

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.615 du 14 septembre 2026

A. 241.975/XV-5889

En cause :

1. **L'ASSOCIATION DES COPROPRIÉTAIRES DE L'IMMEUBLE sis À UCCLE, RUE VANDERKINDERE 295,**
 2. **C.H.,**
 3. **C.L.,**
 4. **M.D.,**
- ayant toutes élu domicile chez
M^e Aurélie TRIGAUX, avocat,
chaussée de Wavre 1945
1160 Bruxelles,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **la société à responsabilité limitée PAC RETAIL,**
 2. **la société à responsabilité limitée FINE,**
- ayant toutes deux élu domicile chez
M^{es} Charles PONCELET et Emily HARROP, avocats,
rue de la Régence 58 bte 8
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 21 mai 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de :

- « • La décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle du 12 mars 2024 de délivrer un permis d'urbanisme portant sur "la régularisation de la vitrine et de l'incorporation de l'entrée cochère dans la surface commerciale (entre 1961 et 1995), la régularisation de l'incorporation de la partie logement du commerce dans la surface commerciale, la régularisation de la construction de petites annexes afin de relier l'immeuble avant et le bâtiment arrière (entre 1961 et 1996); l'aménagement d'une boulangerie et son atelier attenant, la

couverture de la cour arrière et ajout d'une hotte à l'arrière de l'immeuble", telle que cette demande a été modifiée pour "déplacer l'atelier à l'arrière du magasin et la zone de stockage à l'arrière de la parcelle", sur le bien sis rue Vanderkindere, 295 à 1180 Bruxelles (le Projet) [...].

- La décision du fonctionnaire délégué [lire : de la commission de concertation] du 10 janvier 2024 octroyant une dérogation à l'article I.4 et à l'article I.6 du RRU [...] ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 30 juillet 2024, les sociétés à responsabilité limitée Pac Retail et Fine demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

La première partie adverse a déposé le dossier administratif.

La première partie adverse a déposé un mémoire en réponse, les parties requérantes ont déposé un mémoire en réplique à l'égard de la première partie adverse et ampliatif à l'égard de la seconde partie adverse.

M. Nicolas Litvine, alors 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 requérantes, la première partie adverse et les parties intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 mars 2026.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Aurélie Trigaux, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M. Valentin Vigneron, juriste, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Emily Harrop, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, 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 27 septembre 2022, la première partie intervenante dépose, en qualité de propriétaire, une demande de permis ayant pour objet la « régularisation de la transformation d'un rez-de-chaussée commercial » situé rue Vanderkindere, 295 à Uccle.

Le bien concerné se trouve en zone d'habitation avec liseré de noyau commercial.

La notice explicative jointe à la demande décrit la situation existante de fait comme suit :

« Le rez-de-chaussée de cet immeuble à appartements est occupé par un commerce unique. Il s'agit d'une boulangerie dont la partie vente se trouve à rue et l'atelier de production en partie centrale et arrière. Une cour intermédiaire permet l'éclairage et la ventilation naturelle des locaux.

Ce commerce de qualité est complété par son activité artisanale jouxtant le point de vente de manière à limiter les transports et déplacements de marchandises et garantir une fraîcheur optimale des produits de boulangerie.

[...] ».

Selon la même notice explicative, la demande comprend cinq objets :

- la régularisation de la modification de la vitrine et de l'incorporation de l'entrée cochère dans la surface commerciale ;
- la régularisation de l'incorporation de la partie logement du commerce dans la surface commerciale ;
- la régularisation de la construction de petites annexes afin de relier l'immeuble avant et le bâtiment arrière ;
- la couverture vitrée de la cour ;
- l'ajout d'une hotte à l'arrière de l'immeuble.

2. Le 7 novembre 2022, la première partie adverse adresse à la demanderesse de permis un avis de réception de dossier incomplet l'invitant à déposer des pièces complémentaires.

Selon cet avis, la demande de permis porte sur les objets suivants :

- la régularisation de la vitrine et de l'incorporation de l'entrée cochère dans la surface commerciale (entre 1961 et 1995) ;

- la régularisation de l'incorporation de la partie logement du commerce dans la surface commerciale ;
- la régularisation de la construction de petites annexes afin de relier l'immeuble avant et le bâtiment arrière (entre 1961 et 1996) ;
- un projet d'aménagement d'une boulangerie et de son atelier attenant, couverture de la cour arrière et ajout d'une hotte à l'arrière de l'immeuble.

3. Le 12 décembre 2022, la demanderesse de permis dépose des pièces complémentaires.

4. Le 11 janvier 2023, la première partie adverse adresse à la demanderesse de permis un accusé de réception de dossier complet.

Cet avis indique notamment que la demande est soumise à l'avis conforme du fonctionnaire délégué et que, pour les motifs suivants, elle est également soumise aux mesures particulières de publicité : application des prescriptions générales 0.6 et 0.12 du plan régional d'affectation du sol (PRAS), dérogations aux articles 4 et 6 du règlement régional d'urbanisme (RRU).

5. Une enquête publique est organisée du 16 au 30 janvier 2023 et suscite, selon le procès-verbal de clôture, quatre courriers « d'observations et/ou de réclamations », dont un courrier du conseil des parties requérantes, qui demandent à être entendues par la commission de concertation.

Il est notamment exposé dans ce courrier que les parties requérantes ont introduit un recours le 24 novembre 2022 contre le permis d'environnement de classe 2 délivré le 27 septembre 2022 par le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse à la seconde partie intervenante, pour le même bien.

6. En sa séance du 15 février 2023, la commission de concertation décide de ne pas se prononcer sur le dossier et recommande l'organisation d'une nouvelle enquête publique au motif que l'avis d'enquête initial n'a pas été publié sur le site internet de la commune.

7. Le 1^{er} mars 2023, le SIAMU donne un avis sur la demande.

8. Une nouvelle enquête publique est organisée du 6 au 20 mars 2023 et suscite, selon le procès-verbal de clôture, dix courriers « d'observations et/ou de réclamation », dont un nouveau courrier du conseil des parties requérantes, qui demandent à être entendues par la commission de concertation, et un courrier individuel des deuxième et troisième parties requérantes.

9. En sa séance du 5 avril 2023, la commission de concertation émet, à la majorité, un avis favorable conditionnel.

10. Par un courrier daté du 17 avril 2023, la première partie adverse annonce à la demanderesse de permis qu'elle transmet, le même jour, le dossier au fonctionnaire délégué en application de l'article 126 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT).

11. Par un courrier daté du 19 avril 2023, la demanderesse de permis informe la première partie adverse qu'elle a l'intention de modifier sa demande de permis conformément à l'article 126/1, § 2, du CoBAT.

12. Le 23 mai 2023, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur le projet initial.

13. Le 5 septembre 2023, une demande de permis modifiée est déposée auprès de la première partie adverse.

Selon la notice explicative jointe à la demande, le projet est modifié de manière à rassembler l'activité de préparation dans la partie avant de l'immeuble, sans dépasser la limite de la façade arrière tandis que les locaux arrière, situés dans la zone d'intérieur d'îlot, sont destinés au stockage du matériel, des matières premières, aux frigos et aux congélateurs. Selon la même notice explicative, le projet est également modifié pour répondre aux conditions de l'avis majoritaire favorable émis par la commission de concertation.

14. Le 27 septembre 2023, un accusé de réception de dossier incomplet est adressé à la demanderesse de permis.

15. Le 10 octobre 2023, la demanderesse de permis dépose des pièces complémentaires et un accusé de réception de dossier complet lui est délivré le 23 novembre 2023.

16. Une nouvelle enquête publique est organisée du 4 au 18 décembre 2023 et suscite, selon le procès-verbal de clôture, un courrier « d'observations et/ou de réclamation », rédigé par le conseil des parties requérantes.

17. Le 15 décembre 2023, le SIAMU donne un avis favorable conditionnel sur la demande de permis modifiée.

18. En sa séance du 10 janvier 2024, la commission de concertation émet un avis favorable unanime sur la demande, en présence d'un représentant du fonctionnaire délégué, octroyant les dérogations demandées aux articles 4 et 6 du RRU.

Il s'agit du second acte attaqué.

19. Le 16 janvier 2024, la première partie adverse délivre à la seconde partie intervenante un permis d'environnement de classe 2 pour l'exploitation d'un atelier de boulangerie-pâtisserie et de deux fours électriques dans les locaux visés par la demande de permis.

20. Le 13 février 2024, les parties requérantes introduisent un recours contre le permis d'environnement du 16 janvier précédent auprès du collège d'Environnement.

21. Le 12 mars 2024, la première partie adverse octroie le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit du premier acte attaqué.

22. Le 23 avril 2024, le collège d'Environnement déclare le recours introduit contre le permis d'environnement recevable et fondé, et refuse le permis, considérant notamment « que l'exploitation de la [seconde partie intervenante] au sein de l'immeuble en cause, telle que décrite dans sa demande de permis d'environnement ou dans sa note d'observations du 2 avril 2024, est contraire aux prescriptions du PRAS ».

23. Le 16 juillet 2024, la première partie adverse octroie à nouveau à la seconde partie intervenante un permis d'environnement de classe 2 pour l'exploitation d'un atelier de boulangerie et d'un four électrique dans les locaux visés par la demande de permis.

24. Le 14 août 2024, les parties requérantes introduisent un recours contre le permis d'environnement du 16 juillet précédent auprès du collège d'Environnement.

25. Le 4 octobre 2024, la seconde partie intervenante indique au collège d'Environnement qu'elle met un terme à toute activité productive sur le site concerné par le présent recours, à dater du 8 octobre suivant.

26. Le 9 octobre 2024, la seconde partie intervenante notifie à la première partie adverse la cessation totale de l'activité autorisée par le permis du 16 juillet précédent.

27. Le 14 octobre 2024, le collège d'Environnement déduit du courrier de la seconde partie intervenante que sa demande de permis d'environnement est devenue sans objet, et met à néant le permis du 16 juillet 2024.

IV. Interventions

Par une requête introduite le 30 juillet 2024, les SRL Pac Retail et Fine demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

La première requérante en intervention est propriétaire du bien visé par la demande de permis et bénéficiaire du permis d'urbanisme attaqué. En ces qualités, elle justifie d'un intérêt évident à intervenir. La seconde requérante en intervention déclare être locataire et occupante du rez-de-chaussée qu'elle exploite comme boulangerie. Elle justifie d'un intérêt suffisant à intervenir.

Les requêtes en intervention sont accueillies.

V. Désignation de la partie adverse

L'article 126, § 7, alinéa 1^{er}, du CoBAT, prévoit que, lorsque l'avis de la commission de concertation est unanimement favorable et émis en présence d'un représentant de l'administration en charge de l'urbanisme, la commission de concertation, dans son avis, accorde, le cas échéant, les dérogations visées au § 11.

L'article 126, § 10, alinéa 1^{er}, du CoBAT, prévoit que « [l]orsque celles-ci ne sont pas accordées par la commission de concertation, les dérogations visées au § 11 sont accordées par le fonctionnaire délégué ».

En l'espèce, ainsi que cela résulte de l'exposé des faits, après que la demanderesse de permis a modifié sa demande, la commission de concertation a donné, en présence d'un représentant du fonctionnaire délégué, un avis favorable unanime sur la demande, octroyant les dérogations demandées aux articles 4 et 6 du RRU.

La commission de concertation étant un organe non personnalisé de la commune, elle est valablement représentée par celle-ci dans la procédure.

Dès lors que les dérogations sont accordées par la commission de concertation et non par le fonctionnaire délégué, il s'ensuit que la Région de Bruxelles-Capitale doit être mise hors de cause.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un premier moyen, divisé en trois branches, de la violation de l'article 126 du CoBAT, des prescriptions 0.6, 0.12 et 2.5 du plan régional d'affectation du sol (« PRAS »), du bon aménagement des lieux, de l'erreur manifeste d'appréciation en fait et en droit et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elles constatent qu'il est considéré dans les actes attaqués que le projet est conforme au PRAS, alors que, selon elles, première branche, la prescription 0.6 du PRAS n'autorise pas que les activités productives puissent porter atteinte aux intérieurs d'îlot, deuxième branche, la prescription 0.12 n'autorise pas la suppression d'un logement pour créer une activité productive et, enfin, troisième branche, le projet ne répond pas aux conditions imposées par la prescription 2.5 pour les fonctions qui peuvent porter atteinte à l'intérieur d'îlot.

Elles résument leurs griefs comme il suit :

- « 17. Les décisions attaquées autorisent la création d'une activité productive en intérieur d'îlot, ce qui n'est pas conforme au PRAS auquel il ne peut être dérogé.
- 18. Cette activité est source de nuisances importantes qui ont été largement dénoncées lors des enquêtes publiques sans que cela n'ait été pris en considération par les parties adverses dans les décisions querellées.
- 19. Le projet litigieux implique en outre la suppression d'un logement en violation de la prescription 0.12 du PRAS ».

VI.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient en substance, en ce qui concerne la première branche, que, dans le projet modifié, tel qu'il a été autorisé, l'activité de préparation est rassemblée dans la partie avant de l'immeuble tandis que le stockage du matériel et des matières premières, les frigos, les congélateurs ainsi que les chariots sont situés en intérieur d'îlot, à l'arrière de l'immeuble. Elle ajoute qu'en réponse aux réclamations

sur ce point, les modifications apportées dans ce projet ont visé à lever le doute sur l'affectation de la partie arrière du commerce en sortant les espaces de préparation de l'intérieur de l'îlot pour les rassembler dans la zone de bâtisse principale et indique que « [d]ès à présent, l'arrière de l'immeuble est consacré au stockage et à la conservation des pains et des pâtisseries ». Selon elle, les activités de stockage ne sont pas réservées exclusivement à l'atelier de boulangerie et l'installation des frigos et des congélateurs vise à garantir la conservation des produits finis destinés à la vente. Elle affirme que ces moyens techniques sont uniquement consacrés à la conservation des tartes et des pâtisseries pour les vendre ensuite. Elle admet qu'il existe un local de stockage servant à entreposer les matières premières, mais considère que sa superficie est très restreinte par rapport aux autres locaux de stockage destinés à la vente des produits finis, et juge que « ce petit espace ne constitue pas, à lui seul, la partie intégrante de l'atelier de boulangerie ». S'appuyant sur les classifications NACE-BEL (fabrication et commerce de détail), elle qualifie le stockage des matières premières et du matériel d'activité auxiliaire. Elle estime que les principaux espaces sont dédiés aux produits finis destinés à la vente et considère qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative quant à l'usage précis des lieux. Selon elle, considérer les activités de stockage comme exclusivement liées aux activités de production constituerait une erreur manifeste d'appréciation. Enfin, elle indique que la cheminée existante, en place depuis 1996, n'entraîne pas de nuisances supplémentaires et que les aménagements projetés améliorent la situation existante. Elle précise que le permis est en outre assorti d'une condition visant à limiter les troubles de voisinage, à savoir un accord entre copropriétaires concernant l'utilisation de la hotte et de la cheminée.

En ce qui concerne la troisième branche, elle se réfère à une décision du Conseil d'État dont il résulte selon elle qu'un permis peut être délivré pour des actes et travaux portant atteinte aux intérieurs d'îlots, à condition, notamment, que les actes et travaux en cause soient relatifs aux commerces en liseré de noyau commercial. Elle renvoie également aux deux avis de la commission de concertation et à celui du fonctionnaire délégué, qui ont analysé le projet sous cet angle. Elle considère en outre que l'impact à l'intérieur de l'îlot est très limité, se référant à cet égard à la motivation de l'avis de la commission de concertation du 10 janvier 2024. Elle réitère par ailleurs l'argumentation déjà développée en regard des deux premières branches quant à l'affectation des espaces en intérieur d'îlot et en déduit que le projet est conforme à la prescription 2.5 du PRAS.

VI.1.3. La requête en intervention

Les parties intervenantes se réfèrent à l'argumentation de la partie adverse.

VI.1.4. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne la première branche, les parties requérantes relèvent que la partie adverse ne conteste pas la qualification de l'atelier de boulangerie comme activité productive au sens du PRAS et admet, au moins partiellement, que certains espaces de stockage, notamment ceux destinés aux matières premières, y sont liés. Elles en déduisent que ces espaces, en tant qu'accessoires, doivent être rattachés à l'activité productive, confirmant ainsi, selon elles, l'implantation litigieuse d'une telle activité en intérieur d'îlot. Elles contestent en outre que les autres locaux de stockage soient accessoires à l'activité commerciale et non à l'activité productive. Elles estiment que cette qualification ne ressort ni du dossier ni des actes attaqués et soulignent que l'atelier alimente également d'autres commerces, de sorte que les espaces réfrigérés sont liés à l'activité artisanale plutôt qu'à la vente sur site. Elles ajoutent que leur superficie est disproportionnée au regard de la taille du commerce en façade. Par ailleurs, elles contestent l'affirmation selon laquelle les cheminées en intérieur d'îlot existeraient depuis 1996, faisant valoir que le projet prévoit l'ajout d'une hotte et de nouveaux conduits destinés à l'activité productive. Elles soutiennent également que l'utilisation projetée de ces installations générera des nuisances supplémentaires, contrairement à ce qui est avancé, et relèvent que la condition d'accord entre copropriétaires imposée par le permis confirme l'existence d'un impact potentiel. Enfin, elles observent que l'implantation de ces dispositifs en intérieur d'îlot n'est pas contestée.

En ce qui concerne la troisième branche, elles renvoient à leurs développements antérieurs pour soutenir que le projet vise clairement l'implantation d'une activité productive portant atteinte à l'intérieur d'îlot, en violation de la prescription B.2.5, 1° du PRAS. Elles relèvent par ailleurs que la première partie adverse ne conteste pas que les cheminées d'évacuation situées en intérieur d'îlot sont affectées à cette activité productive, malgré l'évocation d'un usage partagé avec les habitants. Elles insistent sur le fait que la demande prévoit l'ajout d'une hotte en façade arrière et en déduisent que l'acte attaqué autorise l'utilisation de cette nouvelle évacuation par une activité productive, ce qui constitue, selon elles, une violation manifeste de la prescription précitée.

VI.2. Appréciation sur les première et troisième branches

La prescription générale 0.6 du plan régional d'affectation du sol (PRAS) dispose comme il suit :

« Dans toutes les zones, les actes et travaux améliorent, en priorité, les qualités végétales, ensuite, minérales, esthétiques et paysagères des intérieurs d'îlots et y favorisent le maintien ou la création des surfaces de pleine terre.

Les actes et travaux qui portent atteinte aux intérieurs d'îlots sont soumis aux mesures particulières de publicité ».

En vertu de la prescription générale 0.1. du PRAS, la prescription générale 0.6 s'applique cumulativement, dans toutes les zones, aux prescriptions particulières édictées pour chaque zone.

Selon le glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques du PRAS, un intérieur d'îlot est un « espace au-delà de la profondeur de construction définie par plan particulier d'affectation du sol ou, à défaut, par règlement régional ou communal d'urbanisme ».

Selon les considérations relatives à la prescription générale 0.6 figurant parmi les considérations d'ordre général et liminaires de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 « adoptant le Plan régional d'affectation du sol », la protection des intérieurs d'îlot a « un impact important sur la qualité résidentielle de la ville ».

En vertu de l'alinéa 2 de cette prescription générale, les actes et travaux projetés en intérieur d'îlot et qui y portent atteinte, même de manière minime, entrent dans son champ d'application.

En sa prescription littérale 2.5, le même PRAS prévoit notamment ce qui suit :

« 2.5. Conditions générales pour toutes les affectations visées aux prescriptions 2.1 à 2.4[, soit les zones d'habitation] :

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 ;

[...] ».

En l'espèce, le bien ne se trouvant pas dans le champ d'application d'un plan particulier d'affectation du sol, il y a lieu de se référer au règlement régional d'urbanisme, lequel, en son article 4, interdit aux constructions :

- de dépasser une profondeur égale aux trois quarts de la profondeur du terrain mesurée, hors zone de recul, dans l'axe médian du terrain ;
- de dépasser de plus de trois mètres en profondeur le profil mitoyen de la construction voisine la moins profonde, à moins qu'un retrait latéral de trois mètres au moins soit respecté.

Les actes et travaux autorisés s'étendent jusqu'à la limite arrière de la parcelle concernée et dépassent en profondeur de plus de trois mètres le profil mitoyen gauche. Ils portent atteinte à l'intérieur d'îlot.

Il convient par ailleurs de tenir compte des définitions suivantes figurant au glossaire du PRAS :

- commerce : « Ensemble des locaux accessibles au public dans lesquels lui sont fournis des services ou dans lesquels lui sont vendus des biens meubles, y compris les bureaux accessoires et locaux annexes » ;
- activités artisanales : « Activités de production où la création, la transformation ou l'entretien de biens meubles s'exerce principalement de manière manuelle et pouvant s'accompagner d'une vente directe au public » ;
- activités productives : « Activités artisanales, activités de haute technologie, activités industrielles, activités de production de services matériels et de biens immatériels. Sont assimilés aux activités productives, les travaux de gestion ou d'administration, l'entreposage et les commerces qui en sont l'accessoire ».

En l'espèce, le rez-de-chaussée de l'immeuble héberge un commerce (boulangerie-pâtisserie) et un atelier de préparation de boulangerie-pâtisserie. La production de cet atelier n'est pas uniquement destinée à approvisionner le commerce situé dans le même immeuble, mais vise à approvisionner différents commerces. Cet élément a été relevé à plusieurs reprises au cours de l'instruction de la demande, sans être contredit par la demanderesse de permis et la partie adverse. Un tel atelier ne peut être considéré comme un simple local annexe du commerce de détail situé dans le même immeuble et son affectation doit être qualifiée d'activité productive.

Les espaces de stockage et de conservation que le permis d'urbanisme attaqué autorise en intérieur d'îlot sont à tout le moins partiellement destinés à cette

activité productive et doivent dès lors, dans cette mesure, recevoir la qualification d'entreposage assimilé aux activités productives.

L'acte attaqué autorise donc qu'il soit porté atteinte à un intérieur d'îlot par des actes ou travaux relatifs à une activité productive. Or la prescription 2.5 du PRAS interdit toute atteinte aux intérieurs d'îlot par des actes ou travaux autres que ceux relatifs au logement, aux équipements d'intérêt collectif ou de service public ainsi qu'aux commerces en liseré de noyau commercial.

Dans cette mesure, le premier moyen est fondé en ses première et troisième branches.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 188 et 126, § 11, du CoBAT, de l'article 4 du Titre I^{er} du règlement régional d'urbanisme (RRU), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de droit administratif et notamment de l'erreur de fait et de droit, du devoir de minutie ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation. Elles reprochent à « l'acte attaqué » d'autoriser une dérogation à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU pour des motifs de confort alors que l'octroi de la dérogation doit répondre au bon aménagement des lieux et être adéquatement motivée.

Elles résument leur grief comme il suit :

« 39. Les décisions attaquées autorisent une dérogation à l'article I.4 du RRU pour des motifs de confort et non pour des motifs liés au bon aménagement des lieux ».

VII.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse se réfère à l'article 126, § 11, du CoBAT ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, en particulier en matière d'octroi de dérogations. Elle rappelle à cet égard les motifs du second acte attaqué concernant la dérogation sollicitée à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU. Elle soutient que si, dans le cadre d'un permis de régularisation, la motivation doit être particulièrement scrupuleuse afin de permettre

de vérifier que l'autorisation n'est pas délivrée sous le poids du fait accompli, ce principe implique toutefois uniquement que la réalisation préalable des travaux ne peut, à elle seule, justifier l'octroi du permis.

Elle considère qu'en l'espèce, la décision est motivée par une analyse de la compatibilité du projet avec son environnement immédiat, tenant compte notamment du voisinage et de l'absence d'impact sur les intérieurs d'îlots. Elle relève également que la parcelle est déjà fortement minéralisée depuis 1961 et que la cour, entièrement dallée, présente un potentiel écologique limité. Si elle reconnaît que la couverture litigieuse supprime la zone de cours et jardins et a été réalisée en infraction, elle estime que celle-ci est nécessaire pour atténuer certaines nuisances, appréciation confirmée par les avis antérieurs de la commission de concertation. Selon elle, l'autorité compétente a ainsi procédé à une mise en balance adéquate des avantages et inconvénients du projet. Enfin, bien que la couverture engendre des effets négatifs, notamment en termes d'humidité, elle met en avant les mesures compensatoires prévues, en particulier l'aménagement d'une toiture végétalisée conforme aux attentes de la commission de concertation, qui vise à améliorer la gestion des eaux pluviales, à renforcer la biodiversité et, de manière générale, à atténuer l'impact de la construction existante.

VII.1.3. La requête en intervention

Les parties intervenantes se réfèrent à l'argumentation de la partie adverse.

VII.1.4. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes rappellent la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle les nouveaux éléments avancés dans les écrits de procédure ne peuvent pallier un éventuel défaut de motivation de l'acte attaqué et en déduisent que les éléments relatifs notamment à la mise en place d'une toiture verte en vue de contrebalancer l'impact de la couverture de la cour ne peuvent être pris en compte, puisqu'ils ne ressortent pas de l'acte attaqué. Elles ajoutent qu'en tout état de cause, ces éléments fournis dans le mémoire en réponse ne remettent pas en cause leur thèse selon laquelle « cette dérogation a été accordée dans le seul but de permettre l'installation d'une activité productive en intérieur d'îlot, soit une implantation illégale au regard du PRAS qui ne peut donc relever du bon aménagement des lieux ». Selon elles, la partie adverse confirme encore davantage « l'absence totale de poursuite du bon aménagement des lieux dans l'octroi de cette dérogation », en reconnaissant que « cette couverture au-dessus de la cour apporte, malheureusement, des conséquences désastreuses en termes d'humidité dans l'immeuble », et est ainsi de nature à

« accentuer l'impact de l'intérieur de l'îlot ». Elles en déduisent que cette dérogation a bien été accordée non pas pour assurer le respect du principe de bon aménagement des lieux – puisque cette couverture a des effets désastreux pour l'intérieur d'îlot – mais uniquement pour les besoins de la cause, en vue de régulariser l'implantation illégale d'une activité productive qui porte elle-même une atteinte à cet intérieur d'îlot.

VII.2. Appréciation

L'article 4 du règlement régional d'urbanisme prévoit notamment ce qui suit :

« Art. 4. § 1^{er}. Au niveau du rez-de-chaussée et des étages, la profondeur maximale hors-sol de la construction réunit les conditions suivantes :

- 1° ne pas dépasser une profondeur égale aux trois quarts de la profondeur du terrain mesurée, hors zone de recul, dans l'axe médian du terrain ;
- 2° a) lorsque les deux terrains voisins sont bâtis, la construction :
 - ne dépasse pas la profondeur du profil mitoyen de la construction voisine la plus profonde ;
 - ne dépasse pas de plus de 3 mètres en profondeur le profil mitoyen de la construction voisine la moins profonde.

Une profondeur supérieure à 3 mètres peut être autorisée dans la mesure où un retrait latéral de 3 mètres au moins est respecté.
Les mesures sont prises perpendiculairement à l'élément de référence.
[...] ».

L'article 126, § 11, du CoBAT, tel qu'applicable à la demande de permis litigieuse, prévoit notamment ce qui suit :

« En application des §§ 7 et 10, il peut être dérogé, moyennant motivation expresse :

[...]

2° aux prescriptions des règlements d'urbanisme, des règlements sur les bâtisses ou des règlements concernant les zones de recul pour autant, lorsque la dérogation porte sur le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions, que la demande de permis ait été soumise préalablement aux mesures particulières de publicité visées à l'article 188/7.

[...] ».

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 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.

Par ailleurs, lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis de régularisation, l'autorité doit veiller à ce que son appréciation ne soit pas infléchie par le poids du fait accompli. La motivation de sa décision doit être particulièrement scrupuleuse, afin de permettre de vérifier que cette condition est remplie. Toutefois, la condition d'abstraction du poids du fait accompli signifie uniquement que la circonstance que les actes ou travaux ont déjà été réalisés ne peut constituer, en soi, un argument pour justifier la décision d'octroi d'un permis de régularisation et que la motivation formelle de cette décision doit permettre de s'assurer que tel n'a pas été le cas. De même, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli.

En l'espèce, le moyen critique la motivation formelle de la dérogation à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU et non de la dérogation à l'article 6 du titre I^{er} du RRU.

Le second acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant qu'au regard des différents motifs de mesures particulières de publicité, le projet suscite les observations suivantes :

- o En ce qui concerne le motif d'enquête relatif à l'application de la prescription générale 0 6 du PRAS (actes et travaux portant atteinte aux intérieurs d'ilots)
 - o Le projet s'inscrit dans la continuité du développement des activités mixtes le long de ce liseré de noyau commercial.
 - o Les interventions bâties sont ponctuelles et tendent à limiter les nuisances liées à l'activité commerciale, notamment en couvrant un passage extérieur servant de connexion entre le commerce et l'atelier ;
 - o Le projet prévoit des aménagements paysagers et pérennes pour l'ensemble des toitures du commerce afin d'en améliorer l'intégration ;
 - o Les surfaces dédiées à l'activité productive liée au commerce, au sens du glossaire du PRAS sont limitées à l'avant de la parcelle et ne dépassent pas les $\frac{3}{4}$ de sa profondeur ;
 - o De nombreuses réclamations ont trait à des éléments du ressort du Droit Civil ;

[...]

- o En ce qui concerne le motif d'enquête, relatif à l'application de l'article 126§11 du CoBAT :
 - o dérogation à l'art.4 du titre I du RRU (profondeur de la construction) :
 - la couverture de la cour intervient en-dehors de la zone de bâtisse prescrite par le RRU, ce qui a engendré l'application de la prescription générale 0.6 du PRAS (voir glossaire) ;
 - l'intervention est ponctuelle ne nécessitant pas de rehausses, et couvre un espace minéralisé et peu propice au développement d'un espace extérieur qualitatif et permettant la régénération de la flore ;
 - o dérogation à l'art.6 du titre I du RRU (toiture - éléments techniques) :
 - cette intervention est également ponctuelle, est inhérente au bon fonctionnement du commerce, et s'inscrit dans les objectifs de revitalisation du liseré de noyau commercial ».

La dérogation à l'article 4 du titre I^{er} du RRU est ainsi justifiée, dans le second acte attaqué, d'une part, en renvoyant à l'application de la prescription 0.6 du PRAS, les actes et travaux envisagés en dérogation à l'article 4 précité s'identifiant en l'espèce à ceux réalisés en intérieur d'îlot et, d'autre part, en indiquant que ces actes et travaux sont ponctuels, sans rehausse, et couvrent un espace « minéralisé et peu propice au développement d'un espace extérieur qualitatif et permettant la régénération de la flore ».

Les considérations développées au regard de la prescription 0.6 du PRAS sont notamment que le projet à régulariser porte sur des actes et travaux ponctuels qui « tendent à limiter les nuisances liées à l'activité commerciale, notamment en couvrant un passage extérieur servant de connexion entre le commerce et l'atelier ». De la sorte, l'autorité présente notamment comme un avantage la couverture du passage extérieur entre le commerce et l'atelier, celle-ci étant de nature à limiter les nuisances, alors que la fonction d'atelier – si elle est présente de fait – n'est pas régulière en droit, que ce soit au regard de la police de l'urbanisme ou de celle de l'environnement, ainsi qu'il ressort de l'examen du premier moyen. L'autorité se prononce dès lors sur les interventions en intérieur d'îlot – déroatoires à l'article 4 du Titre I^{er} du RRU – au motif qu'elles permettraient de réduire les nuisances résultant d'aménagements qui sont irréguliers. Il en découle que l'appréciation de l'autorité est viciée, outre qu'elle est infléchie par le poids du fait accompli.

Il en résulte que le second moyen est fondé.

VIII. Deuxième branche du premier moyen et troisième moyen

La deuxième branche du premier moyen et le troisième moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

IX. Indemnité de procédure et dépens

Dans leurs écrits de procédure, les parties requérantes sollicitent que « les dépens [soient mis] à charge des parties adverses ».

À défaut de réclamer expressément une indemnité de procédure, aucune indemnité de procédure ne peut être accordée aux parties requérantes.

Les autres dépens doivent être mis à la charge de la première partie adverse.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La Région de Bruxelles-Capitale est mise hors de cause.

Article 2.

La requête en intervention introduite par les sociétés à responsabilité limitée Pac Retail et Fine est accueillie.

Article 3.

La décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle du 12 mars 2024 de délivrer un permis d'urbanisme portant sur “la régularisation de la vitrine et de l'incorporation de l'entrée cochère dans la surface commerciale (entre 1961 et 1995), la régularisation de l'incorporation de la partie logement du commerce dans la surface commerciale, la régularisation de la construction de petites annexes afin de relier l'immeuble avant et le bâtiment arrière (entre 1961 et 1996); l'aménagement d'une boulangerie et son atelier attenant, la couverture de la cour arrière et ajout d'une hotte à l'arrière de l'immeuble”, telle que cette demande a été modifiée pour “déplacer l'atelier à l'arrière du magasin et la zone de stockage à l'arrière de la parcelle”, sur le bien sis rue Vanderkindere, 295 à 1180 Bruxelles et la décision de la commission de concertation du 10 janvier 2024 octroyant des dérogations au règlement régional d'urbanisme, sont annulées.

Article 4.

La commune d'Uccle supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1.000 euros et la contribution de 24 euros.

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 14 septembre 2026, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly