

De la qualité requise pour introduire une demande de permis d'urbanisme

Benoit GORS

Assistant à l'Université catholique de Louvain

Avocat

I. Introduction

1. Faut-il justifier d'une qualité particulière pour pouvoir introduire une demande de permis d'urbanisme? La question peut *a priori* surprendre. En effet, la réponse semble évidente, puisque tranchée – à tout le moins, dans son principe – de longue date.

Certes, la réponse traditionnellement réservée à cette question a, parfois, connu un certain infléchissement sous l'égide du Conseil d'État. Mais elle n'en demeurerait pas moins, de manière générale, négative (II.1), sauf contestation sérieuse de la possibilité de mettre en œuvre le permis sollicité (II.2).

Et pourtant, un récent arrêt du Conseil d'État¹ amène à remettre la question sur le métier. Tant il est vrai que le raisonnement tenu par le juge administratif traduit une évolution sensible – pour ne pas écrire, un renversement – de cette réponse traditionnelle (III).

II. De l'absence, en principe, de qualité...

II.1. Un principe affirmé

2. Il est traditionnellement enseigné qu'aucune qualité particulière n'est requise pour introduire une demande de permis d'urbanisme portant sur un bien déterminé²⁻³.

Cela signifie concrètement qu'il ne faut pas être propriétaire d'un bien ou titulaire d'un droit – réel ou personnel – de construire sur ce bien pour pouvoir introduire une demande de permis d'urbanisme y relative. En réalité, «un simple intérêt de voir se réaliser une construction suffit pour être recevable à la demande de permis [d'urbanisme]»⁴. Et F. Leurquin-De Visschere, en 1975 déjà, d'ajouter: «Une solution différente mènerait à coup sûr à des situations quasi insurmontables pour les particuliers»⁵.

3. La solution est logique, dès lors que, comme le rappelle régulièrement le Conseil d'État, aucune disposition légale ou réglementaire n'impose que la demande de permis d'urbanisme soit introduite par le propriétaire du bien ou le titulaire d'un droit de bâtir sur ce

1. C.E., 24 mars 2011, Soors, n° 212.228.

2. En ce sens, voir not. F. LEURQUIN-DE VISSCHER, «De la nature du permis de bâtir», obs. sous Appel Toulouse, 7 février 1974, *Entr. et dr.*, 1975, p. 140; F. HAUMONT, *L'urbanisme. Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1988, p. 602; P. NIHOUL et D. LAGASSE, «Les permis de bâtir ou d'urbanisme», in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 383; J. van YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2006, p. 489; D. BATSELE, *Urbanisme et protection du patrimoine à Bruxelles*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 52; R.P.D.B., v° «Urbanisme et environnement», compl. t. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 950; A.-V. BARLET et I. JEURISSEN, *Permis d'urbanisme, permis d'environnement et permis unique en Région wallonne*, Kortrijk-Heule, UGA, 2009, p. 160; B. HAVET (dir.), *Memento de l'urbanisme en Région wallonne*, Waterloo, Kluwer, 2010, p. 272; P. NIHOUL, *Éléments de droit de l'aménagement du territoire. Espace bâti et non bâti*, Bruxelles, La Charte, 2009, pp. 185-186. Comp. F. WASTIELS, qui considère que «l'administration est donc amenée à constater si le demandeur du permis est propriétaire du bien ou est tout au moins titulaire d'un des droits réels impliquant un pouvoir personnel sur l'immeuble en cause. Dès lors l'architecte, l'entrepreneur ou un tiers quelconque (sauf un mandataire) ne peuvent valablement introduire une demande de permis» (*Guide administratif pour les permis de bâtir et de lotir*, Heule, UGA, 1974, p. 46).

3. Cette question gagne à être distinguée de la problématique de la qualité du demandeur, entendue dans un sens procédural, et déterminant, dans ce cas, l'autorité compétente pour délivrer le permis sollicité. En effet, c'est notamment la qualité «procédurale» du demandeur qui détermine l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis (voir art. 175, CoBAT; art. 127, C.W.A.T.U.P.E.). A cet égard, le Conseil d'État se montre très attentif au détournement éventuel de procédure qui pourrait résulter d'une utilisation trompeuse de la qualité «procédurale» du demandeur, et ce aussi bien en amont de la délivrance du permis qu'en aval de celle-ci. Ainsi, le Conseil d'État vérifie la qualité de la personne qui a introduit le permis et n'hésite pas à annuler ce dernier si la demande devait être introduite par une autre personne, par exemple si le demandeur a joué le rôle de prête-nom (voir not. C.E., 18 septembre 2003, Mahy, n° 123.053) ou si le projet devait faire l'objet de deux demandes distinctes vu la dualité de demandeurs (voir not. C.E., 27 octobre 2010, a.s.b.l. La Cardere, n° 208.476). De même, le Conseil d'État a déjà censuré le détournement de procédure consistant en la cession d'un permis d'urbanisme délivré conformément à la procédure des permis dits publics (à savoir ceux délivrés par le fonctionnaire délégué) au profit d'une personne de droit privé (voir C.E., 28 mai 1998, a.s.b.l. Protection et sauvegarde du quartier du sporting, n° 73.956). La question de l'absence de droit de mettre en œuvre le permis sollicité et la problématique de la qualité «procédurale» du demandeur peuvent parfois se rejoindre. En effet, l'absence de droit de mettre en œuvre le permis ne peut pas être compensée par un détournement artificiel de la procédure d'instruction et de délivrance du permis (voir not. C.E., 28 mai 1998, a.s.b.l. Protection et sauvegarde du quartier du sporting, n° 73.956).

4. F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 140. Selon V. LETELLIER, «quiconque peut introduire une demande de permis d'urbanisme [...]» (*Permis de lotir, d'urbanisme et d'environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 40).

5. F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 140. J. HOFFLER écrit, pour sa part, que «l'opportunité d'ériger une construction déterminée représente la seule question soumise à l'examen du collège échevinal, celui-ci ne doit se prononcer que sur les mérites du projet qui lui est soumis, à l'exclusion de toute considération quant aux droits de celui qui sollicite l'autorisation de bâtir». Et l'auteur de souligner: «il apparaît donc que l'absence de formalisme qu'autorise la loi ne constitue pas une lacune, mais correspond, au contraire, à une nécessité» («L'autorisation de bâtir prévue par la loi communale», *Mouv. comm.*, 1960, pp. 69 et 70 et note 10).

bien⁶. De même que ni les dispositions du C.W.A.-T.U.P.E. ou du CoBAT ou de leurs arrêtés d'exécution, «ni aucune autre règle de droit n'interdisent à l'autorité de délivrer un permis d'urbanisme à une personne qui, au moment où elle introduit la demande, n'est pas titulaire d'un droit lui permettant de mettre ce permis en œuvre»⁷.

4. De plus, les formulaires de demande de permis n'imposent au demandeur de permis de démontrer qu'il est titulaire d'un droit l'autorisant à le mettre en œuvre.

En Région wallonne, le modèle de formulaire de demande de permis d'urbanisme, repris à l'annexe 20 du C.W.A.T.U.P.E., requiert que soit mentionnée l'appartenance du bien sur laquelle la demande porte, à savoir l'identité du propriétaire de ce bien. Cette mention renvoie à une note de bas de page qui stipule: «préciser les droits du demandeur ou, le cas échéant du mandant, sur le bien s'il n'en est pas propriétaire». Cette exigence doit être bien comprise. Il s'agit, à notre estime, uniquement d'un élément d'information à destination de l'autorité délivrante. Le formulaire de permis ne pourrait, en l'absence de toute habilitation, exiger une qualité déterminée dans le chef du demandeur de permis, et encore moins faire de celle-ci une condition de sa délivrance. Par conséquent, la précision demandée par le formulaire est destinée à informer l'autorité compétente et, le cas échéant, attirer son attention sur d'éventuelles contestations portant sur la qualité invoquée par le demandeur de permis⁸. L'absence de précision sur la qualité du demandeur ne pouvant déboucher *ipso facto* sur un refus de permis, mais tout au plus, compte tenu du devoir de sollicitude incombant aux autorités administratives, sur une demande de complément d'informations⁹.

Pour prévenir d'éventuelles difficultés, l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2002 «déterminant la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme»¹⁰ impose, pour sa part, que «lorsque le demandeur n'est pas propriétaire du bien ni titulaire d'un droit réel ou personnel de bâtir et à défaut d'accord du (des) propriétaire(s) repris sur le formulaire [de demande de permis]», il

joigne une «copie d'un avis au propriétaire conforme à l'annexe II du présent arrêté l'avertissant de l'intention du demandeur d'introduire une demande sur son bien [...]»¹¹. Ce qui démontre qu'il n'est point requis d'être titulaire d'un quelconque droit sur le bien concerné par la demande de permis d'urbanisme pour pouvoir introduire celle-ci¹².

5. L'absence de qualité requise pour introduire une demande de permis d'urbanisme trouve, d'abord, sa justification dans le caractère réel – et non personnel – de ce permis¹³.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de souligner que «s'il peut paraître choquant pour un administré qu'un tiers introduise une demande de permis d'urbanisme sur son propre bien, surtout lorsque cette demande émane, comme en l'espèce, d'une autorité publique, il convient cependant de rappeler qu'un permis d'urbanisme, qui présente un caractère réel, est délivré en fonction d'un projet et non d'une personne»¹⁴.

En effet, «ce n'est pas le demandeur du permis mais bien les constructions ou travaux qu'il envisage de réaliser qui doivent faire l'objet d'une autorisation»¹⁵. A cet égard, la Cour d'appel de Bruxelles met en évidence que «la qualité du droit de celui qui introduit une demande de bâtir est indifférente, dès lors que la loi ne tient pas compte de questions de propriété mais est inspirée par des buts essentiellement urbanistiques»¹⁶. De même, le juge administratif considère que «l'autorité compétente, lorsqu'elle se prononce sur une demande de bâtir, n'agit pas comme un juge appelé à constater si le demandeur a ou non un droit subjectif [l'autorisant] à construire un bâtiment sur son terrain, mais bien comme une autorité administrative ayant pour mission de décider, en accordant ou en refusant le permis de bâtir, si tel ou tel mode d'exercice de ce droit est ou n'est pas compatible avec les intérêts publics auxquels elle est chargée de veiller en vertu de la loi [...]»¹⁷.

6. L'absence de qualité requise pour introduire une demande de permis trouve également une justification dans le principe selon lequel le permis d'urbanisme

6. Voir not. C.E., 10 juillet 1973, Rousman et Krawczyk, n° 15.975; C.E., 25 juin 1984, a.s.b.l. De Raad voor het leefmilieu Brussel, n° 24.483; C.E., 22 octobre 1986, Luybaert, n° 27.052; C.E., 14 octobre 2009, Soors, n° 196.964; C.E., 9 novembre 2009, Association des copropriétaires de la Résidence Asarine, n° 197.664.

7. Voir not. C.E., 15 janvier 1999, a.s.b.l. La fonderie, n° 78.168; C.E., Bertrand, 1^{er} avril 1999, n° 79.737; C.E., 9 novembre 2009, Association des copropriétaires de la Résidence Asarine, n° 197.664.

8. Du reste, la circulaire ministérielle du 1^{er} février 2010 relative à la composition de la demande des permis précise que «le contenu de la demande de permis d'urbanisme ne peut donc être considéré comme une finalité en soi, qui serait indépendante de la qualité, de l'exactitude et de l'utilité de l'information qui est fournie à propos d'un projet précis et d'un environnement précis» (M.B., 23 mars 2010, p. 18.278).

9. Voir ég. *infra*, n° 25 et la note.

10. M.B., 3 mai 2002.

11. Voir not., art. 6, al. 1^{er}, 6°. Voir ég. le cadre XIII du formulaire de demande de permis d'urbanisme.

12. En Région wallonne, la publicité de l'introduction d'une demande de permis sur un bien déterminé par une personne qui ne possède pas de droit sur ce bien devrait, lorsque cette demande est soumise aux mesures particulières de publicité, se réaliser par l'entremise de l'annonce, selon les modalités déterminées par le C.W.A.T.U.P.E. (voir art. 4 et 332 et s.) et le Code de l'environnement (voir art. D.29-7 et s.), de la tenue d'une enquête publique portant sur le projet concerné. Ce qui devrait permettre au titulaire d'un droit sur le bien sur lequel porte le projet de se manifester dans le cadre de cette enquête publique.

13. Voir not. P. NIHOUL et D. LAGASSE, *op. cit.*, pp. 383 et s.; B. HAVET (dir.), *op. cit.*, p. 272. Adde: G. VAN HOORICK, *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Anvers – Oxford, Intersentia, 2006, pp. 70 et 71.

14. C.E., 14 octobre 2009, Soors, n° 196.964.

15. P. NIHOUL et D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 384. Dans le même sens, voir F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 141.

16. Bruxelles, 21 juin 1988, *J.T.*, 1989, p. 28.

17. Voir not. C.E., 16 juin 1981, Opstaele, n° 21.270 (voir ég. sur cet arrêt, *infra*, n° 11 et s.); C.E., 9 novembre 1989, Stouthuyzen, n° 33.357; C.E., 19 mai 1994, Laurent, n° 47.503.



est délivré sous réserve des droits civils des tiers¹⁸, au premier rang desquels figure le droit de propriété. A cet égard, le Conseil d'État a souligné «que le permis de bâtir est délivré «sous réserve des droits des tiers»; [...] loin d'être une clause de style, cette réserve signifie que l'octroi d'un permis de bâtir ne préjuge pas de la régularité des droits civils du bénéficiaire du permis; [...] en cas de litiges relatifs à ces droits civils, les tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents pour les trancher conformément à l'article 144 de la Constitution [...]»¹⁹.

7. Par cette réserve, le juge – judiciaire comme administratif – admet qu'en principe toute personne peut introduire une demande de permis d'urbanisme portant sur un bien sur lequel elle ne possède pas – encore – de droit de construire et obtenir un tel permis²⁰. Mais, dans le même temps, le juge met en évidence que c'est au niveau de la mise en œuvre effective de l'autorisation urbanistique éventuellement délivrée que le problème de l'absence de qualité requise se posera concrètement.

Le permis délivré pourrait, en effet, rester sans exécution, ou plus exactement ne pourrait pas être valablement mis en œuvre par son titulaire²¹. Car, l'absence de droit de construire sur le bien concerné aura pour effet de paralyser la mise en œuvre matérielle du permis obtenu et donc son effectivité²².

Car l'obtention d'un permis d'urbanisme n'emporte en aucun cas le droit de construire sur le bien d'autrui²³. Ce permis ne modifie pas les droits de son titulaire à l'égard des tiers²⁴.

Dès lors, soit le titulaire du permis, qui, au moment de

l'introduction de la demande de permis, et parfois lors de la délivrance de celui-ci, n'avait aucun droit sur le bien, objet du permis, obtient un droit et il peut alors valablement mettre en œuvre ce permis.

Soit le titulaire du permis n'arrive pas à obtenir un droit sur le bien, objet du permis. Dans ce cas, la sanction est à chercher dans une règle propre au droit de l'urbanisme, qui est la péremption du permis. A défaut de mise en œuvre du permis d'urbanisme dans le délai et selon les conditions légalement prévus, ce permis se périmé automatiquement et de plein droit²⁵.

8. Le principe selon lequel le permis d'urbanisme est délivré sous réserve des droits civils des tiers recouvre également une autre situation, toujours au niveau de l'exécution potentielle du permis délivré, qui est celle dans laquelle le droit du titulaire sur le bien fait l'objet d'une contestation, l'existence et/ou l'étendue de son droit sur le bien concerné par le permis étant contestée(s) par le véritable titulaire du droit en cause. Dans ce cas, le juge administratif, conformément à la théorie de l'objet véritable du litige²⁶, réserve aux seules juridictions judiciaires le soin de se prononcer sur les contestations portant sur des droits civils qui pourraient résulter, non pas de l'obtention d'un permis d'urbanisme, mais bien de sa mise en œuvre concrète²⁷.

Le Conseil d'État a déjà également tiré argument de ce que le permis d'urbanisme est délivré sous réserve des droits des tiers pour rejeter la demande de suspension dirigée à l'encontre d'un tel permis, au motif que le préjudice dont se prévalait le requérant et tenant à la violation de ses droits pouvait être évité ou réparé par

18. Voir not. Cass., 4 mars 1880, *Pas.*, 1880, I, p. 92; C.E., 24 janvier 1958, Commune de Boncelles, n° 5.998; C.E., 1^{er} juillet 1987, Royal, n° 28.332; C.E., 26 juin 1992, Decaux, n° 39.896; C.E., 26 juin 2007, Jacobs, n° 172.771; C.E., 14 octobre 2009, Soors, n° 196.964; C.E., 9 novembre 2009, Association des copropriétaires de la Résidence Asarine, n° 197.664. Selon X. BUIJS et A. GLABEKE, «Een stedenbouwkundige vergunning wordt altijd verleend onder voorbehoud van burgerlijke rechten» («Een verleende vergunning: voor eens en altijd?»), *T.R.O.S.*, 2009, p. 58). Sur la portée du principe, voir not. M. PAQUES et M. DELNOY e.a., «Chronique du notariat – Droit administratif notarial – 29 avril 2010», in Y.-H. LELEU (dir.) *Chroniques notariales*, vol. 51, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 179 et s.
19. C.E., 9 mars 1995, Schreul, n° 52.148. Le Conseil en tire comme conséquence logique que l'autorité délivrante n'a pas à vérifier «la validité de la donation du terrain sur lequel [le demandeur] demand[e] l'autorisation de bâtir» (C.E., 24 janvier 1958, Commune de Boncelles, n° 5.998).
20. Un architecte peut valablement introduire une demande de permis pour son client, pour autant qu'il soit mandaté pour ce faire (voir Civ. Nivelles, 12 mars 1980, *Entr. et dr.*, 1982, p. 36).
21. En ce sens, voir O. JAMAR, «Les permis de lotir», in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, op. cit., p. 502.
22. G. VAN HOORICK relève que «Vergunningen worden afgegeven onder (impliciet) voorbehoud van de burgerlijke rechten van derden [...], en zijn onuitvoerbaar in zoverre zij in strijd zijn met deze rechten» (op. cit., p. 68).
23. J. van YPERSELE et B. LOUVEAUX, op. cit., p. 490.
24. P. NIHOUL et D. LAGASSE, op. cit., p. 386. *Adde*: J.P. Gand, 15 juillet 1996, *T.M.R.*, 1998, p. 113; Cass., 6 novembre 1997, *Pas.*, I, 1997, p. 456. Dans le même sens, M. PAQUES souligne qu'«il est certain que l'autorisation n'éteint pas les droits civils qui s'opposent à sa mise en œuvre, sauf exception expressément prévue. Elle ne fait pas acquérir de droits civils supplémentaires» (M. PAQUES et M. DELNOY e.a., op. cit., p. 180). Ce qui revient à dire que le titulaire d'un permis d'urbanisme ne disposant pas sur le bien objet du permis et qui le mettrait, malgré tout, en œuvre le fait à ses risques et périls. Il s'expose ainsi à une action judiciaire du titulaire des droits sur ce bien.
25. Voir art. 101, CoBAT; art. 86, C.W.A.T.U.P.E. Sur la péremption des permis d'urbanisme, voir not. D. LAGASSE, «La péremption des permis d'urbanisme et de lotir», in Y. LEJEUNE (dir.), *Pratique notariale et droit administratif. Aménagement du territoire, environnement et opérations immobilières des pouvoirs locaux*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 46-62; F. HAUMONT, op. cit., pp. 544 et s.; J. van YPERSELE et B. LOUVEAUX, op. cit., pp. 773 et s.; R.P.D.B., op. cit., pp. 1003 et s.; B. HAVET (dir.), op. cit., pp. 335 et s.; P. NIHOUL, op. cit., pp. 189 et s. *Adde*: L. DELMOTTE, «La péremption du permis d'urbanisme: le cas de l'exécution partielle des actes soumis à permis en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne», note sous C.E., 16 décembre 2010, Dutron, n° 209.810, *J.L.M.B.*, 2011, pp. 1464-1471.
26. Sur cette théorie, voir not. D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Précis de droit administratif*, t. III, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 179-180 et les réf. citées. *Adde*: D. RENDERS, B. GORS et Ch. THIEBAUT, «La procédure d'accès aux documents administratifs», in D. RENDERS (dir.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 569 et s.
27. Ainsi, le Conseil d'État a jugé qu'«en ce qui concerne la violation de l'article 662 du Code civil, qu'il n'y a pas lieu de s'interroger sur le fait de savoir si cet article est applicable, dès lors que les permis sont délivrés sous réserve des droits civils des tiers et qu'il n'est pas de la compétence du Conseil d'État de se prononcer sur la violation d'un droit civil; qu'il s'agit en effet ici d'un litige portant sur des droits civils qui, aux termes de l'article 144 de la Constitution, relèvent de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire» (C.E., 23 février 2010, Wgeuw, n° 201.214). Le Conseil d'État avait déjà estimé auparavant qu'il n'était «pas compétent pour se prononcer sur la violation alléguée de servitudes conventionnelles» (C.E., 8 février 1995, Spinette, n° 51.571). De même, le juge administratif a considéré que «les permis d'urbanisme sont délivrés sous réserve des droits civils en cause et que si le bénéficiaire du permis entend effectivement rendre payant les parkings du centre hospitalier, au mépris d'une convention privée qui aurait été conclue entre parties, le non-respect de cette convention relève de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, et ne constitue pas un élément dont l'administration aurait du tenir compte au stade de la délivrance d'un permis d'urbanisme» (C.E., 20 mars 2003, s.a. La société générale immobilière de Belgique, n° 117.326).

l'introduction d'une action judiciaire²⁸.

9. Selon l'enseignement traditionnel, la réserve selon laquelle le permis d'urbanisme est délivré sans préjudice des droits des tiers ne doit pas être nécessairement rappelée dans l'*instrumentum*, elle peut être sous-entendue et donc implicite²⁹.

En ce sens, le Conseil d'État a déjà considéré que si la décision d'octroi d'un permis d'urbanisme «utilise le terme «condition» pour indiquer qu'une convention préalable à l'exécution du permis devra intervenir entre le bénéficiaire du permis et le propriétaire de la parcelle, en réalité, il ne peut s'agir d'une condition dès lors que celle-ci n'a aucune portée juridique puisqu'elle se contente de rappeler le droit existant: [le titulaire du permis] ne pourra pas exécuter le permis et construire sur le terrain d'autrui sans accord du propriétaire, ce qui est un principe élémentaire de droit civil; [...] en soi, un permis d'urbanisme est une simple autorisation administrative de construire sur un bien donné mais qui ne confère en aucun cas un droit de propriété sur ledit bien»³⁰.

10. Il suit de ces éléments que, selon l'enseignement traditionnel, aucune qualité particulière n'est requise pour pouvoir introduire une demande de permis d'urbanisme et l'obtenir. L'absence de qualité sera éventuellement sanctionnée au moment de la mise en œuvre effective du permis. Envisagée comme telle, l'absence d'exigence tenant à la qualité du demandeur ne conditionne pas, à défaut de texte contraire, la délivrance du permis d'urbanisme et donc sa régularité – seul élément dont peut connaître le Conseil d'État –³¹, mais uniquement son effectivité, à savoir la possibilité – juridique s'entend – pour le titulaire de l'exécuter. Les contestations qui pourraient s'élever à ce niveau relevant, quant à elles, de la compétence exclusive des juridictions judiciaires.

II.2. Un principe tempéré

11. Un arrêt du Conseil d'État du 16 juin 1981 tempère, cependant, l'enseignement traditionnel relatif à l'absence de qualité requise dans le chef du demandeur de permis.

Le juge administratif considère, en effet, qu'«aucune

disposition légale ou réglementaire ne porte expressément que les demandes de permis de bâtir ne peuvent être introduites que par les propriétaires du terrain sur lequel il sera construit ou par les titulaires d'un droit de bâtir; [...] il ne peut cependant être admis que n'importe qui puisse introduire une demande de permis de bâtir pour n'importe quelle parcelle; [...] une demande de permis n'a de sens que si elle émane ou est introduite au nom du propriétaire, du titulaire d'un droit réel ou d'un droit de bâtir, bref d'un demandeur qui a la possibilité en droit de mettre éventuellement en œuvre le permis de bâtir délivré; [...] s'il est vrai que l'autorité compétente, lorsqu'elle se prononce sur une demande de bâtir, n'agit pas comme un juge appelé à constater si le demandeur a ou non un droit subjectif [l'autorisant] à construire un bâtiment sur son terrain, mais bien comme une autorité administrative ayant pour mission de décider, en accordant ou en refusant le permis de bâtir, si tel ou tel mode d'exercice de ce droit est ou n'est pas compatible avec les intérêts publics auxquels elle est chargée de veiller en vertu de la loi; [...] l'autorité compétente n'est donc pas tenue de vérifier l'exactitude de la qualité indiquée par le demandeur; [...] en cas de doute, toutefois, elle peut exiger que lui soit présenté un titre attestant de la qualité indiquée; [...] en outre, lorsqu'elle sait pertinemment que la qualité indiquée par le demandeur ne correspond pas à la réalité, l'autorité compétente ne peut pas délivrer le permis de bâtir»³².

12. Cet arrêt fût accueilli avec réserve et réprobation³³. N'emporte-t-il pas, en effet, une nouvelle conception de la nature du permis d'urbanisme, qui serait désormais, pour partie, réel – en ce qu'il autorise certains actes et travaux spécifiques sur un bien déterminé – et, pour partie, personnel – en ce qu'il serait délivré en raison, à tout le moins partiellement, de la qualité du demandeur et donc du titulaire –? Toutefois, la teneur de l'arrêt du 16 juin 1981 – qui se retrouve en substance dans un arrêt du 19 juillet 2006³⁴ – n'est pas unanimement partagée au sein de la Haute juridiction administrative. La jurisprudence du Conseil d'État demeure divisée sur la question. Il se trouve, en effet, des arrêts ultérieurs renouant avec l'enseignement traditionnel³⁵.

28. Voir not. C.E., 17 décembre 1996, Gregoire, n° 63.632; C.E., 15 octobre 1998, Gregoire, n° 76.444; C.E., 23 mars 2011, Association des copropriétaires de la résidence Les Vendéens, n° 212.211.

29. En ce sens G. VAN HOORICK, *op. cit.*, p. 68.

30. C.E., 14 octobre 2009, Soors, n° 196.964.

31. En ce sens, voir M. PAQUES et M. DELNOY e.a., *op. cit.*, p. 181. Adde: D. DEOM et B. PAQUES, «Les permis et autorisations domaniales et la réparation des dommages causés aux tiers», *Amén.*, 1995, n° spécial, p. 49.

32. C.E., 16 juin 1981, Opstaele, n° 21.270.

33. Voir not. F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 603; R.P.D.B., *op. cit.*, p. 950; J. van YPERSELE et B. LOUVEAUX, *op. cit.*, p. 490.

34. C.E., 19 juillet 2006, Hargot, n° 161.405.

35. Par un arrêt Jacobs, n° 172.771 du 26 juin 2007, le Conseil d'État a estimé que «Het is te dezen niet zo dat een bouwvraag enkel door de eigenaar van de percelen zou kunnen worden ingediend en dat de vergunningverlenende overheid elke aanvraag zou dienen af te wijzen, wanneer zou blijken dat de bouwvraag niet de eigenaar is van de betrokken bouwgrond. Bouwvergunningen worden immers afgegeven onder voorbehoud van de betrokken burgerlijke rechten». Dans le même sens, le juge administratif a jugé: «Qu'il ressort du dossier administratif, notamment du plan de la situation projetée, que la société demanderesse du permis litigieux a signalé à la ville de Namur l'identité des différents propriétaires des parcelles concernées par le projet; que le collège communal a eu ainsi une parfaite connaissance du fait que la S.A. C.F.E. IMMO, chargée de l'aménagement de la place Kefer, n'était pas propriétaire de toutes les parcelles concernées par le projet; [...] les pièces du dossier administratif montrent également que le collège avait connaissance du mandat donné par la S.A. COBELPA, propriétaire de la parcelle 594, à la S.A. C.F.E. IMMO, afin que cette dernière introduise la demande de permis d'urbanisme litigieuse en son nom; [...] il convient de souligner que le statut des parcelles en cause, quant à leurs propriétaires respectifs, était connu de tous les intervenants et n'a fait l'objet d'aucun

13. Si certes, il peut être admis que l'arrêt du 16 juin 1981 paraît trop prohibitif, en ce qu'il exige que la demande de permis soit introduite par «un demandeur qui a la possibilité en droit de mettre éventuellement en œuvre le permis de bâtir délivré», il n'en a pas moins le mérite de mettre en évidence que l'autorité délivrante ne peut ignorer la contestation éventuelle portant sur la qualité du demandeur.

Plus particulièrement, il nous semble possible de suivre cet arrêt, en ce qu'il impose à l'autorité compétente de tenir compte, en vue de la délivrance du permis sollicité, de la contestation éventuelle de la qualité du demandeur, au sens où ce serait l'existence même, voire l'étendue, du droit dont se prévaut le demandeur dans le dossier de demande de permis qui prêterait à discussion. En ce sens, il est alors logique d'affirmer, comme le fait le Conseil d'État, que «lorsqu'elle sait pertinemment ou doit savoir que la qualité indiquée par le demandeur ne correspond pas à la réalité, l'autorité compétente ne peut pas délivrer le permis demandé»³⁶. En effet, il n'appartient pas à l'autorité compétente de délivrer un permis d'urbanisme dont elle sait – ou devrait savoir³⁷ –, au moment où elle statue, qu'il ne pourra pas être mis en œuvre, parce que le droit dont se prévaut le demandeur, et donc sa qualité, prètent – sérieusement – à discussion³⁸.

14. C'est à ce niveau-là, nous semble-t-il, que l'enseignement renouvelé, qui peut être dégagé des arrêts des 16 juin 1981 et 19 juillet 2006, a des répercussions spécifiques.

15. D'abord, comme on l'a relevé, une nouvelle obligation incombe à l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis d'urbanisme. L'autorité doit désormais prendre en considération les contestations de la qualité du demandeur de permis, entendue

comme le droit dont il se prévaut. Encore faut-il que cette contestation soit sérieuse, c'est-à-dire que les objections élevées soient soigneusement étayées³⁹.

Cette obligation doit être bien comprise. L'autorité délivrante n'a pas, à l'occasion de l'examen d'une demande de permis d'urbanisme, à trancher la contestation relative aux droits civils dont se prévaudrait le demandeur sur le bien concerné et qui aurait été soulevée durant la procédure d'instruction de la demande de permis ou que l'autorité aurait dû connaître. Pas plus qu'il n'incombe au Conseil d'État de vérifier si l'autorité délivrante a correctement tranché cette contestation, ni même à trancher lui-même celle-ci⁴⁰. En effet, la résolution des litiges portant sur des droits civils échappe à la compétence tant de l'autorité délivrante que du Conseil d'État, puisqu'elle appartient, de manière exclusive, au juge judiciaire⁴¹.

A cet égard, le Conseil d'État censure uniquement l'erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité délivrante qui aurait, à tort, estimé pouvoir délivrer le permis d'urbanisme, alors même que la qualité du demandeur était contestée ou que l'autorité aurait dû la savoir contestée⁴².

L'exécution de l'obligation de prendre en considération la contestation existante de la qualité du demandeur de permis se traduit, en réalité, par une obligation de motivation renforcée. L'autorité compétente doit démontrer, au travers de la motivation du permis – ou, le cas échéant, du refus de permis – qu'elle a pris en considération le litige portant sur la qualité du demandeur et exposé les motifs pour lesquels, malgré cette contestation, elle estime pouvoir octroyer ce permis – ou, le cas échéant, devoir le refuser –⁴³.

16. Il résulte également de la jurisprudence s'inscrivant dans les pas des arrêts des 16 juin 1981 et 19 juillet 2006 une certaine reconsidération du principe selon lequel le permis d'urbanisme est délivré

conflit; que la ville de Namur ne se soit pas davantage préoccupée de l'existence d'autres mandats, s'agissant des parcelles 537 G et 528A appartenant respectivement à la résidence Asarine et à la résidence Les Mouettes, ne constitue ni une violation de son obligation de motivation (seul moyen de droit invoqué), ni une erreur rendant le permis irrégulier; [...] aucune disposition légale ou réglementaire n'impose, en effet, que les demandes de permis soient introduites par le propriétaire du terrain sur lequel la construction est projetée, de même qu'aucune règle de droit n'interdit à l'autorité de délivrer un permis d'urbanisme à une personne qui, au moment où elle introduit la demande, n'est pas titulaire d'un droit lui permettant de mettre ce permis en œuvre» (C.E., 9 novembre 2011, association des copropriétaires de la résidence Asarine, n° 197.664).

36. C.E., 19 juillet 2006, Hargot, n° 161.405.

37. Au regard notamment des informations et renseignements qu'elle a pu recueillir à travers le dossier de demande de permis ou de son instruction.

38. Dans le même sens, le juge de paix de Gand a, par un jugement du 15 juillet 1996, considéré que «de beslissing waarbij de vergunning wordt verleend is, ingevolge de scheiding der machten, geen jurisdictionele beslissing en heeft derhalve geen gezag, laat staan kracht, van gewijsde en heeft derhalve geen invloed op civielrechtelijke positie van die derden (machtsoverschrijving): de privaatrechtelijke verhoudingen vallen buiten de bevoegdheid van de vergunnende overheid die de bouwtoelatingen aflevert onder voorbehoud van burgerlijke rechten van betrokkenen en belanghebbenden (en waarnaar de bouwheer zich dus moet gedragen). Het algemeen belang vereist evenwel dat flagrante, onmiskenbare inbreuken op zakenrechtelijke wetbepalingen tot een weigering (zouden) moeten leiden» (T.M.R., 1998, p. 115).

39. En ce sens, voir not. C.E., 12 avril 2011, Dewez, n° 212.619.

40. En ce sens, le Conseil d'État s'est déjà estimé incompétent pour se prononcer sur un recours en annulation dirigé contre un permis d'urbanisme lorsque le moyen soulevé portait sur la violation du droit de propriété (C.E., 9 novembre 1989, Stouthuyzen, n° 33.357).

41. Art. 144, Const.

42. Voir C.E., 29 décembre 2010, Collet, n° 210.167.

43. Le Conseil d'État censure également le défaut de motivation adéquate sur ce point. Ainsi, il a annulé un permis d'urbanisme au motif que «les deux réclamations introduites au cours de l'enquête publique attirent très clairement l'attention de l'autorité publique sur l'existence de prescriptions qualifiées de servitudes conventionnelles, et en particulier sur celle en vertu de laquelle la profondeur maximale des habitations construites dans ce lotissement ne peut être supérieure à 18 mètres; [...] les auteurs de la première réclamation ont même joint à celle-ci le contenu de ces prescriptions si bien que l'autorité publique disposait d'éléments suffisants ou bien pour tenir compte de celles-ci, ou bien pour entreprendre des démarches aboutissant à clarifier leur nature juridique précise et leur portée exacte; [...] en effet, une autorité administrative ne pourrait, sans porter atteinte au bon aménagement des lieux, délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension d'un bâtiment sur un bien dont elle n'ignore pas qu'il fait l'objet de servitudes semblant, de prime abord, y faire obstacle» (C.E., arrêt 12 avril 2011, Dewez, n° 212.619). Par contre, le Conseil d'État a estimé qu'aucun des documents joints à la demande de permis d'urbanisme n'indique que le bénéficiaire de ce dernier «serait propriétaire de l'espace qui sépare les deux bâtiments, et qui forme le jardin des requérants; [...] l'autorité n'a pas été induite en erreur, et ne devait pas motiver particulièrement sa décision sur ce point» (C.E., 17 septembre 1998, Cherain, n° 75.808). *Adde*: C.E., 21 novembre 2007, Drogmans, n° 176.966; C.E., 16 novembre 2010, de Castelnaud, n° 209.251.

sous réserve des droits civils des tiers, au sens où l'autorité délivrante a l'obligation de s'assurer de l'adéquation de cette réserve avec la réalité factuelle et juridique couverte par le permis d'urbanisme délivré. Cela signifie que l'autorité délivrante ne peut plus désormais se retrancher derrière cette réserve pour ignorer la contestation portant sur la qualité dont se prévaut le demandeur. Il s'ensuit que cette réserve ne peut pas être utilisée de manière stéréotypée ou comme une clause de style, lorsque le permis délivré méconnaît manifestement les droits des tiers, ce que l'autorité ne pouvait ou ne devait pas ignorer⁴⁴.

Ainsi, le Conseil d'État a jugé «qu'en autorisant la construction sollicitée qui implique le percement d'une ouverture dans un mur mitoyen, à la condition de respecter les dispositions du Code civil en matière de mitoyenneté et de vues, le permis est délivré en violation des dispositions dont il impose le respect et, partant, assorti d'une condition impossible; [...] tout comme le relève à bon droit la partie adverse dans son mémoire en réponse, un permis d'urbanisme est toujours délivré sous réserve des droits civils des tiers; [...] l'imposition d'une telle condition est surabondante et ne dispense pas la partie adverse d'apprécier concrètement le bon aménagement des lieux; [...] ainsi, la condition relative au respect des dispositions du Code civil en matière de mitoyenneté et de vues s'apparente en l'espèce à une clause de style; [...] il ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse aurait concrètement pris en compte la problématique liée à l'atteinte portée à l'intimité de la partie requérante et qu'elle y aurait répondu de manière adéquate»⁴⁵.

17. De l'enseignement que l'on estime pouvoir dégager notamment des arrêts des 16 juin 1981 et 19 juillet 2006, il apparaît que le principe demeure que le demandeur ne doit justifier d'aucune qualité particulière pour pouvoir introduire une demande de permis d'urbanisme. Toutefois, l'autorité compétente est désormais tenue de prendre en considération l'éventuelle contestation sérieuse – dont elle a connaissance ou devrait avoir connaissance – et portant sur la qualité dont se prévaut le demandeur dans le dossier de demande de permis, et de motiver sa décision à cet égard. Ce faisant, la question de la qualité du demandeur de permis pourrait intervenir, le cas échéant, au moment où l'autorité compétente statue sur la demande soit pour octroyer le permis, soit pour le refuser.

III. ... à une qualité de principe?

18. L'arrêt *Soors* du 24 mars 2011 semble marquer une nouvelle étape. En effet, le Conseil d'État décide «qu'un permis peut être délivré sous réserve des droits des tiers; [...] toutefois, à défaut de titre évident, la demande de permis doit contenir une justification de la possibilité pour le demandeur de mettre en œuvre le permis qu'il sollicite». Et de souligner: «qu'en l'espèce, dans sa demande de permis, la demanderesse ne justifie en rien de sa possibilité de mettre en œuvre le permis envisagé; [...] des négociations en cours avec le propriétaire de la parcelle concernée par le permis ne sont pas suffisantes»⁴⁶.

19. L'enseignement qui se dégage de cet arrêt semble constituer une évolution sensible de la réponse traditionnellement donnée à la question de savoir si le demandeur doit justifier d'une qualité particulière pour pouvoir introduire une demande de permis.

Plus encore, par la généralité de son enseignement, cet arrêt paraît emporter un renversement de la solution traditionnellement réservée à cette question. En effet, à le suivre, le demandeur doit désormais, sauf à déjà posséder un titre lui conférant le droit de mettre en œuvre le permis d'urbanisme sollicité, démontrer, dès le stade de la demande, qu'il a – aura? – la possibilité d'exécuter à terme ce permis⁴⁷.

Ce faisant, la qualité du demandeur devient, en toute hypothèse, même en l'absence de contestation sérieuse à son encontre, un élément à prendre en considération par l'autorité compétente pour pouvoir délivrer le permis d'urbanisme sollicité⁴⁸.

20. Cette évolution se traduit, d'abord, par une nouvelle appréciation du principe selon lequel le permis d'urbanisme est délivré sous réserve des droits des tiers. Plus exactement, l'arrêt emporte une relativisation de ce principe.

A cet égard, la locution ici utilisée par le Conseil d'État ne prête pas à confusion. En effet, il n'est plus affirmé, comme jadis, que le permis est délivré sans préjudice des droits civils des tiers, il est uniquement indiqué qu'il *peut* l'être – et encore pas à n'importe quelle condition –.

La nuance est d'importance. Certes, le Conseil d'État avait déjà considéré, comme on l'a rappelé, que cette réserve ne pouvait être utilisée par l'auteur du permis

44. Voir not. C.E., 27 novembre 2008, Cauderlier, n° 188.293. Selon M. PAQUES, «il semble que l'administration doive dans une certaine mesure avoir connaissance de la situation apparente de droit civil et que, à défaut de cette connaissance, elle pourrait commettre une erreur en délivrant le permis» (M. PAQUES et M. DELNOY e.a., *op. cit.*, p. 181).

45. C.E., 21 novembre 2007, Drogmans, n° 176.966.

46. C.E., 24 mars 2011, Soors, n° 212.228.

47. Le Conseil d'État ne se contente donc plus d'affirmer, comme il avait pu le faire dans le passé, «qu'une demande de permis n'a de sens que si elle émane ou est introduite au nom du propriétaire, du titulaire d'un droit réel ou d'un droit de bâtir» (C.E., 16 juin 1981, Opstaele, n° 21.270; C.E., 19 juillet 2006, Hargot, n° 161.405).

48. A travers cette position, le Conseil d'État n'a-t-il pas, en réalité, entendu critiquer le fait que le permis d'urbanisme impose au titre de condition la conclusion d'une convention? Or, il est de jurisprudence constante que «si un permis d'urbanisme peut être assorti de conditions, celles-ci doivent être précises, limitées quant à leur portée et n'avoir trait qu'à des éléments secondaires ou accessoires; [...] en aucun cas, elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans son exécution, ni imposer le dépôt de plans modificatifs postérieurement à la délivrance du permis [...]» (voir not. C.E., 19 mai 2005, Casier, n° 144.595). Sur les conditions pouvant assortir les permis d'urbanisme, voir not. M. KESTEMONT, M. KAROLINSKI et F. DE MUYNCK, «Les conditions assortissant les permis – État des lieux», *Amén.*, 2011/4, p. 249). Il n'y a pas lieu de le penser, et ce par identité de motifs avec l'arrêt *Soors*, n° 196.964 du 14 octobre 2009, dans lequel le Conseil d'État a considéré qu'une telle exigence ne constituait pas une condition au sens juridique du terme.

comme une clause de style ou de manière stéréotypée, lorsque ce dernier savait ou devait savoir que la qualité excipée par le demandeur prêtait à des objections sérieuses. Désormais, l'exigence semble aller au-delà. L'autorité compétente ne pourrait délivrer un permis d'urbanisme sous réserve des droits des tiers que pour autant que la démonstration lui ait été apportée que ce permis pourra être mis en œuvre par le demandeur et donc son titulaire, et ce, alors qu'il ne posséderait pas encore de droit sur le bien concerné. Interprété comme tel, que reste-t-il encore de cette réserve?

21. La question se pose de savoir dans quel cas et comment la preuve de la possibilité de mettre en œuvre le permis sollicité doit-elle être rapportée à l'autorité compétente?

22. Le Conseil d'État indique que c'est «à défaut de titre évident» que «la demande de permis doit contenir une justification de la possibilité pour le demandeur de mettre en œuvre le permis qu'il sollicite».

La question rebondit alors. Que signifie, dans ce contexte, l'exigence d'un «titre évident»? Cette exigence semble devoir être interprétée comme l'existence d'un acte juridique – opposable aux tiers et qui doit être tenu *prima facie* comme régulier⁴⁹ – qui confère, à terme – une fois le permis d'urbanisme délivré, mais avant son éventuelle péremption – le droit pour le demandeur de le mettre effectivement en œuvre.

A cet égard, la plupart du temps, le demandeur aura conclu avec le ou les titulaires de droits sur le bien concerné une convention lui permettant d'exécuter les actes et travaux autorisés par le permis sur ce bien. Mais, dans ce cas, s'agit-il encore de tiers⁵⁰?

Dans cette perspective, une convention conclue sous la condition suspensive d'obtenir le permis sollicité pourrait-elle constituer un titre évident? Une réponse affirmative devrait, nous semble-t-il, s'imposer. En

effet, il résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation qu'une convention conclue sous condition suspensive existe *pendente conditio*, seule l'exécution de l'obligation étant suspendue, de sorte que les parties doivent s'abstenir de porter, durant cette période, des actes contraires aux engagements qui y sont souscrits⁵¹. Une telle convention existant dès sa conclusion, elle devrait pouvoir être tenue par l'autorité délivrante comme un titre évident, même si par la délivrance du permis sollicité, cette dernière permet *in fine* la réalisation de la condition suspensive assortissant la convention.

L'on ne peut pas non plus exclure que le titre évident, désormais requis, prenne, le cas échéant, la forme d'un acte juridique unilatéral conférant au demandeur de permis la possibilité juridique de le mettre en œuvre, et ce qu'il s'agisse d'un acte administratif⁵², tel que par exemple une autorisation domaniale, ou d'un acte de droit privé, comme par exemple une promesse unilatérale.

23. A défaut de titre évident, la démonstration doit être faite par le demandeur de la possibilité de mettre en œuvre le permis d'urbanisme sollicité. Au regard des faits relatés dans l'arrêt, il est permis de se demander s'il ne s'agit pas là d'une preuve impossible à rapporter, autrement dit d'une *probatio diabolica*.

En effet, comment justifier pour le demandeur de la possibilité de mettre en œuvre un permis d'urbanisme sur un bien sur lequel il ne possède pas – encore – de droit, autrement que par un acte unilatéral ou contractuel permettant à terme d'exécuter ce permis, dans la mesure où des négociations menées avec le propriétaire du bien sont, pour le Conseil d'État, insuffisantes? Or, dans l'espèce tranchée, ces négociations précédaient, semble-t-il, l'expropriation du bien.

24. A cet égard, l'arrêt du 24 mars 2011 nous paraît trop restrictif. Il est, en effet, source de difficultés pra-

49. Le Conseil d'État ne mentionne pas ces conditions, il ne fait référence qu'à un «titre évident». Mais, dans le contexte de l'arrêt, comment comprendre autrement cette exigence que comme un titre qui existe, est opposable aux tiers et revêt, à tout le moins, l'apparence d'un acte régulier. A défaut de la réunion de ces conditions, l'on n'aperçoit pas de quelle manière le titre requis pourrait être pris en considération par l'autorité compétente. En effet, pour que cette dernière puisse y avoir égard, cela suppose que l'acte existe et lui soit opposable. Mais l'exigence serait dépourvue d'utilité si le titre s'avérait – manifestement – irrégulier. A cet égard, revient-il à l'autorité de vérifier, même d'office, la régularité du titre qui lui est soumis? La question est délicate. Conformément aux devoirs de prudence (voir not. C.E., 13 octobre 1983, *De Leye*, n° 23.572) et de minutie (voir C.E., 21 avril 2009, s.p.r.l. *Castronovo*, n° 192.284) qui s'imposent aux autorités administratives, l'on incline à penser que l'autorité compétente pourrait, le cas échéant, non pas écarter (s'agissant des actes administratifs unilatéraux, il est, en effet, traditionnellement enseigné que l'autorité administrative active ne peut faire elle-même d'initiative application de l'article 159 de la Constitution, sauf inexistence de l'acte (voir not. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 229. Sur cette question, voir ég. R. van MELSEN, «Le champ d'application personnel du contrôle de légalité incident», in M. NIHOUL (dir.), *L'article 159 de la Constitution. Le contrôle de légalité incident*, Bruxelles, La Chartre, 2010, pp. 48 et s.)), mais plutôt refuser d'avoir égard à un titre affecté d'un vice manifeste ou d'une nullité absolue, qui, par hypothèse, peut être soulevée par tout tiers intéressé (P. WERY, *Droit des obligations*, vol. 1, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 295). Du reste, le Conseil d'État a jugé «qu'il est inexact de prétendre qu'une demande de permis d'urbanisme ne peut, en soi, pas être illégale; que rien n'interdit en effet à une autorité administrative saisie d'une demande de permis d'urbanisme de considérer qu'une demande n'est pas conforme à la législation ou la réglementation applicable» (C.E., 8 novembre 2010, *Adelaide*, n° 208.785). Cependant, il n'appartient pas, nous semble-t-il, à l'autorité délivrante de substituer aux parties ou de remplir l'office d'un juge. Ainsi, les nullités relatives pouvant affecter l'acte ne pourraient être invoquées que par la personne que la règle de droit a entendu protéger (P. WERY, *op. cit.*, p. 295). Dans la résolution de cette question délicate, il ne faut pas non plus perdre de vue que l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme, qui s'avérerait illégal, engage, sous réserve d'une cause d'exonération particulière ou de l'existence d'une erreur invincible, sa responsabilité (D. DEOM et B. PAQUES, *op. cit.*, pp. 52 et s.).

50. L'autorité délivrante sera, en principe, un tiers à la convention.

51. Dans son arrêt du 5 juin 1981, la Cour de cassation énonce, en effet, que «lorsqu'une obligation est contractée en vertu d'une convention sous condition suspensive, la convention existe tant que la condition est pendante, bien que l'exécution de l'obligation soit suspendue» (*R.C.J.B.*, 1983, p. 1999, note J. HERBOTS; *A.P.T.*, 1984, p. 145, note X. DIEUX). *Add.* P. VAN OMMESELAGHE, *Droit des obligations*, t. III, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 1739 et s.; R. JAFFERALLI, *Confirmation, ratification et condition suspensive. La rétroactivité des droits contractuels inachevés*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 204 et s.

52. Qu'advient-il si l'acte administratif unilatéral vient à disparaître avant la délivrance du permis d'urbanisme? Cette disparition, qu'elle soit le fait de l'auteur de l'acte (retrait ou abrogation) ou le fait du juge (suspension ou annulation), n'est-elle pas susceptible d'empêcher la délivrance du permis? La question se pose, en des termes similaires, dans l'hypothèse d'une disparition, quelle qu'en soit la cause, prématurée – avant la délivrance du permis – de tout autre titre évident justifiant la qualité du demandeur en permis. L'arrêt du 24 mars 2001 n'aborde pas cette question. A suivre l'enseignement qui en résulte, dans ce cas, le demandeur devrait, à tout le moins, démontrer la possibilité pour lui de mettre en œuvre le permis sollicité. Une difficulté complémentaire pourrait toutefois résider dans le fait que cette justification devrait, selon le Conseil d'État, figurer dans la demande de permis. Ce qui, par hypothèse, ne serait pas le cas.

tiques évidentes qui étaient déjà dénoncées naguère. L'on ne peut pas nier l'intérêt pratique pour une personne d'obtenir un permis d'urbanisme sur un bien sur lequel elle n'a – encore – pas de droit. L'obtention d'un permis d'urbanisme est de nature, dans certains cas, à faciliter l'acquisition du bien ou la vente du projet. Par son caractère restrictif, la nouvelle jurisprudence du Conseil d'État risque de placer les développeurs de projet devant des difficultés insurmontables, dès lors qu'ils ne pourraient justifier, dès le stade de la demande de permis, de la possibilité de le mettre en œuvre. Assurément, la jurisprudence antérieure assurait, sur ce point, une plus grande souplesse.

Du reste, l'on peut s'interroger sur la compatibilité de l'enseignement qui se dégage de l'arrêt du 24 mars 2001 avec l'article 58, alinéa 5, du C.W.A.T.U.P.E. qui permet à un particulier répondant à certaines conditions de se voir charger de la mise en œuvre d'un plan d'expropriation relatif notamment à un permis de lotir, un permis d'urbanisation ou d'un périmètre de remembrement urbain. Cette faculté particulière suppose, implicitement, mais nécessairement, dans l'esprit des rédacteurs de ce Code, la reconnaissance de ce qu'un tiers peut introduire une demande de permis sur un bien sur lequel il ne possède pas – encore – de droit. En effet, par hypothèse, le particulier chargé de la mise en œuvre d'un tel plan d'expropriation n'est pas titulaire de droit sur les parcelles vouées à être expropriées.

De plus, l'absence éventuelle de qualité dans le chef du demandeur n'est pas de nature à empêcher l'autorité délivrante d'apprécier la conformité de la demande de permis aux prescriptions urbanistiques applicables et au bon aménagement des lieux.

25. Le Conseil d'État indique que c'est «la demande de permis» qui «doit contenir» la «justification de la possibilité pour le demandeur de mettre en œuvre le permis qu'il sollicite».

La formule pourrait être source de difficultés. La question se pose, en effet, de savoir quand cette exigence doit être prise en considération par l'autorité délivrante. Est-ce au stade de l'accusé de réception ou plutôt au moment de statuer sur la demande de permis? De la réponse dépendra le traitement à réserver à

la demande de permis, qui pourra ainsi s'avérer fort différent⁵³.

26. Avec l'arrêt *Soors* du 24 mars 2011, la qualité du demandeur, entendue comme la possibilité juridique de mettre en œuvre le permis qu'il sollicite, devient incontestablement un élément à part entière de la régularité du permis d'urbanisme. Ce qui n'est pas sans conséquence possible. L'on en relève trois.

D'abord, à partir du moment où la qualité du demandeur conditionne désormais la légalité du permis, l'autorité délivrante devra également motiver sa décision au regard de cet élément. Ce qui n'est pas sans risque. L'autorité délivrante devra, en effet, prendre en considération – et donc inéluctablement se prononcer sur – la situation de droit du demandeur⁵⁴. Le Conseil d'État pourrait être amené à vérifier la décision de l'autorité compétente et, à travers elle, l'appréciation qu'elle a réservée à la situation de droit du demandeur. Or, conformément à l'article 144 de la Constitution, il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur des contestations portant sur des droits civils, quand bien même s'agirait-il de ceux d'un demandeur de permis d'urbanisme, voire de son titulaire.

Ensuite, dès l'instant où la qualité du demandeur devient un élément déterminant parmi d'autres de la décision statuant sur la demande de permis, il pourrait, comme déjà indiqué, en résulter une nouvelle conception de la nature du permis d'urbanisme. Dans ce cas, le permis d'urbanisme ne serait plus que réel, il serait également, pour partie du moins, personnel, à savoir fonction de la personne du demandeur. Ce qui pourrait, par voie de conséquence, limiter sa – libre – cessibilité⁵⁵.

Enfin, l'on peut se demander si cette jurisprudence n'augure pas d'une position plus restrictive du Conseil d'État, selon laquelle l'autorité délivrante devrait refuser un permis d'urbanisme, chaque fois qu'au moment où elle statue, l'inexécutabilité du permis sollicité est avérée, à savoir que l'autorité compétente sait ou devait savoir que le demandeur, qu'importe la raison, ne pourrait *in fine* pas mettre en œuvre le permis qu'il demande. Cette évolution est-elle souhaitable? Hormis l'erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité compétente, nous ne le pensons pas. En effet, le permis d'urbanisme, une fois obtenu, pour-

53. Il nous paraît douteux, à défaut de texte contraire, que l'autorité compétente puisse se contenter de déclarer la demande de permis incomplète au seul motif que le demandeur n'y justifie de la possibilité de mettre en œuvre le permis qu'il sollicite et décide, à ce titre, de ne pas l'instruire plus avant. Au pire, en vertu du devoir de collaboration procédurale loyale qui pèse sur elle, lui incomberait-il de solliciter du demandeur qu'il lui communique le titre évident requis par le Conseil d'État et à défaut de titre la justification qu'il sera en mesure d'exécuter le permis sollicité.

54. A cet égard, l'on ne peut que s'interroger sur les conséquences éventuelles sur le permis délivré de la disparition du titre évident ayant notamment justifié sa délivrance. De même qu'en serait-il si la démonstration réalisée par le demandeur, à défaut de titre évident, devait être tenue en échec? De plus, dans cette conception, qu'advient-il en cas de disparition prématurée du titulaire du permis? Quant à cette question, l'on se rappellera que le Conseil d'État a déjà considéré que la liquidation d'une société empêche la mise en œuvre du permis d'urbanisme et emporte renonciation à celui-ci (C.E., 7 février 2003, *De Vries*, n° 115.569).

55. En effet, il est actuellement admis que le permis d'urbanisme en raison de son caractère réel, et sous réserve d'un éventuel détournement de procédure (voir C.E., 28 mai 1998, *a.s.b.l. Protection et sauvegarde du quartier du sporting*, n° 73.956), peut librement être cédé par son titulaire – pour autant que la cession porte sur l'intégralité du permis –, sans que l'autorité délivrante ne doive accepter cette cession, ni que le cédant ou le cessionnaire n'ait à l'en informer (voir not. F. HAUMONT, *op. cit.*, pp. 551-552; *R.P.D.B.*, *op. cit.*, p. 1002; P. NIHOUL et D. LAGASSE, *op. cit.*, pp. 386-389). A partir du moment où la qualité du demandeur – et donc du titulaire – du permis devient un élément déterminant de la décision de l'autorité délivrante, il serait logique que lorsque le titulaire du permis souhaite le céder, l'autorité marque son accord sur cette cession, ou qu'à tout le moins elle constate que le cessionnaire possède un titre évident ou justifie de la possibilité de mettre en œuvre le permis cédé. Sur la question du caractère *intuitu personae* des autorisations administratives, voir not. P. DE WOLF et Ph. COENRAETS, «Le sort des autorisations et des agréments administratifs en cas de fusion et d'absorption de sociétés. Principes des fusions et confusion des principes», *Amén.*, 1999, n° spécial, pp. 15-16.

rait, le cas échéant, être cédé à un tiers, qui serait en mesure de l'exécuter.

IV. Conclusion

27. Bien que la question de la qualité, éventuellement, requise dans le chef du demandeur de permis paraît classique, elle n'en demeure pas moins actuellement discutée. Or, les évolutions jurisprudentielles et le renforcement des exigences relatives à la qualité du demandeur qui en a résulté se sont opérés en creux des textes législatifs et réglementaires, qui continuent à ne pas régler expressément cette problématique.

A cet égard, la jurisprudence du Conseil d'État d'une certaine souplesse – fondée sur un pragmatisme évident –, s'est resserrée au fil du temps, pour devenir, à la faveur de l'arrêt *Soors* du 24 mars 2011 extrêmement restrictive. A suivre cet arrêt: «à défaut de titre évident, la demande de permis doit contenir une justification de la possibilité pour le demandeur de mettre en œuvre le permis qu'il sollicite».

L'appréciation et donc la rencontre de ces exigences sont cependant source de difficultés. Si l'on considère que le titre évident peut raisonnablement être inter-

prété comme l'existence d'un acte juridique qui confère, à terme le droit pour le demandeur de le mettre effectivement en œuvre, la démonstration requise à défaut d'un tel titre ne paraît que plus difficile à rapporter. De plus, la prise en considération de la qualité du demandeur de permis est susceptible d'entraîner une nouvelle conception de la nature du permis d'urbanisme, qui ne serait plus seulement réel, mais aussi, pour partie, personnel.

28. Par-delà ces considérations, la question se pose de savoir s'il faut faire de la qualité du demandeur, entendue comme la faculté juridique de mettre en œuvre le permis sollicité, un motif déterminant la légalité de ce dernier?

A défaut d'intervention législative ou réglementaire réglant la question, une solution médiane devrait être privilégiée, qui consiste à ne pas prendre en considération la qualité du demandeur de permis, sauf contestation sérieuse de celle-ci.

Du reste, il semble que bon nombre de difficultés tenant aux droits civils des tiers peuvent être prises en considération et rencontrées au travers de l'examen de l'adéquation de la demande de permis avec le bon aménagement des lieux⁵⁶.

56. En ce sens, voir not. M. PAQUES et M. DELNOY e.a., *op. cit.*, p. 181; D. DEOM et B. PAQUES, *op. cit.*, p. 49. Adde: G. VAN HOORICK, *op. cit.*, p. 67.