

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 76.755 du 29 octobre 1998

A.45.890/XIII-279

En cause : **la Ville de Bruxelles,**
ayant élu domicile chez
Me Tanguï VANDENPUT, avocat,
rue Saint-Bernard 98
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Francis HAUMONT, Michel SCHOLASSE
et Bernard PAQUES, avocats,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme
BARON'S INVESTMENT COMPANY,**
2. **la Société anonyme
LOUISE LAUTERS PROJECT,**
ayant toutes deux élu domicile chez
Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 janvier 1992 par la
ville de Bruxelles qui demande l'annulation de l'arrêté de
l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du

28 novembre 1991 annulant le permis de bâtir délivré le 4 octobre 1991 à la S.A. BARON'S INVESTMENT COMPANY par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles en vue de construire un complexe hôtelier avenue Louise, n° 459 et avenue Paul Lauters, n^{os} 5-7-9;

Vu la requête introduite le 30 mars 1992 par laquelle la société anonyme BARON'S INVESTMENT COMPANY et la société anonyme LOUISE LAUTERS PROJECT demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 3 avril 1992 accueillant ces interventions;

Vu le dossier administratif déposé par la partie adverse;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu l'ordonnance du 9 octobre 1997 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 14 septembre 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 octobre 1998;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me T. VANDENPUT, avocat, comparaisant pour la requérante, Me B. PAQUES,

avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me M. KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSKY, 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 du recours se présentent comme suit :

Par une demande dont il a été accusé réception le 6 septembre 1991, la S.A. BARON'S INVESTMENT COMPANY sollicite un permis de bâtir en vue de la démolition des immeubles situés avenue Louise n° 459 et rue Paul Lauters n°s 5-7-9, et de la construction, à leur emplacement, d'un complexe à usage d'hôtel. Les travaux envisagés se situent dans le périmètre du plan particulier d'aménagement (P.P.A.) n° 40/30/31bis «Quartier Louise» de la ville de Bruxelles, approuvé par un arrêté royal du 7 juillet 1970. La mise en révision de ce plan particulier a été décidée par un arrêté royal du 4 juin 1982, ainsi que par un arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 novembre 1991, mais elle n'a pas abouti avant la décision attaquée. Selon le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, les parcelles concernées se situent en zone d'habitat et en zone ZICHE.

Après enquête publique et avis de la commission de concertation, le permis est délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles le 4 octobre 1991. Par un arrêté du 23 octobre 1991, l'architecte-chef de service GASPAR, agissant en qualité de «fonctionnaire délégué ff.», suspend ce permis pour les motifs suivants :

- a) la décision du collège n'est pas conforme au plan d'aménagement :
- « – en ce qu'elle autorise un gabarit pour l'immeuble projeté qui excède celui autorisé par le plan particulier d'aménagement;
 - en ce qu'elle autorise dans l'immeuble à construire une affectation hôtelière alors que le projet ne satisfait pas aux critères d'appréciation fixés par la circulaire n° 3 du 17 juillet 1991 relative aux implantations hôtelières»;
- b) le dossier de la demande de permis n'est pas complet; la procédure doit être recommencée par l'introduction du dossier complété par les pièces énumérées à l'annexe n° 1 jointe à l'arrêté de suspension.

Le 28 novembre 1991, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale décide d'annuler le permis de bâtir délivré le 4 octobre 1991 à la S.A. BARON'S INVESTMENT COMPANY par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles. C'est l'acte attaqué. Il est motivé de la manière suivante :

« Considérant que le dossier de demande de permis de bâtir n'est pas conforme au prescrit de l'arrêté ministériel du 6 février 1971, modifié notamment par l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 1991;

Considérant que l'arrêté de suspension est fondé notamment sur le motif que la décision prise par le collège n'est pas conforme au susdit plan particulier d'aménagement de la ville de Bruxelles en ce qu'elle autorise un gabarit des immeubles à construire qui excède celui autorisé, aux n°s 5-7-9 de la rue Paul Lauters, par le plan particulier d'aménagement;

Considérant que l'arrêté de suspension pris par le fonctionnaire délégué est fondé; qu'en effet le plan particulier d'aménagement autorise aux n°s 5-7-9 rue P. Lauters un étage en recul alors que le projet en prévoit 2;

Considérant en outre que le projet ne satisfait pas aux conditions fixées par la circulaire ministérielle n° 003 du 17 juillet 1991 relative aux établissements hôteliers»;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 46, alinéas 3 et 6, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et des articles 2 et 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 6 février 1971 portant délégation des pouvoirs du Ministre en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et désignant les fonctionnaires délégués, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que l'acte attaqué a été édicté à la suite de l'arrêté de suspension du 23 octobre 1991, lequel a été pris par un architecte-chef de service signant en tant que «fonctionnaire délégué ff.», alors que, d'une part, le grade d'architecte-chef de service n'est pas un de ceux énumérés par l'article 2 de l'arrêté ministériel du 6 février 1971 et que, d'autre part, il n'est pas établi que le titulaire de ce grade ait été délégué par le Ministre pour exercer la compétence de suspension organisée par l'article 46 de la loi du 29 mars 1962, de sorte que, le 28 novembre 1991, le permis de bâtir du 4 octobre 1991 était devenu exécutoire pour n'avoir pas été suspendu par le fonctionnaire délégué à cet effet et qu'il ne pouvait plus être annulé par l'Exécutif;

Considérant que la partie adverse répond comme suit dans son dernier mémoire :

« Force est de constater que, pour la période de l'adoption de l'acte attaqué, il n'existe pas d'arrêté ministériel ayant habilité M. SENNECHALES (lire GASPARD) à exercer les missions de fonctionnaire délégué.

Toutefois, pareille situation ne doit pas déboucher sur l'annulation de l'acte attaqué.

En effet, si l'on s'en tient à la thèse de la requérante, retenue par M. l'Auditeur, l'absence d'arrêté de délégation impliquerait l'irrégularité de toutes les décisions de suspension adoptées par le fonctionnaire concerné, et cette irrégularité impliquerait elle-même l'impossibilité, pour l'Exécutif, d'annuler les permis de bâtir délivrés en violation d'un plan particulier d'aménagement ou d'un permis de lotir.

L'absence de délégation à un fonctionnaire aurait donc eu pour effet de paralyser les prérogatives que la loi reconnaît à l'Exécutif lui-même au titre d'une tutelle spéciale de légalité.

Pareille conclusion est disproportionnée par rapport à ses prémisses et entre en contradiction avec le principe de la continuité du service public.

La partie adverse sollicite donc qu'il soit fait application en l'espèce de la théorie du fonctionnaire de fait, qui permet de reconnaître la validité d'actes administratifs accomplis par un fonctionnaire incompetent, et ce afin d'éviter de compromettre la continuité du service public.

En effet, si l'on admet que, dans le système de l'article 46 de la loi du 29 mars 1962, la suspension du permis par le fonctionnaire délégué constitue le préalable indispensable à l'annulation de ce permis par l'Exécutif, il faut constater que cette disposition n'est concrètement applicable que dans la mesure où il existe un fonctionnaire valablement délégué à cette fin. La délégation devient en quelque sorte obligatoire et non facultative comme elle l'est en règle générale en droit administratif.

Dès lors, la continuité du service public exigeait que, même en l'absence d'un arrêté de délégation régulièrement adopté par le Ministre, la mission de fonctionnaire délégué soit assurée, ce qui a été le cas conformément à la note de service du 3 août 1989 produite au dossier»;

Considérant que l'article 45 de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962, encore applicable à la décision attaquée, traite, à propos d'une procédure différente de celle qui est en cause dans la présente espèce, de «l'avis conforme du ou des fonctionnaires de l'administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, délégués par le Ministre et désignés plus loin sous le titre de "fonctionnaire délégué"»;

Considérant que l'arrêté ministériel du 6 février 1971 portant délégation des pouvoirs du Ministre en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et désignant les fonctionnaires délégués désigne, en ses articles 2 et 3 combinés, quatre catégories de

fonctionnaires pour exercer les pouvoirs visés à l'article 46 de la loi du 29 mars 1962, à savoir :

1. le directeur général de l'administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire pour l'ensemble du territoire;
2. les inspecteurs généraux de ladite administration pour l'ensemble du territoire;
3. les directeurs et ingénieurs en chef-directeur en province pour le territoire où ils exercent leurs fonctions;
4. les commissaires spéciaux de l'administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, chacun d'eux étant compétent pour toute l'étendue du ressort où il exerce ses fonctions;

Considérant qu'il ressort de la note de service du 3 août 1989 versée au dossier qu'au Ministère de la Région bruxelloise, les grades, ou à tout le moins leurs dénominations, ont été modifiés depuis l'établissement de cet arrêté ministériel; qu'il en ressort également qu'un agent de l'administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire a été appelé à exercer la fonction de chef de cabinet adjoint auprès du Ministre-Président de la Région bruxelloise; qu'à la suite de ce détachement, l'administrateur général a pourvu à la suppléance de cet agent par la désignation, en vue d'exercer ses fonctions, de l'agent qui assumait la fonction de fonctionnaire délégué, et à la suppléance de celui-ci dans cette dernière fonction par l'architecte-chef de service GASPARD;

Considérant que, pour être valablement habilité à exercer ses fonctions, le fonctionnaire délégué doit avoir reçu délégation du Ministre; que s'il peut être admis qu'en vue de faire face à une absence fortuite, un agent

d'un rang inférieur soit momentanément chargé d'exercer les attributions d'un fonctionnaire délégué empêché, une telle situation ne peut se prolonger sans miner la répartition - d'ordre public - des compétences entre les différentes autorités administratives; que, le 23 octobre 1991, au moment où il a pris l'arrêté de suspension qui a saisi l'Exécutif, l'architecte-chef de service GASPAS n'avait pas été investi d'une délégation émanant de l'autorité compétente, alors qu'il s'était écoulé plus de deux ans depuis que le fonctionnaire délégué avait été chargé d'exercer d'autres fonctions en remplacement de l'agent détaché au cabinet du Ministre-Président; qu'aucune circonstance exceptionnelle n'est invoquée qui aurait empêché à la fois le fonctionnaire valablement délégué de continuer à exercer ses attributions, et le Ministre d'accorder délégation à un autre agent, notamment à l'architecte-chef de service GASPAS; que l'arrêté de suspension du 23 octobre 1991 a été pris par un agent incompétent et n'a pu saisir valablement l'Exécutif; que ce dernier n'a donc pu adopter l'acte attaqué; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 1991 annulant le permis de bâtir délivré le 4 octobre 1991 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles à la S.A. BARON'S INVESTMENT COMPANY en vue de construire un complexe hôtelier avenue Louise, n° 459 et avenue Paul Lauters, n°s 5-7-9.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 10.000 francs,
sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le vingt-neuf octobre 1900 nonante-
huit par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
HANSE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.