

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.557 du 21 septembre 2021

A. 228.094/XV-4090

En cause : **la société anonyme INTERPARKING**,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPERE, avocat,
boulevard de la Woluwe, 62
1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME et
Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 mai 2019, la société anonyme (SA) Interparking demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 février 2019 ayant déclaré recevable mais non fondé le recours introduit par la SA Interparking contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 12 avril 2018 de refuser le permis d'urbanisme tendant à placer un dispositif lumineux renseignant l'accès au parking "Albertine" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, 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 20 juillet 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 septembre 2021.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Clément Reygaerts, *loco* M^e Stéphane Nopere, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, 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

1. Le 9 mars 2017, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme tendant à régulariser le placement d'un dispositif lumineux renseignant l'accès au parking « Albertine », sis place de la Justice à Bruxelles. L'objet de la demande est intitulé comme suit :

« Régularisation de l'autorisation du placement d'un dispositif publicitaire visant à indiquer l'entrée du parking Albertine dont l'entrée se trouve en retrait et peu visible depuis la voie publique. Enseigne située en liseré de noyaux commerciaux / zone restreinte sans objet □ zone générale ».

Le formulaire de demande identifie le type d'actes et travaux comme étant « placer 1 [...] enseigne(s) et/ou publicité(s) associée(s) à l'enseigne ». L'avertissement de l'intention d'introduire une demande de permis d'urbanisme, adressé à la ville de Bruxelles, le 11 juillet 2017, mentionne la « régularisation de l'autorisation de placement d'une enseigne double face et lumineuse visant à indiquer l'entrée du parking Albertine-Square ».

Il ressort de la demande, en particulier de la note explicative, que la partie requérante souhaite remplacer le dispositif existant « par un modèle de qualité supérieure et dont l'éclairage se fera via un système de “led” et non plus en type “tl” ». Il est précisé que « le *lay out* est également adapté pour le mettre en

conformité avec la charte graphique de la SA Interparking ». L’enseigne actuelle serait « rehaussée, pour se situer, à son endroit le plus bas, à 3 m de hauteur et à son endroit le plus haut à 4 m de hauteur ». Enfin, « le panneau lumineux présente lui une hauteur de 1 m sur une largeur de 75 cm, son épaisseur est de 18 cm ».

2. En sa séance du 12 avril 2018, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles refuse le permis, sur la base de l'avis conforme émis par le fonctionnaire délégué dont les motifs sont, notamment, les suivants :

« Considérant que le bien est situé en réseau viaire, en espace structurant, ainsi qu’en zone d’intérêt culturel, historique, esthétique ou d’embellissement du plan régional d’affectation du sol arrêté par arrêté du Gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant que la demande vise à l’installation d’une publicité associée à l’enseigne “Interparking” lumineuse, scellée en espace public;

Considérant que cette publicité associée à l’enseigne est située en zone restreinte du titre VI du R.R.U.;

Considérant que le dispositif déroge au point 3 du § 1 de l’article 39 du titre VI du R.R.U. relatif aux enseignes ou publicités associées à l’enseigne scellées ou posées au sol, en ce qu’il est scellé en espace public;

Considérant que la luminosité émise par ces dispositifs de technologie LED -tous formats confondus - en espace public ne peuvent impacter la convivialité, la visibilité et la sécurité de l’ensemble des usagers en voirie, conformément à l’art. 23 du titre VI du R.R.U.;

Considérant qu’en outre, les dispositifs lumineux ne peuvent interférer avec la signalisation routière existante en voirie, conformément à l’art. 7 du titre VI du R.R.U., et à l’art. 80 al. 2 du code de la route;

Considérant qu’en ce sens il convient de fixer un niveau de luminance maximum pour l’ensemble des dispositifs de type lumineux situés en espace public;

Considérant l'avis favorable du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 22/02/2018;

Considérant que la demande tend à rencontrer l'objectif 4) 5.1 du Plan Iris 2 visant “la mise en place d'une politique régionale du stationnement par la signalisation des places disponibles hors voiries”;

Considérant que cette publicité liée à l'enseigne vise à rediriger les automobilistes vers les parkings publics situés hors voirie; que, de ce fait, ce dispositif a lieu d'être considéré comme de la publicité à la fois d'intérêt public et commercial;

Considérant cependant l'existence de l'installation artistique des mâts-drapeaux de Daniel Buren sise sur la place de la Justice et implantée de part et d'autre du viaduc;

Considérant que l'implantation de cette publicité liée à l'enseigne, scellée en espace public, empêche la bonne lisibilité de cette installation artistique établie sur la place de la Justice; dès lors qu'elle brise les perspectives visuelles sur l'installation et n'est pas conforme à l'article 23 du titre VI du RRU;

Considérant que l'installation artistique assure une certaine convivialité de l'espace public, que son intégrité prime sur la lisibilité de l'entrée d'un parking d'accès public, élément plus commun du paysage urbain bruxellois;

Considérant en outre que la place de la Justice comprend actuellement de nombreux dispositifs verticaux et ponctuels : mâts-drapeaux, armoire électrique, poubelle, panneaux de signalisation, éclairage public, potelets,...;

Considérant en effet qu'en vertu de l'article 7 du titre VI du RRU, la multiplication des dispositifs et mobiliers urbains dans l'espace public constitue une entrave aux circulations dévolues aux modes actifs et aux P.M.R.; qu'en outre ils complexifient la lisibilité de l'espace public pour l'ensemble des usagers;

Considérant que l'implantation projetée associée à l'armoire électrique existante est contraire à l'article 7 du titre VI du R.R.U. en ce qu'elle constitue une telle entrave pour les piétons et les PMR;

Considérant que le dispositif projeté doit mieux répondre aux exigences d'implantation, de configuration rigoureuse de limitation des éléments de mobilier, qui visent à limiter l'encombrement spatial de l'espace public et à assurer le bon aménagement des lieux;

Considérant qu'en vertu de l'article 153, § 2, du CoBAT, les dérogations peuvent être octroyées à des conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux;

Considérant dès lors que rien ne justifie, et certainement pas le bon aménagement des lieux, que soit octroyé les dérogations aux articles 7 et 39 du titre VI du RRU. ».

3. Le 23 mai 2018, la partie requérante introduit un recours auprès du gouvernement de la partie adverse contre la décision précitée. Le recours vise « un bien sis place de la Justice et tendant à placer une enseigne lumineuse Interparking ».

4. Le 12 juillet 2018, le collège d'urbanisme de la partie adverse rend un avis défavorable à la demande de permis.

5. Le 21 février 2019, le gouvernement de la partie adverse déclare recevable mais non fondé le recours introduit par la partie requérante. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est libellé comme suit :

« [...]

Considérant que le recours est recevable;

Considérant que la demande concerne le placement d'un dispositif sur la place de la Justice située en zone viaire, en espace structurant ainsi qu'en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au Plan régional d'affectation du sol, ainsi qu'en zone restreinte selon le Titre VI du RRU; que cette place accueille, de part et d'autre du viaduc, l'œuvre de l'artiste Daniel BUREN composée de drapeaux sur mâts disposés suivant une trame régulière;

Que la demande vise plus particulièrement l'installation, en espace public, d'une publicité associée à l'enseigne "Interparking", soit un panneau double-face lumineux de 0,75 m de large sur 1,00 m de haut et 0,18 m d'épaisseur, au sommet d'un mât de 3,00 m de haut, ancré au sol et indiquant l'entrée du parking public "Square Albertine";

Considérant qu'il s'agit d'un dossier de régularisation dans la mesure où le dispositif est déjà en place au jour de l'introduction de la demande de permis que cette installation est postérieure à avril 2009 (et antérieure à juillet 2013) d'après les clichés disponibles sur *google street view* et remonte ou suit la période de réaménagement de la Place de la Justice en vue d'intégrer l'œuvre précitée de Daniel Buren; qu'il convient par conséquent d'apprécier cette demande à la lumière des dispositions du RRU;

Considérant que la requérante conteste la qualification publicitaire du dispositif en ce que cette notion exclut les enseignes et la signalisation des voiries, lieux et établissements d'intérêt général ou à vocation touristique; qu'il invoque l'avis du fonctionnaire délégué qui décrit un dispositif visant à rediriger les automobilistes vers les parkings publics situés hors voirie et rencontrant à ce titre l'un des objectifs du Plan Iris 2; que la requérante en conclut qu'il s'agit en réalité d'une enseigne d'intérêt général qui respecte le titre VI du RRU, dont l'article 26;

Considérant que si le fonctionnaire délégué admet la finalité mixte du dispositif sollicité, à la fois d'intérêt public et d'intérêt commercial, la requérante perd de vue sa qualification unanime de "publicité associée à l'enseigne" par les instances consultées lors de l'instruction de la demande et du recours, eu égard à la définition de cette notion reprise à l'article 2 du titre VI précité, soit une "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", que la circonstance que le message commercial véhicule également un aspect d'intérêt public n'entame en rien la qualité d'opérateur commercial de la requérante distribuant ou prestant un service moyennant contrepartie et que ledit dispositif a pour but d'informer le public, sa clientèle, de l'offre et de la localisation de ce service, voire éventuellement de sa composante tarifaire (voy. le panneau inférieur du dispositif publicitaire en situation existante en fait);

Considérant dès lors que le gouvernement se rallie entièrement à l'avis du collège d'urbanisme en ce qu'il qualifie le dispositif demandé de publicité associée à l'enseigne; qu'il rejoint en outre l'appréciation du fonctionnaire délégué dans la mesure où celui-ci pointe des dérogations au titre VI du RRU, en particulier aux articles 7, 23 et 39, § 1^{er};

Qu'en contravention avec ces dispositions, la publicité se trouve scellée en espace public et que son emplacement constitue une entrave aux circulations des piétons et des personnes à mobilité réduite, nuit à la visibilité de l'ensemble des usagers de la voirie et enfin brise la perspective visuelle mise en valeur par l'œuvre aux drapeaux qui caractérise la place de la Justice;

Qu'à supposer même qu'il faille qualifier le panneau de dispositif d'information visé à l'article 26 du titre VI précité - *quod non* dans la mesure où cet article concerne essentiellement les abribus et autres éléments de mobilier urbain et que le message publicitaire n'émane pas d'un pouvoir public mais d'un opérateur privé -, la nécessité de signaler les emplacements de parcage disponibles hors voirie et, partant, la mise en œuvre d'un des objectifs du Plan Iris 2 n'autorise pas la requérante à placer ce dispositif au mépris de l'interdiction générale d'entrave à la circulation piétonne (et des PMR) et d'atteinte à la sécurité ou à la visibilité de l'ensemble des usagers de la voirie;

Considérant que les dérogations exposées plus haut ne se justifient pas dès lors que la demande nuit à l'intégrité de la place de la Justice qui accueille déjà de nombreux dispositifs verticaux et ponctuels - mâts-drapeaux, armoire électrique, poubelle, panneaux de signalisation, éclairage public, potelets, etc. - et qu'elle heurte la convivialité de l'espace public incarnée par l'œuvre aux drapeaux de l'artiste Daniel Buren;

Considérant que la demande n'est pas conforme au bon aménagement des lieux et qu'elle doit faire l'objet d'un refus; qu'il revient à la requérante de procéder à l'enlèvement du panneau litigieux et de proposer, le cas échéant, un autre projet qui prenne en compte les objections du présent arrêté.

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 par la SA Interparking contre la décision de la Ville de Bruxelles de refuser le permis d'urbanisme tendant à régulariser le placement d'une publicité associée à l'enseigne "Interparking" sur la place de la Justice est déclaré recevable mais non fondé.

Art. 2 — Le permis d'urbanisme est refusé.

[...] »

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier recommandé daté du 11 mars 2019, réceptionné le 13 mars 2019.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante soulève un premier moyen pris « de la violation de l'article 2 du règlement régional d'urbanisme [ci-après "RRU"], portant la définition de la "publicité associée à l'enseigne", de l'erreur dans les motifs ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans sa requête, elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué qualifie le dispositif faisant l'objet de la demande de permis de « publicité » et de « publicité liée à l'enseigne », au sens de l'article 2 du titre VI du RRU, et considère qu'en tant que « publicité » celui-ci déroge au titre VI du RRU, en particulier aux articles 7, 23 et 39, §1^{er}, alors que, selon elle, le dispositif en cause est une « enseigne » visant à rediriger les automobilistes vers les parkings publics situés hors voirie et non une « publicité » ou une « publicité liée à l'enseigne » et ne déroge donc pas au titre VI du RRU.

Elle rappelle que le Conseil d'État a déjà considéré que « tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif » et que l'indication d'un motif de droit est susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte lorsqu'elle est d'une gravité telle qu'elle révèle une erreur de l'administration dans l'application du droit ou qu'elle est de nature à induire en erreur quant à la compétence exercée.

Elle met en exergue le passage suivant de la motivation de l'acte attaqué :

« la circonstance que le message commercial véhicule également un aspect d'intérêt public n'entame en rien la qualité d'opérateur commercial de la requérante distribuant ou prestant un service moyennant contrepartie et que ledit dispositif a pour but d'informer le public, sa clientèle, de l'offre et de la localisation de ce service, voire éventuellement de sa composante tarifaire (voy. le panneau inférieur du dispositif publicitaire en situation existante en fait);

Considérant dès lors que le gouvernement se rallie entièrement à l'avis du collège d'urbanisme en ce qu'il qualifie le dispositif demandé de publicité associée à l'enseigne; qu'il rejoint en outre l'appréciation du fonctionnaire délégué dans la mesure où celui-ci pointe des dérogations au titre VI du RRU, en particulier aux articles 7, 23 et 39, §1^{er} ».

Elle en déduit que « la partie adverse qualifie l'enseigne renseignant l'accès au parking "Albertine", objet de la demande de permis d'urbanisme, de "publicité" et de "publicité liée à l'enseigne" ».

Elle rappelle les définitions de la « publicité » et de la « publicité liée à l'enseigne », selon l'article 2 du titre VI du RRU.

Elle affirme que le dispositif « ne porte aucun message publicitaire et ne revêt que le signe "P", accompagné d'une flèche (et de la mention "Albertine Square"), afin de signaler l'entrée du Parking Albertine exploité par la SA Interparking ». Selon elle, ce dispositif est nécessaire pour signaler la présence du parking, qui, autrement, est invisible pour les automobilistes. Il aurait pour unique but d'informer les automobilistes et de les rediriger vers le Parking Albertine, situé hors voirie. Il assurerait en cela une fonction d'utilité publique, excluant ainsi la qualification de « publicité » au sens du RRU.

Elle estime que le dispositif rencontre les objectifs d'intérêt généraux exprimés par la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre du « Plan Iris 2 » - qui définit les principales orientations concernant la mobilité en Région de Bruxelles-Capitale à l'horizon 2015-2020 -, à savoir « donner plus de visibilité aux parkings et informer les automobilistes des nombreuses places de stationnement disponibles

hors voirie » en « finalisant le fléchage dynamique des parkings publics payants, des parkings de transit et des parkings poids lourds ».

Elle explique que, tout au plus, le dispositif renseignant l'accès au parking « Albertine » correspond à la notion de « mobilier urbain », définie par l'article 2 du titre VI du RRU comme l'« ensemble des objets ou dispositifs publics ou privés, posés ou ancrés dans l'espace public, fixes ou amovibles, et assurant une fonction d'utilité publique ». Selon elle, « l'objet de la demande de permis d'urbanisme constitue un dispositif privé, posé dans l'espace public, assurant une fonction d'utilité publique qui est de rediriger les automobilistes vers les parkings situés hors voirie en les signalant ». Elle ajoute que la circonstance que le dispositif émane d'un opérateur privé n'importe pas puisque la définition du « mobilier urbain » inclut tant les dispositifs publics que privés, et que c'est la fonction d'utilité publique du dispositif - qui, en l'espèce, serait incontestable - qui est déterminante. Elle précise encore que le « mobilier urbain » est régi par l'article 26, § 1^{er}, du titre VI du RRU et indique que le dispositif respecte le prescrit de cette disposition.

Elle conclut que la partie adverse, en estimant que le dispositif renseignant l'accès au parking « Albertine » constitue une « publicité » ou une « publicité liée à l'enseigne », se méprend sur la qualification de l'objet de la demande de permis d'urbanisme et, en conséquence, sur l'existence de dérogations au RRU.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse met en exergue le passage suivant de la motivation de l'acte attaqué :

« Qu'à supposer même qu'il faille qualifier le panneau de dispositif d'information visé à l'article 26 du titre VI précité - *quod non* dans la mesure où cet article concerne essentiellement les abribus et autres éléments de mobilier urbain et que le message publicitaire n'émane pas d'un pouvoir public mais d'un opérateur privé -, la nécessité de signaler les emplacements de parcage disponibles hors voirie et, partant, la mise en œuvre d'un des objectifs du Plan Iris 2 n'autorise pas la requérante à placer ce dispositif au mépris de l'interdiction générale d'entrave à la circulation piétonne (et des PMR) et d'atteinte à la sécurité ou à la visibilité de l'ensemble des usagers de la voirie;

Considérant que les dérogations exposées plus haut ne se justifient pas dès lors que la demande nuit à l'intégrité de la place de la Justice qui accueille déjà de nombreux dispositifs verticaux et ponctuels - mâts-drapeaux, armoire électrique, poubelle, panneaux de signalisation, éclairage public, potelets, etc. - et qu'elle heurte la convivialité de l'espace public incarnée par l'œuvre aux drapeaux de l'article Daniel Buren;

Considérant que la demande n'est pas conforme au bon aménagement des lieux et qu'elle doit faire l'objet d'un refus; qu'il revient à la requérante de procéder à l'enlèvement du panneau litigieux et de proposer, le cas échéant, un autre projet qui prenne en compte les objections du présent arrêté ».

Elle répond que « quand bien même l'argumentation de la requérante formulée à l'appui de son premier moyen devrait être suivie (*quod non*), elle serait en tout état de cause impuissante pour entraîner l'annulation de l'acte attaqué dès lors que celui-ci se fonde sur le motif autonome précité qui, en tout état de cause, suffit à lui seul à justifier le refus d'octroi du permis d'urbanisme sollicité par la requérante ».

Elle fait valoir, en conséquence, que le premier moyen doit être déclaré irrecevable, en application de la théorie de la pluralité des motifs « en vertu de laquelle il n'y a pas lieu d'annuler une décision fondée sur plusieurs motifs dont l'un serait illégal lorsqu'il apparaît que l'administration aurait pris la même décision si elle n'avait retenu que le motif légal ».

Elle ajoute qu'en tout état de cause, le raisonnement tenu à titre principal par l'auteur de l'acte attaqué ne peut qu'être suivi, tant au regard du dispositif existant, qu'*a fortiori* au regard du nouveau dispositif projeté qui consiste en un « panneau lumineux d'une hauteur de 1 m sur une largeur de 75 cm et une épaisseur de 18 cm, placé à 3 m de hauteur à son endroit le plus bas et à 4 m de hauteur à son endroit le plus haut, le “lay out” étant adapté pour le mettre en conformité avec la charte graphique de la SA Interparking », dont on ne peut considérer qu'il consiste seulement en un panneau indicateur de l'existence d'un parking en vue de signaler aux automobilistes l'entrée dudit parking.

Elle rappelle que l'article 2, 26°, du titre VI du RRU définit la publicité associée à une enseigne comme une « 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 ». Elle en déduit que les différentes autorités ayant eu à connaître de la demande jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué n'ont commis aucune erreur manifeste d'appréciation en considérant que le dispositif projeté entrerait bien dans le champ d'application de cette définition. Elle ajoute que l'acte attaqué tient compte de l'observation émise par la requérante quant à l'aspect d'intérêt public du dispositif, puisqu'un motif de la décision énonce que « la circonstance que le message commercial véhicule également un aspect d'intérêt public n'entame en rien la qualité d'opérateur commercial de la requérante distribuant ou prestant un service moyennant contrepartie » et que « ledit dispositif a pour but d'informer le public, sa clientèle, de l'offre et de la localisation de ce service, voire éventuellement de sa composante tarifaire (voy. le panneau inférieur du dispositif publicitaire en situation existante en fait) ». Elle estime que l'argumentation de la partie requérante n'est pas

relevante dès lors que le dispositif litigieux, outre le signe « P » et le fléchage, comporterait le nom de la SA Interparking et le « *lay out* » de cette société.

Elle expose que c'est également en vain que la partie requérante entend encore qualifier le dispositif litigieux de « mobilier urbain » régi par l'article 26, § 1^{er}, du titre VI du RRU dès lors que, comme l'exprime l'acte attaqué, « cet article concerne essentiellement les abribus et autres éléments de mobilier urbain et que le message publicitaire n'émane pas d'un pouvoir public mais d'un opérateur privé ».

Pour le surplus, la partie adverse renvoie à l'ensemble de la motivation de l'acte attaqué qui, selon elle, permet de comprendre le raisonnement intellectuel suivi par son auteur.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante objecte qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que le motif lié au bon aménagement des lieux est l'unique motif déterminant de la décision attaquée, laquelle repose sur plusieurs motifs dont (1) le fait que l'emplacement de l'enseigne constituerait une entrave à la circulation des piétons et des personnes à mobilité réduite, (2) le fait que cette enseigne nuirait à la visibilité de l'ensemble des usagers de la voirie, (3) le fait qu'elle briserait la perspective visuelle mise en valeur par l'œuvre aux drapeaux qui caractérise la place de la Justice et enfin, (4) le fait qu'elle nuit à l'intégrité de cette place qui accueille déjà de nombreux dispositifs verticaux et qu'elle heurterait la convivialité de l'espace public incarnée par l'œuvre aux drapeaux de Daniel Buren.

Elle fait valoir que le Conseil d'État a déjà jugé ce qui suit :

- « Le moyen qui critique un des motifs que l'arrêté attaqué se donne est recevable. L'arrêté attaqué n'indique pas lesquels des motifs seraient déterminants ou surabondants. Il ne précise pas davantage si l'autorité a envisagé ou non d'approuver partiellement le règlement en censurant uniquement les dispositions dissociables de celles qu'elle jugeait critiquables. Dès lors, tous les motifs avancés apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, l'autorité régionale aurait pris la même décision »;
- « Lorsqu'une décision administrative d'octroi ou de refus de permis se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité du permis attaqué. Le Conseil d'État ne peut sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision ».

Elle estime qu'en l'espèce, à défaut pour l'acte attaqué de préciser expressément quel est le motif déterminant de la décision de refus, tous les motifs

invoqués apparaissent nécessaires et que, dès lors, l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Elle ajoute qu'en tout état de cause, et conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État, celui-ci ne peut déterminer, sans empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, si, en l'absence d'un de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision.

Elle insiste sur le fait que le dispositif qui fait l'objet de la demande de permis renseigne aux automobilistes l'accès au parking « Albertine », autrement invisible à partir de la voirie publique. Selon elle, il doit dès lors être considéré comme une enseigne d'intérêt général et non comme de la publicité.

Elle mentionne que cet intérêt général découle aussi du projet de plan régional de mobilité « *Good Move* » approuvé par le gouvernement le 4 avril 2019, succédant au « Plan Iris 2 ». Elle ajoute que l'ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité dispose, en son article 6, que le plan régional de mobilité contient un volet stratégique et un volet réglementaire qui sont tous deux opposables aux autorités administratives. Elle en déduit que, dès lors que la partie adverse était confrontée à un projet qui, tant selon le « Plan Iris 2 » que le projet « *Good Move* », a pour objet de « donner plus de visibilité aux parkings et informer les automobilistes des nombreuses places de stationnement disponibles hors voirie » en « finalisant le fléchage dynamique des parkings publics payants » (Iris 2) ou encore contribue à « une meilleure utilisation des emplacements hors voirie (moins 65.000 places à l'horizon 2030) » (*Good Move*), elle ne pouvait lui dénier la qualité d'intérêt général, la qualifier de publicité et l'apprécier erronément en tant que telle au sein de l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse et au rapport de l'auditeur.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante affirme que l'objet de la demande de permis du 9 mars 2017 était identifié comme « tendant à placer un dispositif lumineux renseignant l'accès au parking “Albertine” ». Elle estime que la partie adverse s'est éloignée de l'objet de la demande, tel que libellé par la partie requérante, en se prononçant sur une demande portant sur un placement publicitaire ou encore sur une publicité associée à l'enseigne. Elle affirme qu'elle « n'a eu de cesse de faire valoir que le dispositif, objet de la demande de permis d'urbanisme, renseigne aux automobilistes l'accès au parking “Albertine”, situé hors voirie, autrement invisible à partir de la voie publique ». Elle estime que la partie adverse a

commis une erreur manifeste d'appréciation en circonscrivant l'objet de la demande de permis en vocation publicitaire.

Elle répète que, selon elle, le projet doit être considéré comme une enseigne d'intérêt général. Elle renvoie sur ce point aux développements de son mémoire en réplique.

Elle soutient que c'est à tort que la partie adverse considère avoir valablement examiné le projet au regard de l'article 26 du RRU, sans prendre en considération l'impact du dispositif en matière de mobilité, en informant les automobilistes des nombreuses places de stationnement disponibles hors voirie et en contribuant ainsi à une meilleure utilisation des emplacements hors voirie.

Elle rappelle que, « contrairement à ce que considère la partie adverse dans l'acte attaqué et dans son mémoire en réponse, la circonstance que le dispositif, objet de la demande de permis d'urbanisme, émane d'un opérateur privé, et non d'un opérateur public, ne permet absolument pas d'exclure la qualification d'enseigne d'intérêt général ».

Enfin, elle ne conçoit pas comment l'enseigne « entrave la circulation piétonne », porte « atteint[e] à la sécurité ou à la visibilité de l'ensemble des usagers de la voirie » ou encore, « heurte la convivialité de l'espace public incarnée par l'œuvre aux drapeaux de l'artiste Daniel Buren ».

IV.2. Appréciation

L'administration, saisie d'une demande de permis d'urbanisme, doit d'abord avoir égard à la situation de fait indiquée sur les plans ou portée spécialement à sa connaissance au cours de la procédure. Il lui appartient ensuite de vérifier qu'aucune règle de droit relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme n'interdit le projet, ce qui suppose de qualifier l'objet de la demande, et enfin, d'apprécier son opportunité au regard du critère du bon aménagement des lieux.

La qualification de l'objet de la demande de permis, préalable à l'application des règles de droit pertinentes, relève des motifs de droit de l'acte attaqué sur lesquels le contrôle du Conseil d'État n'est pas limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

Le dispositif projeté, faisant l'objet de la demande, mentionne l'existence et la direction du parking par une lettre « P » et une flèche (occupant ensemble approximativement la moitié de la hauteur du panneau lumineux), son nom « Albertine Square » (occupant approximativement le quart de la hauteur du panneau lumineux), ainsi que le logo et le nom de l'exploitant « Interparking » (occupant approximativement le quart de la hauteur du panneau lumineux). La fonction principale du dispositif apparaît donc comme étant d'informer les automobilistes de l'existence et de la direction du parking public situé à proximité et exploité par la partie requérante.

L'auteur de l'acte attaqué considère, dans un premier temps, que le projet déroge aux dispositions relatives aux « publicités et enseignes » applicables en « zone restreinte » au sens du titre VI du RRU, dans un deuxième temps que ces dérogations ne se justifient pas et, dans un troisième temps, que la demande n'est pas conforme au bon aménagement des lieux.

L'article 2 du titre VI du RRU consacre, notamment, les définitions suivantes :

- « 9. dispositif d'information : support qui est établi dans le but de recevoir de la publicité émanant d'un pouvoir public et assurant une information d'intérêt public »;
- « 12. enseigne : inscription, forme, image ou ensemble de celles-ci apposé sur un immeuble et relatif à une activité qui s'y exerce. Ne peut être assimilée à une enseigne une mention profitant à des tiers, telle que l'indication d'une marque ou de leurs produits »;
- « 19. mobilier urbain : ensemble des objets ou dispositifs publics ou privés, posés ou ancrés dans l'espace public, fixes ou amovibles, et assurant une fonction d'utilité publique »;
- « 25. publicité : inscription, forme ou image destinée à informer le public ou à attirer son attention, en ce compris le dispositif qui la supporte, à l'exclusion des enseignes et de la signalisation des voiries, lieux et établissements d'intérêt général ou à vocation touristique »;
- « 26. publicité associée à l'enseigne : 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 ».

À titre principal, la partie adverse qualifie le dispositif faisant l'objet de la demande de « publicité associée à l'enseigne », se ralliant ainsi, notamment, à l'avis du collège d'urbanisme. Elle considère que le projet déroge à l'article 7 du titre VI du RRU (relatif aux publicités et aux enseignes), à l'article 23 du titre VI du RRU (relatif à la publicité) et à l'article 39, § 1^{er}, du titre VI du RRU (relatif aux enseignes ou publicités associées à l'enseigne scellées ou posées au sol).

Cette qualification de « publicité associée à l'enseigne » ne peut être retenue. Conformément aux définitions de l'article 2 du titre VI du RRU, une enseigne – et par voie de conséquence une « publicité associée à l'enseigne » – est « apposée sur » l'immeuble où s'exerce l'activité. L'article 23 du titre VI du RRU fixe d'ailleurs comme condition générale relative aux « enseignes et publicités associées à l'enseigne », d'être « en harmonie avec l'ensemble de la construction sur laquelle elles sont apposées ». Or, le dispositif faisant l'objet de la demande de permis, qui comporte un message publicitaire de l'exploitant, n'est pas « apposé sur l'immeuble » où s'exerce l'activité de parking, mais est placé à proximité du parking, pour en signaler la direction.

À titre subsidiaire, la partie adverse qualifie l'objet de la demande de « dispositif d'information », tout en précisant que ce terme vise essentiellement, les « abribus et autres éléments de mobilier urbain » et en relevant que le message publicitaire n'émane pas d'un pouvoir public mais d'un opérateur privé. Elle considère que cette qualification n'autorise pas à placer le dispositif « au mépris de l'interdiction générale d'entrave à la circulation piétonne (et des PMR) et d'atteinte à la sécurité ou à la visibilité de l'ensemble des usagers de la voirie ».

Cette qualification ne peut davantage être retenue, puisque, selon l'article 2, 9°, du titre VI du RRU, elle suppose que la publicité émane d'un pouvoir public, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

En conséquence, les motifs de droit sur lesquels se fonde la partie adverse pour considérer que la demande déroge au titre VI du RRU sont erronés.

Le premier moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « relatif au recours au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit par la SA Interparking contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles de refuser le permis d'urbanisme tendant à régulariser le placement d'une enseigne lumineuse "Interparking" sur la place de la Justice » est annulé.

Article 2

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 21 septembre 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht