

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.173 du 7 décembre 2023

A. 234.313/XV-4830

En cause : **la commune de Woluwe-Saint-Lambert**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe, 181/24
1170 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric DE MUYNCK
et Camille COURTOIS, avocats,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 août 2021, la commune de Woluwe-Saint-Lambert demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2021 relatif au recours [qu'elle a] introduit contre la décision du fonctionnaire délégué de délivrer un permis d'urbanisme conditionnel pour une demande tendant à “placer trois dispositifs de publicité digitale de 2 m² Villo! associés aux stations Villo!, boulevard de la Woluwe 27-58 et avenue Brand Whitlock, à la hauteur du n° 15-17” ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport, concluant à l'annulation, a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 octobre 2023 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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 5 décembre 2019, la partie adverse introduit une demande de permis d'urbanisme tendant à maintenir trois dispositifs de publicité digitale de 2 m² Villo! associés aux stations Villo!, boulevard de la Woluwe à la hauteur des n^{os} 27-58 et avenue Brand Whitlock, à la hauteur du n^o 15-17.

2. Le 6 février 2020, la partie requérante donne un avis défavorable motivé sur la demande.

3. Le 12 février 2020, Bruxelles Mobilité donne un avis favorable conditionnel au permis sollicité.

4. Le 2 octobre 2020, le fonctionnaire délégué accorde le permis d'urbanisme sollicité pour deux dispositifs, sous conditions, et refuse le troisième.

5. Le 21 octobre 2020, la partie requérante introduit un recours auprès du Gouvernement de la partie adverse à l'encontre de cette décision.

6. Le 11 mars 2021, le collège d'Urbanisme donne un avis défavorable sur la demande de permis litigieux.

Cet avis est motivé comme suit :

« Vu le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, en abrégé CoBAT, spécialement les articles 180 à 182 ;

Vu le dossier administratif et notamment :

- la demande de permis d'urbanisme introduite le 5 décembre 2019 par la Région de Bruxelles-Capitale tendant à placer trois dispositifs de publicité digitale de 2 m² Villo! aux stations Villo! ;

- le permis d'urbanisme pris le 2 octobre 2020 par le fonctionnaire délégué, notifié le 2 octobre 2020 à la demanderesse et au collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Lambert, libellé comme suit :

Article 1^{er} :

Le permis visant à placer 3 dispositifs de publicité digitale de 2 m² Villo! associés aux stations Villo!, est délivré aux conditions de l'article 2.

Article 2. Le titulaire du permis devra :

1) se conformer aux plans 50.320 daté du 19 juin 2019, 50.324 daté du 20 septembre 2019 et 50.325 daté du 30 octobre 2019, cachetés, sans préjudice des conditions émises ci-dessous :

2) respecter les conditions suivantes :

a) ne pas placer le dispositif n° 218

b) la luminance des dispositifs publicitaires ne peut dépasser 600 cd/m² ;

c) les dispositifs situés en dehors des liserés de noyaux commerciaux, inscrits au PRAS, doivent être éteints entre 22h00 et 07h00 du matin ;

d) permettre à la Région de Bruxelles-Capitale, pour des raisons impérieuses et en coordination avec les gestionnaires des voiries, de prendre temporairement possession des écrans d'affichage dans le seul but d'informer les usagers de la voirie ;

e) ne pas exposer les usagers de la voirie à :

- des reproductions de signaux routiers ;
- des images ou des parties d'images clignotantes ;
- des vidéos ou séquences animées ;
- des messages dont la durée est de moins de 8 secondes ;
- des messages en séquences ;
- des messages incitant à une interaction en temps réel ;

f) les supports qui accueillent la publicité mentionnent :

- le nom et le numéro de téléphone de la personne physique qui l'a apposée ou fait apposer ou la dénomination ou la raison sociale et le numéro de téléphone de la personne morale qui l'a apposée ou fait apposer ;
- les références du permis d'urbanisme éventuel dont elle a fait l'objet et la date de sa délivrance ;
- la date à laquelle la validité de ce permis expire.

- le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit le mercredi 21 octobre 2020 par la commune de Woluwe-Saint-Lambert ;

Vu l'arrêté du Gouvernement la Région de Bruxelles-Capitale 2020/001 du 2 avril 2020 de pouvoirs spéciaux relatifs à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation bruxelloise, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 avril 2020 et celui du 14 mai 2020 prolongeant ces délais ;

Vu l'arrêté du Gouvernement la Région de Bruxelles-Capitale 2020/038 du 10 juin 2020 de pouvoirs spéciaux relatifs à la prolongation de certains délais du Code bruxellois de l'aménagement du territoire et de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement ;

Entendu le rapport de M^{me} [V.B.] en séance du jeudi 18 février 2021 ;

Entendu, lors de cette même séance, Madame [V.L.], représentant la requérante, Maître [K.M.], conseil de la requérante ;

En présence de Madame [C. D.L.E.], de la Direction Conseil Recours de Bruxelles Urbanisme et Patrimoine ;

Considérant que, en application des arrêtés précités, le délai imparti au collège d'Urbanisme expire le 4 avril 2021 ;

Considérant que le recours est recevable ;

Considérant que la demande vise l'installation de 3 dispositifs publicitaires digitaux de 2 m² liés aux stations Villo! sur le territoire de la requérante, à savoir :

- le dispositif n° 218, boulevard Brand Whitlock au niveau du square Vergote ;
- le dispositif n° 253, boulevard de la Woluwe, à hauteur du n° 27 ;
- le dispositif n° 262, boulevard de la Woluwe, à hauteur du n° 58 ;

Que le dispositif n° 218 est situé dans un espace structurant et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au PRAS ; qu'il est en zone de publicité interdite au RRU ;

Que le dispositif n° 253 se situe dans un espace structurant et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au PRAS ; qu'il est en zone de publicité interdite au RRU ;

Que le dispositif n° 262 se situe dans un espace structurant et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au PRAS ; qu'il est inscrit dans le périmètre du PPAS n° 4 dénommé "Place Saint-Lambert", approuvé le 31 mai 1985 ; qu'il est en zone de publicité interdite au RRU ;

Considérant que la demande a été introduite après le 1^{er} septembre 2019, date d'entrée en vigueur du nouveau CoBAT ;

Considérant que les 3 dispositifs, situés en ZICHEE, ne sont pas de nature à valoriser les qualités historiques et esthétiques des périmètres visés, ni à les embellir ;

Que le dispositif n° 218 est dérogoire à l'article 84bis du RCU de Woluwe-Saint-Lambert en ce que celui-ci interdit la publicité dans un espace public longeant des zones d'habitation ;

Considérant que les 3 dispositifs contreviennent à l'article 4, § 1^{er}, 1^o, du Titre VI du RRU, en ce qu'ils sont situés en zone de publicité interdite au RRU ;

Considérant que l'article 4 du Titre VI du RRU prévoit que la zone de publicité

interdite peut connaître des exceptions à la règle de l'interdiction lorsqu'il s'agit de publicités :

1° liées aux panneaux de chantiers et immobiliers ;

2° sur les abris destinés aux usagers des transports en commun répondant aux conditions de l'article 25 ;

3° sur les dispositifs répondant aux conditions de l'article 26, § 2 ;

Considérant que les dispositifs sollicités ne répondent à aucune de ces trois exceptions ;

Qu'en effet, ils ne sont pas assimilables à des panneaux de chantier ou immobiliers et ils ne sont pas intégrés ni dans un abri destiné aux usagers de transports publics tel que prévu à l'article 25 précité, ni dans une rambarde de l'accès au métro comme prévu à l'article 26, § 2 ;

Qu'il résulte de ce qui précède que les dispositifs ne peuvent être acceptés,

Le collège composé de [...], assisté de [...], rend l'avis suivant :

Article 1^{er}. Le permis d'urbanisme sollicité doit être refusé.

Article 2. Notification du présent avis est faite à la commune de Woluwe-Saint-Lambert, au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au fonctionnaire délégué.

Article 3. En l'absence de décision du Gouvernement sur rappel exercé conformément à l'article 173 du CoBAT, le présent avis tient lieu de décision de refus, en application de l'alinéa 3 de cet article ».

7. Par un arrêté du 3 juin 2021, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare le recours non fondé et délivre le permis d'urbanisme sollicité pour le dispositif n° 253, situé boulevard de la Woluwe, n° 27 et pour le dispositif n° 262, situé boulevard de la Woluwe, n° 58. Il rejette en revanche la demande en ce qui concerne le dispositif n° 218 situé sur l'avenue Brand Whitlock.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante prend un premier moyen de « la violation de l'article 4, § 1^{er}, 10, du Titre VI du Règlement régional d'urbanisme [RRU], des prescriptions 21 et 24 du Plan régional d'affectation du sol [PRAS], de l'article 84bis du Règlement communal sur les bâtisses, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne, des principes de bonne administration et plus particulièrement du

devoir de minutie, de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation du principe général d'impartialité, ainsi que de l'excès de pouvoir ».

Elle considère, tout d'abord, que l'apposition des panneaux publicitaires ne s'intègre pas au patrimoine architectural existant et ne tient pas compte des caractéristiques de la zone alors qu'ils sont situés en face de deux sites classés et dans la zone tampon autour d'un site Natura 2000.

Elle estime ensuite que, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, l'exception figurant à l'article 4, § 2, 2°, du Titre 1^{er} du RRU ne concerne pas les stations Villo! puisque ces stations ne sont pas visées à l'article 25 du Titre VI de ce même règlement. Elle en déduit que le projet ne peut s'implanter en zone de publicité interdite. Elle estime qu'il n'appartient pas à la partie adverse de procéder à des raisonnements « par analogie », en ajoutant aux dispositions réglementaires applicables.

Elle ajoute que deux avis défavorables ont été donnés, l'un par la commune de Woluwe-Saint-Lambert et l'autre par le collège d'Urbanisme et que la motivation n'y répond pas adéquatement. Elle s'interroge enfin sur le respect du principe d'impartialité, la partie adverse étant à la fois autorité de recours et demanderesse de permis. Elle insiste sur la nécessité pour la partie adverse d'être particulièrement attentive à son « apparence » d'impartialité et considère qu'en l'espèce, la motivation de l'acte attaqué permet toutes les suspicions.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle que, s'agissant de l'article 4 du Titre VI du RRU (dont le § 1^{er} interdit en principe la publicité aux endroits en cause), l'acte attaqué constate que les deux panneaux autorisés remplissent les conditions pour bénéficier de l'exception à cette interdiction prévue à l'article 4, § 2, 2°, dès lors que les stations Villo! dont ils font partie sont à considérer comme des abris destinés aux usagers des transports en commun.

Elle estime que la référence que fait la partie requérante à l'article 25 du Titre VI du RRU n'est pas pertinente, dès lors que cet article se contente de lister les conditions auxquelles les abris destinés aux usagers des transports en commun peuvent accueillir de la publicité, sans viser ce qui peut ou non être considéré comme faisant partie des abris concernés. Elle conclut qu'en ce qu'il se fonde sur une mauvaise interprétation de l'article 25 du Titre VI du RRU, le premier moyen manque en droit.

Elle est d'avis que ce moyen manque également en droit en ce qu'il est pris de la violation de la prescription 21 du PRAS relative aux ZICHEE qui n'est pas applicable aux dispositifs publicitaires. De même, elle estime que l'acte attaqué n'est pas concerné par la prescription 24 du PRAS qui ne vise que les « actes et travaux qui impliquent une modification de la situation existante de fait » de l'espace structurant concerné. Enfin, elle fait valoir que l'article 84bis du Règlement communal sur les bâtisses n'est pas applicable pour les deux dispositifs autorisés qui ne sont pas situés « en espace public longeant les zones d'habitation et les zones d'habitation à prédominance résidentielle du PRAS ».

Elle ajoute encore que la partie requérante ne fait pas la démonstration que le principe d'impartialité ne serait pas respecté.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique que la référence à l'article 25 du Titre VI du RRU est pertinente dès lors que l'article 4, § 2, 2°, du même titre permet expressément « la publicité sur les abris destinés aux usagers des transports en commun répondant aux conditions de l'article 25 ». Elle affirme que cet article 25, et de manière générale les Titres VI et VII du RRU, ne visent pas les stations de vélos en libre-service et, partant, la publicité qui y est apposée, de telle manière que l'acte attaqué ne peut octroyer un permis d'urbanisme pour le maintien des dispositifs litigieux, situés en zone de publicité interdite, en s'appuyant sur l'une des exceptions prévues à l'article 4, § 2, précité.

Elle constate que l'acte attaqué indique que « [...] les dispositifs sollicités sont associés à une station Villo! existante, laquelle constitue une station de transports en commun ; que les stations de vélos en libre-service, et les publicités y associées, ne sont pas explicitement visées par les réglementations actuelles (et tout particulièrement par les titres VI et VII du RRU), et [qu']il convient donc de procéder à une analyse par analogie ».

Elle estime qu'il n'appartient pas à la partie adverse de procéder à une telle « analyse par analogie », mais bien de respecter les réglementations applicables. Elle conclut que la partie adverse ne pouvait décider de faire exception – au profit d'elle-même – au principe de publicité interdite de la zone dans laquelle les dispositifs litigieux sont situés.

Enfin, elle estime légitime de s'interroger sur la garantie du droit à un recours effectif, l'apparence de partialité étant, selon elle, indéniable en l'espèce.

IV.2. Examen

L'article 4, §§1^{er} et 2, du Titre VI du RRU dispose comme suit :

- « § 1. La publicité est interdite :
- 1° dans la zone interdite ;
 - 2° sur le patrimoine immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé au sens du Code bruxellois de l'aménagement du territoire et dans la zone de protection visée à l'article 228 de ce code. À défaut de zone de protection, l'interdiction couvre un périmètre de 20 m autour du bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ;
 - 3° sur les arbres ;
 - 4° sur les poteaux de support des lignes de distribution électrique, les poteaux support de caténaires, les poteaux de télécommunication, les poteaux d'éclairage public ainsi que sur les équipements publics concernant la circulation routière, ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne ;
 - 5° sur les grilles de clôture non aveugle ;
 - 6° sur ou masquant tout ou partie de baie sauf s'il s'agit de la devanture d'un établissement temporairement fermé pour des travaux faisant suite à un permis d'urbanisme ;
 - 7° sur les façades d'immeubles d'habitation ;
 - 8° sur les immeubles inoccupés ou inexploités ;
 - 9° sur les ouvrages d'art.
- § 2. Le § 1, 1°, ne s'applique pas :
- 1° aux panneaux de chantier et aux panneaux immobiliers répondant respectivement aux conditions des articles 43 et 44 ;
 - 2° à la publicité sur les abris destinés aux usagers des transports en commun répondant aux conditions de l'article 25 ;
 - 3° à la publicité sur les dispositifs répondant aux conditions de l'article 26, § 2 ».

L'article 25 du Titre IV du RRU est rédigé comme suit :

- « Les abris destinés aux usagers des transports en commun peuvent supporter des publicités d'une surface unitaire maximale de 2 m², sans que la surface totale de ces publicités puisse excéder 2 m² plus 2 m² par tranche entière de 4,50 m² de surface abritée au sol ;

L'installation de publicité surajoutée sur le toit de ces abris est interdite ;

Pour des motifs de sécurité, le dispositif qui accueille la publicité peut être dissocié de l'abri pour autant qu'il se situe à proximité immédiate de l'abri et au maximum à 50 m le long de celui-ci ».

L'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

- « Considérant que les dispositifs n^{os} 253 et 262 sont situés en zone interdite de publicité conformément à l'article 4, § 1^{er}, du Titre VI du RRU ;

Qu'il convient toutefois d'indiquer que, conformément à l'article 4, § 2, du Titre VI du RRU, cette interdiction n'est pas applicable dans les trois cas de figure suivants :

- la publicité est implantée sur des panneaux de chantier ou des panneaux immobiliers répondant respectivement aux conditions des articles 43 et 44 du Titre VI du RRU ;

- la publicité est implantée sur des abris destinés aux usagers des transports en commun répondant aux conditions de l'article 25 du Titre VI du RRU ;
- la publicité est diffusée sur des dispositifs répondant aux conditions de l'article 26, § 2, du Titre IV du RRU ;

Considérant que l'article 25 du Titre VI du RRU dispose ce qui suit :

“Les abris destinés aux usagers des transports en commun peuvent supporter des publicités d'une surface unitaire maximale de 2 m², sans que la surface totale de ces publicités puisse excéder 2 m² plus 2 m² par tranche entière de 4,50 m² de surface abritée au sol ;

L'installation de publicité surajoutée sur le toit de ces abris est interdite ;

Pour des motifs de sécurité, le dispositif qui accueille la publicité peut être dissocié de l'abri pour autant qu'il se situe à proximité immédiate de l'abri et au maximum à 50 mètres le long de celui-ci”.

Que les dispositifs sollicités sont associés à une station Villo! existante, laquelle constitue une station de transport en commun ; que les stations de vélos en libre-service, et les publicités y associées, ne sont pas explicitement visées par les réglementations actuelles (et tout particulièrement par les titres VI et VII du RRU), et il convient donc de procéder à une analyse par analogie ;

Qu'il y a lieu de considérer que les dispositifs sollicités sont implantés sur des abris de transport en commun ; que, par ailleurs, les surfaces d'affichage n'excèdent pas 2 m² ; que ces dispositifs sont donc conformes à l'article 25 du Titre VI du RRU ;

Considérant, par voie de conséquence, que la demande est conforme à l'article 25 du Titre VI du RRU ; que l'exception à l'interdiction de publicité, prévue à l'article 4, § 2, du Titre VI du RRU, est applicable à la demande ; que les dispositifs concernés peuvent légalement s'implanter en zone interdite de publicité ».

Il ressort des dispositions précitées que l'interdiction de publicité dans la zone où sont situés les deux dispositifs autorisés est de principe et que les hypothèses visées au second paragraphe de l'article 4 précité constituent des exceptions. Celles-ci sont, partant, d'interprétation stricte.

Par ailleurs, en l'absence de définition dans les textes légaux et réglementaires, il y a lieu en principe de se référer au sens commun des mots. En outre, un texte clair ne s'interprète pas.

Les « transports en commun » visés à l'article 4 précité ne sont pas définis dans le RRU. La partie adverse ne se réfère d'ailleurs à aucune disposition qui définirait, pour l'application de la disposition précitée, cette notion. Le dictionnaire « Le Petit Robert » définit « les transports en commun » comme étant le « transport de voyageurs dans des véhicules publics » et le dictionnaire de la langue française, comme étant le « système adapté au transport simultané de plusieurs personnes ». Ces définitions ne semblent pas correspondre à l'utilisation

(individuelle) d'un vélo. Le fait que ce vélo soit utilisé dans le cadre d'un système de location ne modifie pas le constat de ce qu'il ne constitue pas un transport en commun au sens des définitions précitées. Le dispositif autorisé ne présente par ailleurs pas les caractéristiques d'un abri.

La partie adverse ne le prétend pas dans l'acte attaqué mais indique procéder à une « analyse par analogie », après avoir constaté que « les stations de vélos en libre-service, et les publicités y associées, ne sont pas explicitement visées par la réglementation actuelle ».

Ce faisant, la partie adverse ajoute une exception à celles prévues à l'article 4, § 2, du RRU, ce qui ne se peut. Il appartient au Gouvernement de la partie adverse, de modifier, le cas échéant, sa réglementation, s'il souhaite l'adapter à l'évolution des transports en Région bruxelloise.

Le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 4 du RRU.

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

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure au taux de base, à la charge de la partie adverse. 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 du 3 juin 2021 relatif au recours introduit par la commune de Woluwe-Saint-Lambert contre la décision du Fonctionnaire délégué de délivrer un permis d'urbanisme conditionnel pour une demande tendant à « placer trois dispositifs de publicité digitale de 2 m² Villo! associés aux stations Villo! boulevard de la Woluwe 27-58 et avenue Brand Whitlock, à la hauteur du n° 15-17, 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 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 7 décembre 2023, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly