

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.400 du 16 décembre 2019

A. 216.770/XV-2.872

En cause : **l'association sans but lucratif BRUXELLES-NATURE**,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

1. **la commune d'Ixelles**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
2. **la Région de Bruxelles-Capitale**,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la société anonyme UNIVERSALIS PARK,
instance reprise par :

1. **la société anonyme UNIVERSALIS PARK 3AB et**
2. **la société anonyme UNIVERSALIS PARK 3C**,
ayant élu domicile chez
M^{es} France MAUSSION et
Benoît GORS, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 août 2015, l'association sans but lucratif (ASBL) Bruxelles-Nature demande l'annulation « du permis d'urbanisme délivré par le collège des Bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles le 18 juin 2015 à la SA UNIVERSALIS PARK, pour, sur un bien sis boulevard du Triomphe, construire un ensemble de 3 immeubles, totalisant 140 logements, une crèche, deux commerces et un parking couvert de 146 emplacements ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 29 septembre 2015, la société anonyme (SA) Universalis Park demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 4 novembre 2015.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires ampliatif à l'égard de la seconde partie adverse, en réponse, en réplique à l'égard de la première partie adverse, et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Yves DELVAL, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

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

Par un courrier du 4 janvier 2019, les sociétés anonymes Universalis Park 3AB et Universalis Park 3A déclarent reprendre l'instance initialement introduite par la SA Universalis Park.

M. Yves DELVAL, auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 26 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 2019 à 9 heures 30 et le rapport rédigé sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure a été notifié aux parties.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{me} Caroline de LEMOS ESTEVES, secrétaire d'administration, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e France MAUSSION, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 5 septembre 2007, l'Université Libre de Bruxelles (ULB) cède à la SA Universalis Park deux parcelles de terrain avec les constructions existantes sises au lieu dit « Plaine des Manœuvres d'Etterbeek » et, notamment, selon l'acte de vente :

« Le lot 3 d'une superficie d'après mesurage de soixante-quatre mille quatre cent soixante-trois mètres carrés (64.463 m²), sis à front du Boulevard du Triomphe, cadastrée ou l'ayant été cinquième division, section C :
- comme « chemin » partie du numéro 281 B 3
- comme « Terrain » partie du numéro 281 H 5, et
- comme « B. Parcage » partie du numéro 281 D 5.
Tel que ce bien est repris sous teinte jaune sur le plan précité dressé par le bureau de topographie et d'expertise Tenson et Huon en date du cinq décembre deux mille cinq ».

2. Une première demande de permis d'environnement et de permis d'urbanisme relative à un projet mixte visant à construire 4 immeubles (6 étages) totalisant 131 appartements, une crèche et un parking de 131 emplacements en sous-sol est introduite.

Cette demande de permis d'urbanisme est liée à une autre demande de permis d'urbanisme en vue de réaliser des voiries carrossables et piétonnes, 2 bassins d'orage d'une capacité totale de 180 m³, de démolir partiellement les voies carrossables et piétonnes existantes dans le périmètre de la demande et de procéder à des travaux de terrassement, ainsi qu'à abattre 176 arbres et à replanter d'autres sujets.

3. Le 28 juin 2012, la commission de concertation émet un avis majoritaire favorable conditionnel sur ces deux demandes, l'IBGE (devenu Bruxelles-Environnement) rendant quant à lui un avis défavorable minoritaire.

4. Le 19 novembre 2012, de nouvelles demandes de permis d'urbanisme et d'environnement en vue de la construction d'un ensemble de 3 immeubles totalisant 140 logements, une crèche, deux commerces et un parking couvert de 146 emplacements (deux niveaux en sous-sol) sont introduites pour apporter des

réponses aux observations et remarques des avis émis par la commission de concertation le 28 juin 2012.

L'administration communale accuse également réception, le 3 décembre 2012, d'une nouvelle demande de permis d'urbanisme en vue de réaliser des voiries carrossables et piétonnes, 3 bassins d'orage d'une capacité totale de 150 m³, de démolir partiellement les voies carrossables et piétonnes existantes dans le périmètre de la demande et de procéder à des travaux de terrassement, ainsi qu'à abattre 157 arbres et à replanter d'autres sujets.

5. Le 17 janvier 2013, l'administration de l'aménagement du territoire et du logement considère que le rapport d'incidences qui accompagne la demande de permis d'urbanisme relative à la réalisation des voiries carrossables et piétonnes est incomplet et sollicite des informations complémentaires en application de l'article 145, § 2 du CoBAT. Le demandeur de permis lui adresse un "complément d'informations au rapport d'incidences".

6. Le 11 février 2013, l'administration communale accuse réception du dossier complet en ce qui concerne les demandes de permis d'urbanisme et d'environnement pour le projet mixte de construction des trois immeubles.

7. Le 11 avril 2013, l'administration communale déclare le rapport d'incidences relatif à la demande de permis d'urbanisme et d'environnement pour le projet mixte de construction des immeubles conforme et complet et précise que l'enquête publique doit être organisée sur le territoire des communes d'Ixelles et d'Auderghem.

8. La demande de permis d'urbanisme relative à la réalisation des voiries carrossables et piétonnes est soumise aux mesures particulières de publicité sur le territoire de la commune d'Ixelles, et sur celui de la commune d'Auderghem, du 2 au 31 mai 2013. 174 réclamations, 2 pétitions de 270 signatures et une pétition électronique de 2.118 signatures sont introduites.

9. Les demandes de permis d'urbanisme et d'environnement pour le projet mixte de construction des trois immeubles sont soumises aux mesures particulières de publicité du 17 au 31 mai 2013. 174 lettres de réclamations et/ou d'observations, 2 pétitions de 270 signatures et 1 pétition électronique de 2.118 signatures sont introduites.

10. Le 19 juin 2013, la commission de concertation émet un avis majoritaire favorable conditionnel en ce qui concerne le projet mixte relatif à la construction d'un ensemble de trois immeubles.

Le même jour, elle émet également un avis majoritaire favorable conditionnel sur la demande de permis d'urbanisme relative à la réalisation des voiries carrossables et piétonnes.

11. Le 18 octobre 2013, le fonctionnaire délégué, d'une part, sollicite des plans modifiés en application de l'article 191 du CoBAT en ce qui concerne la demande de permis relative aux voiries et, d'autre part, accorde des dérogations aux articles 8 et 10 du Titre I^{er} du règlement régional d'urbanisme (RRU) pour le projet mixte relatif à la construction d'un ensemble de trois immeubles.

12. Le 11 juin 2014, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme pour réaliser des voiries carrossables et piétonnes, trois bassins d'orages d'une capacité totale de 150m³, démolir partiellement les voies carrossables et piétonnes existantes dans le périmètre de la demande, effectuer des travaux de terrassement, abattre 147 arbres et replanter de nouveaux sujets.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 213.435/XV-2633.

13. Le 28 novembre 2013, le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué sollicitent des plans modifiés en application de l'article 191 du CoBAT en ce qui concerne les demandes de permis d'urbanisme et de permis d'environnement pour le projet mixte de construction des trois immeubles.

14. Le 16 octobre 2014, le conseil communal de la commune d'Ixelles décide d'approuver l'ouverture et le tracé d'une nouvelle voirie accessible au public, d'approuver les plans d'aménagement de cette voirie et d'accepter le principe de la cession gratuite de cette dernière à la commune en pleine propriété.

15. Le 22 mai 2015, la SA Universalis Park adresse un engagement unilatéral de sa part en ce qui concerne les charges d'urbanisme qui pourraient lui être imposées dans le cadre de la délivrance des permis.

16. Le 18 juin 2015, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles accorde le permis d'urbanisme relatif à la construction des immeubles moyennant le respect de certaines conditions dont l'introduction d'une

demande de permis d'urbanisme portant sur l'aménagement de l'entièreté d'un parc public à, réaliser au centre du lot 3, en se fondant notamment sur les motifs suivants :

« [...] »

MOTIVATION

- considérant que la demande fait suite à un premier projet n°2011/323, qui a été soumis aux mesures particulières de publicité; que pour tenir compte des objections suscitées par sa demande initiale, le demandeur a remis d'initiative son projet à l'étude, à la suite de laquelle, il a introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme et un nouveau rapport d'incidences; que la nouvelle proposition apporte des réponses aux observations et remarques formulées par la Commission de concertation du 28 juin 2012;

- que la Commission de concertation souhaitait notamment que les bâtiments situés dans la partie centrale du projet soient reculés le plus possible avec la parcelle voisine située au Nord-Est (occupée par IRENA), que les abords soient réaménagés en conséquence en veillant en particulier à la qualité fonctionnelle et paysagère de la partie dégagée au Sud-ouest, d'assurer un traitement adéquat entre jardins privés et espaces publics;

- que l'actuelle demande de permis y répond par les améliorations apportées au projet, consistant à implanter les bâtiments de la partie centrale le plus possible au Nord-Est, maintenant ainsi à son emplacement le chemin piéton reliant la station Delta et le Forum de l'ULB, en aménageant les abords davantage en relation avec les caractéristiques paysagères présentes sur le site ou en prenant en considération un futur projet de parc central, en apportant une attention particulière à la délimitation entre espaces privés, et publics;

- considérant que l'inscription d'une zone d'équipements d'intérêt collectif ou de service public au Plan Régional d'Affectation du Sol résulte principalement de la présence de l'ULB et de la VUB sur le site;

- que l'ULB a pris la décision de vendre certains terrains lui appartenant et que ceux-ci ont été vendus à une société privée; que ces terrains, dès leur vente, n'étaient donc plus destinés à l'usage de l'Université et de ses membres et étudiants; qu'ainsi les griefs élevés en cours d'enquête publique à l'encontre de la demande de permis et déduits de ce que le projet serait incompatible avec le monde universitaire et étudiants et les valeurs de l'Université sont étrangers à la demande et s'adressent directement à la vente des terrains concernés par l'ULB; que c'est donc l'Université elle-même qui a considéré ne plus avoir besoin de ces terrains pour les dédier, à l'enseignement; qu'il s'agit d'une décision propre à l'Université; qu'il était dès lors loisible au demandeur de permis de proposer, dans son projet, des affectations qui sont autres que l'équipement d'intérêt collectif mais parfaitement compatibles avec celui-ci et autorisées en zone d'équipements;

- considérant également que les griefs élevés en cours d'enquête publique selon lesquels au moment de la vente des deux lots (le lot 2 et le lot 3) par l'ULB en septembre 2007, un permis de lotir préalable aurait été requis dans le chef du vendeur - l'ULB - sont inexacts;

- considérant, en effet, à cet égard, que la Commune avait, au cours de la procédure antérieure, déjà interrogé le demandeur lequel lui a transmis, par courrier du 30 novembre 2011, les informations suivantes :

“ l'ULB a entendu vendre ces deux lots à la S.A. Universalis Park dans leur affectation actuelle au PRAS, à savoir en zone d'équipements d'intérêt collectif et de service public, sans avoir égard aux projets que pourrait ultérieurement mener la S.A. Universalis Park sur ces terrains. L'ULB n'a, autrement dit, jamais entendu vendre des terrains directement destinés à la construction d'habitation, la détermination de l'affectation finale des terrains incombant entièrement à l'acheteur, moyennant évidemment l'obtention des autorisations administratives requises.

Cet élément trouve sa confirmation dans le point 16 de l'acte de vente du 5 septembre 2007. Il est indiqué que ‘le vendeur déclare que le bien est actuellement affecté à l'usage de site universitaire’, mais surtout que ‘Le vendeur ne prend aucun engagement quant à l'affectation que l'acquéreur voudrait donner au bien, ce dernier faisant de cette question son affaire personnelle sans recours contre le vendeur’.

C'est bien ce que confirme également l'attestation adressée par le notaire instrumentant au collège échevinal et au fonctionnaire délégué, le 5 avril 2007, dans laquelle il indiquait expressément que ‘ces deux parcelles et le surplus gardent leur destination actuelle’.

Il suit de ces éléments, qu'au jour de la vente, il n'existait pas d'intention subjective dans le chef de l'ULB de diviser un terrain en plusieurs lots destinés à être vendus en vue de la construction d'une ou plusieurs habitations. Partant, aucun permis de lotir préalable n'était requis, puisque les conditions d'application de l'article 103 du CoBAT n'étaient pas réunies. Or, et c'est important, il s'agit d'une disposition d'ordre public, en sorte que si les conditions requises pour son application ne sont pas remplies, un permis de lotir ne peut être valablement demandé ni *a fortiori* délivré (...)”.

- considérant au vu de la correspondance précitée du demandeur accompagnée de son acte de vente, la Commune rejoint le point de vue suivant lequel un permis de lotir n'était pas préalablement requis dans le chef du vendeur au moment de la vente des deux lots 2 et 3 par l'ULB en septembre 2007;

- qu'au demeurant, saisi d'un moyen similaire dirigé contre le permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué le 11 juin 2014 (n°09/PFD/479300), le Conseil d'État a considéré, dans l'arrêt n° 228.987 du 30 octobre 2014, rejetant la demande de suspension, selon la procédure d'extrême urgence, que : “l'éventuelle illégalité d'une décision administrative qui n'a pas fait l'objet, en son temps, d'un recours en annulation, ne peut être invoquée de manière incidente à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif qui fait suite à cette décision ; qu'il en va à plus forte raison de même lorsque l'illégalité invoquée affecterait non pas une décision administrative unilatérale mais un contrat qui a créé des droits dans le chef des cocontractants et dont le contentieux échappe à la compétence du Conseil d'État, et, de surcroît, un contrat conclu entre deux personnes dont aucune n'est une autorité administrative□.

[...] »

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Désignation de la partie adverse

La requête en annulation mentionne comme seule partie adverse la Région de Bruxelles-Capitale. L'acte attaqué ayant été adopté par le collège des

bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles, cette dernière doit être considérée comme la première partie adverse, la Région de Bruxelles-Capitale n'étant maintenue comme seconde partie adverse qu'en raison de la décision du fonctionnaire délégué du 18 octobre 2013 d'accorder des dérogations aux articles 8 et 10 du Titre I^{er} du RRU.

V. Intervention

Par une requête introduite le 29 septembre 2015, la SA Universalis Park demande à intervenir dans la présente procédure. Cette demande a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 4 novembre 2015.

Par un courrier du 4 janvier 2019, les SA Universalis Park 3AB (UP3AB) et Universalis Park 3C (UP3C) ont informé le Conseil d'État qu'elles entendaient reprendre l'instance initiée par la SA Universalis Park. Cette reprise d'instance est la conséquence de la scission par voie de constitution de quatre sociétés nouvelles de la SA Universalis Park et de l'attribution de la propriété des terrains sur lesquels porte le permis attaqué aux sociétés UP3AB et UP3C. Rien ne s'oppose à cette reprise d'instance.

Il y a lieu, en conséquence, d'accueillir la requête en intervention introduite par la SA Universalis Park, dont l'instance est reprise par les SA Universalis Park 3AB et Universalis Park 3C.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante conteste l'existence dans le chef de la partie requérante d'un intérêt légitime, direct, personnel, actuel et certain à poursuivre l'annulation du permis d'urbanisme attaqué.

Elle rappelle que l'objet social de la partie requérante est défini comme suit: « la conservation de l'environnement naturel et urbain dans le sens le plus large du terme, en Région de Bruxelles-Capitale et dans les provinces du Brabant wallon et du Brabant flamand ». Elle estime que cet objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit n'est pas suffisamment spécifique et qu'il se confond avec l'intérêt général. Elle ajoute que l'incidence du projet autorisé par l'acte attaqué ne s'étend qu'aux alentours du site de la Plaine, à savoir sur une portion limitée du territoire de la commune d'Ixelles et n'est donc pas perceptible sur une grande partie

du territoire visé par les statuts de la partie requérante. Elle fait également valoir que la zone concernée par le projet ne présente qu'un intérêt biologique limité puisque, d'une part, la demande de classement des espaces verts du site a été rejetée par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 mars 2015 et que, d'autre part, il résulte de la carte de l'évaluation biologique du site que la toute grande majorité du projet se situe dans la zone la moins intéressante. Elle en conclut que le recours doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt.

Les parties adverses ne contestent pas la recevabilité du recours.

Dans sa requête en annulation, la partie requérante décrit son objet social qui consiste, notamment, à défendre le patrimoine naturel et semi-naturel sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle que l'arrêt n° 228.987 du 30 octobre 2014, rendu sur la demande de suspension d'extrême urgence du permis d'urbanisme portant sur la réalisation des voiries du même site, a jugé que ce permis est de nature à porter atteinte à certaines des valeurs qu'elle se donne pour objet de défendre, se situe dans l'aire géographique qu'elle s'est assignée et que le recours est recevable dans son chef. Elle relève que le site d'implantation du projet est qualifié de « site de haute et de très haute valeur biologique - zone noyau » et « site à valeur biologique moindre, mais avec des zones et/ou des éléments de haute et de très haute valeur biologique - zone de développement » dans le Plan régional de développement. Elle souligne également que la « Biologische Waarderingskaart, versie 2 » réalisée par l'INBO (Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek), comprenant une description plus qualitative des espaces naturels et semi-naturels tout en prenant en considération la faune, classe les espaces verts qui sont situés sur le campus ULB, en haute et très haute valeur biologique (+/- 5,6 ha) et le solde en zone de valeur biologique moindre, mais avec des éléments de très haute valeur biologique. Elle en déduit que le site possède une faune et une flore de grande qualité et de grande diversité. Elle indique également que le projet litigieux est soumis de plein droit à un rapport d'incidences sur l'environnement, c'est-à-dire qu'il est soumis à une « évaluation préalable des incidences » au sens de la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Elle considère qu'en application de l'article 9, § 2, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus), elle est présumée avoir un intérêt suffisant au recours pour un tel projet soumis à évaluation des incidences.

VI.2. Appréciation

La partie requérante a, notamment, dans son objet social la conservation de l'environnement naturel et urbain dans le sens le plus large du terme, en Région de Bruxelles-Capitale et dans les provinces du Brabant wallon et du Brabant flamand, la défense de l'intégrité, de l'intégralité et de la diversité des environnements, la protection active de la nature, des espaces naturels, semi-naturels et urbains et la protection et le développement du domaine forestier et des beautés naturelles. Le projet qui fait l'objet de l'acte attaqué revêt une nature et une ampleur susceptibles de lui conférer un certain impact sur l'aménagement urbain. Sa critique peut être considérée comme relevant de son objet social. Celui-ci n'est pas défini dans des termes à ce point larges qu'il se confond avec l'intérêt général. La sphère géographique d'activités de la partie requérante ne pourrait l'empêcher de contester un permis d'urbanisme ayant, par nature, une aire géographique restreinte pour autant que le site concerné par le permis attaqué se situe dans cette aire.

Le recours est recevable.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2, 3 et 103 du CoBAT et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante précise que le permis d'urbanisme attaqué est délivré pour la construction, sur un bien sis boulevard du Triomphe, d'un ensemble de 3 immeubles, totalisant 140 logements, une crèche, deux commerces et un parking couvert de 146 emplacements sur des parcelles résultant d'une division de la propriété de l'ULB, en 2007, qui n'a pas fait l'objet d'un permis de lotir. Elle rappelle qu'un permis de lotir est requis par l'article 103 du CoBAT pour la division d'un bien créant un ou plusieurs lots afin de le vendre en vue de la construction d'une habitation, c'est-à-dire destinés aussi bien à des maisons unifamiliales qu'à des immeubles à appartements, en tout ou éventuellement en partie. Elle précise que le bien se situe dans une zone d'équipement d'intérêt collectif ou de service public qui, moyennant des mesures particulières de publicité, peut également accueillir du logement. Elle précise que le cahier des charges de la vente imposait d'explicitier la nature des surfaces projetées (bureaux, logements, commerces, etc.) sous peine d'irrecevabilité des offres et que, dans la mesure où le projet urbanistique autorisé par l'acte attaqué porte sur des logements, ce projet doit être considéré comme

conforme à l'offre (non produite) faite à l'ULB. Le permis de lotir préalable n'ayant pas été sollicité ni *a fortiori* octroyé, elle considère que l'autorité ne pouvait délivrer l'acte attaqué. Elle se réfère à cet égard à l'enseignement de l'arrêt n° 163.246 du 5 octobre 2006.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse estime, à titre principal, que la partie requérante ne dispose pas de l'intérêt requis au premier moyen puisqu'elle n'a pas acquis l'un des lots vendus par l'ULB en 2007, que l'absence de permis de lotir n'est pas de nature à porter atteinte à l'intérêt collectif qu'elle défend et qu'elle ne peut se prévaloir de la qualité de voisin. Elle renvoie également à l'arrêt n° 228.987 du 30 octobre 2014, rendu sur la demande de suspension d'extrême urgence du permis relatif aux voiries, qui a jugé que l'absence de permis de lotir, à supposer qu'un tel permis ait été requis en l'occurrence, n'a aucune incidence sur la régularité de l'acte attaqué. Elle estime que le mécanisme d'illégalité par répercussion auquel fait référence la partie requérante ne pourrait trouver à s'appliquer dans le cas d'espèce puisque l'acte attaqué n'a pas été délivré sur la base d'un permis de lotir entaché d'irrégularité. Elle ajoute que les lots cédés à la partie intervenante étaient des lots partiellement bâtis puisque des parkings et des chemins piétons y étaient déjà présents. Elle fait valoir que l'un des objectifs poursuivis par le permis de lotir est de protéger l'acquéreur contre le risque de non-constructibilité de son lot et que ce risque est écarté si le lot en question a déjà reçu une construction, peu importe, à cet égard, l'importance et la nature de celle-ci.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse reprend une argumentation similaire au sujet de la recevabilité du moyen. Elle relève également que si les formalités d'une division s'avèrent moins lourdes que l'établissement d'un permis de lotir préalable, l'article 104 du CoBAT prévoit néanmoins une obligation d'information des autorités compétentes et la possibilité pour celles-ci de faire valoir leurs observations. Elle fait valoir que, selon la doctrine, si les parcelles issues d'une division réalisée sans permis de lotir ne peuvent pas être vendues comme terrains à bâtir destinés à une habitation, cela ne signifie pas pour autant qu'elles ne puissent pas faire l'objet d'un permis d'urbanisme car il n'est pas démontré que telle aurait été l'intention du législateur. Elle estime qu'un caractère prépondérant doit être donné à l'intention du lotisseur, auteur de la division, au moment de la vente et non à d'autres éléments ultérieurs tels que la volonté de l'acquéreur qui peut évoluer par la suite en fonction des circonstances et des changements législatifs. Elle constate, à cet égard, que l'ULB n'a aucunement manifesté une intention de vendre des lots dans le but précis d'y construire une habitation au sens de l'article 103 du CoBAT puisque l'acte de division et l'acte de vente mentionnent que le bien conserve sa destination de site universitaire. Elle relève que la demande de l'ULB aux candidats acquéreurs au sujet

de l'affectation des surfaces n'avait pour objet que d'obtenir une information sans que la destination ne soit limitée à du logement puisque l'énumération dont il est question est ouverte et non exhaustive de sorte que la seule conclusion certaine qui lui paraît pouvoir en être déduite est qu'aucune destination précise n'était envisagée spécifiquement pour le lot 3. Cette demande ne permet pas, selon elle, d'établir l'intention subjective, dans le chef de l'ULB, de destiner les lots à l'habitation qui aurait nécessité l'obtention préalable d'un permis de lotir.

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante considère que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen dans la mesure où le permis de lotir ne vise que la protection des acquéreurs de lots. Elle se réfère à l'arrêt rendu sur la demande de suspension d'extrême urgence pour estimer que la partie requérante ne peut remettre en cause, par voie incidente, une décision individuelle. Elle reprend également les arguments de la partie adverse sur l'absence des conditions requérant un permis de lotir. Enfin, elle soutient que l'absence de permis de lotir n'empêche pas la construction d'un immeuble sur la base d'un permis d'urbanisme.

Dans son dernier mémoire, elle maintient, de manière liminaire et principale, que le moyen doit être déclaré irrecevable, à défaut d'intérêt de la partie requérante. Elle relève que, même si l'instrument du permis de lotir a notamment pour but de garantir un bon aménagement du territoire et d'éviter aux communes de devoir procéder aux équipements nécessaires à la viabilisation des terrains concernés en imposant des charges aux lotisseurs, il s'agit, en réalité, de considérations d'intérêt général dont la partie requérante n'est pas la gardienne et qui ne sauraient, par conséquent, justifier son intérêt au moyen. Elle estime que la doctrine a reconnu que l'objectif premier du législateur, en organisant le permis de lotir, fut, dès le départ, en 1962, et continue à être - au travers des dispositions relatives au permis de lotir et spécialement par l'article 103 du CoBAT - de protéger l'acquéreur du lot contre les négligences éventuelles du lotisseur. Elle en veut pour preuve que l'article 308, dernier alinéa, du CoBAT permet au tribunal, sur demande des acquéreurs ou locataires, d'annuler la vente ou la location faite en infraction à l'article 103. Elle souligne que le Conseil d'État a jugé que le titulaire d'un permis de lotir peut renoncer à ce permis, aux motifs, notamment, que le permis de lotir permet seulement de garantir et non de contraindre à réaliser un certain aménagement du territoire puisque, même s'il produit des effets réglementaires, le permis de lotir est d'abord et surtout un acte individuel permissif. Elle soutient que, n'étant pas un acquéreur du lot 3 vendu par l'ULB ou de l'un des appartements à construire sur ce terrain, la partie requérante est sans intérêt à se prévaloir de l'absence de permis de lotir préalable. Selon elle, seul l'acheteur des lots concernés - qui est la partie

protégée par l'article 103 du CoBAT - pourrait valablement se prévaloir de l'absence d'un tel permis.

À titre subsidiaire, elle dénonce une autre cause d'irrecevabilité du moyen, en ce qu'il dénonce une illégalité qui est étrangère à l'acte attaqué puisqu'elle porte sur les conditions dans lesquelles, en 2007, l'ULB lui a vendu les parcelles sur lesquelles les travaux doivent s'effectuer. Les seules conséquences possibles seraient que les parcelles issues d'une division sans permis de lotir ne pourraient être vendues comme terrain à bâtir destiné à une habitation et qu'elles sont donc limitées à la relation contractuelle entre le vendeur et l'acheteur et sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué, comme l'a jugé l'arrêt n° 228.987 du 30 octobre 2014 rendu sur la demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution du permis relatif aux voiries.

Elle fait également valoir que l'article 103 du CoBAT était inapplicable à la division opérée par l'ULB en 2007, le site du projet litigieux étant déjà bâti, du moins en partie, puisque ce terrain comprenait des constructions existantes, tels des parkings et des cheminements piétons. Elle soutient que c'est l'intention du vendeur qui est déterminante puisque c'est lui qui divise son bien en créant au moins un lot, afin de le vendre, le cas échéant, en vue de la construction d'une habitation.

En l'espèce, elle considère qu'il n'existait aucune intention dans le chef de l'ULB de diviser un terrain en plusieurs lots destinés à être vendus en vue de la construction d'une ou plusieurs habitations. Elle soutient que l'ULB a entendu vendre ces deux lots à un tiers acquéreur dans leur affectation actuelle de site universitaire, sans avoir égard aux projets qui pourraient s'implanter sur ces terrains. Elle souligne que le point 16 de l'acte de vente du 5 septembre 2007 mentionne non seulement que « le vendeur déclare que le bien est actuellement affecté à l'usage de site universitaire », mais surtout que « le vendeur ne prend aucun engagement quant à l'affectation que l'acquéreur voudrait donner au bien, ce dernier faisant de cette question son affaire personnelle sans recours contre le vendeur ». Elle ajoute que l'absence d'intention de l'ULB quant à une affectation en logement est également confirmée par l'attestation de division notifiée par le notaire instrumentant, le 5 avril 2007, au collège des bourgmestre et échevins et au fonctionnaire délégué, en application de l'article 104 CoBAT. Elle relève que cette attestation indique que « ces deux parcelles et le surplus gardent leur destination actuelle », c'est-à-dire leur affectation universitaire d'équipement d'intérêt collectif et de service public. Elle en déduit que le dossier contient un acte authentique de vente, précédé d'une attestation qui, l'un et l'autre, indiquent que le lot 3 conserve sa destination actuelle, celle d'usage de site universitaire et que ces indications doivent être tenues pour exactes.

Elle soutient, enfin, qu'à supposer qu'il soit requis, l'absence de permis de lotir préalable à la vente n'entacherait pas d'illégalité le permis d'urbanisme attaqué. Elle indique que le refus de permis d'urbanisme ne figure pas parmi les sanctions expressément prévues par la loi en cas de lotissement irrégulier. Elle constate que le permis d'urbanisme et le permis de lotir sont des actes administratifs distincts, qui sont différents tant par leurs effets que par leur valeur et que l'absence de permis de lotir n'aurait pas pour conséquence d'empêcher la délivrance du permis d'urbanisme contesté, ni d'entacher le permis d'urbanisme délivré d'illégalité, comme l'a jugé l'arrêt rendu sur la demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution du permis relatif aux voiries. Elle juge à cet égard que la portée de l'arrêt n° 163.246 du 5 octobre 2006 qui a statué en sens inverse doit être significativement nuancée puisque son enseignement est, selon elle, fort controversé dans la doctrine et que d'autres arrêts ont refusé de remettre en cause un permis d'urbanisme en raison de la survenance d'événements postérieurs à sa délivrance.

VII.2. Appréciation

Un permis de lotir délivré en application de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ou des législations subséquentes est un acte de nature hybride, qui fait naître dans le chef du lotisseur des droits subjectifs, et qui comporte des effets réglementaires. Le principal droit subjectif que confère le permis de lotir est, aux termes de l'article 103 du CoBAT, dans sa version applicable lors de la délivrance de l'acte attaqué, celui de « lotir un terrain », c'est-à-dire « de diviser un bien en créant un ou plusieurs lots afin de vendre, louer pour plus de neuf ans, céder en emphytéose ou en superficie au moins un des ces lots, ou offrir un de ces modes de cession pour au moins un de ces lots, en vue de la construction d'une habitation ou du placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée pour l'habitation ». La « valeur réglementaire » que l'article 105 du même Code confère au permis de lotir comporte divers effets qui se rapprochent de ceux d'un PPAS, qui « a force obligatoire et valeur réglementaire » aux termes de l'article 64 du même Code.

L'un des objectifs d'un permis de lotir est la protection des intérêts des futurs acquéreurs de lots qui, par le mécanisme de ce permis, sont assurés que le terrain qu'ils acquièrent pourra être affecté à la construction d'une habitation dans le respect des prescriptions édictées au permis et que le futur permis d'urbanisme ne leur sera pas refusé pour des raisons telles l'absence d'équipement, les difficultés d'accès, etc. Le mécanisme du permis de lotir permet aussi, outre la nécessaire sauvegarde de l'intérêt général par un bon aménagement du territoire, d'éviter aux

communes de devoir financer les équipements nécessaires à la viabilisation des terrains en question en imposant des charges aux lotisseurs.

Par ailleurs, le recours en annulation dirigé contre la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État n'a été rejeté par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 103/2015 du 16 juillet 2015 que sous réserve, notamment, de l'interprétation en B.44.3, formulée de la manière suivante :

« B.44.3. Les parties requérantes semblent d'abord craindre de ne plus pouvoir invoquer une irrégularité devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État lorsque cette irrégularité n'affecte pas leur situation personnelle. Ni la mesure ni les précisions contenues dans les travaux préparatoires ne sont susceptibles de fonder cette crainte. La mesure attaquée exige uniquement que les irrégularités en question aient pu avoir une influence sur le sens de la décision prise, aient privé les intéressés d'une garantie ou aient pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Les travaux préparatoires mentionnent certes que l'annulation peut être prononcée sur la base d'une irrégularité "alors que son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant", mais ils ne font pas mention de la situation personnelle du requérant.

Dans cette interprétation, la disposition attaquée n'a dès lors pas la portée que les parties requérantes lui donnent et ne crée pas les différences de traitement invoquées. En particulier, la mesure n'a pas pour effet qu'une association requérante qui poursuit un intérêt collectif puisse seulement invoquer des moyens auxquels l'association a un intérêt personnel. Au contraire, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, cette association peut pleinement invoquer des irrégularités qui lèsent l'intérêt collectif qu'elle poursuit ».

Il en résulte que la partie requérante qui défend un intérêt collectif de conservation de l'environnement naturel et urbain a bien intérêt à un moyen fondé sur l'absence de permis de lotir préalable dès lors qu'il s'agit d'une garantie destinée non seulement à protéger les acquéreurs et les communes, mais aussi à sauvegarder l'intérêt général par un bon aménagement du territoire.

Dans son arrêt n° 80/2019 du 23 mai 2019, la Cour constitutionnelle a jugé qu'un tel permis n'est pas créateur de droits et d'obligations uniquement pour les acquéreurs des biens lotis puisqu'il revêt aussi un caractère réglementaire lui donnant de ce point de vue une valeur équivalente à celle d'un plan d'aménagement du territoire. Il a pour fonction de protéger les acquéreurs et les communes, mais aussi de sauvegarder l'intérêt général par un bon aménagement du territoire (B.3.6). La Cour a également considéré que l'absence de ce permis peut constituer un recul significatif du degré de protection de l'environnement sain (B.3.8.).

Le moyen est, par conséquent, recevable.

Le cahier des charges de la vente du terrain sur lequel s'implante le projet autorisé par l'acte attaqué impose aux candidats acquéreurs d'explicitier la nature des surfaces projetées (bureaux, logements, commerces, etc.) sous peine d'irrecevabilité de leur offre. Le vendeur de ce terrain était, dès lors, nécessairement informé du projet de la partie intervenante d'y construire des logements, même si ce projet n'était pas encore entièrement finalisé. Pour diviser ce terrain en vue de céder l'un des lots à la partie intervenante en connaissant son intention d'y construire des logements, un permis de lotir était requis en application de l'article 103 du CoBAT.

La circonstance que ce terrain comprenait déjà des parkings et des cheminements piétons est sans incidence sur l'application de cette disposition puisqu'il ne s'agit pas de bâtiments. De même, l'indication, dans l'acte de vente, que ce terrain est actuellement affecté à usage de site universitaire et que le vendeur ne prend aucun engagement quant à l'affectation que l'acquéreur voudra lui donner n'implique pas que la cession n'aurait pas eu lieu en vue de la construction de logements, ces derniers n'étant nullement incompatibles avec un site universitaire.

Un permis de lotir devait obligatoirement être obtenu avant l'aliénation du lot 3. Le permis attaqué ne pouvait être délivré puisqu'une autorisation de construire doit être refusée lorsque son octroi aurait dû être précédé de celui d'un permis de lotir qui n'a pas été accordé. Il s'agit, par conséquent, d'une illégalité qui n'affecte pas seulement les conditions dans lesquelles la partie intervenante a acquis, en 2007, les parcelles sur lesquelles les travaux doivent s'effectuer mais également le permis d'urbanisme qui lui a été délivré pour les réaliser. Cette illégalité ne résulte pas d'un acte administratif individuel émanant d'une autorité administrative qui serait devenu définitif à défaut d'avoir fait l'objet d'un recours. Même si l'acquéreur se trouve soumis aux prescriptions urbanistiques applicables à la zone où ce terrain est situé, il n'en demeure pas moins qu'il aurait également dû être soumis aux prescriptions réglementaires d'un permis de lotir. La renonciation éventuelle à ce permis ne pourrait avoir lieu avant même qu'il n'ait été délivré.

Le premier moyen est fondé.

VIII. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

IX. Demande de maintien des effets

IX.1. Thèse de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante sollicite, à titre encore plus subsidiaire, le maintien des effets de l'acte attaqué qu'elle estime justifié par des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 14^{ter}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées du 12 janvier 1973. Elle relève que l'illégalité retenue remonte à l'acte de vente signé le 5 septembre 2007 et que prendre en considération un vice de légalité aussi ancien remettrait gravement en cause le principe de sécurité juridique. Elle considère qu'il en va d'autant plus ainsi que l'arrêt rejetant la demande de suspension a examiné tous les moyens et ne les a pas estimés sérieux et que le moyen relatif au permis de lotir, considéré comme fondé dans le rapport, avait été rejeté par des motifs extrêmement circonstanciés et déterminants et qu'elle a mis en œuvre, sur cette base, le permis attaqué. Elle ajoute que le manquement est dû à un tiers, l'ULB, et que la possibilité de réfection est ainsi rendue extrêmement difficile dépendant d'éléments que ni elle ni les parties adverses ne maîtrisent. Elle considère qu'il en résulte une quasi interdiction totale de construire qui est une atteinte disproportionnée à ses droits alors que les règles relatives au permis de lotir ont pour objet, en principe, de la protéger en tant qu'acquéreur d'un lot. Enfin, l'annulation aurait pour effet de mettre les tiers acquéreurs des logements construits dans une situation extrêmement délicate.

IX.2. Appréciation

L'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

Il ressort du texte même de cette disposition et de ses travaux préparatoires, ainsi que de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que cette prérogative ne doit être mise en œuvre qu'avec « sagesse et circonspection », lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique.

La circonstance qu'un arrêt rendu sur une requête en annulation juge fondé un moyen qui n'avait pas été considéré comme sérieux lors de l'examen d'une demande de suspension d'extrême urgence ne constitue pas à elle seule une raison exceptionnelle au sens de l'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'État.

Même si l'illégalité relative à l'absence d'un permis de lotir est ancienne, cette situation est susceptible de faire l'objet d'une régularisation au même titre que l'absence d'un permis d'urbanisme.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le CoBAT et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes, un plan d'aménagement directeur ou un plan particulier d'affectation du sol peut dispenser une division de permis de lotir dans certaines conditions. Or, un plan particulier d'affectation du sol « Campus universitaire » délimité par les boulevards du Triomphe, Général Jacques et de la Plaine est en cours d'élaboration depuis plusieurs années.

Il ressort de ces éléments que la partie intervenante ne fait pas valoir de raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité. La demande de maintien des effets de l'acte attaqué ne peut être accueillie.

X. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme Universalis Park, dont l'instance est reprise par les sociétés anonymes Universalis Park 3AB (UP3AB) et Universalis Park 3C (UP3C) est accueillie.

Article 2.

Le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles le 18 juin 2015 à la SA Universalis Park, pour, sur un bien sis Boulevard du Triomphe, construire un ensemble de 3 immeubles, totalisant 140 logements, une crèche, deux commerces et un parking couvert de 146 emplacements, est annulé.

Article 3.

La demande de maintien des effets est rejetée.

Article 4.

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

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.