

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.428 du 24 juillet 2026

A. 241.733/XV-5853

En cause : **la société anonyme IMMO
VANDER BRUGGEN-DESMET,**
ayant élu domicile chez
M^e Ludovic BURNON, avocat,
rue de l'Aurore 4
1000 Bruxelles,

contre :

la commune d'Ixelles, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Louis MASURE, avocat,
avenue Lloyd George 16
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

**la société anonyme ENTREPRISE
PERLOT-ONDERNEMING PERLOT,**
ayant élu domicile chez
M^e Khalid ERMILATE, avocat,
rue de Stassart 117 bte 2
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 22 avril 2024, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 13 février 2024 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ixelles a délivré à la société anonyme (SA) Entreprises Perlot un permis d'urbanisme ayant pour objet « [t]ransformer l'immeuble notamment mettre en conformité l'extension de la surface commerciale du rez-de-chaussée sur la partie arrière du +1 (réduction du logement du +1) et la construction d'un escalier extérieur reliant la cour et la terrasse du +1 et construire une extension sur la terrasse au +1 » pour une parcelle sise rue Marie-Henriette n° 27 et rue Kerckx n° 10 à 1050 Ixelles.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 29 juin 2024, la société anonyme Entreprises Perlot demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Yves Delval, premier 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 partie adverse et la partie requérante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mai 2026.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Ludovic Burnon, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Louis Masure, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Michaël Pilcer, *loco* M^e Khalid Ermilate, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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. La requérante en intervention dépose une demande de permis d'urbanisme, signée le 9 janvier 2023, pour un bien sis au n° 27 de la rue Marie Henriette à Ixelles et ayant pour objet la « [c]réation d'un bureau pour une surface commerciale et régularisation d'un escalier extérieur ». Le bien est situé en zone d'habitation au plan régional d'affectation du sol (PRAS). La note explicative précise notamment, d'une part, que la demande vise en premier lieu à régulariser l'escalier et,

d'autre part, que le volume ne génère aucune nuisance à ses voisins directs et, au contraire, offrira une vue plus agréable du fait de sa toiture verte qui limitera les potentielles nuisances sonores dues à l'utilisation de la terrasse.

2. La partie adverse délivre, le 17 février 2023, l'avis de réception de dossier incomplet en application de l'article 125 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT).

3. La requérante en intervention étend sa demande à la construction d'une « extension sur la terrasse au + 1 » et elle complète sa demande. Le 28 août 2023, la partie adverse constate que le dossier est toujours incomplet en ce qu'il manque une version électronique de l'entièreté du dossier.

4. Le 30 novembre 2023, la partie adverse accuse réception du dossier qu'elle estime complet.

5. Le 8 décembre 2023, une attestation d'affichage est établie, indiquant que des affiches « ont été apposées, par les agents du service des Affaires générales, le troisième jour qui précède la date de l'ouverture de l'enquête, aux endroits ordinaires des publications officielles de la commune et aux endroits repris sur le plan cadastral (enquête du 08/12/2023 au 22/12/2023) ». L'extrait cadastral figure cinq endroits d'affichage.

6. Le 7 février 2024, un procès-verbal de clôture d'enquête publique est établi, attestant que celle-ci a eu lieu du 08 au 22 décembre 2023, que « les diverses formalités requises ont été accomplies et notamment l'affichage de l'avis d'enquête publique au plus tard le troisième jour avant le début de cette enquête » et « qu'aucune réclamation n'a été adressée à la commune ».

7. Le Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente (SIAMU) de la région de Bruxelles-Capitale émet, le 8 janvier 2024, un avis favorable sous réserve.

8. Le 13 février 2024, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse délivre le permis d'urbanisme. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

La société anonyme Entreprises Perlot, bénéficiaire du permis attaqué, demande à intervenir dans la procédure. Il y a lieu d'accueillir cette intervention.

V. Recevabilité

1. La partie intervenante conteste la recevabilité du recours en annulation. Elle estime que la qualité de riveraine de la requérante ne la dispense pas de faire la démonstration que le projet est effectivement susceptible de modifier son environnement et son cadre de vie. Elle soutient que la suppression d'une partie du logement du « +1 partie arrière » n'implique pas de travaux et que l'impact de la rehausse minime du mitoyen de 0,95 mètre sur l'ensoleillement ou la luminosité est hypothétique et qu'il lui appartenait de démontrer son existence. Elle précise que la rehausse vise en réalité à faire la jonction avec l'immeuble de gauche présentant une hauteur plus élevée.

2. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Il doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105; Cour eur. D. H., *Vermeulen c. Belgique*, 17 juillet 2018, § 54, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506).

En l'espèce, la requérante est propriétaire de l'immeuble mitoyen à celui dont le permis attaqué autorise la transformation et un changement partiel d'usage. Sa seule qualité de voisin immédiat lui confère un intérêt au recours.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

1. La requérante expose et résume le premier moyen pris de l'irrégularité de l'enquête publique comme suit :

« Le premier moyen est pris de la violation (i) de l'article 6 du CoBAT, (ii) des articles 2, §§ 1^{er} et 3, 12, §§ 1^{er} et 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 "relatif aux enquêtes publiques en matière

d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement", (iii) du principe de l'effet utile de l'enquête publique ;

L'affichage de l'enquête publique, qui s'était tenue du 8/12/2023 au 22/12/2023, n'était pas conforme aux dispositions et principes visés au moyen. En effet, la réglementation imposait d'afficher au moins un avis d'annonce d'enquête publique sur la façade de l'immeuble du n° 27 de la rue Marie-Henriette et sur le mur d'enceinte du commerce donnant sur cette voirie, et ce au moins trois jours avant et pendant toute la durée de l'enquête. Or, aucun panneau, ni avis d'affichage, ne fût présent à ces endroits et ce ni avant, ni durant la période d'enquête du côté de la rue Marie-Henriette, en tous cas de manière visible et lisible.

Dans ces conditions, ni l'administrateur unique de la partie requérante, [...], ni aucun des locataires de l'immeuble sis n°25 rue Marie-Henriette de la partie requérante, n'ont vu l'affichage et n'ont été mis au courant de ladite enquête. [L'administrateur unique de la partie requérante] n'a ainsi pas pu faire valoir d'observations au nom de la partie requérante durant l'enquête publique, concernant notamment l'impact de la rehausse du mitoyen sur l'immeuble précité, ce qui, dans les faits, a privé la requérante d'une garantie ».

2. En réplique, elle ne conteste pas que les documents déposés au dossier administratif sont des actes authentiques et que les constatations qui y figurent font foi jusqu'à inscription de faux. Toutefois, elle soutient que le procès-verbal se limite à un constat stéréotypé qui ne fait pas état du lieu d'affichage et que l'attestation d'affichage, qui a été établie le premier jour de l'enquête publique, ne peut établir que l'affichage a été maintenu durant toute la période d'enquête ni que le plan d'affichage qui y est joint a été dressé à la même date. Elle ajoute que le plan n'est signé ni par le bourgmestre ni par le secrétaire communal de sorte qu'il ne fait pas foi jusqu'à inscription de faux et que les témoignages peuvent prévaloir.

VI.2. Appréciation

Sur la recevabilité

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 relatif aux enquêtes publiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement dispose que : « Pendant toute la durée de l'enquête, le dossier complet qui en est l'objet peut être consulté par toute personne à l'administration communale chaque jour d'ouverture au public entre 9 heures et 12 heures et, au moins un jour de la semaine, éventuellement sur rendez-vous, en soirée, jusqu'à 20 heures ». À défaut d'exposer en quoi cette disposition serait méconnue, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de sa violation.

Sur le fond

L'affichage intervenu en l'espèce est certifié tant par le procès-verbal de clôture de l'enquête publique que par l'attestation d'affichage déposés. Est joint à

cette attestation un plan indiquant les différents lieux d’affichage et le n° 27 de la rue Marie-Henriette en fait partie. Ce plan porte la date manuscrite du 23 décembre 2023. Par ailleurs, si l’attestation est datée du premier jour de l’enquête publique, tel n’est pas le cas du procès-verbal précité, lequel mentionne que « les diverses formalités requises ont été accomplies et notamment l’affichage de l’avis d’enquête publique au plus tard le troisième jour avant le début de cette enquête ».

La requérante ne produit à l’appui de sa thèse que des témoignages des locataires de son immeuble et de son gérant, lequel n’est pas domicilié dans ledit immeuble. Ils ne permettent pas d’établir avec une vraisemblance suffisante les irrégularités dénoncées.

Le premier moyen n’est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

1. La requérante expose et résume le deuxième moyen pris de la « non-conformité au PRAS » comme suit :

« Le deuxième moyen est pris de la violation (i) de la prescription générale 0.12, 9° du PRAS ; (ii) des prescriptions particulières 2.2, 2.3, 2.4 et 2.5 du PRAS relatives aux zones d’habitation ; (iii) du principe de motivation interne des actes administratifs et de l’erreur de droit ; (iv) du principe de motivation formelle des actes administratifs, impliquant que la motivation formelle d’un permis doit être adéquate et ne peut être entachée d’une erreur de droit ; (v) du principe de bonne administration et, plus particulièrement, du principe de préparation avec soin des décisions administratives ; (vi) de l’erreur manifeste d’appréciation ;

[...]

Le permis querellé régularise l’extension du commerce du rez-de-chaussée vers le 1^{er} étage de l’immeuble résultant de la suppression d’une partie d’un logement (partie arrière).

Pour ce faire, la partie adverse s’est appuyée sur la prescription générale 0.12, 9° du PRAS et sur la prescription particulière 2.3 du PRAS.

Or, en dehors des liserés de noyau commercial, la prescription générale 0.12, 9° n’autorise pas l’extension du commerce au 1^{er} étage lorsqu’il s’agit de s’implanter en lieu et place d’un logement. La solution doit être confirmée depuis l’adoption du PRAS “Démographique” le 21 décembre 2013.

Le permis délivré en violation du PRAS est illégal ».

2. En réplique, elle maintient sa position en se référant à l’arrêt n° 232.302 du 22 septembre 2015 dont il ressort, selon elle, que l’intention des auteurs du PRAS était de limiter aux rez-de-chaussée les commerces qui suppriment du logement. Elle

en déduit que l'intention « était clairement que la prescription générale 0.12, 9° n'autorise pas qu'un commerce, qui occupe un rez-de-chaussée, s'étende à l'étage au détriment d'un logement ». Elle est d'avis que toute autre interprétation manquerait de cohérence car elle implique que la suppression de logement soit limitée en liséré de noyau commercial alors que cela ne serait pas le cas hors de ce liséré. Elle souligne que la prescription générale 0.12 vise la protection du logement par rapport aux autres fonctions comme le relève l'arrêt n° 237.528 du 1^{er} mars 2017 et qu'elle doit être interprétée avant tout au regard de cet objectif principal.

3. Dans son dernier mémoire, elle rappelle que l'arrêt n° 237.528 précité a annulé une disposition du PRAS au motif qu'elle affaiblissait la protection du logement en contradiction avec l'objectif de préservation de l'habitat. Elle en déduit que toute mesure susceptible de favoriser la suppression d'un logement doit faire l'objet d'une interprétation stricte et conforme à cet objectif. À son estime, tant le permis litigieux que l'interprétation de la prescription générale 0.12, 9°, défendue par la partie adverse méconnaissent ce principe.

Elle réfute également la thèse selon laquelle une protection plus forte des logements dans les lisérés de noyaux commerciaux permettrait d'admettre un régime moins protecteur en dehors de ceux-ci. Elle affirme que le renforcement de la protection du logement dans les zones soumises à une pression commerciale accrue ne peut justifier une plus grande tolérance à l'égard de la suppression de logements hors liséré, où la vocation résidentielle demeure prédominante.

Enfin, elle soutient que la prescription particulière 2.3 du PRAS ne peut justifier la suppression d'un logement existant. Elle précise que cette disposition régit uniquement l'affectation des locaux situés au rez-de-chaussée et non la transformation d'un logement en commerce. Elle en conclut qu'elle ne constitue pas une dérogation permettant l'extension d'une activité commerciale au détriment d'un logement situé à l'étage.

VII.2. Appréciation

1. La prescription générale 0.12, 9°, du plan régional d'affectation du sol (PRAS), alors applicable dispose comme suit :

« La modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement ainsi que la démolition d'un logement ne peuvent être autorisées en zone d'habitation à prédominance résidentielle, en zone d'habitation, en zone mixte, en zone de forte mixité ou en zone administrative qu'à l'une des conditions suivantes et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité :
[...]

9° permettre, hors liseré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet ».

Les prescriptions particulières 2.1 à 2.5., relatives aux zones d'habitation, du même plan disposent comme suit :

« 2.1. Ces zones sont affectées aux logements.

2.2. Ces zones peuvent aussi être affectées aux équipements d'intérêt collectif ou de service public et aux activités productives dont la superficie de plancher de l'ensemble de ces fonctions ne dépasse pas, par immeuble 250 m². Cette superficie est portée à 1.000 m² pour les équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux et de santé.

Ces zones peuvent également être affectées aux bureaux dont la superficie de plancher est limitée à 250 m² par immeuble.

L'augmentation des superficies de plancher des activités productives et des superficies de bureaux peut être autorisée jusqu'à 500 m² par immeuble aux conditions suivantes :

- 1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques ;
- 2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone ;
- 3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée aux activités productives peut être portée à 1.500 m² par immeuble à condition que cette possibilité soit prévue par un plan particulier d'affectation du sol.

2.3. En dehors des liserés de noyaux commerciaux, les rez-de-chaussée des immeubles peuvent être affectés aux commerces. Le premier étage peut également être affecté au commerce lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

La superficie de plancher affectée aux commerces ne peut dépasser, par projet et par immeuble, 150 m².

Cette superficie peut être portée à 300 m², par projet et par immeuble, aux conditions suivantes :

- 1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques ;
- 2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone ;
- 3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.

2.4. Ces zones peuvent aussi être affectées aux établissements hôteliers d'une capacité de vingt chambres. Cette capacité peut être portée à cinquante chambres moyennant mesures particulières de publicité.

2.5. Conditions générales pour toutes les affectations visées aux prescriptions 2.1 à 2.4 :

1° seuls les actes et travaux relatifs au logement, aux équipements d'intérêt collectif ou de service public ainsi qu'aux commerces en liseré de noyau commercial peuvent porter atteinte aux intérieurs d'îlots ;

- 2° les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations s'accordent avec celles du cadre urbain environnant ; leurs modifications sont soumises aux mesures particulières de publicité ;
- 3° la nature des activités est compatible avec l'habitation ;
- 4° la continuité du logement est assurée ».

2. Le bien est situé en zone d'habitation et en dehors d'un liseré de noyau commercial au PRAS.

Le permis attaqué régularise notamment l'extension au premier étage du commerce existant au rez-de-chaussée. Il s'agit d'un bureau annexe à ce commerce qui prend place en partie arrière, là où se trouvait précédemment une partie du logement situé à cet étage. Celui-ci est réaménagé en appartement une chambre.

3. Le permis attaqué est notamment motivé comme suit :

- « - attendu que la demande vise à mettre en conformité la suppression d'une partie du logement du +1 (partie arrière) au profit du commerce du rez-de-chaussée (50 m²) ;
- considérant que la disposition 012. 9° des prescriptions générales du PRAS permet, hors liseré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet ;
- considérant que la prescription 2.3 de la zone d'habitation du PRAS stipule :
 - qu'en dehors des liserés de noyaux commerciaux, les rez-de-chaussée des immeubles peuvent être affectés aux commerces ;
 - que le premier étage peut également être affecté au commerce :
 - 1° lorsque les conditions locales le permettent ;
 - 2° après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité ;
- considérant que pour ce point, la demande est donc autorisable ;
- attendu que la demande vise aussi la construction d'une annexe sur la terrasse du +1 pour une superficie de 25 m² ;
- attendu que le cadre VII du formulaire de demande de permis d'urbanisme annonce pour le rez-de-chaussée une superficie de commerce de 147 m² ;
- que les surfaces du sous-sol ainsi que du bâtiment situé rue Kerckx (dépôt du commerce) ne sont cependant pas reprises ;
- attendu qu'à la lecture des plans du permis de 1999, la surface commerciale globale pour les deux bâtiments situés rue Kerckx et rue Marie-Henriette s'élève à 687 m² ;
- que le projet demande une extension de 75 m² (50 m² à mettre en conformité et 25 m² projetés) qui élève donc le total à 762 m² ;
- attendu qu'en dehors du liseré de noyau commercial conformément à la prescription 2.3 du Plan Régional d'Affectation du Sol, le premier étage peut être affecté au commerce lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux aient été soumis aux mesures particulières de publicité ;
- [...]
- que la superficie de l'extension demandée est mineure par rapport à la superficie légale en place ;
- que la continuité du logement est toujours maintenue ;
- que la demande n'est pas de nature à nuire à la vie et au fonctionnement du quartier ;
- considérant les besoins légitimes de ce grand commerce spécialisé d'améliorer ses conditions de fonctionnement et d'exploitation ;
- attendu que l'extension du commerce sur la partie arrière du logement du +1 a induit son réaménagement ;

- que l'appartement de 2 chambres et un bureau est devenu un appartement d'une chambre ;
- qu'il est conforme aux normes d'habitabilité du Titre II du règlement régional d'urbanisme ;
- qu'il présente de bonnes conditions d'habitabilité et de confort ».

4. Il ressort de la motivation précitée que la partie adverse autorise cette extension du commerce vers le 1^{er} étage en estimant que les prescriptions 0.12, 9°, et 2.3. du PRAS sont respectées.

La prescription 0.12, 9°, du PRAS précitée ne porte pas d'interdiction de permettre l'extension au premier étage du commerce existant au rez-de-chaussée.

S'il a été jugé dans l'arrêt n° 232.302 du 22 septembre 2015 que la disposition précitée était susceptible de deux interprétations, il a également été décidé qu'il y avait lieu de privilégier celle qui est la plus favorable aux administrés et ne porte qu'une atteinte limitée à leur droit de disposer de leur bien, soit une lecture de la disposition qui n'empêche pas une extension au premier étage du commerce existant au rez-de-chaussée. La modification du PRAS, postérieure à cet arrêt, qui a précisé à la prescription .012, 7°, qu'en liseré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce « au rez-de-chaussée ou au premier étage » était permise n'implique pas qu'en dehors de liseré de noyau commercial, l'extension ne puisse se faire au premier étage. En effet, en dehors d'un liseré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce est possible pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet.

Par ailleurs, la prescription 2.3 du PRAS précitée impose certaines conditions pour que le premier étage puisse être affecté au commerce en dehors de liseré de noyau commercial.

Enfin, il convient de constater que le logement existant au premier étage n'est pas supprimé mais réaménagé en un appartement plus petit. Par conséquent, ainsi que la partie adverse le constate dans le permis attaqué, « la continuité du logement est toujours maintenue ».

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

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

1. La requérante expose et résume le troisième moyen pris de la « motivation formelle inadéquate en rapport aux conditions du PRAS » comme suit dans sa requête :

« Le troisième moyen est pris de la violation (i) de la prescription générale 0.9 du PRAS ; (ii) de la prescription particulière 2.3 du PRAS ; (iii) des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de la motivation formelle des actes administratifs unilatéraux ; (iv) du principe de motivation interne des actes administratifs ; (v) de l'erreur manifeste d'appréciation ;

[...]

Le permis querellé n'est pas suffisamment ni adéquatement motivé quant au respect des conditions de la prescription générale 0.9 du PRAS et de la prescription particulière 2.3 du PRAS, ce qui implique la violation des principes et dispositions visés au moyen ».

2. En réplique, elle estime que la réponse de la partie adverse s'apparente à une motivation *a posteriori* ce qui n'est pas admissible. Elle affirme que la partie adverse démontre que l'acte attaqué est muet par rapport au respect des caractéristiques urbanistiques de l'intérieur de l'îlot en ce qu'elle renvoie aux développements qui concernent la rehausse du mitoyen et ne concernent pas la prescription générale 0.9 du PRAS. À son estime, le seul passage qui concerne la motivation de l'augmentation de la surface commerciale est stéréotypé en ce qu'il relève « les besoins légitimes de ce grand commerce spécialisé d'améliorer ses conditions de fonctionnement et d'exploitation ». Elle constate que le mémoire en réponse tente de renvoyer à la note explicative et estime que cela ne se peut dès lors qu'une motivation renforcée est exigée tant par la prescription particulière 2.3 du PRAS que par la circonstance qu'il s'agit d'un permis de régularisation.

3. Dans son dernier mémoire, elle réitère les arguments précités.

VIII.2. Appréciation

1. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit cette autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif,

s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. 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. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable.

2. La prescription générale 0.9. du PRAS dispose comme suit :

« 0.9. Les immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut d'un tel permis, dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan peuvent faire l'objet de travaux de transformation, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction ».

Ces actes et travaux respectent les conditions suivantes :

- 1° ils n'entraînent pas un accroissement supérieur à 20 % de la superficie de plancher existante par période de 20 ans ;
- 2° ils respectent les caractéristiques urbanistiques de l'îlot ;
- 3° ils sont soumis aux mesures particulières de publicité.

Ces immeubles peuvent également faire l'objet de permis pour changement d'utilisation ou de la destination autorisée dans le permis précédent s'ils n'impliquent pas de changement de l'affectation de la zone du plan.

Les actes et travaux entraînant la démolition-reconstruction ou un accroissement de superficie de plancher de bureaux ou d'activités de production de biens immatériels sont autorisés nonobstant l'application de la prescription 0.14. La superficie de plancher affectée aux bureaux ou aux activités de production de biens immatériels est toutefois comptabilisée conformément à la prescription 0.14 pour la mise à jour du solde de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles dans la maille.

La faculté d'accroissement ne s'applique pas dans les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, dans les zones forestières, dans les zones de réserve foncière et dans les zones agricoles.

L'accroissement doit être compatible avec l'affectation principale de la zone.

Les travaux de reconstruction ne peuvent toutefois être autorisés dans les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, dans les zones forestières, dans les zones de réserve foncière, dans les zones de parcs et dans les zones agricoles qu'en cas de démolition suite à un cas de force majeure ».

3. En l'espèce, la partie adverse motive notamment le permis attaqué comme suit :

- « - attendu qu'en dehors du liseré de noyau commercial conformément à la prescription 2.3 du Plan Régional d'Affectation du Sol, le premier étage peut être affecté au commerce lorsque les conditions locales le permettent et après que les actes et travaux aient été soumis aux mesures particulières de publicité ;
- que la superficie est limitée, par projet et par immeuble, à 150 m² ;
- que cette superficie peut être portée à 300 m², par projet et par immeuble, aux conditions suivantes :

- 1° l'augmentation des superficies est dûment motivée par des raisons sociales ou économiques ;
- 2° les conditions locales permettent cette augmentation sans porter atteinte à la fonction principale de la zone ;
- 3° les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité ;
- considérant que l'accroissement souhaité ne fait qu'amplifier le dépassement déjà existant ;
- considérant la prescription générale 0.9 du Plan Régional d'Affectation du Sol qui stipule que les immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut d'un tel permis, dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan peuvent faire l'objet de travaux de transformation, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction, pour autant que ces actes et travaux respectent les conditions suivantes :
 - 1° ils n'entraînent pas un accroissement supérieur à 20 % de la superficie de plancher existante par période de 20 ans ;
 - 2° ils respectent les caractéristiques urbanistiques de l'îlot ;
 - 3° ils sont soumis aux mesures particulières de publicité ;
- considérant que le projet répond à ces diverses conditions ;
- que la superficie de l'extension demandée est mineure par rapport à la superficie légale en place ;
- que la continuité du logement est toujours maintenue ;
- que la demande n'est pas de nature à nuire à la vie et au fonctionnement du quartier ;
- considérant les besoins légitimes de ce grand commerce spécialisé d'améliorer ses conditions de fonctionnement et d'exploitation ;
- attendu que l'extension du commerce sur la partie arrière du logement du +1 a induit son réaménagement ;
- que l'appartement de 2 chambres et un bureau est devenu un appartement d'une chambre ;
- qu'il est conforme aux normes d'habitabilité du Titre II du règlement régional d'urbanisme ;
- qu'il présente de bonnes conditions d'habitabilité et de confort ».

Par ailleurs, dans le cadre de l'octroi des dérogations aux articles 4 et 6 du Titre I^{er} du règlement régional d'urbanisme qu'implique le projet, la partie adverse motive la décision attaquée comme suit :

- « - attendu que la demande projetée de construire une extension d'une profondeur de 2,95 m à l'emplacement de la terrasse du +1 qui sépare le bâtiment de la rue Marie-Henriette de celui situé rue Kerckx ;
- que cette extension déroge aux articles 4 et 6 du Titre I du règlement régional d'urbanisme en ce qu'elle dépasse le profil des deux immeubles de référence ;
 - qu'elle nécessite la rehausse du mur mitoyen droit (n° 25 rue Marie-Henriette) sur une hauteur de 0,95 m sur une profondeur de 2,95 m ;
 - considérant que cette rehausse ne va pas modifier sensiblement le dégagement visuel pour l'immeuble voisin de droite (n° 25 rue Marie-Henriette), vu la présence du bâtiment rue Kerckx que l'extension rejoint, ni pour les habitants de l'immeuble situé rue Maria Malibran 63, vu la présence des annexes existantes ;
 - que les dérogations sont acceptables ;
 - attendu que le projet vise également à mettre en conformité la construction d'un escalier extérieur reliant la cour de l'entreprise (commerce) à la terrasse du +1 qui mène aux bureaux actuels aménagés en infraction ;
 - que cet escalier mènerait, dès lors, si le projet est accepté, à l'extension décrite ci-dessus ;
 - considérant que cet escalier n'a aucun impact pour le bâti existant, ni sur les qualités résidentielles des logements environnants ;

[...]

- considérant, de tout ce qui précède, que le projet s'accorde aux caractéristiques urbanistiques du cadre urbain environnant et n'est pas contraire au principe de bon aménagement des lieux ».

4. La motivation précitée permet de constater que la partie adverse a eu égard aux caractéristiques de l'îlot dans lequel prennent place les travaux à régulariser, ceux-ci étant d'une ampleur limitée, aux raisons économiques qui les justifient, à savoir les besoins légitimes du commerce existant d'améliorer ses conditions de fonctionnement et d'exploitation, et aux conditions locales, à savoir que la fonction principale de la zone d'habitation est préservée puisque la continuité du logement est maintenue. Elle n'est pas stéréotypée et témoigne d'un examen circonstancié des conditions d'application des prescriptions 0.9 et 2.3. du PRAS précitées. Elle est suffisante et adéquate pour comprendre les raisons de l'octroi du permis de régularisation.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

1. La requérante expose et résume le quatrième moyen pris de la « motivation formelle inadéquate en rapport aux dérogations accordées » comme suit :

- « Le quatrième moyen est pris de la violation (i) de l'article 126, §11, 2° du CoBAT ; (ii) des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de la motivation formelle des actes administratifs unilatéraux ; (iv) du principe de motivation interne des actes administratifs et de l'erreur de droit ; (v) de l'erreur manifeste d'appréciation ; [...]

Le permis querellé n'est pas suffisamment ni adéquatement motivé quant aux dérogations accordées par la partie adverse à certaines dispositions du Règlement régional d'urbanisme (RRU), à plus forte raison que l'exigence de motivation formelle se trouve renforcée s'agissant des permis d'urbanisme de régularisation, ce qui implique la violation des principes et dispositions visés au moyen ».

2. En réplique, en réponse à une exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, elle estime qu'elle a intérêt à soulever l'absence d'octroi de la dérogation ou le caractère illégal des dérogations octroyées en ce que cela peut exercer une influence sur le sens de la décision. Sur le fond, elle considère que la partie adverse ne démontre pas le caractère adéquat de la motivation en ce qu'elle propose de nouveau une motivation *a posteriori*. Elle persiste à affirmer que la motivation est lacunaire et que la référence à la note explicative n'est pas pertinente en ce qu'elle n'avait ni identifié ni demandé des dérogations.

3. Dans son dernier mémoire, elle affirme de ne pas pouvoir lire dans la motivation la ou les raisons qui justifient l'octroi des dérogations plutôt que d'appliquer la règle ni en quoi les dérogations paraissent à la partie adverse demeurer dans les limites compatibles avec les objectifs du règlement auquel il est dérogé.

IX.2. Appréciation

1. En matière urbanistique, l'autorité administrative doit faire de la dérogation un usage modéré et montrer l'intérêt qu'il y a à l'accorder plutôt que d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action. Elle doit justifier en quoi la dérogation sollicitée lui paraît demeurer dans des limites compatibles avec les objectifs du règlement ou du plan auquel il est dérogé. En effet, 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 ou urbanistiques de celui-ci. En d'autres termes, la dérogation accordée ne peut pas conduire à la dénaturaion du plan, du règlement ou du permis de lotir. La motivation de l'octroi de la dérogation et des conditions mises à son exercice 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.

2. En l'espèce, la motivation précitée du permis attaqué permet de comprendre les raisons pour lesquelles les dérogations aux articles 4 et 6 du Titre I^{er} du RRU, nécessitées par le constat que l'extension à régulariser, soit la construction d'un bureau notamment à l'emplacement de la terrasse du premier étage, dépasse le profil des deux immeubles de référence, sont accordées. La partie adverse constate que la rehausse du mur mitoyen qu'implique cette extension ne va pas modifier sensiblement le dégagement visuel pour l'immeuble voisin et que l'escalier qui vise précisément à accéder depuis le commerce au bureau aménagé à l'étage n'a aucun impact pour le bâti existant ni sur les qualités résidentielles des logements environnants. Elle considère que ces travaux trouvent leur justification dans les besoins légitimes du commerce d'améliorer ses conditions de fonctionnement et d'exploitation. Enfin, elle estime que les travaux « s'accorde[nt] aux caractéristiques urbanistiques du cadre urbain environnant et [ne sont] pas contraire[s] au principe de bon aménagement des lieux ».

Ces motifs permettent de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse estime qu'il y a lieu d'accorder les deux dérogations plutôt que d'appliquer la règle et en quoi celles-ci restent dans des limites compatibles avec les objectifs du RRU.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

X. Cinquième moyen

X.1. Thèse de la partie requérante

1. La requérante expose et résume le cinquième moyen pris de la « motivation formelle inadéquate en rapport aux droits civils des tiers et plus particulièrement de la requérante » comme suit :

« Le cinquième moyen est pris de la violation (i) de l'article 126, § 11, 2° du CoBAT ; (ii) des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de la motivation formelle des actes administratifs unilatéraux ; (iv) du principe de motivation interne des actes administratifs et de l'erreur de droit ; (v) de l'erreur manifeste d'appréciation.
[...]

Le permis querellé n'est pas suffisamment ni adéquatement motivé quant aux droits civils des tiers, et plus spécialement quant à l'impact du projet en termes d'ombrage et d'effet d'écrasement pour le bien voisin de la partie requérante. »

2. En réplique, elle affirme qu'il ressort du premier moyen qu'elle n'a pas pu réagir lors de l'enquête publique en raison de l'irrégularité de l'affichage des avis d'enquête et la condition s'apparente à une clause de style qui ne permet pas de s'assurer que ses droits civils ont été pris en considération et que la partie adverse n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation quant à l'impact de la rehausse sur son immeuble.

X.2. Appréciation

1. Les permis d'urbanisme sont, en principe, délivrés sous réserve des droits civils des tiers. Une contestation portant sur des droits civils relève de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire en vertu de l'article 144 de la Constitution et il n'appartient pas au Conseil d'État d'en connaître. Les règles de droit civil ne constituent pas des règles de police d'aménagement du territoire au regard desquelles la légalité d'une demande de permis doit être examinée. Il est toutefois possible que la méconnaissance d'une règle de droit civil par le projet, indépendamment de sa conséquence en droit civil, soit la cause d'une mauvaise urbanisation. Dans ce cas, il appartient bien à l'autorité chargée d'instruire la demande de permis de se prononcer sur ce point dans son appréciation du bon aménagement des lieux. Un litige de droit civil doit donc être pris en compte par l'administration saisie d'une demande d'autorisation quand il est connu de celle-ci au moment où elle statue et qu'elle peut estimer que son enjeu est de nature à entraver la mise en œuvre d'un projet conforme au bon aménagement des lieux. Cette appréciation relève de l'opportunité de l'action administrative qui échappe en principe au contrôle

juridictionnel. Toutefois, sur demande d'un requérant, le Conseil d'État doit vérifier si l'autorité, en exerçant son pouvoir discrétionnaire, n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation.

Le bon aménagement des lieux, qui doit être recherché dans le cadre de tout octroi de permis, est une notion évolutive qui se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidence inacceptable de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. Lorsque, compte tenu de la configuration des lieux, un projet d'immeuble est de nature à modifier sensiblement son environnement immédiat, l'autorité doit examiner le risque d'impact de cet immeuble, notamment en termes de perte d'intimité et de perte de tranquillité sur le bien voisin, spécialement lorsque des griefs sont formulés à cet égard dans une réclamation.

2. En l'espèce, il ressort de la motivation du permis attaqué que la partie adverse a bien eu égard aux effets de la rehausse du mur mitoyen sur l'immeuble voisin.

Par ailleurs, le dispositif de ce permis impose la condition suivante : « les prescriptions du Code civil concernant la mitoyenneté et les vues sur les propriétés voisines seront de stricte application (la rehausse du mitoyen devra être réalisée au moyen des mêmes matériaux et la même épaisseur que le mur existant) ».

En outre, il n'est pas soutenu que la rehausse autorisée, telle que représentée sur les plans, ne serait pas compatible avec les prescriptions du Code civil relatives à la mitoyenneté ou aux vues.

La perte de luminosité et « l'accentuation de l'effet d'écrasement pour la cour intérieure et les terrasses » de son bien, alléguées par la requérante, sont affirmées mais ne sont pas démontrées. Par ailleurs, compte tenu de la faible ampleur de la rehausse (hauteur de 0,95 m et profondeur de 2,95 m), il ne s'impose pas d'évidence qu'en considérant que celle-ci « n'est pas contraire au bon aménagement des lieux », la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Pour le surplus, le premier moyen auquel se réfère la requérante a été jugé non fondé. Il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas répondre à un grief qui n'a pas été porté à sa connaissance.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

XI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite que lui soit accordée une indemnité de procédure de 770 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 Entreprises Perlot est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 juillet 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly