

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 233.468 du 14 janvier 2016

208.072/XV-2222

En cause : **la s.a. Cofinimmo**,
ayant élu domicile chez
Mes O. VAN der KINDERE et
Ch.-H. d'UDEKEM d'ACUZ, avocats,
avenue Lloyd George 16
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 février 2013 par la s.a. Cofinimmo, qui sollicite l'annulation de l'«arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 décembre 2012 refusant de délivrer sur recours un permis d'urbanisme tendant à changer une porte de secours en porte de secours et porte d'entrée d'un immeuble de bureaux (rue Ginette Javaux), rue Jules Cockx, 8-10»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. RENDERS, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 26 novembre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 décembre 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Ch.-H. d'UDEKEM d'ACOS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. L. RENDERS, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

La requérante est propriétaire d'un immeuble de bureaux situé rue Jules Cocx, 8-10, à Auderghem. Cet immeuble a fait l'objet d'un permis d'urbanisme délivré le 17 juillet 2003 et modifié sur des points mineurs, en cours de chantier, par le permis du 18 mai 2010.

Le 21 mars 2012, la requérante introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de l'administration communale d'Auderghem, ayant pour objet le changement d'affectation d'une porte de secours, située du côté de la rue Ginette Javaux, en porte de secours et porte d'entrée. Cette demande est complétée le 1^{er} juin 2012.

Le 30 avril, le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (Siamu) émet un avis favorable.

Le 19 juin, la commune refuse le permis sollicité.

Le 22 juin, un procès-verbal d'infraction est dressé, aux termes duquel il est constaté : «(...) l'immeuble exploite la sortie de secours de l'immeuble comme porte d'accès à des bureaux situés à ce niveau de l'immeuble.».

Le 24 juillet, la requérante introduit un recours administratif auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle est auditionnée le 13 septembre devant le Collège d'urbanisme.

Le 24 septembre, le Collège d'urbanisme émet un avis défavorable.

Le 11 octobre, la requérante adresse au Gouvernement un courrier présentant ses arguments à la suite de l'avis défavorable émis par le Collège d'urbanisme.

Le 20 décembre, après avoir reçu une lettre de rappel de la part de la commune d'Auderghem, le Gouvernement rejette le recours et, partant, refuse le permis d'urbanisme sollicité.

Cet arrêté est motivé comme suit :

«Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Vu le Code bruxellois de l'aménagement du territoire;

Vu l'arrêté du 3 mai 2001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant le Plan régional d'affectation du sol;

Vu le dossier administratif et notamment :

Le procès-verbal du 22 juin 2012 constatant les infractions suivantes :

“L'immeuble exploite la sortie de secours de l'immeuble comme porte d'accès à des bureaux situés à ce niveau de l'immeuble.”

La demande de permis d'urbanisme introduite le 21 mars 2012, complétée le 1^{er} juin 2012, par la S.A. COFINIMMO, représentée par Monsieur Domien SZEKER, tendant à changer une porte de secours en porte de secours et porte d'entrée d'un immeuble de bureaux (rue Ginette Javaux), rue Jules Cockx 8 à 10;

L'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente du 30 avril 2012;

La décision de refus prise le 19 juin 2012 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Auderghem, notifiée le 25 juin 2012 au demandeur et au fonctionnaire délégué, pour les motifs suivants :

“Art. 1^{er}. Le permis sollicité par Monsieur SZEKER Domien COFINIMMO S.A. est refusé pour le motif suivant :

Considérant que le bien se situe en zone de forte mixité le long d'un espace structurant du plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant qu'il s'agit de changer une porte de secours en porte de secours et porte d'entrée d'un immeuble de bureaux (rue Ginette Javaux);

Considérant qu'il s'agit d'une demande de régularisation d'une situation infractionnelle existante;

Considérant que le permis d'urbanisme n° 13416 délivré le 17 juillet 2003 pour la construction d'un immeuble de bureaux et d'activités de production biens immatériels d'environ 17.000 m² a été octroyé sur base d'un projet développé en excluant tout accès à l'immeuble depuis la rue Ginette Javaux dans le but de protéger les quartiers d'habitation contre le stationnement des employés et d'éviter les circulations dans les quartiers résidentiels alentour;

Considérant de plus que la rue Ginette Javaux est une zone bleue au plan de mobilité communal;

Considérant que la présente demande est de nature à engendrer une pression excessive en matière de circulation et de stationnement dans une rue à caractère résidentiel;

Considérant qu'il s'agit d'actes et travaux dispensés de l'avis du fonctionnaire délégué conformément à l'article 22, 2° de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 modifié par l'arrêté du Gouvernement du 7 avril 2011.”

Le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit le 24 juillet 2012 par la S.A. COFINIMMO, représentée par Monsieur Domien SZEKER;

Considérant que la requérante a demandé à être entendue; que l'audition prévue à l'article 171 du CoBAT a eu lieu le 13 septembre 2012;

Arguments de la requérante

Le permis querellé vise le changement de fonction d'une porte de secours en porte de secours et porte d'entrée d'un immeuble sis avenue Ginette Javaux;

La requérante estime que la modification d'utilisation de la porte de secours en porte d'entrée et de secours, sans réalisation de travaux, n'est pas soumise à l'octroi d'un permis d'urbanisme;

L'utilisation de cette porte en porte de secours n'a pas fait l'objet d'une condition ni dans le permis d'origine de 2003, ni dans le permis modificatif de 2010;

Ce changement de fonction de la porte ne s'accompagne d'ailleurs d'aucuns travaux;

Ce changement de fonction ne peut pas non plus être qualifié de changement d'utilisation au sens de l'article 98, § 1^{er}, 5° du CoBAT;

En l'espèce, aucun changement d'utilisation n'est envisagé, les surfaces restent d'ailleurs occupées par les mêmes occupants;

Le permis de 2003 n'évoque absolument pas que le projet exclut “tout accès à l'immeuble depuis la rue Ginette Javaux dans le but de protéger les quartiers d'habitation contre le stationnement des employés et d'éviter les circulations dans les quartiers résidentiels alentours”;

Le permis de 2003 évoque quelques contraintes liés au chantier à venir et non en ce qui concerne le stationnement une fois le bâtiment construit et occupé;

Il ne peut pas non plus être admis que la demande est de “nature à engendrer une pression excessive en matière de circulation et de stationnement dans la rue à caractère résidentiel”;

La demande a été formulée “afin de créer un accès et une adresse propre à la surface de bureaux qui se situe au fond de l'immeuble côté de la rue Ginette Javaux”;

Le preneur de cette partie de bâtiment, dispose de parkings dans l'immeuble pour environ 40 % de ses employés. Environ 30 % des employés viennent en transport en commun, et environ 30 % se garent dans les alentours, ce qui est déjà le cas, et ne pose pas de problème. La modification de la fonction de la porte ne sera pas de nature à modifier cette situation;

Les employés ne troublent pas les résidents puisque ceux-ci arrivent quand les résidents partent travailler et s'en vont lorsque les résidents rentrent chez eux;

L'avis défavorable du Collège d'urbanisme rendu le 24 septembre 2012 sur le pied de l'article 171, § 1^{er} du CoBAT :

“Considérant que le recours est recevable;

Considérant que le bien se situe en zone de forte mixité et le long d'un espace structurant au plan régional d'affectation du sol;

Considérant que la demande a pour objet le changement d'utilisation d'une porte de secours en porte d'entrée, située rue Ginette Javaux, d'un immeuble de bureaux et d'activités de production de biens immatériels, d'environ 17.000 m², ayant fait l'objet de permis d'urbanisme délivrés le 17 juillet 2003 et le 18 mai 2010;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la requérante, la demande est soumise à un permis d'urbanisme en vertu de l'article 98, 2° du CoBAT qui soumet à permis d'urbanisme les transformations apportées à une construction existante que cet article entend par "transformation", la modification intérieure ou extérieure d'un bâtiment, ouvrage ou installation; que la modification d'une porte de secours en porte d'entrée n'est pas autrement justifiée, en l'espèce, que par la modification intérieure de l'occupation de la partie d'immeuble située à l'arrière du bâtiment; qu'une telle modification consiste donc en une transformation au sens de l'article 98 du CoBAT;

Considérant que, telle que présentée, la demande ne rencontre pas le bon aménagement des lieux en ce qu'aucun sas n'est prévu pour cette nouvelle porte d'entrée; que, de surcroît, elle entraînera, comme le souligne à juste titre le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Auderghem, une pression excessive en matière de circulation et de stationnement dans la rue Ginette Javaux, laquelle est une rue à caractère résidentiel;”

La lettre de rappel adressée par la commune d'Auderghem au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 22/11/2012;

Considérant la lettre de rappel adressée par la commune d'Auderghem au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 22/11/2012, conformément à l'article 173 du CoBAT;

Examen

Considérant que le bien se situe en zone de forte mixité et le long d'un espace structurant au plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande a pour objet le changement d'utilisation d'une porte de secours en porte de secours et en porte d'entrée, située rue Ginette Javaux, d'un immeuble de bureaux et d'activités de production de biens immatériels, d'environ 17.000 m², ayant fait l'objet de permis d'urbanisme délivrés le 17 juillet 2003 et le 18 mai 2010;

Considérant que le Gouvernement fait sienne la motivation de l'avis du Collège d'urbanisme du 24 octobre [lire : septembre] 2012, reproduit ci-dessus;

Considérant, qu'il résulte de tout ce qui précède, que la demande ne répond pas au bon aménagement des lieux, que la demande de permis doit dès lors être refusée;

Sur proposition du Ministre-Président qui a les Pouvoirs locaux, l'Aménagement du Territoire, les Monuments et les Sites, la Propreté publique et la Coopération au Développement dans ses attributions,

Arrête:

Article 1^{er}. “Le recours introduit auprès du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale le 24 juillet 2012 par la S.A. COFINIMMO, représentée par Monsieur Domien SZEKER, contre la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Auderghem, est recevable, mais non fondé. La demande de permis d'urbanisme tendant à changer une porte de secours en porte de secours et porte d'entrée d'un immeuble de bureaux, (rue Ginette Javaux), rue Jules Cockx, 8-10, est refusée;”

(...)».

Cette décision, notifiée à la requérante par un courrier du 21 décembre, constitue l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de «l'article 98, § 1^{er}, 2° du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (ci-après le CoBAT), de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'insuffisance et de l'erreur de fait, de l'excès de pouvoir, de la violation du principe de la sécurité juridique, ainsi que des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, de la violation du principe de la légalité des infractions et des peines, de la violation du principe de l'interprétation restrictive des dispositions assorties de sanctions»;

qu'en une première branche, elle affirme que, comme elle l'a exposé dans son recours contre la décision du 19 juin 2012 de la commune d'Auderghem, la modification d'une porte de secours en porte d'entrée et de secours ne nécessite pas de permis, et conteste qu'il s'agisse d'une transformation au sens de l'article 98, § 1^{er}, 2°, du CoBAT, dès lors qu'elle n'est accompagnée d'aucun acte matériel de transformation; qu'elle explique avoir été induite en erreur par les services communaux quant à la nécessité d'introduire une demande de permis d'urbanisme, et s'être rendu compte de son erreur par après; qu'elle observe que selon l'acte attaqué, motivé par référence à l'avis du Collège d'urbanisme, la demande de permis a pour objet une transformation et non une modification d'utilisation ou de destination; qu'elle estime que la partie adverse fait une application inexacte en droit de la notion de transformer, en considérant qu'une «modification intérieure de l'occupation», sans modification du bâti, pourrait être qualifiée de transformation; qu'elle insiste sur le fait que l'acte attaqué ne contient aucun motif indiquant que des actes et travaux auraient été effectués à l'immeuble, se bornant à constater que les occupants de l'immeuble concerné auraient changé, ce qu'elle conteste; qu'elle estime que la transformation au sens de l'article 98, § 1^{er}, 2°, du CoBAT implique l'exécution d'actes et travaux, ce qui la distingue des changements de destination et d'utilisation au sens de l'article 98, § 1^{er}, 5°, du CoBAT; qu'elle ajoute que l'article 98, en tant que disposition pénalement sanctionnée, ne peut s'interpréter que restrictivement;

Considérant que la partie adverse répond que le fait d'avoir bénéficié du permis de bâtir un immeuble n'emporte aucun droit de le transformer, de sorte qu'une nouvelle demande doit être introduite à cette fin; qu'elle souligne que, dans son recours au Gouvernement, la partie requérante a elle-même rappelé que l'immeuble avait été construit en exécution d'un permis d'urbanisme délivré le 17 juillet 2003 et que la porte de secours de cet immeuble avait récemment été aménagée en porte d'entrée particulière afin de créer un accès et une adresse propres à l'entreprise située au fond de l'immeuble, du côté de la rue Ginette Javaux; qu'elle constate que, dans son recours en annulation, la requérante précise également que sa demande de permis de régularisation trouve son origine dans la simple volonté de l'occupant existant, dans les lieux depuis 2010, de disposer d'une entrée distincte, ce dont elle déduit que la modification de la porte de secours de l'immeuble en porte d'entrée est liée à une transformation intérieure du bâtiment, fût-ce dans la manière dont est organisée l'occupation des lieux et la circulation et l'accès vers ceux-ci; que, pour le surplus, elle fait valoir que l'introduction d'un recours en réformation auprès du Gouvernement a pour effet de saisir celui-ci de l'intégralité de la demande de permis, en manière telle que la requérante n'est pas recevable à réitérer des critiques à l'encontre de la décision du collège des bourgmestre et échevins, à laquelle l'acte attaqué s'est entièrement substitué;

Considérant que la requérante précise, en réplique, que la société Mindshare, présente dans le bâtiment depuis 2010, a émis le souhait, alors qu'elle occupait déjà l'immeuble, de pouvoir disposer d'une entrée et d'une adresse propre et ce, sans modification intérieure ou extérieure soumise à permis d'urbanisme; qu'elle conteste donc reconnaître que la modification de la porte de secours en porte d'entrée soit liée à une transformation intérieure du bâtiment;

Considérant que l'article 98, § 1^{er}, 2° et 5°, du CoBAT prévoit ce qui suit :

«§ 1^{er}. Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

(...)

2° apporter des transformations à une construction existante, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien; par transformer, on entend la modification intérieure ou extérieure d'un bâtiment, ouvrage ou installation, notamment par l'adjonction ou la suppression d'un local, d'un toit, la modification de l'aspect de la construction ou l'emploi d'autres matériaux, même si ces travaux ne modifient pas le volume de la construction existante;

(...)

5° modifier la destination de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux;

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

On entend par :

a) "utilisation", l'utilisation existante de fait d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti;

b) "destination", la destination d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs

locaux d'un bien bâti, indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme, ou à défaut d'un tel permis ou de précision dans ce permis, l'affectation indiquée dans les plans d'affectation du sol;

(...))»;

que la notion de transformation au sens de l'article 98, § 1^{er}, 2°, vise la modification intérieure ou extérieure d'un bâtiment, ouvrage ou installation, sans nécessairement impliquer une modification du volume de la construction existante; que tous les exemples cités par cette disposition concernent des actes ou travaux modifiant matériellement la construction existante, et non des hypothèses où c'est seulement l'occupation de tout ou partie du bâtiment qui est modifiée;

qu'en l'espèce, l'acte attaqué affirme, par référence à l'avis du Collège d'urbanisme du 24 septembre 2012, que la demande constitue une transformation soumise à permis d'urbanisme et que «la modification d'une porte de secours en porte d'entrée n'est pas autrement justifiée, en l'espèce, que par la modification intérieure de l'occupation de la partie d'immeuble située à l'arrière du bâtiment», sans identifier les actes ou travaux qui auraient été accomplis à cette fin et qui exigeraient une régularisation; que ni la demande de permis, ni le recours au Gouvernement, ni les écrits de procédure, ne permettent d'identifier de tels actes ou travaux, dont la requérante dément au contraire l'existence; que l'existence de ces actes et travaux modificatifs ne ressort pas davantage du dossier, dès lors que le permis du 17 juillet 2003 et le permis modificatif du 18 mai 2010 ne comportent aucune condition relative à la porte donnant sur la rue Ginette Javaux, et que le procès-verbal d'infraction du 22 juin 2012 ne constate aucune modification qui aurait été apportée à l'aménagement des lieux; qu'il appartenait au Gouvernement de constater, eu égard à ces éléments, que la demande de permis était sans objet; que la première branche du moyen est fondée;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen, qui, à les supposer fondées, ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 décembre 2012 refusant, sur recours, de délivrer à la s.a. Cofinimmo un permis d'urbanisme tendant à changer une porte de secours en porte de secours et porte d'entrée d'un immeuble de bureaux (rue Ginette Javaux), rue Jules Cockx, 8-10.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatorze janvier deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY