

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 242.020 du 29 juin 2018

220.794/XV-3249

En cause : **la commune d'Ixelles,**
représentée par son collège des bourgmestre et échevins.

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 société anonyme de droit public PROXIMUS,
ayant élu domicile chez
M^{es} Herman DE BAUW
et Bart MARTEL, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 25 novembre 2016, la commune d'Ixelles demande l'annulation de «la décision du 14 juillet 2016 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par laquelle est accueilli le recours introduit par la société anonyme de droit public BELGACOM (actuellement, société anonyme de droit public PROXIMUS) et lui est délivré un permis d'urbanisme tendant à implanter une station de télécommunication mobile multi-bandes, rue d'Idalie 2 à 10».

II. Procédure

Une ordonnance du 3 février 2017 a accueilli la requête en intervention introduite le 10 janvier 2017 par la société anonyme de droit public PROXIMUS.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Luc DONNAY, 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 derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 20 avril 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 15 mai 2018 à 9 heures 30.

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

M^{me} Caroline DE LEMOS ESTEVES, attaché, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Marie RUYS, *loco* M^{es} Herman DE BAUW et Bart MARTEL, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Luc DONNAY, 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

Par un courrier portant la date du 22 août 2014 mais réceptionné le 19 novembre 2014, la société anonyme BELGACOM – entretemps devenue PROXIMUS – introduit une demande de permis d'urbanisme ayant principalement pour objet le placement de 6 antennes (fixées à 2 mâts) sur la toiture d'un immeuble implanté en intérieur d'îlot, à Ixelles, rue d'Idalie n° 2-10.

Au plan régional d'affectation du sol (ci-après : «PRAS»), ce bien est affecté en zone de forte mixité et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE).

La parcelle concernée par le projet figure également dans le périmètre du plan particulier d'affectation du sol (P.P.A.S.) dénommé «Ilot 15 Parnasse».

Par une décision du 5 mars 2015, le fonctionnaire délégué refuse le permis d'urbanisme sollicité au motif que le projet est contraire à l'article 16 du P.P.A.S., lequel interdit tout placement d'antenne de télécommunication.

Le 7 avril, la demanderesse de permis forme un recours administratif contre cet acte.

En sa séance du 11 juin, le Collège d'Urbanisme invite l'autorité de recours à refuser de délivrer le permis.

Du 22 janvier au 5 février 2016, le projet est soumis à une enquête publique, laquelle ne donne lieu au dépôt d'aucune observation.

En sa séance du 24 février, la commission de concertation de la commune d'Ixelles rend un avis majoritairement défavorable sur le projet.

Par un arrêté du 14 juillet 2016, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel reproduit la décision de refus du fonctionnaire délégué du 5 mars 2015, les arguments qu'a pu faire valoir la demanderesse de permis dans le cadre de son recours administratif, l'avis défavorable du Collège d'Urbanisme et l'avis défavorable de la commission de concertation de la commune d'Ixelles. La décision contient en outre les motifs propres suivants :

« Considérant que le bien se situe en zone de forte mixité et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au plan régional d'affectation du sol, approuvé par arrêté du gouvernement le 3 mai 2001;

Que le bien est également repris dans le périmètre du plan particulier d'affectation du sol dénommé "Ilot 15, compris entre les rues du Trône, d'Idalie, du Parnasse et Caroly", approuvé le 9 mai 1980;

Considérant que la demande vise à implanter une station-relais de télécommunications mobiles multi-bandes; que, plus précisément, cette station-relais comprend une station multi-bandes de six antennes sur deux mâts adossés à la façade du bâtiment et dépassant de 3 m son toit, une antenne *Shark Finn* en façade et des équipements techniques et antennes (couverture *indoor*) à l'intérieur de l'immeuble;

Considérant que la demande revêt un caractère d'utilité publique;

Considérant que la demande déroge à l'article 16 du PPAS; que cet article dispose que "tout placement d'antenne de T.S.F, de télévision ou de télécommunication sera interdit";

Considérant que cette dérogation est acceptable dans la mesure où ces deux mâts sont proportionnés à l'immeuble et relativement peu gênants sur le plan esthétique;

Que la demande ne contrevient dès lors pas à la ZICHEE;

Considérant que ces antennes sont conformes à l'article 6 du Titre I du Règlement Régional d'Urbanisme dans la mesure où leur hauteur dépasse le gabarit de l'immeuble de moins de 4 m;

Considérant qu'en outre, les armoires techniques sont implantées à l'intérieur de l'immeuble;

Considérant qu'en conséquence, la demande s'intègre bien dans son environnement et rencontre le bon aménagement des lieux;

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 introduit par la s.a. BELGACOM le 7 avril 2015 à l'encontre de la décision prise par le fonctionnaire délégué de refuser le permis tendant à implanter une station de télécommunication mobile multi-bandes, rue d'Italie 2 à 10 est recevable et fondé.

La dérogation à l'article 16 du PPAS est accordée.

Le permis d'urbanisme est accordé [...].

IV. Intervention

La requête en intervention introduite le 10 janvier 2017 par la s.a. PROXIMUS ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir au fond.

V. Recevabilité

A. Argumentation de la partie intervenante

Considérant que la partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité du recours en raison du défaut d'intérêt au moyen unique; qu'elle soutient que l'article 16 du P.P.A.S., qui constitue la principale base juridique du moyen, est implicitement abrogé par le PRAS compte tenu de la prescription générale 07 applicable à l'ensemble des zones;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le moyen unique n'est pas pris exclusivement de la violation des dispositions du P.P.A.S., mais aussi, notamment, de la prescription 21 du PRAS; que, pour le surplus, l'exception est liée au fond; qu'il n'y a pas lieu de l'accueillir;

VI. Moyen unique

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que la partie requérante soulève un moyen unique, pris de la violation du plan particulier d'aménagement de «l'Ilot 15 (Parnasse)» approuvé par l'arrêté royal du 9 mai 1980 - et plus particulièrement, de son article 16 -, des articles 155 et 188 du CoBAT, de la prescription 21 du PRAS, des articles 1^{er} à 3 de la loi du

29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne des actes administratifs, du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir;

qu'elle soutient que l'article 16 de ce P.P.A.S., en ce qu'il interdit tout placement d'antennes, en constitue une donnée essentielle, de sorte que les articles 155 et 188 du CoBAT ne permettent pas d'y déroger; que selon elle, l'auteur de l'acte entrepris a donc violé les dispositions précitées en s'estimant compétent pour octroyer une dérogation à l'article 16 du P.P.A.S.;

qu'à titre subsidiaire, elle considère que l'autorité n'a, en tout état de cause, pas fait un usage restrictif de la possibilité de déroger, laquelle ne serait pas suffisamment justifiée dans le permis attaqué; qu'elle estime que les motifs invoqués sont flous et manquent de pertinence; qu'elle ajoute que la prescription 21 du PRAS impose de fixer des conditions particulières résultant de la nécessité de sauvegarder ou de valoriser les qualités de ce périmètre, ce qui n'a pas été fait; qu'elle estime que le caractère d'utilité publique du projet ne permet pas de justifier une dérogation mais détermine seulement quelle est l'autorité compétente pour délivrer le permis;

que, dans son mémoire en réplique, elle soutient que le libellé de l'article 16 du P.P.A.S., en ne permettant aucune dérogation à l'interdiction de placer une antenne, révèle par lui-même que son auteur a entendu conférer un caractère essentiel à cette disposition; que, selon elle, les données essentielles d'un plan de cette nature ne se limitent pas aux affectations, contrairement à ce que laisse entendre la partie adverse;

que, dans son dernier mémoire, elle maintient l'argument selon lequel l'article 16 du P.P.A.S. ne serait susceptible d'aucune dérogation parce qu'il prévoit une interdiction pure et simple et qu'il constitue une donnée essentielle du plan; qu'elle affirme que cette disposition n'a pas été implicitement abrogée par le PRAS et renvoie à ses critiques antérieures de la motivation de l'acte attaqué; qu'elle ajoute que la nécessité de couvrir les «trous» du réseau de téléphonie mobile n'est pas un argument permettant de justifier une adéquation au bon aménagement des lieux; qu'elle insiste sur le peu de pertinence de la référence au caractère d'utilité publique du projet et du terme «proportionné» utilisé par l'auteur de l'acte attaqué, les mâts servant de support aux antennes étant par nature de dimension réduite; qu'elle précise que les mâts seront bien visibles depuis la voirie intérieure qui est un espace accessible au public, de sorte qu'il y aura bien une modification de la situation existante tant en termes de gabarit que d'aspect visible des façades; qu'elle en déduit qu'à défaut de condition particulière énoncée par l'acte attaqué, il y a bien violation de la prescription 21 du PRAS;

B. Argumentation de la partie intervenante

Considérant que la partie intervenante soutient, à titre principal, que la dérogation accordée par l'auteur de l'acte attaqué est conforme à l'article 155, § 2, du CoBAT;

qu'à titre subsidiaire, elle soutient que, en application de l'article 64 du CoBAT, l'article 16 du P.P.A.S. a été implicitement abrogé par le PRAS, en particulier compte tenu de l'article 0.7 de ses prescriptions générales, de sorte que l'autorisation du projet litigieux ne nécessitait pas l'octroi d'une dérogation; qu'elle fait valoir à cet égard que l'interdiction générale édictée par l'article 16 du P.P.A.S. est incompatible tant avec les prescriptions générales qu'avec les prescriptions particulières du PRAS, plus spécialement avec la prescription 0.7, selon laquelle des équipements d'intérêt collectif de service public peuvent être admis dans toutes les zones pour peu qu'ils

soient compatibles avec la destination principale de la zone et les caractéristiques du cadre urbain environnant; qu'elle relève que la prescription 0.7 du PRAS, qui a pour but de permettre le bon fonctionnement des services publics, est expressément qualifiée de donnée essentielle dans la circulaire ministérielle du 28 juin 2001, en sorte que les P.P.A.S. antérieurs ne peuvent y porter atteinte; qu'elle relève que l'article 16 du P.P.A.S. rendrait précisément impossible la mise en œuvre de cette prescription 0.7 puisqu'elle interdit à l'autorité délivrante d'apprécier si les conditions requises sont rencontrées; qu'elle ajoute que les équipements d'intérêt collectif ou de service public constituent une affectation principale en zone de forte mixité et qu'un P.P.A.S. ne peut y faire échec; qu'elle en déduit que l'article 16, alinéa 2, du P.P.A.S. litigieux est abrogé implicitement, que la motivation de l'acte attaqué pour la justification de l'octroi de la dérogation est surabondante et que sa qualité ne peut affecter la légalité du permis délivré;

C. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article 155, § 2, alinéa 1^{er}, du CoBAT dispose comme suit :

« Le fonctionnaire délégué peut, sur proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins, accorder des dérogations aux prescriptions d'un plan particulier d'affectation du sol ou d'un permis de lotir pour autant que ces dérogations ne portent pas atteinte aux données essentielles du plan ou du permis, dont les affectations, et que la demande de permis ait été soumise préalablement aux mesures particulières de publicité visées aux articles 150 et 151»;

que l'article 188 du même Code prévoit ce qui suit en ses alinéa 1^{er} à 3 :

« Le fonctionnaire délégué et le Gouvernement peuvent délivrer le permis, assortir le permis de conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux ou refuser le permis.

Ils peuvent également consentir les dérogations visées à l'article 153, § 2, et celles qui sont visées à l'article 155, § 2, sans devoir, dans le second cas, être saisi d'une proposition en ce sens du collège des bourgmestre et échevins.

Les décisions du fonctionnaire délégué et du Gouvernement sont motivées. Les décisions du Gouvernement sont spécialement motivées si elles s'écartent de l'avis du Collège d'urbanisme»;

que l'article 16 du P.P.A.S. «Ilot n° 15, Parnasse» est libellé comme suit :

« Les immeubles seront obligatoirement raccordés au réseau de la Société intercommunale qui assure la télédistribution sur le territoire d'Ixelles.

Tout placement d'antennes de T.S.F., de télévision ou de télécommunication sera interdit»;

que la prescription 0.7 du PRAS prévoit ce qui suit :

« Dans toutes les zones, les équipements d'intérêt collectif ou de service public peuvent être admis dans la mesure où ils sont compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant.

Toutefois, dans les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, les zones forestières, les zones de parcs et les zones agricoles,

ces équipements ne peuvent être que le complément usuel et l'accessoire de leurs affectations.

Lorsque ces équipements ne relèvent pas des activités autorisées par les prescriptions particulières ou en cas de dépassement de la superficie de plancher autorisée par les prescriptions particulières de la zone, ces équipements sont soumis aux mesures particulières de publicité»;

Considérant que la prescription 16, alinéa 2, du P.P.A.S. «Ilot n° 15 Parnasse» n'est pas abrogée implicitement par le PRAS; qu'en effet, elle n'interdit que l'installation de dispositifs précis en un endroit déterminé; qu'elle n'est pas incompatible avec la prescription 0.7 du PRAS, qui n'implique pas que toute installation d'utilité publique doive pouvoir être implantée en tout lieu;

Considérant qu'aux termes de l'article 155, § 2, alinéa 1^{er}, du CoBAT, les prescriptions d'affectation constituent des données essentielles des P.P.A.S., ce qui n'exclut pas que d'autres prescriptions puissent se voir reconnaître un caractère essentiel, si leur respect est indispensable pour ne pas dénaturer les objectifs du plan; qu'il y a lieu de vérifier, en l'espèce, si tel est le cas de l'article 16, alinéa 2, du P.P.A.S. Ilot 15 Parnasse;

Considérant que la circonstance que cet article ne mentionne pas la possibilité de dérogation ne suffit pas à lui conférer un caractère essentiel; qu'il est inscrit dans les «dispositions particulières» du plan, avec les prescriptions concernant notamment les équipements de parking, les enseignes, la publicité et les illuminations; qu'à l'époque de l'adoption du plan, en 1980, la prescription ne pouvait viser les mâts destinés aux antennes de téléphonie mobile mais avait pour but principal, comme l'indique le rapprochement avec l'alinéa 1^{er}, d'interdire le placement d'antennes de télévision ou de télécommunications par les particuliers, afin d'éviter la prolifération de tels dispositifs et de concourir à la qualité esthétique de l'îlot; qu'il ne s'agit pas d'une règle fondamentale dans la conception de l'aménagement des lieux; que, dès lors, l'article 16, alinéa 2, n'exprime pas une donnée essentielle à laquelle le Gouvernement n'aurait pas le pouvoir de déroger;

Considérant que, pour motiver sa décision d'accorder le permis, le Gouvernement, après avoir constaté que la demande revêtait un caractère d'utilité publique, s'est exprimé comme suit :

« Considérant que cette dérogation est acceptable dans la mesure où ces deux mâts sont proportionnés à l'immeuble et relativement peu gênants sur le plan esthétique;

Que la demande ne contrevient dès lors pas à la ZICHEE;

Considérant que ces antennes sont conformes à l'article 6 du Titre I du Règlement Régional d'Urbanisme dans la mesure où leur hauteur dépasse le gabarit de l'immeuble de moins de 4 m;

Considérant qu'en outre, les armoires techniques sont implantées à l'intérieur de l'immeuble;

Considérant qu'en conséquence, la demande s'intègre bien dans son environnement et rencontre le bon aménagement des lieux»;

Considérant que, malgré son caractère sommaire, cette motivation témoigne d'un examen de l'admissibilité du projet sur le plan esthétique et peut être jugée suffisante compte tenu du caractère intrinsèquement peu élégant de telles installations; qu'il s'agit d'un dispositif visible seulement depuis une voirie intérieure et ne présentant aucune complexité architecturale; qu'en invoquant la hauteur limitée des mâts et leur impact esthétique réduit, le Gouvernement a exprimé pourquoi il estimait pouvoir accorder, pour les besoins d'un service d'utilité publique, une dérogation à l'interdiction prévue par le p.p.a.s. sans dénaturer les objectifs de celui-ci;

Considérant que la prescription 21 du PRAS prévoit, à propos des ZICHEE, ce qui suit :

« Dans ces zones, la modification de la situation existante de fait des gabarits ou de l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public, est subordonnée à des conditions particulières résultant de la nécessité de sauvegarder ou de valoriser les qualités culturelles, historiques ou esthétiques de ces périmètres ou de promouvoir leur embellissement, y compris au travers de la qualité de l'architecture des constructions et des installations à ériger.

Ces conditions particulières sont arrêtées par plan particulier d'affectation du sol, par règlement d'urbanisme ou en vertu de la législation relative à la conservation du patrimoine immobilier. À défaut, elles sont arrêtées après avis de la commission de concertation.»;

Considérant que cette prescription ne s'applique pas à tous les actes et travaux qui modifient la situation existante, mais seulement à ceux qui impliquent une modification des gabarits ou de l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public; que l'auteur du PRAS a ainsi voulu viser les modifications qui présentent un impact architectural et esthétique significatif, ce qui justifie de les assortir de conditions particulières; que le projet faisant l'objet du présent permis ne modifie pas le gabarit de l'immeuble proprement dit puisqu'il résulte de l'article 6, alinéas 2 et 3, du Règlement régional d'urbanisme que les antennes de téléphonie mobile peuvent dépasser, de 4 mètres au maximum, le gabarit de la toiture; que ce projet ne modifie pas non plus, si ce n'est dans une mesure insignifiante, l'aspect d'une façade visible depuis les espaces accessibles au public; qu'en effet, les mâts et les antennes se situent au-dessus de la toiture, le seul dispositif situé en façade étant une antenne «Shark Finn Proximus» qui se situe dans l'alignement de la lampe existante (plan 06 joint à la demande de permis); que, même si elle est visible depuis la voirie intérieure, la modification autorisée ne devait pas être subordonnée à des conditions particulières; que le moyen n'est pas fondé;

VII. Indemnité de procédure

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros à la charge de la partie requérante; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme de droit public PROXIMUS est accueillie.

Article 2.

Le recours est rejeté.

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

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

M ^{me} Diane DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
M. Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
M. Marc JOASSART,	conseiller d'État,
M. Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Diane DÉOM