

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.820 du 18 octobre 2019

A. 222.557/XV-3462

En cause : **BERTHA** Martina,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

1. la Ville de Bruxelles,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

2. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 4 juillet 2017, Martina BERTHA demande l'annulation du "permis d'urbanisme délivré par la ville de Bruxelles à M. S. le 4 mai 2017, ayant pour objet de "réaménager le logement, modifier le revêtement de façade, étendre le volume du bâtiment - régularisation situé Cité du Bureau n° 17 à 1000 Bruxelles".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste LEVAUX, 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.

La première partie adverse et la requérante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 15 octobre 2019 à 9 heures 30.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Pierre LEJEUNE, avocat, comparaisant pour la requérante, et M^e Gaëtan VANHAMME, *loco* M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste LEVAUX, 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 25 mars 2009, un permis d'urbanisme portant la référence PU 16S/2008 est délivré en vue de "transformer et étendre un immeuble afin d'y aménager une maison unifamiliale, aménager une terrasse en toiture" pour un bien situé Cité du Sureau, 17, à 1000 Bruxelles.

2. Le 26 mars 2015, l'administration communale de la ville de Bruxelles écrit à la propriétaire de l'immeuble ce qui suit au sujet de l'exécution de ce permis :

"Après un survol (bienveillant) des plans, il apparaît que le bardage noir en façade n'est pas du tout renseigné, ou dessiné sur les plans du permis – ce qui pose problème.

La légende précise "cimentage peint de couleur gris clair".

Les percements dessinés sur les plans, n'apparaissent pas en façade, notamment au-dessus de l'entrée couverte.

J'observe quelques autres différences, par exemple : la pièce à rue qui devrait selon les plans du permis être un "garage" semble être une pièce de vie. Ce garage devant déboucher, via une porte, sur un hall d'entrée, comprenant un escalier. Cela ne correspond pas à la situation actuelle des lieux.

La subdivision du châssis à rue ne correspond pas non plus.

La communication du garage (qui n'est pas garage) avec l'entrée couverte ne correspond pas".

Il est alors demandé à la propriétaire du bien d'interrompre les travaux en cours et d'introduire une demande de permis d'urbanisme portant sur l'ensemble des modifications apportées au bien.

3. Le 18 juin 2015 un procès-verbal d'infraction est dressé dans lequel figurent les constats suivants :

"1) La façade à rue est entièrement recouverte d'un bardage noir, à l'exception du rez-de-chaussée qui est largement vitré et en partie en travaux (fig. 1-3).

2) Les percements prévus en façade à rue et en façade intérieure ne correspondent pas aux plans du PU 16S/2008 (fig. 1, 15, 17, 19).

3) Le permis d'urbanisme réf. PU 16S/2008 délivré le 25-3-2009, a expiré après 2 ans, le 26-3-2011 et la continuité du chantier depuis lors n'est pas établie.

4) Le jardin intérieur était en cours de travaux : des marches ont été creusées pour permettre de relier deux biens contigus (coté cité du Sureau, 17 et rue Marcq, 8) (fig. 9, 10, 20).

5) Une pièce de vie a été aménagée au rez-de-chaussée, côté rue, à la place d'un garage (fig. 5, 20).

6) Les modifications dans les cloisonnements intérieurs impliquant des travaux structurels sont apparus (fig. 8, 20, ouverture d'espace et nouvelles poutrelles fig. 13).

7) Les éventuelles terrasses prévues dépendent du PU 16S/2008 qui a expiré depuis 2011".

4. Le 6 juillet 2015, une demande de permis d'urbanisme est introduite pour la "transformation et aménagement d'une maison unifamiliale (modification au PU 16S/08)".

5. Le 3 septembre 2015, l'administration communale délivre un avis de réception de dossier incomplet en précisant les éléments manquants. Il est, dans ce cadre, demandé à la demanderesse de permis de modifier le cadre V dans lequel elle avait mentionné que la demande concernait un "permis d'urbanisme à durée limitée" et de cocher la dernière case relative à une "demande ne présentant aucune des particularités précédentes", ce qu'elle fait.

6. Le 16 novembre 2015, la requérante informe l'administration communale de différents éléments qu'elle estime problématique par rapport à la demande de permis en cours d'instruction.

7. Les 18 et 30 novembre 2015, différents documents complémentaires sont déposés par la demanderesse de permis dont un nouveau formulaire de demande, un certificat de propriété, un reportage photographique et une note explicative du projet.

8. Le 23 décembre 2015, un nouvel accusé de réception de dossier incomplet est délivré à la demanderesse de permis.

9. Le 12 janvier 2016, la demanderesse de permis dépose de nouveaux éléments complémentaires lesquels font encore l'objet d'un accusé de réception de dossier incomplet envoyé le 18 février 2016.

10. Le 16 mars 2016, la demanderesse de permis dépose les derniers compléments exigés afin que le dossier puisse être considéré comme complet.

11. Le 3 juin 2016, l'administration communale accuse réception du dossier complet.

12. Une enquête publique est organisée du 3 au 17 juin 2016, pour les motifs suivants :

"dérogation à l'art. 5 du Titre I du RRU (hauteur de la façade avant)
dérogation à l'art. 6 du Titre I du RRU (toiture – hauteur)
dérogation à l'art. 3 du titre I du RRU (implantation de la construction – façade avant)
dérogation à l'art. 4 du titre I du RRU (profondeur de la construction)
dérogation à l'art. 6 du RRU (toiture – éléments techniques)".

Elle donne lieu à deux réclamations, dont celle de la requérante.

13. Le 5 juillet 2016, la commission de concertation rend un "avis favorable, sous réserve d'apporter des détails quant aux finitions et raccord par rapports aux biens contigus (sur plans et coupes)".

14. Le 25 août 2016, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles remet un avis favorable sur le projet et invite le demandeur à déposer des plans corrigés afin "d'apporter des détails quant aux finitions et raccord par rapports aux biens contigus (sur plans et coupes)".

15. Le 19 janvier 2017, la demanderesse de permis introduit des plans modificatifs.

16. Le 4 mai 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles octroie le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit:

"- considérant que le bien est situé en zone d'habitation, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au PRAS;

- considérant qu'un procès-verbal de constatation établi le 18/6/2015 (P.V BR/058/15) fait état des infractions suivantes: "[...]"
- considérant que les travaux ont déjà été réalisés;
- considérant que la situation du "fait accompli" ne doit pas influencer sur la décision du Collège quant à l'acceptabilité de la demande;
- considérant qu'un permis d'urbanisme réf. PU 16S/2008 a été délivré le 25/3/2009 pour le même bien;
- considérant que les travaux réalisés ne correspondent pas au permis délivré;
- considérant qu'un autre permis d'urbanisme (réf. PU 112M/2009) ayant pour objet la régularisation d'une terrasse en toiture en façade arrière d'une maison de rapport (rue Marcq 8), a été délivré le 15-10-2010;
- considérant que la présente demande vise à réaménager le logement, modifier le revêtement de façade, étendre le volume du bâtiment;
- vu l'enquête publique qui s'est déroulée du 03/06/2016 au 17/06/2016 pour les motifs suivants: dérogations au R.R.U. titre I, articles 3, 4, 5 et 6;
- vu les deux réactions à l'enquête publique, dont une porte sur le non-respect du permis délivré et une autre apporte son soutien au projet;
- vu qu'en présence du représentant de Bruxelles Développement Urbain (B.D.U.), la commission de concertation s'est prononcée favorablement sur la demande en date du 05/07/2016 mais que, compte tenu de l'abstention du B.D.U. et de citydev, en application de l'article 126, § 6, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), la demande a été transmise au fonctionnaire délégué;
- considérant que le fonctionnaire délégué n'a pas notifié sa décision d'émettre un avis dans le délai de 8 jours de la réception de l'ensemble des documents qui lui ont été transmis après la Commission de concertation, et que de ce fait son avis est présumé favorable même sur les dérogations;
- considérant néanmoins que l'avis favorable de la commission de concertation est conditionné à certaines modifications du projet, à savoir : d'apporter des détails quant aux finitions et raccords par rapport aux biens contigus (sur plans et coupes);
- considérant que le projet déroge au R.R.U. titre I, article 3, en ce que la façade à partir du 1^{er} étage est placée en avant de l'alignement;
- considérant néanmoins que la saillie se situe au delà des 2,50 premiers mètres de hauteur de la façade et que dès lors cette dérogation est accordée;
- considérant néanmoins qu'une redevance annuelle indexée due pour l'occupation du domaine public par certains éléments de façade débordant de l'alignement des constructions sera réclamée;
- considérant que la notice explicative mentionne que, suite à de gros problèmes de stabilité, il a été indispensable de mettre en place une ceinture de renfort, de conserver les planchers existants et de réduire les ouvertures;
- considérant que le projet déroge au R.R.U. titre I, articles 4, 5 et 6, en ce que le bâtiment est rehaussé par rapport au permis délivré précédemment et que l'immeuble réalisé dépasse en profondeur et en hauteur du profil des biens contigus;
- considérant de plus que le projet déroge au R.R.U. titre I, article 6, en ce que les rambardes dépassent le profil de toiture projeté;
- considérant que, par rapport à l'ensemble des bâtiments composant la rue et présentant des profils plus imposants, les dérogations restent mineures et sont accordées;
- considérant que, dans le permis initialement délivré, la façade devait être cimentée et peinte en gris clair;
- considérant que le projet prévoit maintenant un bardage en bois de couleur gris foncé;
- considérant que les travaux ayant été en partie réalisés, il est possible de constater son impact visuel;
- considérant que la rehausse projetée n'a qu'un très faible voire aucun impact sur l'ensoleillement des bâtisses voisines;

- considérant que cette portion de rue est particulièrement étroite et que les bâtiments entourant le bien concerné sont relativement hauts;
- considérant que la façade n'est visible que depuis cette portion de rue et n'a pas d'impact sur l'ensemble du quartier;
- considérant le caractère contemporain de l'intervention, tant d'un point de vue volumétrique qu'esthétique;
- considérant que le projet s'est inspiré de plusieurs façades dont une sise rue du Pays de Liège et une rue Marcq utilisant des vantaux de bois pour animer la façade;
- considérant dès lors que l'usage de ce matériau peut s'intégrer dans ce cadre;
- considérant cependant qu'il y aurait d'apporter des détails quant aux finitions prévues et aux raccords par rapport aux biens contigus;
- considérant que le permis 16S/2008 prévoyait la composition suivante :
 - rez : 1 garage, hall d'entrée, entrée couverte et jardin;
 - 1^{er} : 2 chambres, salle de bain;
 - 2^e : salle à manger, cuisine, séjour;
 - toiture: terrasse
- considérant que le bâtiment présente un gabarit rez+2+toiture plate.
- considérant que la situation "projetée" propose la création d'un local compteurs et vélo avec porte à rue à la place du garage, la création d'un emplacement voiture à la place de l'entrée couverte et l'aménagement d'une chambre ouverte sur le hall d'entrée et la buanderie;
- considérant que 1^{er} étage présente une bibliothèque, une salle de douche et une chambre et que le 2^e propose un séjour, une salle à manger et une cuisine;
- considérant que l'entrée au bâtiment se fait dorénavant par la rue Marcq n° 8 (utilisation du hall commun);
- considérant que le logement projeté répond aux normes actuelles de confort;
- considérant que le demandeur a été invité à mettre les plans en conformité avec la décision du Collège du 25/08/2016, à savoir : "apporter des détails quant aux finitions et raccord par rapports aux biens contigus (sur plans et coupes)";
- considérant qu'un plan a été introduit en date du 19/01/2017;
- considérant que ce plan (n° 17) apporte des détails quant aux finitions et raccords par rapport aux biens contigus;
- considérant que le projet s'accorde aux caractéristiques urbanistiques du cadre urbain environnant et n'est pas contraire au bon aménagement des lieux".

IV. Désignation de la partie adverse

L'article 126, § 6, du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), dans sa version applicable au présent litige, habilite la commission de concertation à "accepter" des dérogations par un avis unanime, pourvu que le représentant de l'administration de l'urbanisme soit présent. De même, cette disposition prévoit que lorsque, comme en l'espèce, l'avis du fonctionnaire délégué est présumé favorable à défaut d'avoir été donné dans le délai, l'avis de la commission de concertation même non unanime tient lieu d'avis conforme. La commission de concertation étant un organe non personnalisé de la commune, elle est valablement représentée par celle-ci dans la procédure.

Dès lors que les dérogations sont accordées par la commission de concertation et non par le fonctionnaire délégué, il s'ensuit que la Région de Bruxelles-Capitale doit être mise hors de cause.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 101, 102/1, 149, 151 et 153, § 2, du CoBAT, de l'incompétence de l'auteur de l'acte pour statuer *ultra petita*, de la violation de l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013 déterminant la composition du dossier de permis d'urbanisme, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'effet utile de l'enquête publique.

Dans la première branche, intitulée "application erronée de la procédure de modification d'un permis antérieur, lequel est en outre périmé", la requérante fait valoir que la demande de permis d'urbanisme litigieuse prend comme situation existante celle autorisée par le permis d'urbanisme 16S/2008 et la situation projetée comme celle réalisée. Elle ajoute que le permis 16S/2008 est tenu pour existant dans l'ordonnancement juridique, spécialement en ce qui concerne la hauteur de la rehausse en dérogation au règlement régional d'urbanisme (RRU), ou en évoquant le projet d'alors et les modifications sollicitées. Elle soutient que ce permis est périmé pour deux motifs : d'une part, parce que les travaux n'ont pas débuté de manière significative dans les deux ans et, d'autre part, parce que les travaux ont été à l'arrêt pendant plus d'un an et n'ont repris que fin de l'année 2014. Elle ajoute que le procès-verbal d'infraction reproduit dans l'acte attaqué, indique que le permis a expiré le 26 mars 2011 et que la continuité du chantier depuis lors n'est pas établie. Elle en déduit que la procédure de permis modificatif ne pouvait être mise en œuvre par la partie adverse, le permis modificatif étant l'accessoire du permis initial, lequel avait disparu de l'ordonnancement juridique. Selon elle, la demande portant sur un permis modificatif, la partie adverse ne pouvait, sans statuer *ultra petita*, accorder un permis ayant un objet plus ample que ce qui était demandé. Elle estime encore qu'une telle manière de procéder méconnaît l'effet utile de l'enquête publique.

Dans une deuxième branche, intitulée "travaux réalisés, non conformes au permis 16S/2008", elle fait valoir que les travaux réalisés n'ont pas respecté le permis d'urbanisme 16S/2008. Or, elle considère que, conformément à l'article 102/1 du CoBAT, la procédure de permis modificatif ne peut être activée que moyennant le respect de plusieurs conditions, notamment que les travaux n'aient pas

été réalisés et que les modifications portent sur les droits issus du permis qui n'ont pas encore été mis en œuvre. Elle en conclut que la procédure de permis modificatif ne pouvait donc être utilisée.

Dans une troisième branche, intitulée "irrégularité de l'identification et de l'appréciation des dérogations sollicitées", elle relève qu'en application de l'article 21 de l'arrêté du 12 décembre 2013, précité, la demanderesse de permis et la partie adverse ont considéré que la situation existante était celle décrite dans le permis initial. Elle précise que, si l'on prend en considération la situation autorisée par le permis 16S/2008, la rehausse de la façade côté rue n'est que de 77 centimètres pour la partie gauche et de 5 centimètres pour la partie droite, alors qu'en faisant abstraction de ce permis, la différence est respectivement de 227 et 147 centimètres. Elle en déduit que la partie adverse n'a pas pris en compte l'ampleur des actes accomplis sans permis d'urbanisme afin d'apprécier le bon aménagement en vue d'autoriser la régularisation. Elle estime que le motif de l'acte attaqué selon lequel "la situation du "fait accompli" ne doit pas influencer sur la décision du collège quant à l'acceptabilité de la demande" constitue une clause de style et que la mention de problèmes de stabilité ne porte que sur une fraction des travaux et n'a pas fait l'objet d'une vérification par la partie adverse. Selon elle, la partie adverse aurait dû être d'autant plus circonspecte que la demanderesse de permis ne respectait initialement pas la légalité, n'ayant pas introduit de demande de régularisation malgré plusieurs promesses et n'ayant déposé les derniers plans demandés par la commission de concertation qu'après plusieurs demandes de la ville. Elle ajoute que la partie adverse s'est fondée, pour déterminer l'ampleur des travaux réalisés sans permis, sur les plans des situations existantes et projetées dont les hauteurs "autorisées" ont été surestimées de 31 centimètres, en raison d'une erreur dans les plans de la situation projetée.

Dans la quatrième branche, intitulée "motivation", elle relève préalablement qu'alors que le permis litigieux reproduit le procès-verbal du 18 juin 2015, selon lequel le permis 16S/2008 est périmé, la partie adverse tient compte de l'existence de ce permis sans qu'aucun motif de l'acte ne permette de comprendre le raisonnement sur ce point. Elle fait valoir que, lors de l'enquête publique, elle avait observé que le permis 16S/2008 était périmé, que la procédure de permis modificatif ne pouvait être mise en œuvre et que les plans de la situation existante et projetée joints à la demande ne correspondaient pas à ce qui avait été autorisé en 2008 et réalisé fin 2014. Or, selon elle, aucun motif de l'acte attaqué ne rencontre ces observations. En outre, elle soutient que la mention du permis 112M/2009 "ayant pour objet la régularisation d'une terrasse en toiture en façade arrière d'une maison de rapport (rue Marcq)" concerne un permis délivré pour un autre immeuble. Elle

critique l'absence de motifs permettant de comprendre pourquoi la partie adverse a renseigné l'existence de ce permis. Enfin, elle souligne que la dérogation à l'article 5 du RRU est justifiée par rapport à l'ensemble des bâtiments composant la rue, alors que cette disposition définit comme référence les immeubles voisins du projet.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir, en ce qui concerne la première branche, que le permis d'urbanisme 16S/2008 n'est pas périmé. En effet, après avoir rappelé la teneur du procès-verbal du 18 juin 2015, elle indique que l'appréciation de l'agent constatateur est erronée en ce que le permis a bien été mis en œuvre alors qu'il était encore valable. Elle estime qu'il ressort de la réclamation de la requérante qu'en mars 2011, un voisin de l'immeuble litigieux a pris des photos de la situation faisant apparaître que des travaux ont été entamés au niveau de la partie arrière du bâtiment (p. 2). De même, elle relève que cette réclamation évoque la "reprise de travaux" (p. 4). En outre, elle met en exergue le fait que l'agent constatateur commence par indiquer que le permis de 2009 n'a pas été correctement mis en œuvre pour ensuite prétendre qu'il est périmé, ce qui constitue un revirement d'attitude non justifié. En ce qui concerne la seconde hypothèse de péremption liée à l'interruption du chantier, la partie adverse fait valoir que, contrairement à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capital du 3 juillet 1992 relatif à la péremption et à la prolongation des permis d'urbanisme, l'interruption n'a pas été valablement constatée et aucun procès-verbal de péremption n'a été dressé et notifié.

Elle fait référence, en ce qui concerne la seconde branche, aux travaux préparatoires de l'ordonnance du 14 mai 2009, qui insère l'article 102/1 dans le CoBAT, selon lesquels "le Ministre-Président n'entend pas autoriser de trop grandes modifications par rapport à des travaux réalisés sans que des contraintes techniques ne le nécessitent. L'objectif est, dans un souci de clarification et de transparence, de reprendre la jurisprudence établie au fil du temps" et que "pour des travaux non substantiels, on se trouve dans le cas de figure de régularisation de travaux déjà achevés" (*Doc. parl. RBC*, s.o. 2008-2009, n° A-527/2, p. 145). Elle ne considère pas avoir été saisie d'une demande de permis modificatif. Elle fait valoir, en ce sens, qu'elle a invité, par une attestation de "dossier incomplet", la demanderesse de permis à modifier la qualification de sa demande, ne s'agissant pas d'une "demande de permis limitée, il y a lieu de cocher la dernière case", à savoir "demande ne présentant aucune des particularités précédentes", parmi lesquelles on trouve notamment la "demande de permis d'urbanisme modificatif (portant sur des parties non mises en œuvre d'un permis délivré et en cours de validité)". Elle soutient en outre ne pas avoir statué *ultra petita*, puisque le formulaire de demande portait sur une demande de permis "ordinaire".

Elle souligne à nouveau, en ce qui concerne la troisième branche, qu'elle était saisie d'une demande permis ordinaire qui faisait suite à un permis non périmé. Elle considère donc avoir valablement apprécié le projet en tenant compte de la situation tirée de ce permis non périmé. Par ailleurs, elle indique qu'elle a examiné le projet sur la base de l'ensemble des éléments repris au dossier et non pas en tenant compte de ce qui aurait été irrégulièrement réalisé. Elle relève que le moyen n'est pas pris de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle ajoute, au sujet de la quatrième branche, que c'est la requérante elle-même qui, dans sa réclamation, renseigne l'existence du permis 112M/2009 et des liens entre le projet litigieux et la parcelle rue Marcq, n° 8. Elle en conclut que, si la motivation aurait pu être plus explicite, elle est suffisante pour permettre de comprendre les motifs pour lesquels le projet est autorisé.

Dans son dernier mémoire, elle reconnaît que la demanderesse de permis a certainement tenté de présenter son projet comme étant un permis modificatif, comme cela ressort du formulaire de demande et des plans déposés. Toutefois, elle estime qu'elle n'est pas tenue par la qualification reprise par la demanderesse de permis dans son formulaire de demande, les plans déposés ou sa note explicative et qu'une erreur dans un dossier de demande de permis n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la décision finale que dans la mesure où celle-ci est de nature à avoir faussé son appréciation, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Elle souligne que si elle avait considéré la demande de permis comme étant une demande de permis modificatif, elle aurait invité la demanderesse de permis à cocher la sixième case du cadre V portant sur une "demande de "permis d'urbanisme modificatif" (portant sur des parties non mises en œuvre d'un permis délivré et en cours de validité)". Elle considère n'avoir pas statué *ultra petita* dès lors que la demanderesse de permis a immédiatement adapté son formulaire de demande afin de permettre l'instruction de celle-ci comme une demande de permis "ordinaire". Elle indique que l'acte attaqué ne mentionne à aucun moment que le projet porte sur la modification du permis antérieurement délivré mais qu'il n'en fait état qu'en tant qu'expression de la dernière appréciation du bon aménagement des lieux pour l'appréciation des dérogations sollicitées. En conséquence, elle soutient que la question de la péremption du permis n° 16S/2008 ne devait pas être examinée en présence d'une nouvelle demande et non d'une demande de permis modificatif. À cet égard, elle rappelle qu'il faut interpréter la notion de péremption "de plein droit" en ce sens que le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative se limite à vérifier si les conditions de la péremption sont réunies, ce qui ne signifie pas pour autant que le Conseil d'État ne serait pas compétent pour censurer cette appréciation si celle-ci a dénaturé les faits. Elle entend remettre en cause la péremption du permis précité en

raison du revirement d'attitude de l'agent constatateur qui indique, dans le procès-verbal, le permis d'urbanisme initial délivré en 2009 serait périmé alors que, dans un courriel adressé le 26 mars 2015 à la propriétaire du bien concerné, il impose d'"introduire rapidement une demande modificative de votre ancien permis avec tous les changements effectués" et dans un courriel adressé le 30 mars 2015 à la requérante, le même agent précise encore qu'"il existe un permis d'urbanisme réf. PU 16S/2008 - qui n'est pas entièrement respecté, en particulier au niveau du bardage noir en façade". Selon elle, rien ne permet donc de comprendre le revirement d'attitude de l'agent verbalisant qui repose sur un postulat inexact puisqu'il ne prend pas en compte les actes posés par la bénéficiaire du permis qui a déclaré débiter les travaux le 21 mars 2011. Elle souligne que la réclamation introduite par la requérante elle-même indique qu'en mars 2011, un voisin de l'immeuble sis cité du Sureau, 17 dont le loft est situé au troisième étage a pris quelques photos de la situation montrant que des travaux ont été entamés au niveau de la partie arrière du bâtiment qui a été intégralement ouvert et qui donne sur la plateforme du toit du bien ici concerné. Elle se fonde également sur des vues aériennes de 2009 et de 2012 montrant que des travaux importants ont été réalisés au niveau de la toiture, ce qui constitue le premier objet du permis portant sur la transformation et l'extension d'un immeuble afin d'y aménager une maison unifamiliale et l'aménagement d'une terrasse en toiture. Elle fait également référence à la réclamation introduite par la requérante selon laquelle il n'est question que d'une "reprise de travaux" fin 2014 et 2015. Selon elle, ces éléments tendent tous à démontrer que le permis d'urbanisme n° 16S/08 a été effectivement et significativement mis en œuvre dans le courant du mois de mars 2011 en manière telle que la déclaration de début de travaux doit être jugée crédible. Elle conclut que la motivation de l'acte, combinée aux éléments composant le dossier administratif, est suffisante pour permettre à la requérante de comprendre les motifs pour lesquels le permis a été délivré. Concernant plus particulièrement la hauteur du projet, elle indique qu'il n'est pas contestable que l'îlot présente des hauteurs de construction très variables et que les immeubles mitoyens présentent des hauteurs particulièrement basses par rapport aux autres immeubles, dont celui de la requérante présentant un gabarit R+3+mansardes plus conforme au gabarit moyen de la cité du Sureau. Elle fait valoir qu'elle n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en faisant référence, à cet égard, à "l'ensemble des bâtiments composant la rue" comme l'y autorise l'article 5, § 1^{er}, alinéa 4 du Titre I^{er} du RRU.

V.2. Appréciation

L'article 102/1 du CoBAT, dans sa version applicable lors de la délivrance de l'acte attaqué, dispose comme suit :

"§ 1^{er}. Le titulaire d'un permis d'urbanisme peut solliciter la modification de ce permis aux conditions suivantes :

1° les modifications demandées ne peuvent pas porter sur des travaux déjà réalisés;

2° la modification ne porte que sur les droits issus du permis qui n'ont pas encore été mis en œuvre;

3° tous les recours administratifs ouverts à son encontre par le présent Code ou les délais pour les intenter sont épuisés.

§ 2. Les dispositions du chapitre I^{er} et III du présent titre sont applicables à la demande de modification du permis d'urbanisme.

§ 3. Lorsqu'elle accorde la modification du permis, l'autorité ne peut porter atteinte aux éléments du permis d'urbanisme qui ne sont pas modifiés par la demande.

§ 4. L'introduction d'une demande de modification n'emporte pas renonciation au bénéfice du permis d'urbanisme dont la modification est demandée.

La modification du permis d'urbanisme n'a aucun effet sur le délai de péremption du permis d'urbanisme dont la modification est demandée.

§ 5. Le Gouvernement arrête la composition obligatoire du dossier de modification du permis d'urbanisme".

Les travaux parlementaires relatifs à l'ordonnance du 14 mai 2009 ayant inséré cette disposition précisent notamment ce qui suit :

"Si la notion de permis d'urbanisme modificatif ne repose actuellement sur aucune disposition du CoBAT, elle est pourtant bien connue des praticiens qui y voient une technique de correction, en cours de réalisation des travaux ou peu avant le commencement de ceux-ci, d'un permis ne répondant plus entièrement aux besoins : l'évolution des techniques de construction, l'adoption de nouvelles normes applicables à une matière déterminée, la nécessité d'amender un projet pour l'adapter aux desiderata d'un candidat acquéreur peuvent justifier l'introduction d'une demande visant à modifier un permis préalablement obtenu mais non encore entièrement mis en œuvre. Si rien n'interdit expressément de solliciter un deuxième permis modifiant un permis préalablement obtenu, aucune disposition du CoBAT ne règle cette hypothèse ni, a fortiori, les conditions dans lesquelles pareil permis modificatif peut être sollicité ou les effets de l'octroi d'un tel permis modificatif et notamment à propos du permis modifié.

Donner un cadre légal à une pratique existante, tel est l'objet de la disposition commentée qui entend poser les principes suivants déduits de la jurisprudence notamment du Conseil d'État :

[...]

5. la demande de modification constituant une demande se greffant sur un autre permis, son incidence sur le permis initial, mise à part l'éventuelle modification apportée, est nulle : toutes les règles relatives à la mise en œuvre, à la péremption, à la prorogation,... du permis demeurent applicables au regard du seul permis initial. Une modification ne peut constituer un prétexte pour tenter d'obtenir une prorogation qui ne serait pas octroyée conformément à l'article 101 du CoBAT.

Il s'ensuit que le sort du permis modificatif est lié à celui du permis initial : si celui-ci est périmé ou annulé, le permis modificatif n'a plus d'objet et ne peut être mis en œuvre; [...]" (Doc. Parl., RBC, s.o., 2008-2009, n°A-527/1, p. 27).

L'article 21, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté du 12 décembre 2013, précité, prévoit ce qui suit :

"§ 1^{er}. Lorsqu'est introduite une demande de modification d'un permis d'urbanisme délivré, en application de l'article 102/1 du CoBAT, la situation existante correspond à la situation autorisée dans le permis délivré et dont la modification est sollicitée.

La composition du dossier de demande de permis d'urbanisme modificatif est déterminée, en fonction des actes et travaux sollicités, par les dispositions du présent arrêté.

Les documents fournis à l'occasion de la demande de permis initial, non modifiés par l'objet de la demande de permis modificatif, ne doivent pas être obligatoirement fournis à l'autorité délivrante.

Les plans de réalisation peuvent être limités aux plans concernés par la modification. Les parties modifiées doivent être clairement identifiées.

§ 2. Dans certaines circonstances liées aux caractéristiques du projet, tel qu'en cas de dépassement de seuils entraînant des mesures particulières de publicité ou une évaluation des incidences [...], la situation autorisée par le permis initial devra être prise en compte".

En l'espèce, même si dans le "cadre V – Particularité(s) de la demande" du formulaire de demande de permis d'urbanisme, la case "demande de permis modificatif" n'est pas cochée, l'objet de la demande de permis porte sur expressément sur une "modification au permis d'urbanisme réf. 16S/08" (parfois erronément désigné comme "165/08"), ce que tous les plans mentionnent également et spécialement ceux de la situation existante qui se fondent sur le projet autorisé par le permis précité. Si la partie adverse a demandé des modifications de la demande de permis avant d'accuser réception du dossier complet, la mention du caractère modificatif de la demande de permis sur le nouveau formulaire de demande et sur les plans subsiste, y compris sur les documents soumis à l'enquête publique et sur les plans modifiés annexés à l'acte attaqué. Par conséquent, la demande introduite doit s'interpréter comme une demande de permis modificative, ce qui implique de déterminer si le permis initial était périmé, ce que conteste la partie adverse.

L'article 101, § 1^{er}, du CoBAT, dans sa version applicable au moment de la délivrance du permis d'urbanisme litigieux, dispose comme suit :

"Le permis est périmé si, dans les deux années de sa délivrance, le bénéficiaire n'a pas entamé sa réalisation de façon significative ou, dans les cas visés à l'article 98, § 1^{er}, 1°, 2° et 4°, s'il n'a pas commencé les travaux d'édification du gros œuvre ou encore s'il n'a pas, le cas échéant, mis en œuvre les charges imposées en application de l'article 100.

L'interruption des travaux pendant plus d'un an entraîne également la péremption du permis.

La péremption du permis s'opère de plein droit".

Le permis d'urbanisme 16S/2008 a été délivré, pour l'immeuble litigieux, le 25 mars 2009. Il autorise des travaux de modification et d'extension

d'une maison unifamiliale. La déclaration de début de travaux n'en annonce le début que le 21 mars 2011 – soit quelques jours seulement avant la péremption du permis. Si les photographies réalisées par un voisin à la veille de la péremption font apparaître notamment la présence d'une baie donnant sur une toiture plate, la partie adverse ne démontre pas que ces débuts de travaux constitueraient à eux seuls la réalisation significative de ce permis compte tenu de son objet. Les photographies qu'elle produit par ailleurs dans son dernier mémoire datent de 2012 et sont donc postérieures à la date de péremption du permis. C'est donc à bon droit que le procès-verbal d'infraction rédigé par l'un des agents de la partie adverse considère que le permis d'urbanisme 16S/2008 est périmé depuis le 26 mars 2011. La circonstance que cet agent estime en outre que les travaux réalisés ne sont pas conformes au projet autorisé par ce permis n'énervé pas ce constat.

Il ressort de ce qui précède que la partie adverse a tenu compte, à titre de situation existante, de la situation autorisée par le permis 16S/2008, lequel est périmé, alors qu'elle aurait dû exiger que le formulaire de demande de permis et les plans fassent apparaître qu'il s'agit de la régularisation de travaux réalisés sans permis et montrent la situation initiale et l'ensemble des travaux réalisés dont la régularisation est demandée. En accordant un permis autorisant cette régularisation sur la base d'une demande se présentant comme une simple modification d'un permis antérieur non périmé, la partie adverse n'a pas statué en connaissance de cause.

Dans cette mesure, le premier moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La Région de Bruxelles-Capitale est mise hors de cause.

Article 2.

Le permis d'urbanisme délivré par la ville de Bruxelles à M. S. le 4 mai 2017, ayant pour objet de "réaménager le logement, modifier le revêtement de façade, étendre le volume du bâtiment - régularisation situé Cité du Sureau n° 17 à 1000 Bruxelles" est annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-huit octobre deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Pascale VANDERNACHT