

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 141.416 du 1^{er} mars 2005

A.66.499/XIII-2892
A.68.553/XIII-2893

En cause : **la Société anonyme**
IMMOMILLS DEVELOPMENT,
anciennement dénommée
IMMOMILLS - LOUIS DE WAELE DEVELOPMENT,
ayant élu domicile chez
Mes France MAUSSION
et Manuela von KUEGELGEN, avocats,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles,

contre :

la Ville de Bruxelles,
ayant élu domicile chez
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1060 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 novembre 1995 par la société anonyme IMMOMILLS - LOUIS DE WAELE DEVELOPMENT qui demande l'annulation de "la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles, du 5 octobre 1995, refusant la prorogation du permis d'urbanisme n° 21 E/92, délivré à la S.A. JACQIMMO, relatif à la construction d'un complexe à affectations mixtes regroupant des bureaux, un hôtel, des commerces et des équipements d'intérêt collectif (boulevard Emile Jacqmain n°s 105 à 119 et rue Saint-Pierre n°s 26 à 46)" (recours A.66.499/XIII-2892);

Vu la requête introduite le 15 avril 1996 par la société anonyme IMMOMILLS - LOUIS DE WAELE DEVELOPMENT qui demande l'annulation :

- " 1° (du) procès-verbal dressé le 5 janvier 1996 par le fonctionnaire M. DE REYMAEKER constatant la péremption du permis d'urbanisme n° 21 E/92, délivré à la S.A. JACQIMMO, relatif à la construction d'un complexe à affectations mixtes regroupant des bureaux, un hôtel, des commerces et des équipements d'intérêt collectif (boulevard E. Jacqmain n^{os} 105 à 119 et rue Saint-Pierre n^{os} 26 à 46);
- 2° pour autant que de besoin, (de) la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 18 janvier 1996 prenant acte du constat de péremption"(A.68.553/XIII-2893);

Vu l'arrêt n° 62.479 du 9 octobre 1996 joignant les affaires et rouvrant les débats;

Vu l'arrêt n° 63.050 du 13 novembre 1996 rejetant la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 28 janvier 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 7 mai 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 juin 2003;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Manuela von KUEGELGEN, loco Mes France MAUSSION et Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me Nathan WEINSTOCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen des recours se présentent comme suit :

1. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles a accordé, le 22 octobre 1993, un permis d'urbanisme à la S.A. JACQIMMO, l'autorisant à démolir les immeubles situés boulevard Emile Jacqmain, n^{os} 105 à 119, et rue Saint-Pierre, n^{os} 26 à 46, et à y construire un complexe à affectations mixtes regroupant des bureaux, un hôtel de 81 chambres, des commerces et des équipements d'intérêt collectif.

Le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, arrêté par le Roi le 28 novembre 1979, classe les parcelles en zone d'entreprises à caractère urbain.

Le site d'implantation du projet correspond à une partie centrale de l'îlot n^o 17 du plan particulier d'affectation du sol (P.P.A.S.) "quartier Anvers-Alhambra", approuvé le 12 novembre 1992, qui destine les biens litigieux, côté boulevard Emile Jacqmain, aux activités hôtelières et annexes et, côté rue Saint-Pierre, à des affectations mixtes, notamment des équipements d'intérêt collectif ou de service public, des activités hôtelières et annexes et des activités administratives.

Enfin, selon les prescriptions du plan régional de développement (P.R.D.), arrêté le 3 mars 1995, les parcelles sont inscrites en zone d'entreprises à caractère urbain comprises dans les périmètres de protection accrue du logement.

2. Le 28 décembre 1993, la requérante a acquis les biens litigieux et le permis d'urbanisme délivré à la S.A. JACQIMMO.

3. Le 26 avril 1995, la requérante a sollicité du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles la prorogation de son permis en motivant sa demande "par des difficultés de mise en route du projet dues à l'entrée en vigueur des nouvelles ordonnances en matière de permis d'environnement et d'évaluation des incidences".

4. Le 5 octobre 1995, le collège a rejeté la demande, faisant valoir que, selon les prescriptions du P.R.D., les terrains sont situés en zone d'entreprises à caractère urbain comprise dans un périmètre de protection accrue du logement et qu'il y aurait "contradiction manifeste" entre ces dispositions et le P.P.A.S. "Anvers-Alhambra", spécialement quant :

" 1° aux bureaux autorisés qui ne sont ni l'accessoire d'une des activités visées aux paragraphes 1 et 3 de l'article 1.4 des dispositions relatives à l'affectation du sol du P.R.D. et dont la superficie dépasse le plafond visé au paragraphe 4 du même article, à supposer, quod non, que l'activité puisse être considérée comme une entreprise de service;

2° à l'hôtel, qui n'est autorisable en aucun cas",

ajoutant ce qui suit :

" Considérant que l'arrêté adoptant le P.R.D. n'a pas abrogé le P.P.A.S. «Anvers-Alhambra»;

Considérant toutefois que le mécanisme d'abrogation explicite prévu par l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme n'a pas supprimé le mécanisme d'abrogation implicite des P.P.A.S. non conformes au P.R.D.; qu'à tout le moins, en cas de contradiction entre les prescriptions d'un P.P.A.S. non abrogé et celles du P.R.D., il y a lieu d'appliquer les prescriptions les plus restrictives, qui, en l'occurrence, sont celles du P.R.D."

Il s'agit de l'acte attaqué par le recours A.66.499/XIII-2892.

5. Le 23 octobre 1995, un fonctionnaire de la ville de Bruxelles a dressé un procès-verbal constatant qu'après la démolition des anciens bâtiments, il n'y a jamais eu de commencement d'édification du gros oeuvre et qu'en conséquence le permis d'urbanisme était périmé.

Ce procès-verbal n'a jamais été notifié à la requérante.

Un autre procès-verbal, ayant une teneur identique, a été dressé le 5 janvier 1996.

Il s'agit du premier acte attaqué par le recours A.68.553/XIII-2893.

6. Le 18 janvier 1996, le collège des bourgmestre et échevins a pris acte du procès-verbal de péremption et a décidé de le notifier à la requérante.

Cette décision constitue le second objet du recours A.68.553/XIII-2893;

Considérant que la partie adverse conteste que les actes attaqués par le second recours soient susceptibles d'annulation en raison de ce que, selon elle, la compétence de l'administration est entièrement liée lorsqu'elle vérifie si les conditions légales de la péremption sont réunies; qu'elle se fonde sur les travaux préparatoires de l'ordonnance modificative du 30 juillet 1992 qui a précisé, à l'alinéa 2 de l'article 87, §1^{er}, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme

(O.P.U.), que la péremption produit ses effets "de plein droit"; que, selon elle, les documents parlementaires indiquent l'intention du législateur régional d'aligner formellement la péremption des permis d'urbanisme sur celle des permis de lotir pour laquelle l'article 101 de l'ordonnance organique a prévu, dès l'origine, qu'elle opère également de plein droit; qu'elle soutient que le pouvoir d'appréciation que semble accorder le reste du dispositif de l'article 87, § 1^{er}, de l'ordonnance n'est qu'apparent, qu'en réalité, la péremption de l'autorisation opère du seul effet de la loi et que le procès-verbal qui la constate n'a d'autre valeur que celle d'un avertissement indiquant au titulaire du permis périmé qu'il s'exposerait à des poursuites pénales s'il devait entamer ou poursuivre l'exécution des ouvrages; qu'elle affirme que l'article 4, § 2, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juillet 1992 relatif à la péremption et à la prorogation des permis d'urbanisme confirme cette qualification de simple avertissement; que, dans son dernier mémoire, elle soutient que le procès-verbal du 5 janvier 1996 ne fait que reprendre les constatations contenues dans le procès-verbal du 23 octobre 1995 et que, s'agissant d'un acte confirmatif, il n'est pas susceptible en tant que tel de faire l'objet d'une annulation par le Conseil d'Etat;

Considérant qu'en réplique, la requérante considère qu'en toute hypothèse, il conviendrait de faire disparaître de l'ordonnancement juridique les actes attaqués en deuxième et troisième ordre pour des raisons de sécurité juridique, étant donné qu'il s'agirait d'actes-conséquences de la première décision attaquée;

Considérant que l'article 87, § 1^{er}, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, modifié par l'ordonnance du 30 juillet 1992, 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 84, § 1^{er}, 1^o, 2^o et 4^o, s'il n'a pas commencé les travaux d'édification du gros oeuvre ou encore s'il n'a pas, le cas échéant, mis en oeuvre les charges imposées en application de l'article 86.

La péremption du permis s'opère de plein droit.

Toutefois, à la demande du bénéficiaire, le permis peut être prorogé pour une période d'un an. La demande de prorogation doit intervenir deux mois au moins avant l'écoulement du délai de deux ans visé à l'alinéa 1^{er} à peine de forclusion.

La prorogation est accordée par le collège des bourgmestre et échevins lorsque le permis a été délivré par ce dernier.

Dans les autres cas, en ce compris celui visé à l'article 151, la prorogation est accordée par le fonctionnaire délégué.

A défaut de décision des autorités visées aux quatrième et cinquième alinéas au terme du délai de deux ans, la prorogation est réputée accordée.

La décision de refus de prorogation du permis ne peut faire l'objet des recours visés aux articles 129, 133, 144 et 148.

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

Considérant que la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme prévoyait seulement, en son article 52, alinéa 1^{er}, que le permis de bâtir était périmé si, dans l'année de sa délivrance, le bénéficiaire n'avait pas commencé les travaux, élément de pur fait ne requérant pas l'appréciation discrétionnaire de l'administration, en sorte qu'il était considéré que la constatation de la péremption d'un permis d'urbanisme n'était pas un acte susceptible de recours en annulation; que, par contre, l'article 87, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'O.P.U. précise entre autres que le permis sera périmé si, dans les deux ans, sa réalisation n'a pas été entamée "de façon significative" ou si les travaux d'édification du gros oeuvre n'ont pas encore commencé ou encore si les charges d'urbanisme que l'autorisation prévoirait n'étaient pas mises en oeuvre; que les diverses situations prévues par l'ordonnance demandent que l'autorité apprécie les notions subjectives que sont l'ouverture des travaux "de manière significative", le gros oeuvre ou encore la "mise en oeuvre" des charges d'urbanisme; que cette appréciation peut être censurée si elle dénature manifestement la portée qu'il convient d'y donner; que l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale du 3 juillet 1992 relatif à la péremption et à la prorogation des permis d'urbanisme a prévu une procédure de constatation et de notification de la péremption; que l'article 4 de l'arrêté dispose comme suit :

" § 1^{er}. A l'échéance des deux ans ou, en cas de prorogation du permis, des trois ans, le collège des bourgmestre et échevins ou, en cas d'abstention de celui-ci, le fonctionnaire délégué, constate que :

1° les actes et travaux soit ont été réalisés en conformité aux prescriptions du permis, soit ont été entamés de manière significative ou, dans les cas visés à l'article 84, § 1^{er}, 1°, 2° et 4°, de l'ordonnance, les travaux d'édification du gros oeuvre ont commencé;

2° les actes et travaux soit n'ont pas été entamés, soit n'ont pas été entamés de manière significative ou, dans les cas visés à l'article 84, § 1^{er}, 1°, 2° et 4°, de l'ordonnance, les travaux d'édification du gros oeuvre n'ont pas commencé;

3° la réalisation des actes et travaux est arrêtée alors qu'ils ont été entamés de manière significative ou, dans les cas visés à l'article 84, § 1^{er}, 1°, 2° et 4°, de l'ordonnance, que les travaux d'édification du gros oeuvre ont commencé.

§ 2. Dans les cas visés au § 1^{er}, 2°, la péremption du permis est constatée par procès-verbal notifié au titulaire du permis par envoi recommandé à la poste. Il lui est parallèlement signifié que la réalisation ou la poursuite, postérieurement à la

péremption du permis, des actes et travaux autorisés, constitue une infraction en vertu de l'article 182, 1^o, de l'ordonnance.

§ 3. Le constat de l'interruption des actes et travaux par le collège des bourgmestre et échevins ou le fonctionnaire délégué, peut être établi à tout moment et est suivi, à l'échéance des douze mois à dater de ce premier constat, d'un nouveau constat. Dans le cas où les travaux n'ont pas repris durant ces douze mois, un procès-verbal de péremption du permis est dressé et notifié au titulaire du permis dans les mêmes conditions que celles visées au § 2";

Considérant que dès lors, s'il faut entendre l'expression "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, cela ne signifie pas pour autant que le Conseil d'Etat ne serait pas compétent pour censurer cette appréciation si celle-ci a dénaturé les faits;

Considérant qu'en outre, en l'espèce, les différents actes attaqués sont étroitement liés, comme l'a d'ailleurs reconnu la partie adverse en proposant que les recours soient joints dès le stade de la procédure de suspension; qu'il ressort aussi de l'exposé des faits qu'alors que la partie adverse a été saisie de la demande de prorogation du permis d'urbanisme le 26 avril 1995, la ville a attendu le 19 octobre suivant pour notifier son refus à la requérante alors que le délai de validité du permis allait échoir le 22 octobre, en sorte qu'il aurait été impossible à l'entrepreneur de démarrer le chantier dans un aussi bref délai; que, dans cette situation particulière, c'est à juste titre que la requérante considère que la constatation de la péremption du permis est un acte-conséquence du refus de le proroger; qu'il s'ensuit que l'exception doit être rejetée;

Considérant que, par identité de motifs, il y a lieu d'étendre d'office l'objet du second recours au procès-verbal dressé le 23 octobre 1995, lequel, outre qu'il a été établi de manière prématurée, n'a jamais fait l'objet d'une notification à la requérante;

Considérant que la requérante prend un premier moyen, commun aux deux recours, de la violation de l'article 87, § 1^{er}, de l'O.P.U., des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 3 et 4 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juillet 1992 relatif à la péremption et à la prorogation des permis d'urbanisme, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et du principe suivant lequel tout acte de l'administration doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles; qu'elle soutient que le collège des bourgmestre et échevins ne peut se livrer à un examen de la compatibilité

du projet avec les plans d'urbanisme en vigueur au moment où il se prononce sur la demande de prorogation d'un permis de bâtir;

Considérant que la partie adverse répond que l'article 87, § 1^{er}, de l'O.P.U. trouve son origine dans l'article 52 de la loi du 29 mars 1962 qui prévoyait que "si, dans l'année de la délivrance du permis, le bénéficiaire n'a pas commencé les travaux, le permis est périmé" mais que "le collège échevinal peut, à la demande de l'intéressé, proroger le permis pour une seconde période d'un an"; qu'elle fait valoir que la ratio legis de l'article 52, alinéa 2, de la loi précitée, est exposée comme suit dans les travaux préparatoires :

" Cet article est adopté moyennant l'adjonction d'un alinéa qui permet au collège des bourgmestre et échevins de proroger le permis pour une seconde période d'un an : on évitera ainsi que toutes les formalités requises pour la demande de permis ne doivent être à nouveau accomplies lorsque le délai d'un an aurait été, pour des motifs indépendants de l'intéressé, dépassé de quelques semaines ou de quelques mois (Rapport au Sénat, Pasin., 1962, p. 295)";

Considérant que la partie adverse soutient qu'en l'absence d'autre précision, la compétence du collège des bourgmestre et échevins qui apprécie l'opportunité d'accorder la prorogation est entièrement discrétionnaire; qu'elle estime que toute autorité administrative, étant tenue de respecter la légalité, est obligée de prendre en compte les dispositions obligatoires des plans d'aménagement en vigueur au moment où elle se prononce; qu'elle affirme que l'intention du législateur est d'éviter qu'un permis d'urbanisme devienne obsolète en raison de l'évolution des conceptions urbanistiques; qu'elle cite les différents points sur lesquels l'article 87 de l'O.P.U. diverge de l'article 52 de la loi de 1962 pour en déduire que les solutions retenues à propos de l'ancienne loi organique ne seraient plus d'actualité, tout en admettant que les travaux préparatoires de l'ordonnance sont muets sur l'étendue du pouvoir d'appréciation du collège des bourgmestre et échevins; qu'elle fait valoir que l'absence de recours administratifs ouverts contre les décisions prises en exécution de l'ordonnance et le nouveau mécanisme de prorogation tacite n'auraient aucun sens si l'autorité n'avait pas le pouvoir de se prononcer expressément sur la demande de prorogation; qu'elle cite l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juillet 1992 relatif à la péremption et à la prorogation des permis d'urbanisme, qui dispose que "la demande de prorogation ne peut être rejetée que moyennant due motivation" et que "l'autorité refusant la prorogation ne peut toutefois remettre en cause l'opportunité du projet"; qu'elle estime qu'il faut déduire a contrario de cette disposition que le collège peut apprécier la légalité de la demande au moment où il se prononce "encore que, selon elle, l'on peut s'interroger sur la validité d'une limitation de compétence apportée par un arrêté du gouvernement régional à une

norme émanant du législateur régional"; qu'elle soutient que l'exclusion des recours administratifs prévue par l'article 87, § 1^{er}, alinéa 7, de l'O.P.U. prend alors tout son sens étant donné le rôle imparti aux autorités administratives supérieures dans le cadre d'un recours en réformation, devenu inutile s'agissant de n'apprécier que la légalité de la prorogation;

Considérant que l'article 87, § 1^{er}, de l'O.P.U. ne confère pas au collège des bourgmestre et échevins, saisi d'une demande de prorogation, le pouvoir de décider à nouveau si la construction projetée qui a fait l'objet d'un permis, demeure admissible eu égard à d'éventuelles nouvelles prescriptions planologiques ou réglementaires, le collège ne délivrant pas de nouveau permis dans le cadre de l'article précité de l'ordonnance; que cette interprétation de la disposition est confortée par l'absence de recours administratifs et par le fait qu'en cas de silence de l'autorité, il y a prorogation automatique du permis;

Considérant que l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juillet 1992 précité dispose certes que "L'autorité refusant la prorogation ne peut toutefois remettre en cause l'opportunité du projet", pouvant laisser sous-entendre que l'autorité peut en apprécier la légalité au moment où elle se prononce; que, cependant, à supposer qu'il faille interpréter cette disposition comme fixant les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité saisie d'une demande de prorogation, il y a lieu de constater que l'Exécutif ne disposait pas d'une habilitation expresse pour ce faire et la disposition devrait être écartée conformément à l'article 159 de la Constitution; que, quant à la ratio legis de la péremption du permis suggérée par la partie adverse, qui serait d'éviter que des projets d'ouvrages différés ne correspondent plus aux conceptions de l'administration, outre qu'elle ne se fonde sur aucun document préparatoire, elle est peu crédible compte tenu des brefs délais prescrits quant à la possibilité de prorogation et qui tendent, précisément, à tenir compte à la fois d'éventuels aléas qui pourraient retarder le démarrage du chantier, de la sécurité juridique et de l'évolution des conceptions de l'autorité après ces brefs délais; que le moyen est fondé;

Considérant que l'examen du second moyen, pris en ordre subsidiaire, ne pourrait conduire, à le supposer fondé, à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 5 octobre 1995, refusant la prorogation du permis d'urbanisme n° 21 E/92 délivré à la S.A. JACQIMMO, relatif à la construction d'un complexe à affectations mixtes regroupant des bureaux, un hôtel, des commerces et des équipements d'intérêt collectif sur des biens sis boulevard Emile Jacqmain n^{os} 105 à 119 et rue Saint-Pierre n^{os} 26 à 46;
- le procès-verbal dressé le 5 janvier 1996 par le fonctionnaire M. DE REYMAEKER constatant la péremption du permis d'urbanisme précité;
- la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 18 janvier 1996 prenant acte du constat de péremption.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le premier mars deux mille cinq par :

M. HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M. DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.