

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 101.557 du 6 décembre 2001

A. 86.596/XIII-1331

En cause : **la Société anonyme ROSSEL OUTDOOR,**
ayant élu domicile chez
Mes Philippe VANDERHASSELT et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 septembre 1999 par la S.A. ROSSEL OUTDOOR qui demande l'annulation de l'article 21, 2°, alinéas 2 et 3, du Titre VI "Publicités et enseignes" de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1999 arrêtant les Titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 22 octobre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 novembre 2001;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. VANDERHASSELT, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Chr. LEPINOIS, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. Le 20 mai 1998, la section de législation du Conseil d'Etat est saisie d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "adoptant les titres I à V du règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale".

Dans son avis n° L. 27.491/4, donné le 3 juin 1998, la section de législation du Conseil d'Etat a estimé que le texte n'était pas en état de lui être soumis, les formalités préalables n'ayant pas toutes été accomplies. Elle a néanmoins jugé utile de formuler quelques observations de fond de nature à conduire le Gouvernement à revoir substantiellement l'arrêté en projet.

2. Le 6 avril 1999, la section de législation du Conseil d'Etat est saisie d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "arrêtant les titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale".

Dans son avis n° L. 29.106/4 du 8 avril 1999, le Conseil d'Etat a considéré la demande d'avis irrecevable, l'urgence n'étant pas justifiée.

3. Le 13 avril 1999, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sollicite une nouvelle demande d'avis sur ce même projet, dans un délai ne dépassant pas un mois.

Dans son avis n° L. 29.134/4, donné le 26 mai 1999, la section de législation a estimé que le projet n'était pas en état d'être examiné par elle.

Elle a estimé en effet que les avis des conseils communaux d'Auderghem, de Watermael-Boitsfort et de Schaerbeek et l'avis de la Commission régionale de développement du 22 février 1999, tous émis dans les délais légaux, auraient dû être pris en considération par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et qu'en outre, il appartenait à celui-ci d'apprécier les suggestions faites par les conseils communaux et autres instances consultées sur le règlement régional d'urbanisme et "au terme de cette appréciation, de procéder comme suit :

- 1° ou bien il ne se rallie pas aux suggestions faites et il en donne les motifs;
- 2° ou bien il se rallie auxdites suggestions et il organise une nouvelle enquête publique".

4. Le 3 juin 1999, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale arrête les Titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sans que le projet ne soit représenté à la section de législation du Conseil d'Etat.

Le préambule de l'arrêté du 3 juin 1999 vise, notamment, les avis des conseils communaux d'Auderghem, de Watermael-Boitsfort et de Schaerbeek, qui ont été émis dans le délai légal visé à l'article 165, § 2 et § 4, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, l'avis de la Commission régionale de développement du 22 février 1999 ainsi que l'avis du Conseil d'Etat donné le 26 mai 1999;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de la violation des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité, et de l'excès de pouvoir, en ce que l'arrêté attaqué a "apparemment" été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur la base de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relatif à la demande d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, que, saisie d'une demande d'avis dans un délai n'excédant pas trois jours, la

section de législation a dû limiter son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités préalables, sans toutefois procéder à l'examen au fond d'une réglementation qui se distingue par son caractère exceptionnel, tant quantitativement que par l'importance des nouvelles règles, et que la motivation de l'urgence est faite par une formulation stéréotypée, alors que les projets de règlements et d'arrêtés doivent, hors les cas d'urgence spécialement motivés, être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat; que, selon elle, la consultation de celle-ci sur une disposition réglementaire constitue une formalité substantielle dont l'omission entraîne l'illégalité de cette disposition;

Considérant que la partie adverse répond que, contrairement à ce que prétend la requérante, l'avis du Conseil d'Etat sur les Titres I à VII de l'arrêté en cause a été donné le 26 mai 1999 en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, soit dans un délai d'un mois; qu'elle précise qu'en réalité, l'avis de la section de législation avait été demandé une première fois sur la base de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et que ce dernier a considéré que l'urgence invoquée n'était pas justifiée; qu'elle rappelle d'une part que, dans son avis, se fondant sur la distinction entre l'émission d'un avis et sa transmission, le Conseil d'Etat a considéré que les avis émis par les conseils communaux pouvaient être transmis dans un délai raisonnable et ce, sans contrarier l'effet utile du délai de rigueur visé à l'article 165 de l'ordonnance du 29 août 1991, et que, les avis des conseils communaux d'Auderghem, de Watermael-Boitsfort et de Schaerbeek ayant été donnés dans le délai légal et transmis dans un délai raisonnable, le Gouvernement régional devait prendre en considération ces avis plutôt que de les réputer favorables; que la partie adverse souligne qu'elle a dès lors tenu compte de ces avis lors de l'adoption de l'arrêté attaqué, le 3 juin 1999; qu'elle souligne d'autre part le fait que, se fondant sur la même distinction, le Conseil d'Etat a considéré que l'avis de la Commission régionale de développement, rendu dans le délai prévu par l'ordonnance du 29 août 1991, pouvait également être communiqué au Gouvernement dans un délai raisonnable, mais que le dossier complet n'avait pas été transmis à la Commission précitée puisque les avis des conseils communaux d'Auderghem, de Watermael-Boitsfort et de Schaerbeek n'en faisaient pas partie; qu'elle soutient qu'il ressort, notamment de l'avis de la Commission régionale de développement, que les avis "tardifs" des conseils communaux précités ont bien été transmis à cette dernière, laquelle les a pris en considération pour rendre son propre avis; qu'elle affirme qu'elle a tenu compte de l'avis de la Commission régionale de développement dans la motivation de son arrêté du 3 juin 1999; qu'elle allègue enfin que le Conseil d'Etat a constaté qu'"il ressort du préambule de l'arrêté en projet que le

Gouvernement n'entend pas donner suite à diverses suggestions faites par des conseils communaux et autres instances consultées sur le règlement régional d'urbanisme à l'examen (...) " et a estimé qu'il appartient au Gouvernement "d'apprécier le contenu desdites suggestions et, au terme de cette appréciation, de procéder comme suit :

- 1° ou bien il ne se rallie pas aux suggestions faites et il en donne les motifs;
- 2° ou bien il se rallie auxdites suggestions et il organise une nouvelle enquête publique";

que la partie adverse soutient encore que la première proposition du Conseil d'Etat a été suivie par la partie adverse et l'arrêté adopté le 2 avril 1999 a été modifié en conséquence dans la mesure où le Gouvernement régional a, dans son arrêté du 3 juin 1999, exposé les raisons pour lesquelles les suggestions précitées n'ont pas été suivies; qu'elle déduit de ce qui précède que, d'une part, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat a été donné dans un délai permettant d'examiner le projet avec toute l'attention nécessaire et que, d'autre part, les remarques formulées dans cet avis ont été rencontrées par le Gouvernement régional dans son arrêté du 3 juin 1999;

Considérant que le Conseil d'Etat tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution; qu'en tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'Etat participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'Etat de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et, par là, la sécurité juridique; qu'il s'agit d'une formalité substantielle; que sa violation est constitutive d'un moyen d'ordre public;

Considérant que l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose comme suit :

- " Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des Gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires (...);

Considérant que la question qui se pose en l'espèce est de savoir si un "avis" de la section de législation du Conseil d'Etat selon lequel un projet d'arrêté n'est pas en état d'être examiné, peut être considéré comme un avis motivé au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que l'avis de la section de législation porte sur l'accomplissement des formalités prescrites, sur la légalité et la forme du projet; qu'il contient d'éventuelles observations de légistique;

Considérant que l'avis donné le 26 mai 1999, cité au préambule de l'arrêté attaqué, expose en quoi la partie adverse n'a pas respecté les formalités préalables qui s'imposaient à elle; qu'il conclut dans les termes suivants :

" Il résulte des observations formulées ci-dessus que le projet d'arrêté n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat";

Considérant qu'une telle conclusion signifie seulement mais nécessairement que l'autorité administrative doit d'abord accomplir et apprécier correctement toutes les formalités préalables, selon les indications éventuellement données par le Conseil d'Etat, section de législation, et ensuite demander à nouveau l'avis motivé de cette section qui, alors seulement, pourra examiner le projet d'arrêté sous tous les aspects, notamment de légalité, mentionnés ci-dessus et ainsi donner l'avis motivé prévu par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant qu'il est constant que le projet devenu l'arrêté du 3 juin 1999 n'a pas été soumis à nouveau à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, après complet accomplissement des formalités préalables, ni que l'arrêté précité n'invoque l'urgence en lui donnant une justification spéciale; que, dès lors, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

A l'article 21, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1999 arrêtant les Titres I à VII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, les alinéas 2 et 3 sont annulés.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que les dispositions annulées.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le six décembre deux mille un par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.