

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 213.318 du 18 mai 2011

A. 176.947/XV-1474

En cause : **la s.a. Clear Channel Belgium,**
ayant élu domicile chez
Me E. VANDEN BRANDE, avocat,
boulevard Saint-Michel 55 bte 10
1040 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 septembre 2006 par la société anonyme Clear Channel Belgium, qui demande l'annulation de «l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rendu le 6 juillet 2006 et notifié au conseil de la requérante par lettre recommandée du 24 juillet 2006»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme I. LEYSEN, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 30 mars 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 avril 2011 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en ses observations, Me Y. SCHNEIDER, *loco* Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme I. LEYSEN, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours peuvent être résumés comme suit:

Le 29 août 1989, le collège des bourgmestre et échevins d'Uccle délivre à la s.a. More O'Ferrall un permis de bâtir l'autorisant à installer un panneau publicitaire de type 20 m² sur le pignon d'un immeuble sis à Uccle, chaussée de Drogenbos, à l'angle de la rue Zandbeek. La durée de ce permis n'est pas limitée dans le temps.

Le 11 janvier 2000, la société précitée introduit auprès de la commune d'Uccle une demande de permis d'urbanisme, datée du 18 novembre 1999, ayant pour objet «l'autorisation de maintenir» le panneau publicitaire éclairé, de type 16 m², placé sur le pignon de l'immeuble situé chaussée de Drogenbos, à l'angle de la rue Zandbeek, cadastré Uccle 6, section G/4, n° 394k, en vertu du permis de bâtir précité.

Le 21 février 2000, la commune d'Uccle délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

Le 13 juin 2000, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable sur la demande. Cet avis est motivé notamment de la manière suivante:

« [...] Considérant que la demande se situe à côté d'un espace vert (chée de Drogenbos < rue Keyenbempt);
Considérant que la demande se situe à moins de 20 m de l'espace vert;
Considérant que la demande est en zone de publicité interdite au règlement régional d'urbanisme;
Considérant que la demande est contraire aux prescriptions du règlement régional d'urbanisme (Titre VI, chap. II., art. 4, § 1^{er}, 3°)
[...]».

Le 26 juillet 2000, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis sollicité.

Par un courrier du 19 septembre 2000, la s.a. More O'Ferrall introduit un recours contre cette décision auprès du Collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle y développe l'argumentation suivante:

« [...]

En prévoyant une péremption sans indemnisation des permis de bâtir au 31.12.1994 uniquement pour les permis de bâtir obtenus pour le placement de dispositifs de publicité et enseignes, l'article 208 de l'Ordonnance a violé le droit à la sécurité juridique de la s.a. More Group Belgium, sécurité juridique qui est un principe général de droit et a d'ailleurs une valeur constitutionnelle.

En vertu de l'article 159 de la Constitution, toute juridiction contentieuse a le pouvoir et le devoir de vérifier la conformité à la loi des arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux.

L'article 9 de la loi spéciale du 12.1.1989 relative aux Institutions Bruxelloises dispose que les juridictions doivent refuser d'appliquer une disposition d'une ordonnance bruxelloise non conforme à la Constitution.

Pour ces motifs, le Juge de Paix du deuxième canton de Schaerbeek a jugé que ledit article 208 ne pouvait être appliqué. Il a conclu que le maintien de panneaux publicitaires, placés avec permis datant d'avant le 31.12.1994, n'est pas illégal mais au contraire toujours couvert par le permis de bâtir délivré avant le 31.12.1994.

(Juge de Paix Schaerbeek 2° canton, jugement du 7.6.2000 en cause de la commune de Schaerbeek contre la s.a. Belgian Posters).

Il faut en déduire que le maintien du panneau litigieux par la s.a. More Group Belgium sur le pignon n'est donc pas devenu "illégal" le 31.1.1994 mais bénéficie toujours de l'effet du permis de bâtir du 29.8.1989 et ce malgré les nouvelles dispositions successives en vigueur en la matière et ce depuis le 1.1.1995;

Il n'y avait dès lors pas de nécessité juridique d'obtenir un nouveau permis d'urbanisme selon les nouvelles dispositions à partir de l'entrée en vigueur de l'Ordonnance ou encore du R.R.U.

La dernière demande de permis formulée à cet égard le 18.11.1999 à l'administration communale d'Uccle forme donc double emploi avec la demande portant la date du 23.8.1989 qui a mené à l'octroi du permis de bâtir en bonne et due forme.

Il convient dès lors que le Collège d'urbanisme, statuant sur le recours, dise pour droit que le refus du permis d'urbanisme du 26.7.2000 n'a pas de raison d'être vu l'existence du permis de bâtir du 29.8.1989 toujours valable».

Le 6 mai 2004, la s.a. Clear Channel Belgium, qui a repris les droits et obligations de la s.a. More O'Ferrall, introduit un recours contre l'absence de décision du Collège d'urbanisme.

Le 6 juillet 2006, Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale refuse le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué, motivé notamment comme suit :

« [...]

Considérant que les dispositions légales et réglementaires en matière d'urbanisme prévoient qu'un permis relatif au placement de dispositifs de publicité est toujours un permis à durée limitée; qu'à juste titre cela évite que l'on se prévale indéfiniment d'un permis délivré depuis de nombreuses années;

Considérant que le mur est situé à proximité immédiate d'un espace vert;

Que l'autorité estime qu'il est conforme au bon aménagement des lieux de protéger leurs espaces immédiats pour garantir un cadre urbain harmonieux;

Considérant que dans ces conditions, l'implantation d'un panneau publicitaire à cet endroit ne peut être autorisé; que, par voie de conséquence, il n'y a pas lieu d'accueillir le recours de la s.a. Clear Channel Belgium;

[...]».

Cette décision est notifiée le 25 juillet 2006 au conseil de la société requérante;

Considérant que la requérante soulève un moyen unique, pris de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de droit et particulièrement le droit à la sécurité juridique, ainsi que des principes de bonne administration; que la requérante fait valoir que l'acte attaqué fait implicitement application de l'article 330, § 1^{er}, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT); qu'elle soutient qu'en prévoyant la péremption, au 31 décembre 1994, des permis de bâtir obtenus, antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, pour le placement de dispositifs de publicité et enseignes sans accorder d'indemnisation, cette disposition viole les droits acquis nés des permis régulièrement délivrés avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, qu'elle viole ainsi la confiance légitime que le titulaire d'un permis mettait dans cet acte qui l'autorisait à exécuter les travaux dans les limites de la législation sur l'urbanisme et qu'elle porte ainsi atteinte au principe de la sécurité juridique; qu'elle expose qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution, il appartient au Conseil d'État de vérifier la conformité des arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux à la loi et qu'en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, les juridictions doivent refuser d'appliquer une ordonnance bruxelloise non conforme à la Constitution; qu'elle relève qu'en l'espèce, un permis de bâtir à durée indéterminée a été régulièrement délivré le 29 août 1989 à la s.a. Clear Channel Belgium, l'autorisant à installer un panneau publicitaire de maximum 20 m² sur le pignon considéré et que la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en vigueur à l'époque, ne prévoyait pas la possibilité de délivrer des permis à durée limitée pour le placement de panneaux publicitaires; qu'elle souligne que ce permis de bâtir, qui n'a jamais été retiré, est créateur de droits acquis et définitifs au moment de sa délivrance et que le Gouvernement aurait dû constater que le maintien du panneau litigieux n'est pas devenu «illégal» le 31 décembre 1994 mais qu'il bénéficie toujours de l'effet du permis de bâtir du 29 août 1989 nonobstant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions; qu'elle se réfère en ce sens au jugement du juge de paix du 2^e canton de Schaerbeek du 7 juin 2000, en cause de la commune de Schaerbeek contre la s.a. Belgian Posters; que, selon elle, le Gouvernement aurait dû dire pour droit qu'il n'y avait pas de nécessité juridique d'obtenir un nouveau permis d'urbanisme selon les nouvelles dispositions à partir de l'entrée en vigueur de l'ordonnance bruxelloise précitée ou encore du règlement régional d'urbanisme (R.R.U.) et que le refus du permis d'urbanisme du 26 juillet

2000 n'avait pas de raison d'être vu l'existence du permis de bâtir du 29 août 1989, lequel est toujours valable;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante fait valoir que la nouvelle demande de permis a été introduite dans un souci de loyauté et de «*fair-play*» envers la commune d'Uccle qui estimait à tort que de nouvelles demandes devaient être introduites également pour le maintien de panneaux publicitaires existants; qu'elle estime que le simple fait d'introduire une nouvelle demande de permis ne signifie pas que l'obtention d'un nouveau permis soit légalement nécessaire pour maintenir en place un dispositif qui avait été régulièrement autorisé par le collège des bourgmestre et échevins; qu'elle expose que l'annulation de l'acte attaqué aura pour effet que le fonctionnaire délégué ne lui demandera plus, comme il l'a fait en 2007, d'enlever son panneau publicitaire, en sorte que le moyen est recevable; qu'elle précise qu'elle persiste également quant au fond;

Considérant que le moyen ne comporte aucune critique à l'égard de la décision, prise par le Gouvernement, de refuser le permis sollicité par la requérante, mais tend à reprocher ce dernier de s'être prononcé sur la demande de permis dont il était saisi et de n'avoir pas, ainsi que le demandait la requérante dans son recours au Collège d'urbanisme, dit «pour droit que le refus du permis d'urbanisme du 26.7.2000 n'a pas de raison d'être vu l'existence du permis de bâtir du 29.8.1989 toujours valable»;

Considérant qu'en énonçant que «les dispositions légales et réglementaires en matière d'urbanisme prévoient qu'un permis relatif au placement de dispositifs de publicité est toujours un permis à durée limitée», le Gouvernement applique implicitement mais certainement l'article 330 du CoBAT, lequel est rédigé comme suit:

« Les permis de bâtir et autorisations administratives relatifs aux dispositifs de publicité et aux enseignes délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme sont périmés au plus tard le 31 décembre 1994. Cette péremption ne donne lieu à aucune indemnisation quelconque»;

Considérant que le moyen manque en droit en tant qu'il invoque la violation de l'article 159 de la Constitution ainsi que de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, ces dispositions s'appliquant aux juridictions et non aux autorités d'administration active que sont le Collège d'urbanisme ainsi que le Gouvernement;

Considérant que le moyen manque en fait en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'acte attaqué permettant à la requérante de comprendre que l'autorité a appliqué l'article 330 du CoBAT, ce qu'il lui incombait de faire;

Considérant qu'en tant que le moyen tend à ce que l'application de l'article 330 du CoBAT soit écartée en application de l'article 159 de la Constitution, il ne peut être retenu, cette disposition ne permettant pas à une juridiction d'écarter l'application d'une ordonnance;

Considérant que le principe de sécurité juridique interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit à se trouver en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes;

Considérant que l'article 330 du CoBAT est issu de l'article 208 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme; que l'exposé des motifs de ladite ordonnance comporte à ce propos les explications suivantes:

« L'article 85 étend le champ du permis à durée limitée notamment aux dispositifs de publicité et aux enseignes. Cette disposition s'impose en raison du caractère souvent limité dans le temps de l'opportunité d'autoriser tel dispositif publicitaire à tel endroit de la ville (chantier, ...).

L'article 198 [devenu l'article 208 de l'ordonnance] qui prévoit la péremption des permis délivrés avant la mise en vigueur de l'ordonnance vise à ce que, à terme, tous ces permis soient à durée limitée et est à mettre en relation avec cet article 85.

Afin que la "*ratio legis*" de cet article ne soit pas battu[e] en brèche par l'octroi de permis de longue durée, il est apparu nécessaire d'autoriser l'Exécutif à déterminer des modalités précises d'application pour ce type de permis» (*Doc.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. 1990-1991, A-108/1, p. 32);

que le rapport fait au nom de la Commission de l'Aménagement du Territoire, de la Politique Foncière et du Logement, comporte, à propos de ladite disposition, les explications suivantes:

« Un membre souscrit à l'objectif de rendre aussi transparente que possible la procédure d'autorisation pour les dispositifs de publicité et d'enseignes.

L'article 198 impose une péremption, et c'est positif. Cependant, certains dispositifs de publicité ont bénéficié d'une autorisation en bonne et due forme qui ne viendra à échéance qu'après le 31 décembre 1994 : ne peut-on les indemniser, demande ce membre ?

Le Secrétaire d'État répond que la situation en matière de dispositifs de publicité et d'enseignes est relativement confuse. Il y a même des dispositifs qui n'ont jamais fait l'objet d'autorisations.

Il a donc paru plus simple de fixer un délai au terme duquel tous les permis seront soumis au régime nouveau de permis à durée limitée. Cela permettra à l'Exécutif de maîtriser la situation à partir de 1995.

Un rapporteur demande ce qu'il adviendra des dispositifs de publicité et des enseignes qui ont été placés sans autorisation.

Le Secrétaire d'État répond que ces dispositifs et enseignes sont en infraction aux lois et réglementations antérieures. Les dispositions en cette matière s'appliquant» (*Doc.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. 1990-1991, A-108/1, p. 272);

Considérant que la requérante n'établit pas qu'en poursuivant l'objectif qu'à terme, tous les permis délivrés avant la mise en vigueur de l'ordonnance soient à durée limitée, le législateur aurait porté atteinte, sans justification objective et raisonnable, à la sécurité juridique; qu'il n'y a pas lieu de refuser l'application de l'ordonnance, en application de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, pour le motif qu'elle violerait ledit principe;

Considérant que le moyen unique ne peut être retenu,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-huit mai deux mille onze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY