

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.789 du 10 novembre 2025

A. 235.458/XV-4947

En cause : **la commune d'Etterbeek**, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers, 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME
et Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
rue de la Luzerne, 40
1030 Bruxelles.

Partie requérante en intervention :

**la société anonyme
NOVA BELGICA**,
ayant élu domicile chez
M^e Valentine KEULLER, avocate,
chaussée de La Hulpe, 150
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 14 janvier 2022, la partie requérante demande, « à titre principal, l'annulation des articles 2 à 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 novembre 2021 déclarant recevable et fondé le recours "relatif au recours au Gouvernement introduit par la société anonyme Nova Belgica contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Etterbeek refusant le permis d'urbanisme tendant à placer deux enseignes, avenue de Tervueren, 9" » et, à titre subsidiaire, l'annulation du même arrêté, en ce qu'il retire la décision du 24 octobre 2019 et déclare à nouveau recevable et fondé le recours précité.

II. Procédure

Par une requête introduite le 7 mars 2022, la société anonyme Nova Belgica demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 16 mars 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés. La partie requérante en intervention a déposé un mémoire.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint 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.

Les parties requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire, de même que la partie requérante en intervention.

Par une ordonnance du 4 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2025.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Erim Acikgoz, *loco* M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Maxime Brismée, *loco* M^e Valentine Keuller, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint, 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 février 2018, la société anonyme Nova Belgica introduit auprès de la commune d'Etterbeek une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet le placement de deux enseignes sur un immeuble sis avenue de Tervueren, 9 à 1040 Etterbeek. Il est précisé que « l'aménagement du rez-de-chaussée, y compris la construction du patio, fait l'objet d'un permis distinct ».

Le bien est situé en zone d'habitation, liseré de noyau commercial, en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE) ainsi que le long d'un espace structurant au plan régional d'affectation du sol (PRAS), dans le périmètre d'application du règlement général sur les bâtisses des quartiers entourant le square Ambiorix et le Parc du Cinquantenaire et dans le périmètre de la zone de protection « Cinquantenaire – Musées royaux d'Art et d'Histoire ». Il est inscrit à l'inventaire du patrimoine architectural.

2. Le 23 mars 2018, la partie requérante déclare la demande de permis incomplète.

3. Le 1^{er} août 2018, la partie requérante délivre un accusé de réception de demande complète.

4. Le 6 août 2018, Bruxelles Mobilité donne un avis favorable sur la demande de permis.

5. Le 23 août 2018, la Commission royale des monuments et des sites (CRMS) précise ne pas avoir donné d'avis sur la demande de permis.

6. Une enquête publique est organisée du 27 août au 10 septembre 2018. Elle ne donne lieu à aucune observation.

7. Le 16 octobre 2018, la commission de concertation donne un avis défavorable sur la demande de permis.

8. Le 20 décembre 2018, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante refuse le permis sollicité.

Cette décision est notifiée à la société anonyme Nova Belgica par un courrier daté du 15 janvier 2019.

9. Le 23 janvier 2019, la société anonyme Nova Belgica introduit un recours administratif contre le refus de permis du collège des bourgmestre et échevins d'Etterbeek du 15 janvier 2019.

10. Le 21 mars 2019, le collège d'Urbanisme donne un avis défavorable sur la demande de permis.

11. Le 11 octobre 2019, la partie requérante envoie une lettre de rappel au gouvernement de la partie adverse.

Ce dernier reçoit cette lettre le 14 octobre.

12. Le 14 octobre 2019, la société anonyme Nova Belgica dépose des plans modificatifs, sur la base de l'article 173/1 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), impliquant en substance la suppression de l'une des deux enseignes projetées. En conséquence, la demande ne porte plus que sur l'enseigne placée sur le toit d'un avant-corps (patio) faisant l'objet d'une demande de permis distincte.

13. Le 24 octobre 2019, le gouvernement de la partie adverse octroie le permis sollicité « pour une durée de 6 ans pour l'enseigne placée à l'extrémité de la marquise de l'avant-corps ».

14. Le 6 janvier 2020, la partie requérante introduit une requête en annulation contre le permis octroyé le 24 octobre 2019. Cette requête est inscrite au rôle sous le numéro A. 229.928/XV-4317.

15. Le 10 novembre 2021, à la suite du dépôt du rapport de l'auditeur rapporteur, qui conclut à l'annulation du permis octroyé le 24 octobre 2019, le gouvernement de la partie adverse décide de retirer le permis octroyé le 24 octobre 2019 et d'octroyer le permis sollicité « pour une durée de 6 ans pour l'enseigne placée à l'extrémité de la marquise de l'avant-corps ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

16. Le Conseil d'État, par un arrêt n° 252.881 du 3 février 2022, (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.252.881), a jugé qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur le recours introduit contre le permis octroyé le 24 octobre 2019.

IV. Intervention

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête en intervention, la société anonyme Nova Belgica indique avoir reçu une copie de la requête en annulation le 7 février 2022. En sa qualité de titulaire du permis attaqué, elle estime disposer d'un intérêt certain à la solution de ce litige.

La recevabilité de la requête en intervention n'est contestée ni par la partie adverse ni par la partie requérante.

Dans son mémoire en intervention, la société anonyme Nova Belgica réitère les observations formulées dans sa requête.

IV.2. Examen

L'article 52, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure tel qu'applicable en l'espèce, dispose que « la requête en intervention est introduite dans un délai de trente jours au plus tard après la réception de l'envoi visé à l'article 6, § 4, ou la publication de l'avis visé à l'article 3^{quater} ».

L'admission de l'intervention par ordonnance a un caractère provisoire. Sa recevabilité est définitivement fixée par l'arrêt.

En l'espèce, la requête en annulation a été envoyée à la partie requérante en intervention par un pli recommandé avec accusé de réception du 27 janvier 2022. Un avis de passage a été déposé à son siège le 28 janvier 2022, l'informant que le pli pouvait être retiré au bureau de poste jusqu'au 13 février 2022.

Il ressort de l'instruction de la demande menée par l'auditorat que la partie requérante en intervention a retiré ce pli au bureau de poste le 2 février 2022, et non le 7 février, comme elle l'indique dans sa requête. En conséquence, le délai de trente jours dont elle disposait pour introduire sa requête en intervention arrivait à échéance le vendredi 4 mars 2022.

La partie requérante en intervention a posté sa requête le lundi 7 mars 2022, soit au-delà du délai dont elle disposait pour ce faire. Son intervention, accueillie à titre provisoire par l'ordonnance n° 1262 du 16 mars 2022 est dès lors irrecevable *ratione temporis*.

V. Recevabilité de la requête

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante demande :

- à titre principal, l'annulation des articles 2 à 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 novembre 2021 qui déclarent recevable et fondé le recours « relatif au recours au Gouvernement introduit par la SA Nova Belgica contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Etterbeek de refuser le permis d'urbanisme tendant à placer deux enseignes, avenue de Tervueren, 9 » ;
- et, à titre subsidiaire, l'annulation du même arrêté, en ce qu'il retire la décision du 24 octobre 2019 et déclare à nouveau recevable et fondé le recours précité.

Elle fait valoir que l'acte attaqué a deux objets distincts, à savoir le retrait du permis d'urbanisme du 24 octobre 2019 et l'octroi d'un nouveau permis d'urbanisme. Selon elle, ces deux objets ne sont pas indissociables, de sorte qu'une annulation partielle de l'acte attaqué est possible, d'autant plus qu'elle ne dirige aucun moyen contre l'article 1^{er} de cet acte et qu'elle ne dispose d'aucun intérêt à demander l'annulation du retrait du premier permis.

V.2. Examen

Lorsque les dispositions d'un acte ou d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence aucune pour prononcer pareille réformation. Si, en revanche, les dispositions de l'acte attaqué sont divisibles, l'annulation de certaines d'entre elles en laisse intact l'objet principal et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle.

En l'espèce, les articles 2 à 4 de l'acte attaqué sont dissociables de l'article 1^{er} de ce dernier, qui procède au retrait du permis d'urbanisme octroyé le 24 octobre 2019. Le recours est donc recevable en ce qu'il est dirigé, à titre principal, contre ces articles 2 à 4.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen unique est pris « de la violation des articles 2, 3, 153, § 2, 174, al. 3 et 188, alinéa 2 et 3, du CoBAT, des articles 36 et 38 du Titre VI du règlement régional d'urbanisme (RRU), des articles 23 et 25 du Règlement général sur les bâtisses des quartiers entourant le square Ambiorix et le Parc du Cinquantenaire [...], de la prescription 21 du PRAS, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante relève, à titre préliminaire, que l'immeuble concerné par la demande de permis fait l'objet de plusieurs mesures de protection réglementaires visant à en préserver les qualités esthétiques et architecturales. Elle indique que le bien est situé en ZICHEE au PRAS, dans le périmètre de protection de l'ensemble « Parc du Cinquantenaire et musées royaux d'Art et d'Histoire », à l'annexe 3 du règlement général sur les bâtisses précité et en zone restreinte telle que visée au Titre VI du RRU. Elle estime que « les dérogations accordées, en l'espèce, doivent être spécialement motivées, notamment sur la question du maintien des qualités architecturales et par rapport à l'intégration harmonieuse des actes et travaux au contexte urbanistique et ne peuvent être octroyées qu'à titre exceptionnel ».

Selon elle, le projet déroge « à toutes les prescriptions du RRU et du [règlement général sur les bâtisses précité] applicables aux enseignes [...] dans une zone faisant l'objet de mesures de protection ». Elle vise spécialement l'article 36 du Titre VI du RRU et les articles 23 et 25 du règlement général sur les bâtisses précité et affirme que les motifs exprimés dans l'acte attaqué ne permettent pas d'accorder valablement ces dérogations.

Elle expose que les dérogations ont été accordées par facilité. Elle considère que la dérogation n'est pas minime puisqu'avec une longueur de 588 cm et une hauteur de 66 cm (au lieu de 458 cm et 25 cm), l'enseigne représente « plus de 365 % de la norme ». Elle estime que le motif selon lequel « une enseigne de taille plus réduite et placée sur l'immeuble ne permettrait pas de rencontrer [l']objectif [de visibilité du commerce] » ne serait soutenu par aucune pièce du dossier administratif, comme des photographies ou des simulations. Selon elle, les motifs économiques liés à la visibilité du commerce ne justifient pas d'accorder les dérogations qui ne peuvent,

à son estime, être octroyées que pour des motifs techniques, urbanistiques et architecturaux, d'autant plus que l'immeuble est « classé » au sens du règlement général sur les bâtisses précité, dont l'article 30 vise les « préoccupations de bon aménagement des lieux et d'intégration architecturale et urbanistique harmonieuse ».

Elle ne comprend pas que l'autorité affirme que l'enseigne n'impacte pas l'esthétique de la façade ou qu'elle n'est pas de nature à modifier les vues depuis le Parc du Cinquantenaire. Elle illustre son propos par les schémas de la demande et par des photographies et fait valoir que les lettres constituant l'enseigne sont illuminées et que la distance par rapport à la façade et son incorporation sur l'annexe n'empêchent pas l'enseigne d'affecter la visibilité sur la façade. Elle relève que l'acte attaqué s'écarte sur ce point, sans explication, des avis de la commission de concertation et du collège d'Urbanisme.

Elle estime que l'enseigne porte atteinte à la façade du bâtiment et à la zone de recul, qui font l'objet de mesures de protection, et que la situation factuelle existante, même si elle est dégradée, ce qu'elle conteste, ne peut pas justifier de déroger aux prescriptions réglementaires applicables. Elle expose que le RRU comporte des dispositions relatives aux immeubles, et notamment aux enseignes, et des dispositions relatives à l'espace public, et notamment à la voirie, à ses accès et à ses abords. Selon elle, il n'est dès lors pas pertinent de comparer les installations situées sur la voie publique et des actes et travaux portant sur la façade de l'immeuble protégé. Elle rappelle que le Titre VI du RRU vise, entre autres, à assurer « une intégration harmonieuse de la publicité dans le paysage urbain et à éviter les nuisances visuelles » et à « préserver les volumes urbains : les dispositifs de publicité et les enseignes doivent s'intégrer dans la ville et ne pas dépasser ou modifier les formes des bâtiments ». Selon elle, les dérogations accordées accentuent le phénomène que la partie adverse critique.

Elle affirme ensuite que les enseignes situées sur les deux commerces voisins, « La Terrasse » et le « Nona », sont « plus en conformité » avec les normes applicables. Elle admet que ces enseignes sont situées en zone de recul, en contrariété avec les articles 23 et 25 du règlement général sur les bâtisses précité, mais que « rien n'indique qu'elles [sont] également contraires aux prescriptions de l'article 36 du Titre VI du RRU ». Elle fait valoir que les deux enseignes voisines ne dérogent qu'à l'obligation de situer l'enseigne sur la façade et indique qu'une demande de permis est en cours d'instruction pour la seconde et fait l'objet d'un avis défavorable de la commission de concertation au motif qu'elle est située en zone de recul. Elle relève, deuxièmement, que l'immeuble de « La Terrasse » n'est pas repris à l'annexe 3 de l'inventaire du règlement général sur les bâtisses précité, mais qu'il s'agit d'un immeuble de classe 3 auquel s'applique l'article 29, alinéa 3, de ce règlement. Elle

considère, troisièmement, que « les enseignes sont structurellement différentes ». Elle observe, à cet égard, que l'enseigne de « La Terrasse » « n'est pas illuminée », qu'« elle est sobre, de ton sombre » et qu'elle « s'insère dans des cordons végétaux qui s'intègrent dans une zone de recul fortement végétalisée ». Elle ajoute que « sa longueur est relativement faible par rapport à la longueur de la façade » et que « l'immeuble qu'elle vise à signaler ne comporte pas une dimension verticale aussi poussée ». Au sujet de l'enseigne du « Nona », elle estime qu'elle est « plus petite [...] et plus discrète ». Elle conclut que les enseignes ne sont pas comparables et que le motif est donc dénué de pertinence.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, elle soutient que le dossier administratif ne démontre pas qu'une enseigne plus restreinte ou placée sur la façade « serait plus impactante (en rompant l'harmonie de la façade) et ne parviendrait pas à remplir l'objectif de lisibilité de ce dispositif ». Elle regrette qu'aucune représentation d'un dispositif conforme à la réglementation ne soit fournie.

Selon elle, le fait que la partie adverse considère que l'enseigne telle qu'autorisée suffirait « amplement » à signaler le commerce démontre *a contrario* qu'une enseigne régulière permettrait « suffisamment » de le signaler. Elle rappelle que les objectifs du Titre VI du RRU « visent, avant tout, à protéger l'harmonie de l'espace public contre les nuisances visuelles et paysagères de ces dispositifs ». Elle fait valoir que la dérogation aux articles 23 et 25 du règlement général sur les bâtisses précité impose de démontrer la pertinence de la localisation. À cet égard, elle estime qu'il n'est pas démontré qu'une enseigne conforme ne permettrait pas au commerce d'être signalé de manière suffisante et raisonnable tout en préservant l'harmonie du paysage urbain.

Elle répète que les enseignes voisines sont plus restreintes que celle du projet et qu'elles s'incorporent dans un contexte urbanistique similaire. Selon elle, elles sont visibles et suffisent à marquer la présence des commerces. Elle renvoie aux arguments de sa requête.

Elle insiste sur la circonstance que l'enseigne litigieuse ne déroge pas seulement aux dispositions relatives à la localisation ou la taille, mais « à toutes les prescriptions du RRU et du [règlement général sur les bâtisses] applicables aux enseignes, [...] dans une zone faisant l'objet de mesures de protection ». Elle vise les dispositions suivantes :

- « - RRU, Titre VI, art. 36 : le développement de l'enseigne doit être inférieur aux 2/3 du développement de la façade ;
- RRU, Titre VI, art. 36 : sur un auvent ou une marquise, avoir une hauteur de maximum 0,25 m et ne pas en dépasser les limites ;
- [règlement général sur les bâtisses], art. 23 : L'enseigne doit être implantée sur la façade ou perpendiculairement à la façade ;
- [règlement général sur les bâtisses], art. 23 : Les enseignes doivent respecter le rythme vertical de la façade ; en particulier, une bande horizontale ne peut être appliquée sur toute la largeur ;
- [règlement général sur les bâtisses], art. 25 : Aucune enseigne ne peut être placée dans les zones de recul ».

Elle ajoute que « la dérogation en matière de dimension n'est pas [lire sans doute : est] significative puisqu'elle représente plus de 365 % de la norme ». Elle n'aperçoit pas comment une enseigne qui déroge à toutes les dispositions applicables peut s'insérer dans l'équilibre entre la nécessité de signaler l'établissement et l'intérêt de préserver le cadre urbain.

Enfin, elle regrette que l'acte attaqué ne comporte aucun motif relatif aux vues vers et depuis le parc classé et que le dossier ne comprenne aucune prise de vue spécifique depuis ce parc.

VI.1.3. Le dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate au regard du régime spécifique applicable à l'immeuble concerné, situé dans le périmètre du règlement général sur les bâtisses « Square Ambiorix et Parc du Cinquantenaire ». Elle soutient que l'autorité compétente ne peut se fonder principalement sur des considérations économiques, telles que la visibilité commerciale, pour justifier une dérogation aux prescriptions dudit règlement, notamment aux articles 23, 25, et 29, alinéa 3, lesquels imposent une protection particulière des façades des immeubles classés de qualité architecturale remarquable. Elle rappelle que l'immeuble, classé en catégorie 3, est repris à l'annexe 3 du règlement général sur les bâtisses précité et que l'article 30 de ce règlement limite strictement les possibilités de dérogation, lesquelles ne peuvent être accordées qu'« à titre exceptionnel » et pour des raisons liées au bon aménagement des lieux et à une intégration architecturale harmonieuse. Elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir mis en balance les motifs économiques avancés avec les impératifs patrimoniaux imposés par ce règlement, et de traiter la dérogation comme une demande ordinaire, sans tenir compte de ce régime renforcé.

Elle conteste également l'affirmation selon laquelle le projet n'est pas de nature à porter atteinte à la lisibilité de l'immeuble, y voyant une pétition de principe. Elle souligne que l'enseigne projetée contrevient aux prescriptions de l'article 23 du

règlement général sur les bâtisses précité, en s'étendant sur toute la largeur de la façade, ce qui nuit au rythme vertical de celle-ci. Elle estime que cette infraction ne peut être éludée par une simple affirmation non démontrée de l'absence d'impact esthétique.

Elle critique par ailleurs l'argument selon lequel le projet ne porterait pas atteinte aux vues sur le Parc du Cinquantenaire. Selon elle, on ne peut nier que l'enseigne a un impact, positif ou négatif, sur la façade. Elle estime que le motif selon lequel le projet « n'est pas de nature à porter atteinte à la lisibilité de l'immeuble » constitue une pétition de principe, dès lors que l'enseigne déroge aux nombreuses prescriptions applicables qui prohibent, notamment, le fait qu'« une bande horizontale » soit appliquée sur « toute la largeur de la façade, précisément pour « respecter le rythme vertical de la façade ». Elle considère que « dès lors que l'enseigne querellée s'implante sur toute la largeur de la façade, la seule mention selon laquelle elle “n'est pas de nature à porter atteinte à la lisibilité de l'immeuble” ne suffit pas à justifier la dérogation tenant compte de l'objectif visé à l'article 23 du [règlement général sur les bâtisses] ».

Elle expose que le motif selon lequel « le projet n'est pas de nature à modifier les vues vers et depuis l'ensemble classé du Parc du Cinquantenaire » est contredit par les plans et photographies des lieux.

S'agissant de la réponse apportée aux avis négatifs de la commission de concertation et du collègue d'Urbanisme, elle est d'avis que la seule justification fondée sur la visibilité commerciale est insuffisante pour répondre à ces avis défavorables.

En ce qui concerne la prise en compte des éléments de mobilier urbain qui obstruent partiellement la façade, elle considère que « le fait que des éléments de mobilier, situés sur l'espace public, masquent ou dégradent la vue sur la façade n'est pas une raison pour dégrader la façade même par une enseigne contraire aux prescriptions applicables ». Elle soutient que l'autorité ne peut se fonder sur un contexte temporairement dégradé pour justifier une atteinte durable à la façade elle-même, d'autant que ces éléments, situés sur l'espace public, sont, par nature, évolutifs. Elle affirme que « les prescriptions réglementaires qui s'appliquent aux immeubles ont vocation à s'appliquer, peu importe la situation de l'espace public ».

Elle conteste enfin l'argument comparatif basé sur la présence d'enseignes similaires dans le voisinage. Selon elle, « dire que l'enseigne litigieuse peut être placée dans la zone de recul, parce que les autres enseignes voisines sont placées en zone de recul, revient à perpétuer une situation contraire aux prescriptions applicables uniquement en comparaison des établissements voisins ». Elle répète que l'argument

de la visibilité n'est pas adéquat et ajoute que cet argument « ne porte que sur la haie présente sur la parcelle de gauche, mais ne concerne pas la parcelle de droite ». Enfin, elle objecte que, même en zone de recul, l'enseigne litigieuse demeure en partie masquée par une haie, ce qui invalide l'argument selon lequel cette implantation garantirait sa visibilité.

Elle conclut que l'ensemble des motifs avancés par la partie adverse ne permet pas de justifier valablement l'octroi de la dérogation, en méconnaissance des exigences strictes du règlement général sur les bâtisses.

VI.2. Examen

L'article 174 du CoBAT, tel qu'applicable en l'espèce, dispose comme suit :

« Le gouvernement peut délivrer le permis, assortir le permis de conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux ou refuser le permis.

Il peut également consentir les dérogations visées à l'article 153, § 2, et celles qui sont visées à l'article 155, § 2, sans devoir, dans le second cas, être saisi d'une proposition en ce sens du collège des bourgmestre et échevins.

Les décisions du gouvernement sont motivées. Les décisions du gouvernement sont spécialement motivées si elles s'écartent de l'avis émis par le collège d'urbanisme ».

L'article 36, § 1^{er}, 2°, du RRU dispose comme suit :

« L'enseigne ou la publicité associée à l'enseigne, placée parallèlement à une façade ou à un pignon, peut être autorisée dans les conditions suivantes :

[...]

2° dans la zone restreinte :

a) être située :

- soit, sous le seuil de la baie la plus basse du premier étage ;

- soit, sous le seuil de la baie de l'étage concerné par l'activité, à condition d'être constituée uniquement de lettres découpées s'intégrant dans l'architecture de la façade ;

b) avoir une saillie maximum de 0,25 m ;

c) être située à au moins 0,50 m des limites mitoyennes ou s'inscrire dans le prolongement d'une baie ;

d) avoir un développement inférieur aux 2/3 de la largeur de la façade ;

e) sur un auvent ou une marquise, avoir une hauteur de maximum 0,25 m et ne pas en dépasser les limites ;

f) ne pas être placée sur un balcon, une loggia ou un oriel. ».

L'article 23 du règlement général sur les bâtisses des quartiers entourant le square Ambiorix et le Parc du Cinquantenaire, approuvé par un arrêté de l'Exécutif

de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 février 1992 (*M.B.*, 29 avril 2008, p. 22.996), dans lequel se situe l'immeuble objet de la demande, dispose comme suit :

« Les enseignes et les dispositifs publicitaires doivent s'intégrer harmonieusement à la façade.

Les seuls dispositifs publicitaires autorisés sont ceux se rapportant exclusivement à une activité exercée dans le bâtiment sur lequel ils sont apposés.

Les enseignes et dispositifs publicitaires appliqués sur la façade ne peuvent dépasser le plancher du premier étage.

Pour les enseignes et dispositifs publicitaires perpendiculaires à la façade, cette limite est portée au seuil des baies du premier étage.

Les enseignes et dispositifs publicitaires doivent respecter le rythme vertical de la façade ; en particulier, une bande horizontale ne peut être appliquée sur toute la largeur.

La superficie totale des enseignes et dispositifs publicitaires doit être inférieure à 2,5 m².

Les dispositifs lumineux clignotants sont interdits.

Des dérogations au présent article peuvent être accordées pour les rues commerçantes reprises à l'article 6.

Ces dérogations sont soumises aux mesures particulières de publicité prévues par l'arrêté royal du 5 novembre 1979 ».

L'article 25, alinéa 2, de ce règlement dispose comme suit :

« Aucune enseigne ni aucun dispositif publicitaire ne peut être placé dans les zones de recul ».

L'article 30, alinéa 1^{er}, du même règlement précise qu'« à titre exceptionnel, des dérogations au présent règlement peuvent être accordées par l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis et ce à condition qu'elles soient motivées par des préoccupations de bon aménagement des lieux et d'intégration architecturale et urbanistique harmonieuse ».

Une dérogation, décidée par un acte individuel, ne peut pas porter atteinte aux éléments essentiels d'un document d'urbanisme à valeur réglementaire, ni se révéler inconciliable avec les objectifs d'aménagement du territoire. En d'autres termes, la dérogation accordée ne peut pas conduire à la dénaturation du plan, du règlement ou du permis de lotir. L'autorité administrative doit faire de la dérogation un usage modéré. Elle doit d'abord examiner la possibilité d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action, en rendre compte et donner ensuite, le cas échéant, les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter la règle dans le cas où une disposition dérogatoire est applicable.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'urbanisme doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande. Cependant, l'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs et arguments développés, tant dans le recours que dans les avis émis, pourvu que la motivation de la décision permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

Dans la décision d'accorder la dérogation, la vérification des conditions mises à son exercice doit être motivée en la forme. Cette motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l'espèce, la partie adverse identifie avec précision les dispositions auxquelles déroge la demande, par le motif suivant :

« Considérant que la demande contrevient aux articles 23 et 25 du Règlement Général sur les Bâtisses des quartiers entourant le square Ambiorix et le Parc du Cinquantenaire, ce dernier proscrivant le placement d'enseigne en zone de recul ;

Que la demande contrevient également à l'article 36, § 1^{er}, 2^o, d et e, du Titre VI du RRU, en ce que l'enseigne n'a pas un développement inférieur au 2/3 de la largeur de la façade, ni une hauteur de maximum 0,25 m ».

Elle justifie ensuite l'octroi de ces dérogations par les motifs suivants :

« Considérant que, pour apprécier le projet, il convient d'avoir égard à son implantation et aux caractéristiques locales et de l'immeuble ;

Que l'enseigne projetée est placée sur la toiture du patio ; que celui-ci se trouve en zone de recul et à 4,30 m de la façade de l'immeuble ;

Considérant que la parcelle est séparée de la partie carrossable de l'avenue de Tervueren par une distance de 15,85 m, soit 25,25 m par rapport à la façade de l'immeuble ; que cette zone comprend un ensemble d'aménagements urbains et plus particulièrement un petit trottoir, un accès au métro et une station de vélos partagés, un deuxième espace pour piétons et un arrêt de bus avec plusieurs arbres plantés ;

Que ce contexte particulier doit être pris en considération en ce qu'il a pour effet de modifier les perspectives vers l'immeuble puisque certains des éléments repris ci-avant constituent des barrières visuelles ;

Considérant que les commerces de même nature situés à proximité présentent majoritairement des enseignes en zone de recul ; que celui situé à gauche et verdurisé par une haie vive présente deux enseignes l'une le long de l'avenue de Tervueren et l'autre à l'angle formé par l'avenue des Celtes, qu'il en est de même pour l'établissement "Nona" situé un peu plus à droite avec une enseigne placée au niveau de l'accès en zone de recul ; que ces enseignes sont éclairées ;

Considérant qu'au vu de ces éléments, la taille de l'enseigne projetée et son positionnement en zone de recul permettent de garantir la visibilité du commerce ; Qu'une enseigne de taille plus réduite et placée sur l'immeuble ne permettrait pas de rencontrer cet objectif vu notamment la végétation présente sur la parcelle de gauche et l'éloignement par rapport à la voirie ;

Considérant que le projet n'est pas de nature à modifier les vues vers et depuis l'ensemble classé du Parc du Cinquantenaire et ce notamment vu les caractéristiques de la parcelle et son environnement immédiat telles que rappelées ci-avant ; que la CRMS n'a d'ailleurs fait aucune observation à ce sujet ;

Considérant qu'il convient également d'avoir égard à l'intégration de l'enseigne projetée sur l'immeuble présentant des qualités architecturales ;

Qu'à ce propos, l'enseigne est composée de lettres ajourées situées à 4,30 m de la façade ; qu'elle se situe également au-dessus du rez-de-chaussée commercial d'un immeuble présentant 3 étages et des combles aménagés ;

Qu'un tel aménagement n'est pas de nature à porter atteinte à la lisibilité de l'immeuble, et ce dès lors qu'il n'est pas incorporé à l'immeuble, mais est placé sur une partie annexe.

Qu'au vu de ce qui précède, le Gouvernement considère que les dérogations aux articles 36 du Titre VI du RRU (longueur de l'enseigne) et 23 (bande horizontale sur toute la largeur) et 25 (enseigne en zone de recul) du [règlement général sur les bâtisses précité] sont admissibles.".

[...] ».

Il ressort de ces motifs que la partie adverse, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, a examiné la possibilité d'appliquer la règle, avant d'accorder les dérogations mais qu'elle a considéré, en substance, qu'une enseigne de taille plus réduite et placée sur l'immeuble ne permettrait pas de rencontrer l'objectif de visibilité poursuivi par la demanderesse.

S'agissant d'examiner une demande portant sur une enseigne commerciale, l'objectif de visibilité peut justifier l'octroi de dérogations à des règlements d'urbanisme. Le critère de visibilité du commerce faisant l'objet de la demande est pertinent au titre des « besoins [...] économiques [et] patrimoniaux [...] de la collectivité » visés à l'article 2 du CoBAT. Par ailleurs, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la question de savoir si le règlement général sur les bâtisses précité peut restreindre les possibilités de dérogation prévues par ce code, il suffit de constater que le critère de la visibilité d'un commerce n'est pas exclu des « préoccupations de bon aménagement des lieux » visées à l'article 30 de ce règlement.

L'appréciation de la partie adverse selon laquelle, en substance, une enseigne de taille plus réduite et placée sur l'immeuble – qui respecterait dès lors le RRU et le règlement général sur les bâtisses, précité – ne permettrait pas de rencontrer l'objectif de visibilité poursuivi par la demanderesse repose sur deux constatations.

Premièrement, la partie adverse décrit la zone qui sépare la façade de l'immeuble de la partie carrossable de l'avenue de Tervueren et considère que ce « contexte particulier [...] a pour effet de modifier les perspectives vers l'immeuble puisque certains des éléments repris ci-avant constituent des barrières visuelles ». Ce premier motif n'apparaît pas erroné.

Deuxièmement, la partie adverse décrit deux autres enseignes, situées de part et d'autre du projet, également situées en zone de recul et éclairées. Elle en déduit « qu'au vu de ces éléments, la taille de l'enseigne projetée et son positionnement en zone de recul permettent de garantir la visibilité du commerce ». La partie requérante n'établit pas que ce second motif est erroné.

L'appréciation de la partie adverse n'impose pas, comme le suggère la partie requérante, que le dossier administratif comporte des schémas illustrant les alternatives au projet faisant l'objet de la demande.

Enfin, il n'appartient ni à la partie requérante ni au Conseil d'État de substituer leur propre appréciation à celle de la partie adverse, laquelle n'apparaît pas manifestement déraisonnable.

La partie adverse n'a pas omis de prendre en considération la situation du bien dans la zone de protection « Cinquantenaire – Musées royaux d'Art et d'Histoire ». La partie requérante ne démontre pas que le considérant selon lequel « le projet n'est pas de nature à modifier les vues vers et depuis l'ensemble classé du Parc du Cinquantenaire et ce notamment vu les caractéristiques de la parcelle et son environnement immédiat telles que rappelées ci-avant » est erroné en fait ou entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Par ailleurs, la partie adverse n'avait pas à motiver spécialement le permis au regard de l'avis de la CRMS, qui n'a pas fait part d'observations.

L'appréciation selon laquelle l'aménagement en projet « n'est pas de nature à porter atteinte à la lisibilité de l'immeuble » est fondée notamment sur les constats selon lesquels l'enseigne est composée de lettres ajourées situées à 4,30 mètres de la façade et est implantée sur une partie annexe. Ces motifs ne sont pas contestés en fait. Il n'appartient ni à la partie requérante ni au Conseil d'État de substituer leur propre appréciation à cette appréciation discrétionnaire, laquelle n'apparaît pas manifestement déraisonnable.

L'ensemble des motifs qui précèdent permettent de comprendre pourquoi la partie adverse s'écarte, en exerçant son pouvoir d'appréciation, de l'avis formulé par la commission de concertation, selon lequel « ces dérogations sont importantes et ne sont pas acceptables en zone de protection d'un bien classé », « l'avenue de Tervueren est une des artères les plus prestigieuses de la capitale » et « il convient de prévoir des enseignes conformes aux règlements en vigueur ».

Enfin, l'avis défavorable du collège d'Urbanisme n'est pas fondé sur le caractère admissible ou non des dérogations aux articles 23 et 25 du règlement général sur les bâtisses, précité, et à l'article 36, § 1^{er}, 2^o, d et e, du Titre VI du RRU, mais sur la circonstance qu'il délivre parallèlement un avis défavorable en ce qui concerne l'annexe sur laquelle s'implante l'enseigne faisant l'objet du présent recours. Dans la mesure où la partie adverse autorise, en parallèle à l'adoption de l'acte attaqué, la construction de ladite annexe, ce motif de l'avis du collège d'Urbanisme n'était plus pertinent au moment où la partie adverse a statué sur la demande de permis.

Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie requérante. 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 Nova Belgica est rejetée.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

La partie requérante en intervention supporte le droit de 150 euros lié à sa demande en intervention.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 10 novembre 2025, par la XV^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly