

PERMIS DE BATIR**Nature juridique — Simple autorisation administrative****Vente de terrain à bâtir — Cession du permis**

SOMMAIRE. — *Le permis de construire est une autorisation administrative et un procédé de police administrative : il est une simple autorisation de faire, ne constituant pas un titre de propriété conférant des droits et n'entrant pas dans la catégorie des choses susceptibles d'être vendues; il ne peut pas porter atteinte aux droits des tiers.*

Un vendeur de terrains à bâtir ne peut garantir un acte unilatéral de l'autorité administrative qui entre dans ses pouvoirs de police et obéit à une réglementation spéciale d'ordre public.

Le vendeur d'un terrain à bâtir qui a cédé en même temps le bénéfice d'un permis de construire ne saurait donc être tenu de réparer le préjudice subi par l'acquéreur, résultant de l'annulation de ce permis, de l'immobilisation pendant de longs mois du chantier et des transformations imposées à l'immeuble par le nouveau permis de construire délivré postérieurement.

COUR D'APPEL DE TOULOUSE, 7 février 1974, *Dalloz*, 24 avril 1974, p. 301, en cause Soc. civ. immob. « Résidence du pays d'Oc » contre F...

BOUWVERGUNNING**Juridische draagwijdte — Eenvoudige administratieve toelating****Verkoop van een bouwgrond — Afstand van de vergunning**

SAMENVATTING. — *De bouwvergunning is een administratieve toelating en tevens een procédé van het administratief beheer : het is een eenvoudige toelating om iets te doen, zonder dat deze kan beschouwd worden als een eigendomstitel, waardoor bepaalde rechten zouden ontstaan en evenmin een zaak die in de categorie van verhandelbare zaken kan vallen; de bouwvergunning kan geen nadeel berokkenen aan de rechten van derden.*

Een verkoper van bouwgronden kan niet ter vrijwaring worden opgeroepen voor een eenzijdige handeling van de administratie, die ze verricht uit hoofde van de haar opgedragen politiemacht ingevolge een bijzondere reglementering van openbare orde.

De verkoper van een bouwgrond die tegelijk met de verkoop het voordeel van een bouwvergunning heeft overgedragen kan niet verplicht worden de schade te vergoeden opgelopen door de koper ten gevolge van de intrekking van deze vergunning, van het stilleggen van de werken en van de wijzigingen die werden opgelegd door de nieuwe bouwvergunning die veel later werd afgeleverd.

HOF VAN BEROEP TOULOUSE, 7 februari 1974, *Dalloz*, 24 april 1974, p. 301, inzake Soc. civ. immob. « Résidence du pays d'Oc » tegen F...

LA COUR,

Attendu que les faits de la cause, tels qu'ils résultent des pièces produites et qui ne donnent pas lieu à contestation sérieuse, sont les suivants, analysés schématiquement : La dame veuve Rouquet, âgée de 84 ans, a vendu le 4 août 1967 (acte de Bonnet et Tremosa, notaires à Toulouse) à la Société civile immobilière « Résidence du Pays d'Oc », représentée par son gérant Guido Deromedi, moyennant un prix de 672.000 F payé comptant, une terrain situé à Toulouse dans la partie haute du quartier de la Colombette, à proximité du cimetière de Salonique. Sa contenance était de 14.554 m², selon les actes mais seulement de 14.330 d'après le cadastre; il était prévu, ce qui n'a jamais donné lieu à discussion, que la moitié de cette importante superficie serait cédée gratuitement à la ville de Toulouse pour l'aménagement du boulevard des Crêtes. En même temps que cet immeuble, la dame veuve Rouquet cédait le bénéfice d'une permis de construire délivré par M. le préfet de la Haute-Garonne le 4 nov. 1964 (après de longues et nombreuses vicissitudes administratives et judiciaires) en vue de l'édification de 142 logements, 52 garages, une aire de parage et trois locaux commerciaux. Peu de temps après cette vente, la dame veuve Rouquet décédait le 22 décembre 1967 laissant un parent éloigné, le sieur Faure, comme légataire universel, qui a accepté la succession sous bénéfice d'inventaire; ce dernier à comparu et continue à comparaître, ce qui ne fait aucune difficulté, qu'en cette qualité de légataire universel de la venderesse. A la même époque (2 déc. 1967), la société civile immobilière fit la déclaration d'ouverture du chantier et l'entreprise Deromedi commença les travaux. Sur le recours de divers voisins et groupements, le tribunal administratif de Toulouse (en l'absence de la société civile immobilière) a, par jugement du 21 juin 1968, ordonné le sursis à l'exécution des travaux et par arrêté du 18 juillet 1968, M. le préfet de la Haute-Garonne a rapporté celui du 8 mai 1967 prorogeant le permis de construire initial. Le recours de la société civile immobilière contre cet arrêté a été rejeté par un jugement du tribunal administratif de Toulouse du 16 janvier 1970 qui a été déféré au Conseil d'Etat, et en cause d'appel (c'est le seul élément nouveau) la Haute assemblée, par arrêt du 6 octobre 1972, a rejeté le recours tendant à l'annulation de ce jugement. Entretemps, un nouveau permis de construire a été demandé et obtenu par arrêté préfectoral du 18 novembre 1970 déclarant expressément se substituer à celui antérieurement accordé, mais

autorisant la construction de seulement 130 logements au lieu des 142 prévus à l'origine. A la suite de quoi, les travaux de construction, qui avaient été arrêtés furent repris et après quelques transformations imposées, l'immeuble important fut achevé par l'entreprise Deromedi. Par assignation du 11 août 1970 la S. C. I. « Résidence du Pays d'Oc » a réclamé au sieur Faure, es qualités de légataire universel ayant accepté la succession de la dame veuve Rouquet sous bénéfice d'inventaire, une somme de 1.580.000 F en réparation de l'important préjudice subi par elle, à la suite de deux circonstances, la diminution du nombre des logements (130 au lieu de 142) ce qui, les frais de construction étant pour le supplément relativement réduits, constitue une perte de bénéfice, et l'arrêt du chantier pendant plusieurs mois, ce qui a entraîné des immobilisations et des pertes. A cette demande, le sieur Faure opposait deux arguments de droit : en premier lieu, l'irrecevabilité de la demande de la société civile immobilière au motif que dans l'acte notarié du 4 août 1967, son gérant Deromedi avait déclaré : « prendre l'immeuble vendu dans son état au jour de son entrée en jouissance, sans pouvoir exercer aucun recours contre la venderesse pour quelque cause que ce soit »; en deuxième lieu, l'attitude de la venderesse parfaitement correcte en délivrant comme elle s'y était obligée le permis de construire, sans que les difficultés puissent lui être imputables. Dans son jugement du 14 février 1972 (publié au Dalloz, 1972, Somm. 68), le tribunal de grande instance de Toulouse a rejeté le premier moyen invoqué par le défendeur, la mention ci-dessus reproduite s'appliquant à l'immeuble, c'est-à-dire au terrain, et non au permis de construire, mais a accueilli le deuxième et décidé que la suppression du permis de construire n'était pas imputable à la demanderesse et qu'elle était de bonne foi pour avoir délivré la chose vendue; la société civile immobilière était en conséquence déboutée de sa demande. Cette société a régulièrement relevé appel et conclut en premier lieu à la confirmation du jugement en ce qu'il a, à bon droit, débouté le sieur Faure de son moyen tiré de l'irrecevabilité du gérant Deromedi à agir contre lui au motif que, dans l'acte d'achat du 4 août 1967, il aurait renoncé à exercer aucun recours contre la venderesse pour quelque cause que ce soit. En deuxième lieu, la société civile immobilière appelante demande la réformation du jugement l'ayant déboutée de sa réclamation au motif que la dame veuve Rouquet avait vendu régulièrement le permis de construire qu'elle avait

obtenu le 4 novembre 1964 et qu'elle devait rester étrangère aux difficultés opposant l'appelante à l'administration. La société civile immobilière, au principal, réclame de plus fort au sieur Faure la somme de 1.580.000 F représentant le préjudice subi par elle pour moins-value sur la vente des logements (130 au lieu de 142), pour l'immobilisation pendant de longs mois du chantier et pour des destructions imposées à l'immeuble pour, qu'en application du nouveau permis de construire délivré le 18 novembre 1970, il soit conforme à la réglementation administrative sur l'urbanisme. Toutefois, subsidiairement, l'appelante, au cas où sa demande ne serait pas accueillie faute de justifications précises suffisantes, réclame une expertise pour l'évaluation du préjudice subi par elle des trois chefs ci-dessus. Le sieur Faure conclut à la confirmation du jugement qui a, à bon droit, débouté la S. C. I. « Résidence du Pays d'Oc » au motif par la venderesse dont la bonne foi était établie ne pouvait être recherchée du moment qu'elle avait rempli ses obligations en délivrant le permis de construire; que, cependant, l'intimé relève appel incident pour reprendre le moyen d'irrecevabilité vainement soutenu par lui et tiré de l'engagement pris dans l'acte de vente du 4 août 1967 par le sieur Deromedi gérant de la société civile immobilière appelante de ne pouvoir se retourner contre la dame veuve Rouquet pour quelque cause que ce soit;

Sur ce :

Attendu qu'en décidant comme ci-dessus, les premiers juges ont fait aux circonstances rapportées et exactement analysées dans leur décision une pertinente application des règles de droit;

Attendu, en effet, en premier lieu, sur l'irrecevabilité de la demande de l'appelante, que le jugement a, à bon droit, décidé qu'elle ne pouvait être admise; que certes, si la phrase ci-dessus rapportée : « (le gérant Deromedi déclarant) prendre l'immeuble vendu dans son état au moment de l'entrée en jouissance, sans pouvoir exercer aucun recours contre la venderesse pour quelque cause que ce soit », est contenue dans l'acte, elle se rapporte non au permis de construire mais à l'immeuble chose tangible c'est-à-dire au terrain, tel qu'il existe tant pour son sous-sol que pour les servitudes extérieures; qu'il est constant que la veuve Rouquet a vendu : I — un terrain... etc. et II — et le bénéfice du permis de construire..., etc.; qu'elle aurait pu ne vendre que son terrain, laissant à l'acquéreur le soin de demander et obtenir les autorisations administratives

voulues auquel cas la rubrique de l'acte « conditions » aurait été la même;

Attendu qu'il est donc certain que l'engagement du gérant Deromedi ne s'applique qu'au terrain et point au permis de construire; qu'ainsi, de ce premier chef, le jugement doit être confirmé et l'intimé débouté de son appel incident;

Attendu en deuxième lieu, sur la garantie due par la venderesse, que cela pose la question de la nature du permis de construire; qu'à ce sujet, la société civile immobilière appelante prétend qu'il s'agit d'un véritable droit réel, s'attachant au terrain et passant avec lui entre les mains des propriétaires successifs, tandis que l'intimé soutient qu'il s'agit d'une simple autorisation administrative, ne pouvant ouvrir droit à l'action en garantie;

Attendu qu'il est constant que, contrairement à ce qu'affirme l'appelante, le permis de construire est une autorisation administrative et un procédé de police administrative; qu'il est une simple autorisation de faire ne constituant pas un titre de propriété conférant des droits et n'entrant pas dans la catégorie des choses susceptibles d'être vendues; qu'il ne peut pas porter atteinte aux droits des tiers; qu'un vendeur de terrains à bâtir ne peut garantir un acte unilatéral de l'autorité administrative qui entre dans ses pouvoirs de police et obéit à une réglementation spéciale d'ordre public;

Attendu que l'argument de l'appelante, tiré de l'annulation du permis de construire, ne peut être accueilli car le nouveau en date du 13 novembre 1970 déclare expressément se substituer au premier (cf. art. 1bis), en sorte que l'administration reconnaît une situation de continuité contraire à la thèse de l'appelante; que, d'ailleurs, celle-ci réclame, pendant le délibéré, à l'Administration, devant le tribunal administratif de Toulouse, la réparation du préjudice subi du fait des divers errements administratifs; que si, comme elle l'allègue, elle doit obtenir satisfaction, elle serait indemnisée deux fois pour le même préjudice;

Attendu en définitive, que le jugement doit être confirmé purement et simplement et l'appelante qui succombe, condamnée aux entiers dépens;

Par ces motifs, et ceux des premiers juges qu'elle adopte, reçoit en la forme l'appel de la S. C. I. « Résidence du Pays d'Oc »; au fond, l'en démet, la déboute de ses demandes, fins et conclusions tant principales que subsidiaires et confirme dans toutes ses dispositions le jugement déferé.

OBSERVATIONS

DE LA NATURE DU PERMIS DE BATIR

L'arrêt rendu le 7 février 1974 par la Cour d'appel de Toulouse pose l'intéressant problème de la nature du permis de bâtir.

C'est à l'occasion de l'examen de la garantie due par le vendeur que le problème fut posé.

Les faits de la cause peuvent se résumer comme suit : le 4 août 1969, la dame veuve Rouquet cède à la société civile immobilière « Résidence du Pays d'Oc » un terrain qui fait l'objet d'un permis de construire 142 logements. Quelques mois plus tard, alors que la construction était en cours, la société immobilière se voit, d'abord, ordonner le sursis à l'exécution des travaux et, ensuite, retirer le permis de construire. Aucun recours contre ces décisions n'aboutit. Toutefois, le 18 novembre 1970, la société obtient un nouveau permis lequel n'autorise plus que la construction de 130 logements. Une action est introduite contre le sieur Fauré, légataire universel de la dame Rouquet décédée entretemps, en réparation du préjudice résultant de l'arrêt des travaux et de la diminution du nombre des logements.

La société immobilière, en première instance comme en appel, prétend que « le permis est un véritable droit réel s'attachant au terrain et passant avec lui entre les mains des propriétaires successifs ». Son existence devait, en conséquence, être garanti par le vendeur. A ce soutènement, le sieur Fauré oppose que le permis est une simple autorisation administrative qui ne peut ouvrir droit à l'action en garantie. C'est ce dernier argument que la Cour d'appel retient en confirmant ainsi le jugement du Tribunal de grande instance de Toulouse.

Il serait intéressant d'examiner, à la lumière de la législation et de la jurisprudence belges la solution adoptée par la jurisprudence française.

Aucune disposition de la loi du 29 mars 1962¹ n'exige que la personne qui sollicite le permis soit propriétaire du terrain à propos duquel une demande est formulée. C'est que, le rôle des autorités compétentes pour délivrer le permis consiste à juger de la conformité du projet de construction avec les différentes prescriptions urbanistiques, les considérations quant aux droits civils des personnes qui demandent le permis devant leur rester étrangers².

Peu importe donc que le demandeur du permis soit propriétaire, titulaire d'un droit de bâtir, architecte ou entrepreneur intervenant d'initiative, candidat acquéreur, co-propriétaire agissant en nom personnel ou tiers quelconque : un simple intérêt de voir se réaliser une construction suffit pour être recevable à la demande d'un permis de bâtir.

Une solution différente mènerait à coup sûr à des situations quasi insurmontables pour les particuliers³.

¹ Loi du 29 mars 1962 organique de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme.

² C.E., n° 5998, Commune de Boncelles.

³ Voyez à cet égard les cas concrets et les difficultés relevées par : J. Hoeffler, *Mouv. comm.*, 1960, p. 70, note 10.

Si le formulaire annexé à l'arrêté ministériel du 6 février 1971 déterminant la composition du dossier de demande de permis de bâtir⁴ ne relève dans ses mentions que les seules qualités de propriétaire ou de titulaire d'un droit de bâtir, c'est pour la raison qu'il ne vise que le *quod plerumque fit*. Toute autre interprétation serait incompatible avec l'article 44 de la loi du 29 mars 1962 et mettrait en cause la notion même du droit d'accession.

L'autorisation de bâtir étant fonction des caractéristiques d'une parcelle déterminée et non de la qualité d'une personne déterminée, l'autorité compétente n'excéderait en rien ses pouvoirs en accordant le permis à un non-propriétaire⁵. Au demeurant, les autorisations qui constituent un simple *nihil obstat*⁶ au regard des prescriptions urbanistiques, sont accordées sous réserve des droits des tiers. Elles n'attribuent en aucune façon un titre pour construire sur le terrain d'autrui⁷. En effet, il n'appartient pas à l'autorité administrative d'intervenir dans les relations de droit civil qui peuvent survenir à l'occasion d'une construction. C'est aux tribunaux civils d'en décider⁸.

L'autorisation administrative concernant le fonds lui-même est indifférente à la qualité de son titulaire et doit être considérée comme cessible à tout intéressé sans conditions⁹.

A notre sens, le législateur a d'ailleurs implicitement prévu cette cessibilité dans l'article 44, § 5 de la loi du 29 mars 1962 en imposant aux notaires l'obligation de mentionner dans tout acte de vente d'un immeuble non bâti, entre autres, la déclaration du vendeur indiquant si le bien a fait l'objet d'un permis de bâtir. Cette information donnée à l'acheteur ne se justifie, en effet, que dans la mesure où celui-ci pourra bénéficier du permis cédé par son ancien titulaire.

De ce que l'autorisation peut être accordée sans considération de la personne du demandeur, il ne faudrait pas considérer, comme le soutient l'appelant en la cause faisant l'objet de l'arrêt annoté¹⁰, que le permis est constitutif d'un droit réel car l'on voit mal que l'administration puisse conférer à un individu un « droit qui s'exerce directement sur une chose » appartenant à autrui et « opposable à tous » y compris le propriétaire.

Au reste, l'autorisation n'est que la mise en œuvre, dans une espèce concrète, de la règle générale de la police urbanistique. Or, les règles de police ne sont point constitutives mais « définitives » de droit : elle procèdent à l'aménagement des facultés que confèrent des droits préexistants, en vue de rendre l'exercice de ces facultés compatibles avec les exigences de la vie sociale¹¹.

⁴ A.M., 6 février 1971, déterminant la composition du dossier de demande de permis de bâtir, *Moniteur belge*, 9 février 1971.

⁵ C.E., n° 12409, arrêt Evenepoel.

⁶ Rivallaud Jean-Marie, *Les charges d'urbanisme*, Paris, Pichon et Durand Aurias, 1969.

⁷ Cass. (1^{re} ch.), 4 mars 1880, *Pas.*, I, 92.

⁸ J.P. Etterbeek, 5 août 1971, *J.J.P.*, 1972, p. 254.

⁹ La solution se présente dans des termes différents en ce qui concerne le permis de bâtir car le bénéficiaire s'y engage le plus souvent à faire face à ses charges.

¹⁰ Voyez dans le même sens : Fr. Wastiels, *Guide administratif pour les permis de bâtir et de lotir*, 1974, Heule, n° 46bis.

¹¹ Voyez dans ce sens : C. Cambier, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 376; J. Dembour, *Droit administratif*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1970; Waline, *Droit administratif*, t. I, Paris, Montchrétien, 1969, n° 842.

Le permis de bâtir n'est ainsi que l'expression particularisée d'un de ces règlements dans le respect desquels le propriétaire a « le droit de jouir et de disposer de sa chose de la manière la plus absolue »¹². Il ne confère point des attributs réels du droit de propriété. Il dit, par application de la règle générale, si et dans quelle mesure ces attributs que le droit de propriété contient par lui-même pourront être mis en œuvre dans telle circonstance de lieu¹³. Il ne fait que transformer un droit virtuel en un droit actuel.

Tout au plus pourrait-on avancer, qu'à défaut de conférer un droit réel au demandeur le permis est générateur d'un autre droit dont l'administration serait débitrice : le droit au maintien de ce qui a été régulièrement reconnu par elle. Mais, de la même manière que le permis n'est que la manifestation d'espèce de la règle, le « droit » avancé ne fait qu'exprimer la traduction concrète du droit général des citoyens au respect par l'administration des règles établies.

L'autorisation de bâtir ne conférant point de droit réel, celui qui cède un bien faisant l'objet d'un permis ne doit point la « garantie d'éviction » en cas de suppression rétroactive.

Il s'expose toutefois, dans les conditions propres à ces actions, soit à l'action en nullité pour « erreur sur la substance » soit en cas d'obtention par fraude ou de manœuvres pour en représenter faussement l'existence à l'action en nullité pour « dol ».

FR. LEURQUIN-DE VISSCHER
Assistante

SAMENVATTING VAN DE OPMERKINGEN

Men kan zich met betrekking tot het arrest van 7 februari 1974 (Hof van Beroep Toulouse) beraden over de juridische aard van de bouwvergunning in België.

Daar de bouwvergunning rechtstreeks betrekking heeft op de grond zelf, zijn het de karakteristieken van een welbepaald terrein die zullen in aanmerking komen bij het verlenen van deze vergunning en niet de eigenschappen van de aanvrager. Niettegenstaande dit kan een bouwvergunning niet als deeluitmakend van de zakelijke rechten beschouwd worden.

De bouwvergunning is een louter administratiefrechtelijke toelating waarin, in toepassing van de algemene regels bepaald wordt of en in welke mate de eigendomsrechten kunnen uitgeoefend worden op een bepaalde plaats en op een bepaald ogenblik.

¹² Art. 544 C.C.

¹³ De même manière que le permis de conduire ne confère pas le droit d'aller et de venir en automobile. Le droit d'aller et de venir en utilisant les moyens que la technique procure relève des libertés que les chartes fondamentales reconnaissent. Le permis n'a que cette portée de constater que les conditions mises à l'exercice de cette liberté sont remplies et ce caractère d'être le seul instrument admis par la loi d'une preuve qu'elle entend, par ailleurs, voir établir. Le permis de bâtir s'analyse fondamentalement dans les mêmes termes.