

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.557 du 2 septembre 2024

A. 235.744/XV-4990

En cause : **la société à responsabilité limitée
COCA-COLA EUROPACIFIC
PARTNERS BELGIUM,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre-Axel CHABOT
et Michaël LAMBERT, avocats,
chaussée de la Hulpe, 178
1170 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique VERMER, avocat,
avenue Tedesco, 7
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 21 février 2022, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation de « la décision du Gouvernement bruxellois, prise par arrêté du 9 décembre 2021, de lui refuser le permis d'urbanisme tendant à maintenir l'écran LED placé sur le toit de l'immeuble "Continental", boulevard Émile Jacqmain 11 – place de Brouckère 41 », à Bruxelles et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cette même décision.

II. Procédure

Par un arrêt n° 254.543 du 20 septembre 2022, le Conseil d'État a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, le 23 septembre 2022, la partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

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

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 mars 2024 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

Les faits utiles à l'examen de l'affaire ont été exposés n° 254.543, précité, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Premier moyen, première branche

IV.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris « de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation interne et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans une première branche, intitulée « motivation erronée », la partie requérante soutient que les motifs de droit et de fait sur lesquels repose l'acte attaqué ne sont pas exacts. Elle critique le motif selon lequel il « ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que lorsque la réglementation change entre le moment où le permis d'urbanisme est demandé et celui où la décision est prise, celle-ci doit en principe être fondée sur la nouvelle réglementation » et les conséquences selon lesquelles la demande déroge, d'une part, à l'article 4, § 1^{er}, 2°, du Titre VI du règlement régional d'urbanisme (RRU), aux termes duquel la publicité est interdite

dans la zone de protection visée à l'article 228 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) et, d'autre part, à l'article 20, 3°, du Titre VI du RRU, en vertu duquel la publicité est interdite en toiture des bâtiments destinés principalement aux logements et aux équipements publics.

Elle fait référence à l'enseignement de l'arrêt n° 229.108 du 12 novembre 2014 qui a jugé que lorsqu'il s'agit d'une demande de régularisation et que le changement de réglementation est intervenu après l'exécution de la construction litigieuse, sans qu'il y ait de dispositions transitoires, l'examen de la demande doit être basé sur la réglementation applicable au moment où l'infraction a été commise, de sorte que l'octroi ou le refus de la régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis.

Elle souligne qu'il ne peut être contesté qu'il s'agit en l'espèce d'une demande de régularisation puisque l'acte attaqué précise expressément que, depuis le 19 septembre 2019, « le dispositif n'est plus couvert par une autorisation [...] et est, partant, infractionnel ». Elle en déduit que le PPAS précité, lequel autorisait expressément la publicité en toiture de l'hôtel Continental, aurait dû être appliqué à sa demande de permis. Elle fait valoir que, conformément à l'article 94 du CoBAT, l'acte attaqué ne pouvait dès lors se baser sur les articles 4, § 1^{er}, 2° et 20, 3°, du Titre VI du RRU, pour considérer que la publicité est interdite en toiture de cet hôtel. Elle considère également que, dans son appréciation du bon aménagement des lieux, la partie adverse n'a pas fait sienne la conception existante au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis mais celle existante au moment de l'adoption de l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse développe une argumentation à titre principal et une argumentation à titre subsidiaire.

À titre principal, elle expose que l'article 102 du CoBAT instaure un permis à durée limitée, qui couvre des périodes successives, et se distingue du permis d'urbanisme classique, qui autorise une situation de manière définitive au départ d'un évènement originel. Elle reproduit l'extrait suivant de l'acte attaqué qui justifie, selon elle, la non-application du PPAS à la demande de permis d'urbanisme à durée limitée :

« Qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que lorsque la réglementation change entre le moment où le permis d'urbanisme est demandé et celui où la décision est prise, celle-ci doit en principe être fondée sur la nouvelle réglementation ;

Que l'arrêté susmentionné n'est assorti d'aucune disposition transitoire, de sorte que l'abrogation du PPAS produit ses effets de manière immédiate ; qu'en conséquence, la demande ne doit pas être appréciée au regard des dispositions de ce dernier ».

Elle estime que la motivation formelle permet de comprendre la raison pour laquelle l'autorité a estimé ne pas devoir faire application des prescriptions du PPAS n° 60-08 « Quartier Anvers – Alhambra », que l'explication est claire et qu'elle se réfère à un principe de base exact. Elle ajoute « qu'il n'appartient pas à une autorité de justifier pour quelle raison une jurisprudence non applicable n'a pas été appliquée à la demande qui lui était soumise ».

Quant à l'adéquation de la motivation sur ce point, elle rappelle que, lorsque l'autorité compétente statue sur une demande de permis d'urbanisme, y compris de régularisation, le principe est que l'appréciation de la demande de permis ou de régularisation doit se faire en fonction des prescriptions urbanistiques réglementaires en vigueur au moment de l'examen de la demande, lorsqu'elle prend sa décision. Elle admet que « plusieurs arrêts [du] Conseil ont énoncé le principe selon lequel lorsque les prescriptions urbanistiques réglementaires adoptées postérieurement à la réalisation des travaux empêchent leur régularisation, il faut appliquer aux demandes de permis de régularisation les prescriptions applicables au moment de la commission de l'infraction ». Selon elle, cette jurisprudence n'a pas de base légale et s'inspire du principe de la rétroactivité de la loi pénale la plus douce. Elle expose qu'appliqué aux permis d'urbanisme, ce principe signifie que lorsqu'une personne commet une infraction urbanistique et que sa demande de permis vise fondamentalement à régulariser cette situation infractionnelle, il ne faut pas lui appliquer les prescriptions urbanistiques plus sévères adoptées après les travaux. Elle en déduit que, « tenant compte de son fondement lié au principe de non-rétroactivité des lois pénales plus sévères, cette jurisprudence selon laquelle l'octroi ou le refus de régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis [...] ne peut être appliquée à la situation de la requérante qui sollicite et obtient, non pas une régularisation d'une situation infractionnelle antérieure, mais un nouveau permis d'urbanisme à durée limitée en vue du placement d'un dispositif de publicité pour une nouvelle période qui ne débutera qu'à la date de notification de la décision d'octroi de permis (cf. article 102, alinéa 2, du CoBAT), dès lors que cette situation n'implique aucune application rétroactive de dispositions nouvelles à une situation antérieure ».

Elle se réfère à l'arrêt n° 253.178 du 8 mars 2022, selon lequel : « Il se déduit de l'article 102, alinéa 5, du CoBAT, selon lequel un permis d'urbanisme à

durée limitée ne peut pas être prorogé, que l'appréciation portée sur une demande de permis relative à des actes et travaux précédemment autorisés pour une durée limitée, est identique à l'appréciation portée sur un nouveau projet. L'autorité appelée à statuer sur la nouvelle demande doit procéder à un examen complet de l'admissibilité du projet, au regard des dispositions applicables et du bon aménagement des lieux. Il en va ainsi même si, en fait, le dispositif autorisé par le permis venu à échéance est encore en place au moment de l'examen de la nouvelle demande. La décision de l'autorité ne peut reposer sur le poids du fait accompli ».

Elle expose que le permis d'urbanisme à durée limitée s'inscrit dans le cadre d'un mécanisme légal justifié par le caractère par définition provisoire des actes et travaux concernés, qui se traduit également par l'application immédiate aux situations existantes des règles relatives, notamment, aux dispositifs de publicité, qui doivent être enlevés dès que le permis à durée limitée prend fin.

Selon elle, le permis d'urbanisme à durée limitée n'a aucun effet rétroactif, en ce qu'il vise la mise en place temporaire d'une situation future « à dater du jour où l'autorité qui l'a octroyé notifie au demandeur soit le permis lui-même, soit une attestation selon laquelle le permis est octroyé ». En l'espèce, elle indique qu'il s'agit du « placement d'un dispositif de publicité pour une période limitée » et non pas de « la régularisation définitive du placement originel, dans le passé, de dispositifs pour en assurer la pérennité ». Elle estime que si l'autorité avait délivré le permis d'urbanisme à durée limitée sollicité, « ce dernier n'aurait visé que la période allant du 9 décembre 2021 au 9 décembre 2027 (étant donné que la durée de validité d'un dispositif de publicité est de 6 ans à dater de sa délivrance), et non la régularisation du placement originel en 2019 (en réalité le maintien originel du dispositif) ».

Elle en déduit que le permis d'urbanisme délivré n'aurait eu d'effets que pour le futur et que la période infractionnelle, du 13 septembre 2019 au 9 décembre 2021, n'aurait pas été visée ni, par définition, régularisée. Elle précise que le maintien du dispositif pendant cette période pourrait faire l'objet de poursuites, auquel cas se poserait sans doute la question de l'application de la loi pénale la plus douce.

Elle conclut que « conformément à l'enseignement de l'arrêt du 8 mars 2022 précité, une demande de permis à durée limitée destinée à placer, une nouvelle fois, un dispositif de publicité déjà en place antérieurement, doit s'analyser comme une nouvelle demande portant sur un nouveau projet, impliquant un nouvel examen complet, qui fera l'objet d'une décision dont les effets seront limités à l'avenir, sans effet rétroactif, et sous couvert des dispositions en vigueur ».

Selon elle, la jurisprudence relative aux permis de régularisation visant une situation originelle située dans le passé que la demande vise à pérenniser et qui tend à lui appliquer pour ce motif la réglementation en vigueur au moment à cette situation a été mise en place, n'est pas transposable aux demandes de permis d'urbanisme à durée limitée.

Elle observe que « l'autorité qui refuse un permis classique de régularisation prive le demandeur du droit de maintenir définitivement une construction dont la cause se situe dans une situation originelle du passé », tandis que « l'autorité qui refuse un permis à durée limitée pour le placement temporaire d'un dispositif ne prive le demandeur d'aucun droit en lien avec une situation du passé, même si – et *a fortiori* lorsque – ce dernier a illégalement maintenu son dispositif ».

Elle en déduit qu'elle a considéré à bon droit qu'elle devait appliquer les dispositions du RRU, tandis que les dispositions du PPAS invoquées par la partie requérante, n'étaient plus en vigueur à la date de l'adoption de l'acte attaqué et ne pouvaient être appliquées à une demande de placer un dispositif à partir de 2021 jusqu'en 2027.

Elle ajoute qu'« il échet de considérer que ces actes et travaux, tels que les dispositifs de publicité, n'ont légalement pas été maintenus au-delà du délai de validité d'un permis, dès lors que, conformément à l'article 102 du CoBAT, les lieux ont nécessairement été remis dans l'état où ils se trouvaient avant la mise en œuvre du permis ».

À titre surabondant, elle reproduit deux passages de l'acte attaqué concluant, par référence à l'avis de la Commission royale des monuments et des sites (CRMS), que « le projet ne s'accorde pas aux caractéristiques urbanistiques du cadre urbain environnant et est contraire au principe du bon aménagement des lieux » et, en raison de nombreuses dérogations à la réglementation en vigueur, que « la demande n'est pas conforme au bon aménagement des lieux ». Elle en déduit que, « la motivation sur laquelle l'autorité délivrante s'est basée pour refuser la demande de permis à durée limitée ne repose pas essentiellement sur le constat de la violation du RRU » et qu'elle « demeure par conséquent adéquate et suffisante, que le PPAS n° 60-08 « Quartier Anvers – Alhambra » soit appliqué, ou non », puisqu'elle se fonde sur la conception du bon aménagement des lieux tant au moment de l'introduction de la demande qu'au jour où l'acte attaqué a été adopté. Elle précise que les avis de la CRMS et du fonctionnaire délégué, sur lesquels la partie adverse s'appuie pour asseoir son appréciation de la non-conformité au bon aménagement des

lieux, ont tous deux donnés en 2020. Elle affirme souscrire entièrement à ces avis. Elle en déduit qu'il n'y a pas lieu d'annuler l'acte attaqué, dès lors qu'elle aurait pris la même décision si elle n'avait retenu que le motif de la non-compatibilité avec le bon aménagement des lieux.

Dans son dernier mémoire, elle renvoie au mémoire en réponse.

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991, précitée, impose à l'autorité d'indiquer, dans l'instrumentum de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit cette autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motiver instaurée par cette loi n'implique toutefois pas l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans les recours dont l'autorité est saisie tout au long de la procédure. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées lors de l'enquête publique.

Le contrôle juridictionnel de la motivation d'un acte qui doit être motivé en la forme ne porte pas seulement sur l'existence d'une motivation. La motivation formelle doit être adéquate et le contrôle s'étend à cette adéquation, c'est-à-dire à l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs. Dans l'exercice de ce contrôle, le Conseil d'État ne peut pas avoir égard à d'autres motifs que ceux exprimés dans l'acte.

L'octroi ou le refus d'un permis d'urbanisme de régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été exécutés sans permis. C'est en principe au demandeur de permis qui revendique l'application d'un état du droit antérieur à celui qui est actuellement en vigueur de faire la preuve du moment auquel les actes et travaux à régulariser ont été accomplis.

La circonstance qu'il s'agit de régulariser une situation infractionnelle qui aurait dû faire l'objet d'un permis d'urbanisme à durée limitée est sans incidence

à cet égard. L'arrêt n° 253.178 du 8 mars 2022 ne se prononce pas sur ce point, mais sur la question de savoir si, dans le cas d'espèce, la demande portait sur le « placement » ou le « maintien » d'un dispositif publicitaire. Considérant que la prorogation d'un permis à durée limitée est interdite, l'arrêt constate qu'« il s'impose de statuer sur la nouvelle demande » et que « la qualification de “maintien” ou de “placement” d'un panneau publicitaire est indifférente quant à l'appréciation à porter sur cette demande ».

En l'espèce, le dispositif de publicité litigieux n'est plus couvert par un permis d'urbanisme depuis l'expiration du permis précédent délivré le 13 septembre 2013, pour une période de six ans. Dans son courrier du 3 décembre 2019, la ville de Bruxelles prie la partie requérante « soit de remettre les lieux dans leur état *pristin* en retirant l'enseigne », « soit de [lui] faire parvenir une nouvelle demande de permis d'urbanisme en vue d'une régularisation éventuelle de la situation délictueuse ». L'objet de la demande de permis d'urbanisme est bien de « placer un dispositif de publicité (régularisation) » et les cases « demande de permis d'urbanisme à durée limitée » et « demande de permis de régularisation simplifié [...] » sont sélectionnées. L'avis de la CRMS vise également une « demande de permis d'urbanisme portant sur la régularisation de l'enseigne “Coca-Cola” existant en toiture de l'immeuble ». L'acte attaqué constate que le précédent permis « est arrivé à son terme le 19 septembre 2019 » et qu'« il s'ensuit que le dispositif n'est plus couvert par une autorisation depuis cette date et est, partant, infractionnel ». Dès lors, la demande de permis d'urbanisme introduite en 2020 concerne bien la régularisation de ce dispositif.

Le fait qu'un permis soit à durée limitée n'implique pas que son bénéficiaire ne pourrait en obtenir éventuellement le renouvellement et qu'il faudrait traiter différemment, au regard de la régularisation, le cas où des actes et travaux ont été réalisés sans permis et celui où le permis qui les avait autorisés est venu à expiration. Si la partie requérante avait demandé un nouveau permis à durée limitée en 2019, avant l'expiration du précédent, elle aurait, en tout état de cause, pu bénéficier des prescriptions du PPAS n° 60-08 « Quartier Anvers – Alhambra », en manière telle qu'elle ne se trouve pas dans une situation plus favorable.

Il n'y a pas lieu de se départir, en l'espèce, du principe selon lequel l'octroi ou le refus d'un permis d'urbanisme de régularisation doit être fondé sur l'application des prescriptions réglementaires et l'appréciation de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été maintenus sans permis.

La motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les motifs pour lesquels l'autorité n'a pas fait application des prescriptions applicables en septembre 2019, et plus spécialement des prescriptions du PPAS n° 60-08 « Quartier Anvers – Alhambra » qui priment sur les dispositions du RRU.

Enfin, la non-conformité de la demande au bon aménagement des lieux n'apparaît pas comme un motif distinct de l'acte attaqué, mais comme un élément d'appréciation de l'opportunité d'accorder des dérogations au RRU.

Il résulte de ce qui précède que le premier moyen est fondé en sa première branche.

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 de 924 euros, 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}.

La décision du Gouvernement bruxellois, prise par arrêté du 9 décembre 2021, de refuser à la société à responsabilité limitée Coca-Cola Europacific Partners Belgium le permis d'urbanisme tendant à maintenir l'écran LED placé sur le toit de l'immeuble « Continental », boulevard Émile Jacqmain, 11, place de Brouckère 41, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, les deux contributions de 22 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 2 septembre 2024, 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