

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 160.397 du 22 juin 2006

A.97.182/XIII-1944

En cause :

la Ville de Bruxelles,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement

ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme
MONTRES ROLEX BENELUX,
actuellement dénommée **ROLEX BENELUX,**

ayant élu domicile chez
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 novembre 2000 par la ville de Bruxelles qui demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré à la société anonyme MONTRES ROLEX BENELUX par décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en date du 31 août 2000 autorisant, sur recours, le placement de deux dispositifs publicitaires sur les façades de l'hôtel "Hilton", sis à Bruxelles, boulevard de Waterloo, 38;

Vu la requête introduite le 26 février 2001 par laquelle la société anonyme MONTRES ROLEX BENELUX demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 6 mars 2001 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 12 janvier 2006 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 12 mai 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 juin 2006;

Vu la lettre du 22 mai 2006 du conseil de l'intervenante, faisant part de la décision de celle-ci de se désister de son intervention;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me Chr. LEPINOIS, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. Le 12 juin 1998, l'intervenante a introduit, auprès de l'administration communale de Bruxelles, une demande de permis d'urbanisme pour le placement de deux dispositifs publicitaires "simple face" sur les deux façades latérales de l'hôtel "Hilton" situé au numéro 38 du boulevard de Waterloo. Les enseignes devraient se situer au sommet de l'immeuble, sur les deux façades latérales, à la même hauteur que les actuelles inscriptions "Hilton". Les caractères auraient la même taille.

2. Le 20 octobre suivant, la commission de concertation a émis un avis défavorable unanime compte tenu de l'impact visuel des installations, jugé excessif, et du défaut de conformité au règlement régional d'urbanisme.

3. Le 21 janvier 1999, le fonctionnaire délégué s'est opposé à la demande aux motifs suivants :

" Considérant que la demande se situe en zone d'habitation (au) plan de secteur et en zone d'habitation avec intérieur d'îlot à maintenir, périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique ou d'embellissement, noyau commercial et espace structurant (lire : au plan régional d'affectation du sol);

 Considérant l'avis défavorable unanime émis par la commission de concertation;

 Considérant l'impact visuel de cette installation qui dépasse la notion d'enseigne (et) nuit aux qualités urbanistiques du site;

 Considérant le risque du précédent".

4. En conséquence, le collège des bourgmestre et échevins a refusé le permis par délibération du 25 février 1999. Outre les motifs des avis précités, l'autorité communale retient le défaut de conformité à l'article 7 du règlement communal d'urbanisme sur les dispositifs de publicité.

5. Le 24 mars 1999, l'intervenante a formé un recours en réformation devant le collège d'urbanisme. Le 1^{er} février 2000, cette instance ne s'étant toujours pas prononcée, l'intervenante a porté l'affaire devant le Gouvernement régional.

6. Celui-ci a statué le 31 août 2000. Cette décision constitue l'acte attaqué. Elle est motivée comme suit :

" (...)

 Considérant que le requérant fonde sa défense sur cinq arguments à savoir que :

- a. les prescriptions du périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique ou d'embellissement n'interdiraient pas l'apposition de dispositifs de publicité dès lors que les installations en projet s'intègrent parfaitement à leur environnement;
- b. l'article 1^{er} du règlement communal d'urbanisme exclut de son champ d'application les «enseignes» contrairement à la notion de «dispositif» or il s'agirait bien d'enseigne in specie. Par ailleurs, il faudrait encore constater que les dispositifs litigieux ne seraient pas apposés en façade - art 7 du règlement communal d'urbanisme - mais sur les pignons de l'hôtel; ces pignons ne seraient pas ceux visés par ledit règlement - art 8 combiné à l'art 2, 11^o - soit un pignon contigu d'un terrain à bâtir;
- c. l'art 2 du titre VI du règlement régional d'urbanisme définissant les notions de «dispositif de publicité», «enseigne» et «publicité associée à l'enseigne», il y aurait lieu de considérer que, dans le cas d'espèce, la requérante disposant d'un point de vente au sein même de l'Hôtel Hilton, les dispositifs seraient relatifs à une des activités qui s'exerce au sein même de l'immeuble et répondraient donc à la seule notion d'enseigne (non soumise à la notion de publicité). Selon le requérant, l'importance de l'activité exercée par la requérante au sein de l'immeuble serait sans incidence sur la nature des dispositifs.
- d. la circulaire ministérielle du 01.10.1997 ne serait pas applicable en raison de son illégalité;
- e. il n'y aurait pas de contradiction avec les principes de bon aménagement des lieux; les dispositifs utilisés par la demande étant en parfaite harmonie avec l'ensemble de la construction.

Considérant que le règlement communal d'urbanisme relatif notamment à l'affichage et la publicité est applicable dans le cas d'espèce; qu'il s'agit plus particulièrement d'avoir égard à la «ratio legis» de ce règlement; qu'en effet, ce dernier consiste à veiller à la visibilité et à la beauté de la voirie, des espaces verts et publics, de leurs accès et abords ainsi que de mettre en valeur le patrimoine architectural et urbanistique;

Considérant d'une part que les dispositifs en question sont apposés en façades et non sur les pignons de l'hôtel comme le requérant tente de le faire accroire; qu'il suffit pour s'en convaincre de se reporter à la définition de ces deux termes libellée à l'article 3 du règlement :

« 10^o : Façade : partie verticale d'un bâtiment et comportant au moins une baie, à l'exclusion des pignons.

11^o : Pignon : mur latéral d'un bâtiment ou d'une construction, jusqu'au toit ou jusqu'à la terrasse qui en tient lieu, ne comprenant ni saillie, ni corniche, ni avant-toit ou tablette de couverture ni plus de deux ouvertures (porte, fenêtre, lucarne ou autres) d'une superficie globale supérieure à trois mètres carrés»;

Considérant qu'il ressort de ces définitions, du reste confirmées par les définitions contenues dans le titre VI du règlement régional d'urbanisme (RRU), que ce qui différencie la façade d'un pignon est la présence d'ouvertures dans les façades (baie, porte, fenêtre, lucarne ou autres); qu'en l'espèce, toutes les faces de l'immeuble comportent des fenêtres en sorte qu'il s'agit d'un immeuble «quatre façades» sans pignon;

Considérant que l'argumentation de la requérante est à cet égard non fondée;

Considérant d'autre part qu'il y a lieu d'avoir égard à l'article 1^{er} déterminant le champ d'application dudit règlement et d'analyser si les dispositifs relatifs à la présente demande d'urbanisme tombent sous son champ d'application;

Considérant que l'article 2 définit les notions de dispositifs de publicité et d'enseigne comme suit :

- Dispositif de publicité : «dispositif de publicité qui, à l'exception de l'enseigne, est établi dans le but de recevoir de la publicité, soit une inscription, forme ou image destinée à informer le public ou à attirer son attention» (Article 2, 2°);
- Enseigne : «l'inscription, même sur papier, apposée dans un lieu donné pour faire connaître au public le commerce, l'industrie qui s'exploite au dit lieu, la profession qui s'y exerce et généralement les opérations qui s'y effectuent» (Article 2, 1°);

Considérant que l'inscription visée soit «ROLEX» ne répond pas à la définition de l'enseigne telle qu'elle nous est donnée à analyser en vertu de l'article 2; qu'en effet, cette inscription est apposée dans un lieu donné - façades d'un hôtel - non pour faire connaître au public le commerce, l'industrie qui s'exploite, soit un magasin de bijoux vendant, entre autres des montres ROLEX;

Considérant qu'il y a lieu de considérer que l'interprétation qui en a été donnée par le requérant est exagérée et ne répond pas à la ratio legis des textes; qu'en effet, une enseigne est destinée à faire connaître au public le commerce qui s'exploite dans l'immeuble; que cela suppose un minimum de proximité avec ledit commerce;

Considérant qu'il s'avère en l'espèce que le dispositif, apposé sur le couronnement supérieur de la façade et qui n'est visible que de très loin, ne véhicule pas un message de présence d'un commerce de bijoux et montres;

Considérant que contrairement à ce qu'invoque la requérante, le dispositif dont question ne peut s'apparenter à une enseigne au regard du RRU, lequel ne s'applique toutefois pas à la présente demande qui a été introduite avant l'entrée en vigueur de celui-ci au 1^{er} janvier 2000;

Considérant que, au regard du RRU, le dispositif concerné constitue une publicité associée à l'enseigne, telle que définie par le titre VI relatif aux enseignes et publicités comme :

« la publicité dont le message publicitaire est axé sur un produit ou un service distribué ou presté par l'occupant commercial ou industriel de l'immeuble et qui n'est pas susceptible d'être modifié pendant la durée du permis»;

Considérant que le RRU définit l'enseigne comme une :

« inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce. Ne peut être assimilé(e) à une enseigne une mention profitant à des tiers, telle que l'indication d'une marque ou de leurs produits. (...)»;

Considérant ainsi, que, au regard du RRU, le dispositif dont question constitue bien une publicité et non une enseigne dont la définition exclut expressément les mentions profitant à des tiers, telle que l'indication d'une marque ou de leurs produits, soit en l'espèce, la marque ROLEX;

Considérant que l'article 35 du RRU prévoit que la publicité associée à l'enseigne, doit, sur façade ou sur pignon, être située sous le seuil de la baie de l'étage concernée par l'activité;

Considérant en conclusion qu'il y a lieu de considérer que l'article 7 du règlement communal d'urbanisme précité s'applique au cas d'espèce en tant qu'il interdit le placement et le maintien de dispositifs sur la façade des bâtiments et que ceux-ci ne tombent pas sous la dérogation visée au même article;

Considérant toutefois que comme l'invoque la requérante, les dispositifs utilisés dans la demande de permis d'urbanisme sont en parfaite harmonie avec l'ensemble de la construction sur laquelle il(s) seront apposés; qu'il(s) sont constitués de lettres découpées, similaires à l'enseigne «Hilton» elle-même;

Considérant que dans la mesure où il s'agit de lettres découpées, la publicité en cause ne dénature (pas) le site; que par ailleurs, la publicité s'intègre également au bâtiment sans valeur architecturale particulière étant placée au même niveau que l'enseigne Hilton elle-même;

Considérant en outre, que lors de l'audition, la requérante a également exposé que la politique de la s.a. Montres ROLEX était de n'apposer qu'une publicité par capitale, et ce sur un immeuble de prestige, soit en l'espèce, l'Hôtel Hilton;

Considérant en outre, que compte tenu du caractère esthétique de la publicité et de son intégration tant sur le bâtiment que dans le bâti environnant, une dérogation au règlement communal de la Ville de Bruxelles peut être accordée;

Que dans ces conditions, il y a lieu d'accueillir le recours et de délivrer le permis;

(...)"

Considérant que l'intervenante demande qu'il lui soit donné acte de son désistement; que rien ne s'y oppose et qu'il y a lieu de faire droit à cette demande;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité, de la motivation erronée, inexacte ou contradictoire, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; que, selon elle, l'acte attaqué se fonderait sur des "affirmations générales et abstraites" suivant lesquelles le dispositif publicitaire soumis à autorisation serait en parfaite harmonie avec la construction sur laquelle il viendrait s'apposer, construction dépourvue de valeur architecturale particulière, et qu'il ne dénaturerait pas le site environnant alors que, lorsque l'autorité s'écarte des avis recueillis au cours de l'instruction administrative et que l'installation n'est pas, a priori, conforme à la destination de la zone - en l'occurrence un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique ou d'embellissement - elle doit se livrer à une motivation plus élaborée et mieux adaptée à la situation de fait qui lui est soumise; qu'elle fait valoir également que la considération suivant laquelle la publicité litigieuse s'inscrirait dans la stratégie commerciale de l'intervenante est étrangère à l'appréciation du bon aménagement des lieux; qu'elle relève qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne justifie pas la raison pour laquelle il s'écarte de l'avis défavorable émis à l'unanimité par la commission de concertation notamment au vu de

l'impact visuel de l'installation projetée ainsi que de l'avis du fonctionnaire délégué "qui avait considéré que le projet nuisait aux qualités urbanistiques du site"; qu'elle souligne que "tant le collège des bourgmestre et échevins que le fonctionnaire délégué avaient considéré que la demande était de nature à avoir un impact visuel nuisant aux qualités urbanistiques, le bien concerné par la demande étant situé dans une zone d'intérêt culturel, historique et/ou esthétique, au plan de secteur et dans un périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique ou d'embellissement";

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, tout acte administratif au sens de l'article 1^{er} doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision et que cette motivation doit être adéquate; qu'un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation des faits à celle de l'autorité administrative; qu'il appartient cependant à l'auteur de l'acte de justifier spécialement son attitude lorsqu'il réforme la décision de l'autorité inférieure ou lorsqu'il s'éloigne des avis recueillis lors de l'instruction administrative;

Considérant que les motifs de l'acte attaqué qui se rapportent à l'admissibilité de fait du projet litigieux ont été reproduits ci-dessus;

Considérant qu'il n'est pas possible, ni pour la requérante ni pour le Conseil d'Etat, de comprendre à la lecture desdits motifs pourquoi la partie adverse s'est ainsi écartée, sur la base de ces seuls éléments que la requérante conteste, des avis défavorables émanant des autorités consultées lors de l'instruction administrative; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le désistement de la société anonyme ROLEX BENELUX est décrété.

Article 2.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré à la société anonyme MONTRES ROLEX BENELUX par décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en date du 31 août 2000 autorisant, sur recours, le placement de deux dispositifs publicitaires sur les façades de l'hôtel "Hilton", sis à Bruxelles, boulevard de Waterloo, 38.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 173,53 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.