

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.912 du 20 novembre 2017

216.060/XV-2817

En cause : **la commune de Woluwe-Saint-Lambert**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jérôme SOHIER et Augustin DAOUT, avocats,
avenue Émile de Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

Partie Intervenante :

la S.T.I.B.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Manuela VON KUEGELGEN et Martin BASSEM, avocats,
avenue Louise 149
1050 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 5 juin 2015, la commune de Woluwe-Saint-Lambert poursuit l'annulation de «l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale daté du 7 avril 2015, déclarant recevable, mais non fondé le recours qu'elle avait introduit à l'encontre de la décision du Fonctionnaire délégué de délivrer à la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB) un permis d'urbanisme tendant à placer 13 dispositifs d'information à proximité de différentes stations de métro».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Une ordonnance du 15 septembre 2015 a accueilli la requête en intervention introduite le 16 juillet 2015 par la S.T.I.B.

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

M. Marc JOASSART, premier auditeur 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 octobre 2017.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Mathieu DEKLEERMAKER, *loco* M^{es} Jérôme SOHIER et Augustin DAOUT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Martin BASSEM, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc JOASSART, premier 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

La STIB disposait, sur le territoire de la commune de Woluwe-Saint-Lambert, de 22 dispositifs d'information et de publicité situés à proximité de différentes stations de métro, dont les permis d'urbanisme temporaires venaient à échéance.

Le 26 avril 2011, un article 84*bis* est inséré dans le règlement communal sur la bâtisse, qui dispose :

« Le placement de panneaux publicitaires en espace public longeant les zones d'habitation et les zones d'habitation à prédominance résidentielle du plan régional d'affectation du sol, est interdit. Cette interdiction ne s'applique pas au placement de panneaux de surface maximale de 2 m² à vocation artistique, culturelle, associative, médiatique et sportive à la demande de la commune ou de personnes morales de droit privé avec lesquelles la commune a établi une convention de services ».

Le 9 octobre 2011, cette modification du règlement communal sur la bâtisse est approuvée tacitement par la Région de Bruxelles-Capitale et l'avis constatant l'approbation du règlement est publié au *Moniteur belge* le 12 janvier 2012.

Le 22 février 2013, la STIB introduit auprès du fonctionnaire délégué une demande de permis d'urbanisme tendant à placer treize dispositifs d'information et de publicité à proximité immédiate de l'accès à diverses stations de métro situées Boulevard Brand Whitlock, 152, avenue du Roi Chevalier, 2, avenue de Broqueville, 79, 84, 86, 90, 198, 204, avenue de Wezembeek, avenue Paul Hymans, 19, 39, 127 ainsi qu'avenue Emile Vandervelde, 72, 76. Ces dispositifs sont destinés à remplacer treize panneaux existants, les neuf autres étant destinés à la suppression.

Le 10 avril, il est accusé réception du dossier complet et le fonctionnaire délégué sollicite l'avis de la Commission Royale des Monuments et sites (CRMS), du collège des bourgmestre et échevins de Woluwe-Saint-Lambert ainsi que de Bruxelles-Mobilité.

Le 15 avril, Bruxelles-Mobilité émet un avis favorable; le 3 mai, la C.R.M.S. donne un avis défavorable.

Le 5 juillet, la commune requérante écrit à la STIB pour lui faire connaître sa position selon laquelle trois dispositifs sont acceptables, deux dispositifs sont améliorables et les autres sont inacceptables.

Le 13 septembre, la commission de concertation se prononce dans un sens favorable pour trois dispositifs, favorable à condition d'ôter la publicité pour deux autres et enfin défavorable en ce qui concerne les derniers. Le 10 octobre, le collège des bourgmestre et échevins de la commune se prononce en reprenant le contenu de cet avis de la commission de concertation.

Le 24 octobre 2014, le fonctionnaire délégué délivre à la STIB un permis d'urbanisme l'autorisant à placer onze des treize dispositifs visés dans la demande, les deux derniers étant refusés.

Le 26 novembre, la commune requérante introduit un recours auprès du Gouvernement contre de la décision du fonctionnaire délégué.

Le 5 février 2015, le Collège d'urbanisme, n'ayant pas reçu communication du dossier administratif, constate qu'il se trouve dans l'impossibilité d'instruire le dossier et d'émettre un avis dans les délais prescrits.

Le 11 mars, la commune requérante adresse un rappel au Gouvernement.

Ce dernier prend, le 7 avril, la décision suivante, qui constitue l'acte attaqué :

« [...]

Arguments de la requérante

Le permis querellé tend à placer 13 dispositifs d'information à proximité immédiate de l'accès de station de métro en espace public boulevard Brand Whitlock, 152 - avenue du Roi Chevalier, 2 - avenue de Broqueville, 204, 198, 90, 79, 84-89 - avenue de Wezembeek - avenue Paul Hymans, 127, 39, 19 - avenue Emile Vandervelde, 76,72 à 1200 Bruxelles.

La requérante reconnaît que le Collège des Bourgmestre et Échevins de la Commune de Woluwe-Saint-Lambert s'est prononcé au-delà de son délai de 30 jours après la notification de la demande d'avis.

La requérante estime que le projet déroge à l'esthétique dans le sens où les panneaux représentent des éléments clairement visibles dans les perspectives des voiries, et que l'article 84bis du règlement communal sur la bâtisse a pour but de ne pas voir proliférer dans les espaces publics longés par des zones d'habitation telles que définies au plan régional d'affectation du sol, des éléments nuisant au bon aménagement des lieux.

La requérante estime que compte tenu de la dérogation à l'article 84bis de son règlement communal, une enquête publique aurait dû être sollicitée, ce qui n'a pas été le cas.

L'avis du Collège d'Urbanisme rendu le 5 février 2015 :

“Considérant que, malgré la lettre de demande du dossier adressée au fonctionnaire délégué le 16 décembre 2014 ainsi que les lettres de rappel envoyées les 8 et 19 janvier 2015, le dossier administratif n'a jamais été communiqué au Collège d'urbanisme;

Considérant, dès lors, que le Collège d'urbanisme se trouve dans l'impossibilité d'instruire le dossier et d'émettre un avis dans les délais prévus à l'article 171 du CoBAT;”

Examen

Considérant que les planimètres 39-M2 (Gribaumont), 39-M3 (Gribaumont), 39-M4 (Gribaumont), 47-M1 (Joséphine-Charlotte), 47-M2 (Joséphine-Charlotte), 47-M3 (Joséphine-Charlotte), 48-M1 (Kraainem), 66-M6 (Roodebeek), 74-M2 (Tomberg), 76-M1 (Vandervelde), 74-M2 (Vandervelde) se situent en réseau viaire régional et en espace structurant au PRD;

Que les dispositifs 38-M2 (Georges Henri) et 74-M4 (Tomberg) sont en outre situés en zone d'intérêt culturel, historique et esthétique ou d'embellissement du PRAS;

Que les planimètres 74-M2 (Tomberg) et 74-M4 (Tomberg) sont en outre situés dans la zone de protection d'un monument classé (Hôtel communal);

Les planimètres sont situés en bordure d'une zone d'habitation, à l'exception des planimètres 48-M1 (Kraainem) et 74-M4 (Tomberg) situés le long d'une zone d'équipement, et le planimètre 66-M6 (Roodebeek) situé le long d'une zone mixte au PRAS;

Que les planimètres sont intégrés à la rambarde d'accès d'une entrée de métro, à l'exception des planimètres 47-M1 (Joséphine-Charlotte), 48-M1 (Kraainem) et 74-M4 (Tomberg), qui sont dissociés;

Considérant que la demande vise la mise en place de 13 planimètres qui intègrent des panneaux affichant - en temps réel - le temps d'attente des lignes de transports publics; Que ces panneaux remplacent 22 planimètres existant, ce qui relève du bon aménagement des lieux; Que cette réduction rencontre le souhait de la CRMS;

Considérant que la demande s'inscrit dans une politique globale menée par la STIB à l'échelle de toute la Région qui vise une rationalisation de la signalétique actuellement en place autour des stations de métro et de prémétro; Qu'une intervention uniforme et cohérente sur le territoire de la Région relève du bon aménagement des lieux;

Que c'est donc à juste titre que le fonctionnaire délégué a accordé la dérogation à l'article 84*bis* du Règlement communal sur les Bâtisses, qui dispose que "le placement de panneaux publicitaires en espace public longeant les zones d'habitation et les zones d'habitation à prédominance résidentielle du plan régional d'affectation du sol est interdit..." pour les planimètres 38-M2 (Georges Henri), 39-M2 (Gribaumont), 39-M3 (Gribaumont), 39-M4 (Gribaumont), 47-M1 (Joséphine-Charlotte), 47-M2 (Joséphine Charlotte), 47-M3 (Joséphine-Charlotte), 74-M2 (Tomberg), 76-M1 (Vandervelde), 76-M2 (Vandervelde);

Que tous les dispositifs visés par la dérogation relèvent de l'intérêt général et sont situés sur voiries régionales et espaces structurants qui traversent plusieurs communes;

Que la nature même des espaces publics au sein desquels ils sont intégrés, confère à ces espaces un caractère morphologique différent des voiries communales au sein desquelles la disposition du règlement communal visé trouve parfaitement à s'appliquer;

Que les dispositifs sont en outre conformes à l'article 26 du RRU qui régit leur intégration dans l'espace public;

Que la demande a également pour objet d'améliorer l'esthétique des espaces publics considérés et des constructions qui les bordent, en limitant les dispositifs publicitaires et en leur donnant un design cohérent;

Que la dérogation à la réglementation communale est dès lors justifiée;

Considérant que cette dérogation ne requerrait nullement de soumettre la demande aux mesures particulières de publicité, dans la mesure où elle ne porte ni sur le volume, l'implantation ou l'esthétique des constructions, les planimètres consistant en des dispositifs ponctuels, d'emprise limitée non assimilable à des constructions;

Considérant que 9 des 13 planimètres sont intégrés dans la rambarde d'accès à la station de métro et comportent dès lors un encombrement, y compris visuel, moins pénalisant pour l'espace public; Que cette implantation doit être privilégiée;

Qu'en ce qui concerne le dispositif 48-M1 (Joséphine-Charlotte), c'est donc à juste titre que le fonctionnaire délégué impose qu'il soit placé, comme le dispositif actuel, en rambarde de l'accès à la station de métro; Qu'en effet, la face d'information du dispositif actuel en rambarde est parfaitement accessible aux piétons; qu'il n'y a dès lors pas lieu de dissocier le dispositif de la rambarde, en application de l'article 26 § 2 alinéa 3 du Titre VI du RRU;

Que c'est aussi à juste titre que le fonctionnaire délégué a accordé la dérogation à l'article 4 § 1-2° du Titre VI du RRU pour le dispositif 74-M2 (Tomberg), en ce qu'il est intégré à la rambarde de l'accès à la station Tomberg et ne nuit pas à la perception de l'Hôtel communal classé;

Que le dispositif 74-M4 (Tomberg) a, quant à lui été opportunément refusé par le fonctionnaire délégué, en ce qu'il est dissocié de l'accès à la station Tomberg, accessible de plain-pied par rapport à l'espace public et distante de plus de 12 m du planimètre; Qu'il n'y a pas lieu de déroger à l'article 4 § 1-2° du Titre VI du RRU pour un planimètre qui jouxte directement le bâtiment classé;

Que le dispositif 48-M1 (Kraainem) a été refusé à juste titre par le

fonctionnaire délégué, en ce qu'il est dissocié de l'accès à la station Kraainem, accessible de plain-pied par rapport à l'espace public et séparée du planimètre de plus de 30 m; Que le dispositif est en outre inséré dans une station Villo et ne présente pas une bonne accessibilité aux piétons sur la face qui ne comprend pas l'affichage dynamique;

Sur proposition du Ministre-Président qui a les Pouvoirs locaux, le Développement territorial, la Politique de la Ville, les Monuments et Sites, les Affaires étudiantes, le Tourisme, la Fonction publique, la Recherche scientifique et la Propreté publique dans ses attributions.

ARRÊTE:

Article 1^{er}. Le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit le 26 novembre 2014 par le Collège des Bourgmestre et Échevins de la Commune de Woluwe-Saint-Lambert contre la décision du fonctionnaire délégué de délivrer à la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (la S.T.I.B.), représentée par Monsieur Rudi Maerschallck, le permis d'urbanisme tendant à placer 13 dispositifs d'information à proximité des stations de métros, Boulevard Brand Whitlock, 152 avenue du Roi Chevalier, 2, avenue de Broqueville, 79, 84, 86, 90, 198, 204, avenue de Wezembeek, avenue Paul Hymans, 19, 39, 127, avenue Émile Vandervelde, 72, 76, est recevable mais non fondé.

Art. 2. La dérogation à l'article 48 § 1-2° du Titre VI du RRU est accordée pour le dispositif 74-M2 (Tomberg).

La dérogation à l'article 84bis du Règlement communal sur la bâtisse est accordée pour les planimètres 38-M2 (Georges Henri), 39-M2 (Gribaumont), 39-M3 (Gribaumont), 39-M4 (Gribaumont), 47-M1 (Joséphine Charlotte), 47-M2 (Joséphine Charlotte), 47-M3 (Joséphine Charlotte), 74-M2 (Tomberg), 76-M1 (Vandervelde), 76-M2 (Vandervelde).

Art. 3. Le permis d'urbanisme est délivré pour une période de 6 ans, à condition de respecter les conditions suivantes :

- Se conformer aux plans, y compris pour le démontage des dispositifs existants non maintenus;

- 47-M1 (Joséphine Charlotte) : placer le planimètre en lieu et place du dispositif actuel intégré à la rambarde de l'accès au métro et supprimer le dispositif existant sur le trottoir;

- 48-M1 (Kraainem) : ne pas placer le dispositif;

- 74-M4 (Tomberg) : ne pas placer le dispositif;

Se conformer aux exigences des services techniques communaux et régionaux en matière de travaux de voirie et de raccordements divers (eau, gaz, électricité, téléphone,...)

[...] ».

IV. Recevabilité du recours

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours à défaut d'intérêt; qu'elle observe que l'avis de la commune a été émis tardivement, plus de 30 jours après l'invitation adressée à la commune par le fonctionnaire délégué, et qu'il doit être réputé favorable en vertu de l'article 177, § 1^{er}, du CoBAT;

Considérant que, par ailleurs, les parties adverse et intervenante contestent la recevabilité du recours en ce qui concerne les trois panneaux pour lesquels la commune a émis un avis favorable au cours de l'instruction de la demande;

Considérant qu'une commune est recevable à contester les actes relatifs à l'aménagement de son territoire, quelle qu'ait été son attitude au cours de l'instruction de la demande; qu'en l'espèce, même si son avis a été émis tardivement, la requérante n'a jamais exprimé d'acquiescement à l'acte attaqué; qu'en ce qui concerne les trois panneaux ayant fait l'objet d'un avis expressément favorable, il s'agit d'une exception qui tend à voir prononcer, le cas échéant, une annulation partielle plutôt qu'une annulation totale de l'acte attaqué; qu'elle ne doit être abordée qu'après l'examen des moyens, pour autant que celui-ci conduise à l'annulation;

IV.1. Dispositions applicables

L'article 153 du CoBAT dispose comme suit :

« Lorsqu'il émet un avis favorable, le Fonctionnaire délégué peut subordonner la délivrance du permis à des conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux. Le Fonctionnaire délégué peut déroger aux prescriptions des règlements d'urbanisme, des règlements sur les bâtisses ou des règlements concernant les zones de recul, soit dans les cas visés à l'alinéa 1^{er}, soit lorsque la dérogation est sollicitée dans la demande. Lorsque la dérogation porte sur le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions, la demande est soumise aux mesures particulières de publicité visées aux articles 150 et 151 ».

Les articles 88 et 91 du CoBAT sont rédigés comme suit :

Article 88. Le Gouvernement peut édicter un ou des règlements régionaux d'urbanisme contenant des dispositions de nature à assurer notamment :

1° la salubrité, la conservation, la solidité et la beauté des constructions, des installations et de leurs abords ainsi que leur sécurité, notamment leur protection contre l'incendie et l'inondation;

2° la qualité thermique et acoustique des constructions, les économies d'énergie et la récupération des énergies;

3° la conservation, la salubrité, la sécurité, la viabilité et la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords;

4° la desserte des immeubles par des équipements d'intérêt général et concernant notamment les distributions d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage, de télécommunications et l'enlèvement des immondices;

5° les normes minimales d'habitabilité des logements;

6° la qualité résidentielle et la commodité des circulations lentes, notamment par l'empêchement des bruits, poussières et émanations accompagnant l'exécution des travaux, et l'interdiction de ceux-ci pendant certaines heures et certains jours;

7° l'accès des immeubles, bâtis ou non, ou parties de ces immeubles accessibles au public, des installations et de la voirie, par les personnes à mobilité réduite;

8° la sécurité de l'usage d'un bien accessible au public.

Ces règlements peuvent concerner notamment les constructions et les installations au-dessus et en dessous du sol, les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage, les antennes, les canalisations, les clôtures, les dépôts, les terrains non bâtis, les plantations, les modifications au relief du sol et l'aménagement d'emplacements destinés à la circulation et au parcage des voitures en dehors de la voie publique.
(...).

Article 91. Le conseil communal peut édicter des règlements d'urbanisme pour tout ou partie du territoire communal.

Les règlements communaux d'urbanisme portent sur les mêmes matières que celles régies par les règlements régionaux d'urbanisme qu'ils peuvent compléter. (...) ».

L'article 84bis, inséré dans le règlement communal d'urbanisme de Woluwe-St-Lambert par une délibération du conseil communal du 26 avril 2011, prévoit ce qui suit :

« Panneaux publicitaires en espace public.

Le placement de panneaux publicitaires en espace public longeant les zones d'habitation et les zones d'habitation à prédominance résidentielle du plan régional d'affectation du sol est interdit. Cette interdiction ne s'applique pas au placement de panneaux d'une surface maximale de 2 m² à vocation artistique, culturelle, associative, médiatique et sportive à la demande des personnes morales de droit privés avec lesquelles la commune a établi une convention de services. ».

V. Moyen unique

A. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante soulève un moyen unique, pris de la violation de l'article 153 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs admissibles, de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

qu'en une première branche, elle critique l'absence d'enquête publique préalablement à la délivrance du permis attaqué, qui déroge notamment au règlement communal sur les bâtisses; qu'elle constate que l'acte attaqué justifie l'absence d'enquête publique par la considération suivante :

« cette dérogation ne requerrait nullement de soumettre la demande aux mesures particulières de publicité, dans la mesure où elle ne porte ni sur le volume, l'implantation ou l'esthétique des constructions, les planimètres consistant en des dispositifs ponctuels, d'emprise limitée, non assimilables à des constructions »;

qu'elle juge cette motivation contradictoire avec la motivation de la dérogation elle-même; que selon elle, il est contradictoire d'une part, de se fonder sur l'amélioration esthétique des espaces publics pour justifier l'octroi d'une telle dérogation, et d'autre part, de considérer qu'aucune enquête publique ne devait être organisée, dès lors que la dérogation ne porterait pas sur «le volume, l'implantation ou l'esthétique des constructions»; qu'elle soutient que la demande de permis en question porte bien sur l'esthétique des constructions, dès lors que les dispositifs autorisés constituent des éléments clairement visibles dans la perspective des voiries et que l'article 84bis du règlement communal sur la bâtisse a pour but de ne pas voir proliférer, dans les espaces publics longeant des zones d'habitation, des éléments qui nuisent au bon aménagement des lieux; qu'elle estime que les dispositifs litigieux sont bien des «constructions hors sol» au sens du titre I^{er} du R.R.U.;

qu'en une deuxième branche, le moyen conteste la dérogation à l'article 84bis du règlement communal sur les bâtisses, accordée par le permis attaqué; que la requérante invoque l'arrêt n° 225.266, du 25 octobre 2013, selon lequel le fonctionnaire délégué doit faire un usage modéré de la dérogation et montrer l'intérêt

qu'il y a à l'accorder, plutôt que d'appliquer la règle, qui demeure le principe de l'action, et qu'il doit justifier en quoi la dérogation sollicitée lui paraît demeurer dans les limites compatibles avec les objectifs du règlement auquel il est dérogé;

qu'elle affirme que la motivation formelle de l'acte attaqué ne justifie pas en quoi la dérogation sollicitée paraît demeurer dans des limites compatibles avec les objectifs du règlement auquel il est dérogé; qu'à son sens, il n'est pas impossible de respecter le souci d'unité à l'échelle de la Région en matière d'information aux voyageurs (panneaux affichant en temps réel le temps d'attente des lignes du transport public), et ce dans un *design* cohérent et identique, sans pour autant prévoir, outre ces dispositifs d'utilité publique, un espace publicitaire relié; qu'elle expose également qu'une solution conciliante aurait pu être recherchée par le fonctionnaire délégué en prévoyant de remplacer cet espace publicitaire par «des panneaux à vocation artistique, culturelle, associative, médiatique et sportive, à la demande de la commune ou de personnes morales de droit privé avec lesquelles la commune a établi une convention de service» précisément en vue de rendre la demande compatible avec l'exception prévue à l'article 84bis du règlement communal sur les bâtisses;

qu'en réplique, elle défend la légalité de cette disposition réglementaire et maintient ses critiques quant à l'illégalité de la dérogation;

que dans son dernier mémoire, elle précise à propos de la première branche que tant les dispositifs publicitaires existants que ceux qui les remplaceront constituent bien des constructions au sens de l'article 153, § 2, du CoBAT et que la demande a donc bien pour objet l'implantation et l'esthétique des constructions, même si elle a aussi un impact sur l'esthétique de la voirie; qu'elle répète que la motivation de l'acte attaqué est paradoxale; qu'à propos de la seconde branche, elle récuse toute motivation *a posteriori* et constate qu'il était possible de concilier les intérêts en présence en autorisant des affichages couverts par l'exonération prévue par le R.C.U., et que la partie adverse n'a pas indiqué pourquoi elle privilégiait le recours à la dérogation;

B. Argumentation des parties adverse et intervenante

Considérant que la partie adverse demande d'écarter l'application de l'article 84bis du R.C.U. en vertu de l'article 159 de la Constitution; qu'elle soutient que cette disposition est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle traite de manière discriminatoire le placement de panneaux publicitaires dans les zones qui y sont visées, selon que la publicité apposée sur la face publicitaire de ce dispositif multi-faces émane d'une firme privée ou de la commune elle-même ou le cas échéant, d'une personne morale de droit privé avec laquelle la commune a établi une convention de services; qu'elle le juge également contraire aux articles 91 et 98 du CoBAT puisqu'il ne traite pas de la salubrité, de la conservation, de la solidité ou de la beauté des constructions, des installations et de leurs abords ni de leur sécurité notamment contre l'incendie et l'inondation, ni de la conservation, de la salubrité, de la sécurité, de la viabilité ou de la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords mais uniquement des personnes autorisées à placer des panneaux publicitaires;

qu'elle conteste également l'intérêt de la requérante à la seconde branche du moyen, estimant que l'objet véritable de la contestation n'est pas un problème d'aménagement des lieux mais concerne l'identité du bénéficiaire de la face publicitaire de ces dispositifs, que la commune voudrait se réserver ou réserver à des organismes avec lesquels elle a conclu une convention;

que pour le surplus, elle défend la validité de la dérogation contenue dans l'acte attaqué;

que dans son dernier mémoire, elle insiste sur l'illégalité de l'article 84bis du R.C.U. en raison de son caractère discriminatoire, ainsi que sur l'irrecevabilité de la seconde branche du moyen, dans lequel elle voit un détournement de procédure;

Considérant que la partie intervenante soutient que le règlement litigieux est illégal et qu'il doit être écarté; que selon elle, il constitue une limitation des libertés d'expression et de commerce protégées par la Constitution et la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales; qu'une interdiction générale et abstraite de tout panneau publicitaire commercial dans l'espace public lui paraît manifestement disproportionnée et discriminatoire au regard de l'objectif d'éviter la prolifération des panneaux publicitaires afin de ne pas encombrer l'espace public, et ainsi de favoriser un aménagement harmonieux; qu'elle fait valoir que l'écrasante majorité de la superficie de la commune se situe en zone d'habitation de sorte qu'en pratique l'interdiction porte en réalité sur la quasi-totalité du territoire de la commune; qu'elle ajoute que l'encombrement d'un panneau publicitaire ne varie pas selon son contenu ou l'identité de la personne responsable de l'affichage, en manière telle que la discrimination opérée à cet égard est sans rapport raisonnable avec l'objectif poursuivi; qu'elle ajoute dans son dernier mémoire que le panneau d'affichage constitue la forme principale sinon unique de publicité dans l'espace public et que la faculté de dérogation n'est pas suffisante pour justifier la proportionnalité d'une restriction à une liberté fondamentale;

qu'elle considère par ailleurs que la requérante n'a pas d'intérêt à la première branche du moyen puisqu'elle n'est pas préjudiciée par l'absence d'une enquête publique, ayant eu la possibilité de rendre un avis sur la demande de permis; qu'elle développe ce point de vue dans son dernier mémoire en soulignant que la commune a eu l'occasion d'encore intervenir dans le dossier en participant à la commission de concertation et en introduisant le recours au Gouvernement; qu'elle plaide que la modification du règlement communal sur les bâtisses ne concerne que les nouveaux panneaux publicitaires et estime qu'en l'occurrence, il ne s'agit que du remplacement de certains panneaux existants, en manière telle que le projet ne relève pas du champ d'application de ce règlement;

que pour le surplus, elle défend la validité de la dérogation contenue dans l'acte attaqué;

C. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'il résulte du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme que la liberté d'expression est susceptible de faire l'objet de limitations justifiées par des objectifs d'intérêt général, pour autant que ces dérogations soient prévues par la loi, inspirées par un ou plusieurs buts légitimes au regard de ladite disposition et nécessaires dans une société démocratique;

Considérant que l'article 84bis du règlement communal d'urbanisme interdit, sauf dans le cadre de l'exonération qu'il prévoit, le placement de panneaux publicitaires dans les espaces publics longeant les zones d'habitation et les zones d'habitation à prédominance résidentielle; qu'une telle prescription réglementaire, à

laquelle la loi permet d'apporter des dérogations, est instaurée pour améliorer l'esthétique des espaces publics dans les zones résidentielles et s'inscrit ainsi dans le cadre de l'article 88, 3°, du CoBAT; qu'elle apporte à la liberté de s'exprimer à des fins publicitaires une restriction qui ne vise pas cette liberté dans son principe, mais dans une de ses modalités, à savoir le placement de panneaux publicitaires en voirie; qu'eu égard à l'incidence importante de tels panneaux sur l'esthétique de l'environnement urbain, l'autorité communale a pu juger qu'une telle restriction, certes étendue, était nécessaire pour atteindre le but légitime qu'elle poursuivait; que l'éventuelle illégalité de l'exonération prévue pour les panneaux reprenant certains types d'informations (à vocation artistique, culturelle, associative, médiatique et sportive) n'est pas en rapport avec le présent litige, puisque l'acte attaqué ne donne pas application à cette exonération; qu'il n'y a pas lieu en la présente affaire d'écarter l'application de l'article 84*bis* du R.C.U.;

Considérant, quant à la première branche du moyen, que la commune a intérêt à invoquer l'illégalité due à l'absence d'enquête publique; qu'en effet, il résulte de l'article 177 du CoBAT que si une telle enquête avait eu lieu, la commune aurait pu émettre son avis après la clôture de celle-ci et se serait donc prononcée en étant éclairée par les réactions du public; que la première branche du moyen est recevable;

Considérant que l'article 84*bis* du règlement communal d'urbanisme est inséré dans le titre XII de ce règlement, consacré aux «enseignes et caisses de montre»; que cette disposition a pour but d'améliorer l'esthétique des espaces publics et s'inscrit ainsi dans l'application de l'article 88, 3° du CoBAT, permettant aux règlements d'urbanisme de prévoir des dispositions de nature à assurer notamment «la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords»; que l'alinéa 2 de ce même article distingue les «constructions et installations» des «dispositifs de publicité et d'affichage»; qu'ainsi, il faut considérer que l'article 84*bis* du R.C.U. ne se rapporte pas au volume, à l'implantation ou à l'esthétique des constructions au sens de l'article 153 du CoBAT, de sorte qu'il pouvait y être dérogé sans enquête publique; qu'il n'est pas contradictoire de considérer que la dérogation au règlement communal sur la bâtisse ne porte pas sur des règles relatives au volume, à l'implantation ou à l'esthétique des constructions mais que «la demande a également pour objet d'améliorer l'esthétique des espaces publics considérés et des constructions qui les bordent, en limitant les dispositifs publicitaires et en leur donnant un *design* cohérent»; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la seconde branche du moyen, que la commune a intérêt à invoquer l'illégalité d'une dérogation apportée à son propre règlement, même si la partie adverse estime qu'elle défend ainsi un intérêt d'ordre commercial;

Considérant que l'article 84*bis* du R.C.U. ne s'applique pas uniquement aux nouveaux panneaux publicitaires, mais aussi aux permis délivrés après son entrée en vigueur pour le renouvellement de panneaux existants;

Considérant qu'une dérogation décidée par un acte individuel ne peut pas porter atteinte aux éléments essentiels du document d'urbanisme à valeur réglementaire, ni se révéler inconciliable avec les objectifs d'aménagement du territoire ou urbanistiques de celui-ci; qu'en d'autres termes, la dérogation accordée ne peut pas conduire à la dénaturation du plan, du règlement ou du permis de lotir; que l'autorité 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; qu'elle doit justifier en quoi la dérogation sollicitée lui paraît demeurer dans les limites compatibles avec les objectifs du règlement auquel il est dérogé;

Considérant que la motivation de l'acte attaqué, qui fait également référence à la décision prise en première instance par le fonctionnaire délégué, indique les motifs pour lesquels l'autorité a estimé que les dérogations étaient justifiées (intégration dans la rambarde d'accès, présentation uniforme et cohérente des installations de la STIB sur le territoire de la Région, situation sur des voiries régionales et espaces structurants qui traversent plusieurs communes, limitation et uniformisation des dispositifs publicitaires); que cette motivation ne traduit pas d'erreur manifeste d'appréciation; que la partie adverse n'avait pas à expliquer en outre pourquoi elle n'entendait pas donner application à l'exonération prévue par le R.C.U., ce qui aurait impliqué une modification de la demande; que le permis autorise des dispositifs de publicité moins nombreux que ceux qui existaient antérieurement, de dimension limitée, dont une des faces sera consacrée aux informations sur le transport en commun et l'autre à une publicité commerciale permettant d'assurer le financement de l'ensemble; que la plupart de ces panneaux seront intégrés à une rambarde; qu'en égard à ces éléments, on ne peut considérer que la décision attaquée dénaturerait les objectifs de l'article 84*bis* du règlement communal sur les bâtisses; que le moyen n'est pas fondé,

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à charge de la partie requérante.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt novembre deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY