ils impliquaient un changement d'affectation et/ou la modification du nombre de logements dans une construction existante.

Elle fait valoir que la dispense de permis évoquée doit respecter des conditions qui ne sont pas rencontrées en l'espèce puisque les aménagements intérieurs ont permis un changement de destination du rez-de-chaussée et l'aménagement d'un logement supplémentaire dans l'immeuble, de telle manière que c'est à bon droit que l'acte attaqué constate que la partie requérante n'a pas fourni d'éléments permettant de constater que le changement de destination s'est opéré sans travaux de transformation.

Elle conclut qu'elle a comparé la situation présentée dans la demande de permis avec les plans annexés au permis délivré en 1967 et que les documents annexés au recours, tout comme ceux communiqués en cours d'instruction portent sur la cessation de l'activité commerciale et sur l'organisation de fêtes de famille et ne permettent pas de déterminer si des travaux de transformation ont été réalisés.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse relève tout d'abord que la demande de permis n'est pas une « simple » demande de permis de régularisation dans la mesure où « dans le cadre V relatif aux particularités de la demande, la demanderesse coche la case indiquant que la demande devait être traitée sur pied de l'article 330, § 3 du CoBAT ». Elle considère que le choix procédural posé par la demanderesse de permis présente une importance particulière puisque cette disposition tend à reconnaître un droit subjectif à l'obtention d'un permis d'urbanisme pour autant que certaines conditions soient respectées. Elle en déduit qu'il convient à la fois de déterminer si un permis d'urbanisme était requis et si les actes et travaux réalisés étaient conformes à la réglementation applicable à l'époque ou à l'heure actuelle. Elle conclut que si une de ces conditions n'est pas remplie, le recours à la procédure de régularisation simplifiée n'est pas valable.

La partie adverse estime qu'aucun élément du dossier ne lui permet d'aboutir à la conclusion que le changement d'affectation d'une partie du rez-de-chaussée de magasin en logement aurait été réalisé dans les années '70. Selon elle, la cessation d'une activité commerciale n'implique pas nécessairement un changement d'affectation et le courrier adressé au contrôleur principal du ministère des Finances le 14 octobre 1974 ne permet pas d'aboutir à une solution inverse lorsqu'il précise

qu'« Op 30.11.71 heb ik mijn winkel gesloten en sindsdien wordt het gebouw nog enkel als woonhuis gebruikt ». Elle affirme que le fait de ne plus avoir de commerce et l'absence d'autre affectation que le logement ne signifie pas que le commerce a effectivement été transformé en un logement autonome au rez-de-chaussée. Elle relève que, par ailleurs, le permis du 12 septembre 1967 autorise la transformation du bien sous la condition expresse « dat bedoelde gebouwen niet als woning zouden dienen ».

Comparant les plans avec les photographies produites, elle est d'avis que des travaux de transformation touchant à la structure du bâtiment ont été réalisés. Selon elle, sur les plans illustrant la situation autorisée en 1941, des murs qui doivent être considérés comme porteurs séparent le magasin de la salle à manger d'une part et de la cuisine d'autre part. En examinant des photos produites, elle affirme ce qui suit :

- « - d'une part, le salon – salle-à-manger forme un “L” ce qui confirme que le magasin, la salle-à-manger et la cuisine ont été fusionnés avec suppression des murs porteurs;
- d'autre part, la cuisine n'apparaît pas sur cette photographie ce qui permet de considérer qu'elle a été déplacée ailleurs (et sans doute dans l'extension autorisée en 1967) ».

Elle ajoute que les plans de 1967 n'illustrent pas l'aménagement des espaces intérieurs mais la construction d'une annexe au rez-de-chaussée et, dès lors, ne permettent pas de considérer que les modifications apportées au rez-de-chaussée ont été autorisées par l'autorité communale.

Elle indique encore ce qui suit :

- « c) Enfin, dans son rapport, Madame l'Auditeur invoque le bénéfice de Votre arrêt n° 251.739 du 4 octobre 2021 pour considérer que saisie d'une demande de permis portant sur la régularisation d'un changement d'affectation, il n'appartenait pas à l'autorité d'étendre la demande à d'éventuels travaux de transformation.

La portée de cet arrêt ne paraît pas transposable en l'espèce et aboutirait à une situation particulière dont les effets ne peuvent être jugés conformes au bon aménagement des lieux.

D'une part, cet arrêt concernant la Région wallonne ne peut être transposé à une demande de permis simplifié prévue à l'article 330, § 3 du CoBAT.

D'autre part et plus fondamentalement, cela aboutirait à obtenir la régularisation d'un logement alors que celui-ci :

- a manifestement été refusé par l'autorité communale en 1967 ;
- présente des dérogations aux normes d'habitabilité prévalant tant lors de la réalisation des travaux qu'à l'heure actuelle (absence d'aération suffisante du rez-de-chaussée et superficie nette éclairante du séjour non suffisante).

Ce faisant, il ne pourrait être considéré comme conforme au bon aménagement des lieux d'autoriser un logement alors que celui-ci a été réalisé suite à des travaux de transformation non autorisés et qu'il déroge à certaines dispositions réglementaires tant passées qu'actuelles. Rien ne garantit que ces travaux puissent être autorisés sauf à tenir compte du poids du fait accompli... ».

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991, précitée, impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit cette autorité à se prononcer dans ce sens et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. Dans l'exercice de son contrôle de la légalité de cette motivation, le Conseil d'État ne peut pas avoir égard à d'autres motifs que ceux exprimés dans l'acte.

L'octroi ou le refus d'un permis d'urbanisme de régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis. C'est en principe au demandeur de permis qui revendique l'application d'un état du droit antérieur à celui qui est actuellement en vigueur de faire la preuve du moment auquel les actes et travaux à régulariser ont été accomplis.

L'article 44 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne soumettait pas les simples changements d'affectation, lorsqu'ils ne comportaient pas de travaux par ailleurs eux-mêmes soumis à permis, à l'octroi d'un permis d'urbanisme. Ce n'est que depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1992 de l'article 84, § 1^{er}, 5^o, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme que le fait de « modifier l'utilisation de tout ou partie d'un bien en vue d'en changer l'affectation, même si cette modification ne nécessite pas de travaux » est légalement soumis à la délivrance d'un permis d'urbanisme.

L'article 330, § 3, du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT) dispose comme suit :

- « Les actes et travaux qui étaient soumis à permis d'urbanisme préalable au moment de leur accomplissement et accomplis avant le 1^{er} janvier 2000 sans qu'un tel permis ait été obtenu font l'objet d'un permis d'urbanisme de régularisation simplifié, moyennant la réunion des conditions suivantes :
 - ils sont conformes soit à la réglementation en vigueur au moment où ils ont été exécutés, soit à la réglementation en vigueur le jour où le collège des bourgmestre et échevins statue dans le cadre du présent article ;

- ils n'étaient pas soumis, au moment où ils ont été exécutés, et ne sont pas soumis, le jour où le collège des bourgmestre et échevins statue dans le cadre du présent article, à évaluation de leurs incidences en vertu du présent Code ou d'autres dispositions légales ou réglementaires.

L'article 125, à l'exception de l'alinéa 2, et l'article 193, à l'exception de l'exigence de procéder à la visite de contrôle avant toute occupation, sont applicables aux demandes de permis d'urbanisme de régularisation simplifiée.

Le Gouvernement détermine le contenu du dossier de demande de permis d'urbanisme de régularisation simplifiée, lequel doit contenir l'avis préalable du Service d'incendie et d'aide médicale urgente, à moins qu'il n'en soit dispensé en application de l'article 126, § 4, ou 177, § 4. Le dossier permet de constater que les actes et travaux concernés répondent aux conditions visées à l'alinéa 1^{er}.

En dérogation aux dispositions du titre IV, chapitre III, le collège des bourgmestre et échevins notifie simultanément au demandeur, par lettre recommandée, et au fonctionnaire délégué le permis d'urbanisme de régularisation simplifié dans les quarante-cinq jours de l'envoi de l'accusé de réception de dossier complet. Ce permis ne peut être refusé que :

- si les actes et travaux visés à l'alinéa 1^{er} ne sont conformes ni à la réglementation en vigueur au moment où ils ont été exécutés, ni à la réglementation en vigueur le jour où le collège des bourgmestre et échevins statue;
- si l'avis préalable du Service d'incendie et d'aide médicale urgente est négatif ».

En l'espèce, la demande de permis de régularisation a pour objet la régularisation du changement d'affectation du rez-de-chaussée d'un bien sis rue des Soldats, 92 à 1082 Berchem-Sainte-Agathe de commerce en logement. La requérante décrit l'objet de sa demande comme suit dans le formulaire introduit :

« Regularisatie van de bestemming :
in 1971 werd de handelsruimte (40 m²), woonruimte –
er werden geen bouwwerken uitgevoerd aan gevel of binnenin ».

Si elle a également coché la case indiquant que sa demande devait être traitée en application de l'article 330, § 3, du CoBAT, prévue au cadre V relatif aux particularités de la demande, elle n'a en revanche pas indiqué que des travaux de transformation de son bien faisaient l'objet du permis de régularisation sollicité.

Par ailleurs, le constat d'infraction du 11 mars 2020 ne fait pas état de travaux infractionnels et mentionne uniquement ce qui suit :

« Bestemmingswijziging van een handelsruimte in woning zonder voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning » (« Changement d'affectation d'un local commercial en logement sans permis d'urbanisme préalable »).

Dans son recours administratif, la partie requérante indique ce qui suit :

« Il est manifeste que le changement de destination des lieux est historique.
L'on produit ainsi un document cadastral historique (1970) qui mentionne l'existence d'un permis pour une reconstruction (Verbouwing), une destination résidentielle et vise 3 logements (pièce 10).
Y figure aussi, au crayon, la mention : "1975 commerce désaffecté".
Cette mention a vraisemblablement été ajoutée à la suite d'un échange entre l'époux de la demanderesse et l'administration du cadastre, en octobre 1974 (*in*

tempore non suspecto, à l'évidence), dans lequel ledit époux confirme avoir arrêté ses activités le 30 novembre 1971 (pièce 11).

L'on produit également le carnet de mariage de Madame H. D., fille de la demanderesse, et de Monsieur E.W. (pièce 12).

Ceux-ci se sont mariés civilement le 10 avril 1982 et religieusement le 17 avril 1982.

Cet élément de preuve est accompagné de photographies des jeunes époux, dans l'appartement du rez-de-chaussée et devant la porte d'entrée, le jour de leur mariage religieux (pièce 13).

Pour autant que de besoin, l'on produit également des photographies de divers événements familiaux, entre 1982 et 1997 (pièce 14).

Il est donc manifeste que le changement de destination a été effectué, avant mars 1975 et en tous les cas avant le 1^{er} juillet 1992.

Ce changement ne s'est accompagné d'aucune intervention soumise à l'obtention d'un permis, comme confirmé par Urban Brussels (...).

Il résulte de ce qui précède, que le changement de destination a donc été opéré, sans travaux, à une époque à laquelle aucun permis n'était requis.

Ceci aurait dû être constaté tant par les services du fonctionnaire délégué que par les services communaux.

La demande aurait donc dû être déclarée non recevable ou sans objet.

La demanderesse demande dès lors au Gouvernement de pallier la carence des autorités impliquées dans la procédure de première instance ».

L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« [...] »

Le recours est recevable en ce qu'il a été introduit dans les formes et délais impartis.

Le bien se situe en zone d'habitation au plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001.

La demande porte sur un immeuble mitoyen à toit plat, de gabarit R+2, abritant, selon la dernière situation de droit connue, à savoir un permis de bâtir de 1967, un commerce au rez-de-chaussée et deux logements aux étages.

La demande porte sur la régularisation du changement d'affectation du commerce du rez-de-chaussée en logement.

Quant à la nécessité de l'obtention d'un permis d'urbanisme :

Un permis d'urbanisme a été délivré le 2 mai 1941 pour la construction d'une maison unifamiliale.

Un permis d'urbanisme a été délivré le 12 septembre 1967 pour la transformation et l'agrandissement de l'immeuble.

La requérante affirme avoir occupé le commerce du rez-de-chaussée en tant que logement depuis 1971, soit à une époque où aucun permis d'urbanisme n'était requis pour un changement d'affectation.

La requérante informe avoir cessé toute activité commerciale en 1970. Elle dépose, à l'appui de son recours, un document cadastral des années 70 renseignant trois logements et présentant une mention selon laquelle le commerce est désaffecté en 1975.

La requérante produit également un échange de courrier d'octobre 1974 concernant la TVA, dans lequel elle confirme que le magasin est fermé et que [...] le bien n'est plus occupé que par du logement.

Enfin, elle produit des photos du mariage de sa fille prises dans l'appartement du rez-de-chaussée en 1982.

Tout d'abord, il y a lieu de préciser que la désaffectation du commerce ne démontre pas que celui-ci a été affecté à du logement.

Par ailleurs, bien que le document cadastral des années '70 fasse mention de trois logements, il indique également que le rez-de-chaussée est commercial.

Il ne subsiste dès lors plus que, comme commencement de preuve, l'échange de 1974 et certaines photos datant de 1982.

L'article 44, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dispose ce qui suit :

" Nul ne peut, sans un permis préalable écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins : 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 ; ".

En vertu de cet article, tout travaux de transformation intérieur était soumis à permis d'urbanisme préalable [sic].

L'arrêté royal du 16 décembre 1971 déterminant les travaux et actes exonérés de l'intervention de l'architecte ou du permis de bâtir ou de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ne dispensait pas de permis d'urbanisme des travaux de transformations intérieurs, tels que l'installation d'une cuisine ou de sanitaires.

Le permis de 1967, mentionné *supra*, a été délivré sous la condition que les constructions portant sur l'agrandissement du rez-de-chaussée ne soient pas utilisées comme du logement ("onder voorwaarde date bedoelde gebouwen niet als woning zouden dienen").

Les plans annexés au permis de 1967 ne donnent pas de précision quant à l'utilisation des locaux du rez-de-chaussée.

Aucun élément fourni ne permet d'affirmer que le changement d'affectation ait été réalisé sans travaux. En effet, les plans annexés au permis d'urbanisme de 1967 ne font pas mention de la présence de locaux, tels qu'une cuisine ou des sanitaires au rez-de-chaussée commercial. En outre, la condition assortie à la délivrance du permis confirme le caractère commercial du rez-de-chaussée. Tel que le permis de 1967 les a autorisés, les locaux situés à l'arrière du commerce semblent l'avoir été en tant que locaux de réserve de celui-ci.

Dès lors, en l'absence d'éléments probants témoignant qu'aucun actes et travaux ne sont intervenus, notamment en matière de placement d'une cuisine et/ou de sanitaires, le changement d'affectation était soumis à permis d'urbanisme.

Quant à l'examen du projet :

La demande de permis d'urbanisme apporte des éléments permettant d'affirmer que le changement d'affectation a eu lieu avant l'entrée en vigueur du règlement régional d'urbanisme de 2006.

Les éléments déposés dans le cadre de la présente demande permettent d'estimer la date des modifications apportées dans le courant des années 70.

La demande dérogeait à l'article 126, § 1^{er}, du règlement communal d'urbanisme en 1923 en ce que le séjour du logement donnant en façade avant n'était pas aéré

par une fenêtre ouvrante donnant directement sur un espace (alinéa 1) et en ce qu'il n'y avait pas de partie ouvrante (alinéa 3).

Les plans annexés à la demande sont lacunaires et ne permettent pas de calculer, de manière précise, la superficie éclairante des vitrages de la vitrine et des chambres ni la hauteur sous plafond des locaux.

Toutefois, il ressort des documents graphiques du dossier que, si le changement d'affectation a été effectué en 1975, soit la date renseignée sur le document du cadastre, la demande dérogeait aussi au règlement général sur la bâtisse quant à la superficie nette éclairante du séjour qui n'atteignait pas 1/5e de la superficie de plancher.

En revanche, il n'est pas possible de vérifier la conformité à ce règlement en terme notamment de hauteurs sous-plafond.

L'article 330, § 3, du CoBAT détermine les conditions dans lesquelles un permis d'urbanisme de régularisation simplifiée doit être accordé.

Dès le moment où, comme en témoigne les dérogations au RCU et au RGBA précitées, la présente demande n'est pas conforme à la réglementation en vigueur au moment où les travaux ont été exécutés, elle ne remplit pas ces conditions et le permis d'urbanisme ne peut être délivré par l'application de l'article 330, § 3, du CoBAT.

Par ailleurs, comme le relève le fonctionnaire délégué dans son avis, maintenir une vitrine commerciale pour un logement n'est pas de bon aménagement des lieux, en ce qu'une telle vitrine n'assure que peu d'intimité au logement et ne permet pas de ventilation naturelle. Cette affirmation quant à la notion de bon aménagement des lieux est tout aussi vraie aujourd'hui qu'à l'époque où l'infraction a été commise.

De même, l'aménagement des pièces de nuit dans l'extension arrière du rez-de-chaussée n'est pas qualitatif en ce que, pour atteindre la première chambre, il faut passer par la salle de bain et que, pour atteindre la deuxième chambre, il faut passer par la salle de bain et la première chambre.

Il résulte de ce qui précède que la demande ne répond pas au bon aménagement des lieux et que, pour ce motif, il n'est déjà pas pertinent d'accorder les dérogations précitées. Dès lors, le permis d'urbanisme doit être refusé.

En outre, il y a lieu de relever que la façade avant n'est pas conforme au dernier permis d'urbanisme délivré.

En effet, des menuiseries ont été modifiées, des impostes et petits bois supprimés, du PVC installé aux étages et des divisions modifiées.

Les baies de l'étage supplémentaire ont également été modifiées.

Enfin, l'examen des photos aériennes permet de constater qu'une extension a été réalisée, sans autorisation, dans la prolongation du volume autorisé par le permis de 1967. Or, celle-ci n'est pas représentée sur les plans.

S'il avère que certains de ces autres actes et travaux précités sont infractionnels, il y aura lieu, pour la requérante, soit d'introduire une nouvelle demande de permis d'urbanisme auprès de l'autorité communale en vue de solliciter leur régularisation, soit de remettre les lieux en *pristin* état ».

Il ressort du dossier administratif qu'un premier permis a été octroyé le 2 mai 1941 pour la construction d'une maison unifamiliale, avec au rez-de-chaussée

un magasin (« *winkel* »), et à l'arrière de celui-ci une cuisine (« *keuken* »), une salle à manger (« *eetzaal* »), une salle d'eau (« *afwasch* ») avec un évier (« *afwaschbak* ») et robinet (« *waterkraan* ») ainsi qu'une cour extérieure.

Un second permis a été délivré en 1967 pour la transformation et l'agrandissement de l'immeuble. Cependant, les plans déposés à cette occasion illustrent uniquement l'annexe à construire et non l'aménagement des espaces du bâtiment principal.

La requérante affirme que, à la suite de la cessation de l'activité commerciale de son époux, en 1970, le rez-de-chaussée a été utilisé comme logement, de telle manière que l'affectation d'une partie du bien litigieux a été modifiée.

Il ressort de la motivation précitée de la décision attaquée que la partie adverse estime que ce changement d'affectation nécessite la délivrance d'un permis d'urbanisme pour les raisons suivantes :

- la requérante ne produirait « comme commencement de preuve » de la date de ce changement d'affectation que « l'échange de 1974 et certaines photos datant de 1982 » ;
- l'arrêté royal du 16 décembre 1971 déterminant les travaux et actes exonérés de l'intervention de l'architecte ou du permis de bâtir ne dispensait pas de permis d'urbanismes « l'installation d'une cuisine ou de sanitaires » ;
- le permis de 1967 était délivré sous la condition que les travaux d'agrandissement sur lequel il portait (soit l'annexe) ne soient pas utilisés comme du logement ;
- la requérante n'apporte pas d'éléments probants que le changement d'affectation ne s'est pas accompagné de travaux soumis à permis d'urbanisme.

En ce qui concerne la date à prendre en considération pour déterminer la réglementation applicable, la partie adverse n'indique pas que le commencement de preuve qu'elle admet, à savoir « l'échange de 1974 et certaines photos datant de 1982 », ne serait pas suffisant pour constater que le changement d'affectation est intervenu avant le 1^{er} juillet 1992.

S'agissant de la question de savoir si ce changement d'affectation s'est accompagné de travaux nécessitant à l'époque la délivrance d'un permis d'urbanisme, la partie adverse renverse la charge de la preuve et requiert de la requérante la preuve d'un fait négatif, ce qui n'est pas admissible. Par ailleurs, elle commet une erreur en supposant que le changement d'affectation s'est accompagné de l'installation d'une cuisine ou de sanitaires. En effet, elle déduit de tels travaux du fait que les plans joints à la demande de permis de 1967 ne mentionnent pas la présence de tels locaux au rez-de-chaussée commercial, tout en reconnaissant que ces plans « ne donnent pas de

précisions quant à l'utilisation des locaux du rez-de-chaussée » et elle omet de tenir compte du permis d'urbanisme initial de 1941 lequel mentionnait à l'arrière du commerce, la présence d'une cuisine, d'une salle à manger et d'une salle d'eau avec un évier et un robinet.

L'affirmation de la partie adverse, dans la décision attaquée, que « les éléments déposés dans le cadre de la présente demande permettent d'estimer la date des modifications apportées dans le courant des années 70 » n'est ni suffisante ni adéquate dès lors qu'il n'est pas établi que des travaux ont été réalisés au moment du changement de destination.

Il n'y a pas lieu d'avoir égard aux éléments développés par la partie adverse dans son dernier mémoire dès lors que ces motifs ne sont pas exprimés dans la décision attaquée.

Le premier moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 21 mars 2024 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui déclare le recours de la requérante recevable mais non fondé à l'encontre de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Berchem-Sainte-Agathe qui lui refuse le permis d'urbanisme tendant à "changer l'affectation d'un commerce en logement (mise en conformité)", rue des Soldats, 92.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 avril 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly