

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.477 du 18 janvier 2018

218.307/XV-2995

En cause : **MOUYAL** Miriam,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique VERMER, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 36
1000 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 4 février 2016, Myriam Mouyal sollicite l'annulation de «la décision du 4 décembre 2015 de M^{me} le Directeur général de Bruxelles Développement Urbain déclarant le recours introduit par la requérante à l'encontre de la décision du Fonctionnaire sanctionnateur, M. Bernard Dubois, recevable et partiellement fondé et lui imposant une amende administrative de 11.575 € si elle n'exécute pas le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de Ganshoren du 29 juin 2015 dans les délais prescrits».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel RENDERS, auditeur a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 novembre 2017.

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

M^e Thomas HAZARD, *loco* M^e Dominique VERMER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Christophe LEPINOIS, *loco* M^e Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

Le 27 juillet 1935, un permis d'urbanisme est délivré en ce qui concerne le bien situé au coin de l'avenue Charles Quint, 86 et de la rue François Beeckmans, 1 à 1083 GANSHOREN. Ce permis autorise la construction d'une maison de commerce, ainsi que de deux logements aux étages.

Le 28 mai 1999, la requérante a conclu avec la s.a. Brasseries Alken-Maes, locataire principal de cet immeuble, un contrat de bail prenant cours au 1^{er} mai 1999, par lequel elle sous-loue l'immeuble à usage de café. Le contrat porte sur «l'immeuble entier (café + caves + étages)» et ne fait pas mention de l'affectation des étages.

Le 5 septembre 2000, un permis d'urbanisme est délivré à la requérante en vue de la régularisation de l'obturation de deux baies dans la façade arrière donnant sur la cour. Dans les formulaires statistiques joints à cette demande, la requérante indique que le nombre de logements, tant avant qu'après les travaux visés par la demande, est de deux.

Le 31 janvier 2012, un premier procès-verbal de constat d'infraction est dressé à charge de la propriétaire de l'immeuble, de la s.a. Brasseries Alken-Maes et de la requérante, en ce que le bien litigieux comporte huit logements aux étages (quatre par étage), avec w.c. commun au 1^{er} étage et buanderie/dressing et douche

commune au 2^{ème} étage. La requérante affirme avoir interpellé sans succès la société locataire principale pour qu'il soit remédié à cette situation infractionnelle.

Le 29 octobre 2014, un second procès-verbal de constat d'infraction est établi. Il y est constaté qu'au lieu de deux appartements, l'immeuble comporte six chambres meublées.

Par un courrier du 8 janvier 2015, le fonctionnaire sanctionnateur de la Région de Bruxelles-Capitale informe le collège des bourgmestre et échevins de son intention d'entamer la procédure d'amende administrative.

Le 19 janvier, un rapport de visite est établi, à la demande de la requérante, par le secrétaire technique de la commune de Ganshoren. Il en ressort que :

- « (...)»
- Le bien concerné est à ce jour occupé par deux locataires, à savoir un occupant par niveau;
- Les autres chambres meublées y sont toujours présentes;
- Le débarras commun au deuxième étage est de nouveau utilisé comme cuisine.»

Le 10 février, le collège informe le fonctionnaire sanctionnateur de son intention de ne pas aller en conciliation.

Par un courrier du 10 mars, le fonctionnaire sanctionnateur informe la requérante qu'il entame la procédure d'amende administrative. Il indique que le montant de l'amende peut s'élever au maximum à 11.575 euros et énonce les mesures à mettre en œuvre afin de mettre fin aux infractions constatées. Il invite la requérante à présenter ses moyens de défense par écrit dans le délai requis et l'avertit de son droit de solliciter une audition. Par des courriers des 9 et 20 avril, le conseil de la requérante développe l'argumentation de sa cliente en réponse à ce courrier.

Entre-temps, le 31 mars, la requérante introduit auprès de l'administration communale une demande de permis d'urbanisme de régularisation ayant pour objet l'aménagement de deux logements (un par étage).

Le 29 juin, ce permis d'urbanisme est accordé. Le collège des bourgmestre et échevins laisse à la requérante un délai de six mois à partir de la notification du permis pour exécuter les travaux requis.

Ce permis est notifié à la requérante le 30 juin.

Par une décision du 2 juillet 2015, réceptionnée le 7 juillet, le fonctionnaire sanctionnateur décide que les faits en infraction sont établis. Il inflige à la requérante une amende administrative d'un montant de 11.575 euros assorti d'une surséance pour le montant excédant 1.157 euros, pour autant qu'il soit mis fin à l'infraction commise selon les modalités et détails qui y sont précisés.

Par un courrier du 9 juillet, réceptionné le 13, la requérante introduit un recours à l'encontre de la décision du 2 juillet 2015 du fonctionnaire sanctionnateur. Le 27 juillet, le conseil de la requérante introduit, pour sa cliente, un second recours à l'encontre de la même décision.

Le 17 septembre, la requérante est entendue par les personnes déléguées par le fonctionnaire désigné. Par un courrier du 18 septembre, son conseil fait valoir les arguments complémentaires de sa cliente.

Le 4 décembre, le directeur général déclare le recours recevable et partiellement fondé. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est rédigée comme suit :

« Vu le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, en abrégé CoBAT, modifié par l'ordonnance du 3 avril 2014, spécialement par ses articles 10 à 18;

Vu les articles 300 à 313/11 du CoBAT relatifs aux infractions et sanctions;

Vu le dossier administratif et notamment :

- Le procès-verbal dressé le 22 octobre 2014 par le fonctionnaire qualifié, désigné conformément à l'article 301 du CoBAT relevant les constatations suivantes : “deux appartements ont été aménagés en 6 chambres meublés”;

- L'absence de réponse au Fonctionnaire sanctionnateur de la décision du Procureur du Roi de poursuivre l'action pénale ou de ne pas poursuivre l'action pénale;

- Le courrier du Fonctionnaire sanctionnateur adressé le 8 janvier 2015 conformément à l'article 313/4, § 2 du CoBAT, au collège des bourgmestre et échevins de Ganshoren lui notifiant son intention d'entamer la procédure d'amende administrative au cas où dans les trente jours à compter de l'envoi de cette notification, il n'aurait pas reçu notification de la décision de ce collège de tenter une conciliation avec la contrevenante;

- La notification au Fonctionnaire sanctionnateur de la décision du collège des bourgmestre et échevins de Ganshoren du 10 février 2015 de l'intention de ne pas aller en conciliation;

- La décision du 23 mars 2015 du Fonctionnaire sanctionnateur, notifiée, conformément à l'article 313/4, § 3 du CoBAT à la requérante et au collège des bourgmestre et échevins de Ganshoren visant à :
 - entamer la procédure d'amende administrative à l'encontre de la requérante;
 - estimer le montant de l'amende administrative encourue à € 11 575 et les mesures à mettre en œuvre afin de mettre fin aux infractions constatées;
 - inviter la contrevenante à présenter ses moyens de défense par écrit dans le délai requis et l'avertir de son droit à solliciter une audition;

Vu la décision du Fonctionnaire sanctionnateur datée du 2 juillet 2015 adressée à la requérante lui imposant une amende de € 11 575 assortie d'une surséance sur le montant excédant € 1.157 pour autant qu'il soit mis fin à l'infraction commise selon les modalités et délais tels que fixés ci-dessous :

- se conformer en tous points à la décision du collège des bourgmestre et échevins qui interviendra à l'issue de l'instruction du dossier de demande de permis URB/5996-15 introduit le 1^{er} avril 2015; en particulier, il aura lieu de respecter les conditions et délais que le permis imposera;
- au cas où des éléments manquants ou plans modificatifs doivent être introduits pendant l'instruction du dossier (dans le cadre de l'art. 191 du CoBAT), il conviendra que vous y répondiez dans les 60 jours maximum de la demandé;
- au cas où le permis imposerait des travaux modificatifs et omettrait de préciser les délais de leur exécution, il vous reviendrait de les entamer dans les 60 jours et de les achever dans les 6 mois de la délivrance du permis;

Vu le recours introduit par la requérante auprès du Fonctionnaire désigné le 10 juillet 2015 en vertu de l'article 313/9 du CoBAT;

Considérant qu'une audition a été organisée le 17 septembre 2015 à laquelle la requérante a assisté;

Considérant que la requérante conteste avoir créé des logements supplémentaires dans le bien; qu'elle confirme que les huit logements existaient avant son arrivée dans le bien;

Qu'elle a introduit une demande de permis qui visait la régularisation de l'aménagement de deux logements (un par étage), afin de conserver de bonnes relations avec la propriétaire des lieux, le 31 mars 2015; que le permis demandé lui a été accordé le 29 juin 2015 tout en lui laissant un délai de 6 mois pour exécuter les travaux accordés;

Qu'au vu de tous les éléments, elle estime, d'une part, le montant de l'amende administrative disproportionné et, d'autre part, de pouvoir bénéficier de circonstances atténuantes de nature à réduire le montant de l'amende en-deçà de son minimum;

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation avec liseré de noyau commercial et le long d'un espace structurant au PRAS, approuvé par arrêté du gouvernement du 3 mai 2001;

Considérant qu'un permis d'urbanisme a été délivré le 27 juillet 1935 pour la construction d'une maison de commerce (café) et deux logements aux étages;

Qu'il ressort du dossier que ce bien a été exploité comme hôtel en 1972 (cf. règlement pour les logeurs, touristes et pensionnaires daté du 1^{er} septembre 1972);

Considérant qu'un contrat de bail commercial a été conclu pour 9 ans entre le propriétaire et S.A. Brasserie ALKEN MAES pour tout le bien, c.à.d. café avec caves et étages; que ce contrat de bail prenait cours le 1^{er} février 1998;

Considérant qu'un état des lieux de l'immeuble a été dressé le 16 juin 1998 dans lequel il est mentionné : "1 salon, 1 salle de café, 1 cuisine, 1 salle de bains, 2 wc, 1 chambre à coucher et 6 pièces (sans spécification)";

Qu'il peut raisonnablement être déduit de ce qui précède, vu la présence d'une cuisine et d'une salle de bains, que les étages formaient à ce moment un logement; qu'en outre, il a été confirmé par la locataire principale que les lieux étaient déjà occupés dans leur ensemble par M. Denneullin;

Considérant qu'un contrat de bail commercial a été conclu entre S.A. Brasserie ALKEN MAES (locataire principale) et la requérante (sous-locataire) qui prenait cours le 1^{er} mai 1999 pour une période de 7 années consécutives et 9 mois; que le bien est loué à l'usage de café et concerne l'immeuble entier (café + caves + étages);

Qu'une convention de travaux a également été conclue entre S.A. Brasserie ALKEN MAES et la requérante qui visait une série de travaux (régler les châssis, refaire le tapissage et la peinture, etc.) à exécuter dans un délai de 12 mois; qu'il s'agissait des travaux de rénovation;

Que la requérante confirme par ailleurs avoir souscrit un emprunt et d'avoir effectué des travaux de rafraîchissement et d'amélioration des chambres; que, toutefois, elle souligne que, dans aucun cas, elle n'aurait créé des logements supplémentaires;

Qu'il ressort néanmoins de la liste des occupants tant qu'en 1997 qu'en 1998 la présence de plusieurs locataires dans les lieux;

Que, dès lors, la situation de fait des étages a été modifiée à un moment d'un logement aux étages à 6 chambres avec sanitaires et cuisine communs;

Considérant qu'un permis d'urbanisme a été délivré le 5 septembre 2000 suite à la demande introduite par la requérante, qui visait la mise en conformité de l'obturation de deux baies dans la façade arrière donnant sur la cour;

Que sur plans déposés à l'appui de cette demande de permis, il est mentionné deux logements, soit un par étage; qu'ainsi, le formulaire statistique joint au permis mentionne l'existence de deux logements avant et après travaux; que ce formulaire a été signé par la requérante;

Que, dès lors, même si la demande de permis ne visait que l'obturation des baies mentionnés, la requérante a confirmé expressément vis-à-vis des autorités amenées à se prononcer en toute connaissance sur une demande de permis, l'existence avant et le maintien après travaux de deux logements;

Que la situation légale de ce bien est donc bel et bien rez-de-chaussée commercial (café) avec deux logements aux étages (un par étage);

Considérant qu'il ressort d'un procès-verbal de constat d'infraction, dressé le 31 janvier 2012, que le bien comportait huit logements aux étages (quatre par étage), avec wc commun au 1^{er} étage et douche commune au 2^e étage;

Qu'un nouveau procès-verbal de constat d'infraction a été dressé le 22 octobre 2014, constatant l'existence de six logements aux étages (trois par étage), avec cuisine commune au 1^{er} étage et buanderie / dressing et douche commune au 2^e étage;

Qu'un rapport de visite a été dressé le 19 janvier 2015 par le secrétaire technique de la commune de Ganshoren à la demande de la requérante, duquel il ressort que le bien était occupé par deux locataires (un occupant par niveau); qu'il ressort également de cette visite que les autres chambres meublées étaient encore toutes présentes et que le débarras commun au 2^e est utilisé comme cuisine;

Considérant qu'il ne ressort pas à suffisance des éléments du dossier, mentionnés ci-dessus, que la requérante est à la base de la création desdits logements irréguliers, mais qu'il est certain qu'elle a maintenu une situation qui était infractionnelle et qu'elle ne pouvait ignorer; que le maintien de cette infraction est retenu à charge de la requérante;

Que le Fonctionnaire désigné, en ce qui concerne les circonstances atténuantes vantées par la requérante dans le cadre de cette procédure sur recours, fait droit à cette demande pour autant que la requérante exécute le permis délivré par le collège des bourgmestre et échevins de Ganshoren le 29 juin 2015;

Qu'en cas de non-exécution du permis mentionné ci-dessus, le montant de l'amende administrative de € 11.575 est confirmé et ne semble pas être disproportionné au regard du fait que la requérante a bénéficié pendant plusieurs années de multiples loyers mensuels pour des logements irréguliers.

Le Fonctionnaire désigné décide :

Article 1 : Le recours est recevable.

Article 2 : Le recours est partiellement fondé.

Article 3 : L'amende administrative soit € 11.575 est supprimée pour autant que le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de Ganshoren, à la requérante le 29 juin 2015, portant la référence URB/5996-15 et tendant à régulariser l'aménagement de deux logements (un par étage) soit exécuté en respectant les conditions et délais y imposés.

Article 4: À défaut d'avoir exécuté le permis susmentionné à l'article 3 de la présente décision, un montant de l'amende administrative de € 11.575 lui est imposé et doit être versé dans les 60 jours de la demande de paiement sur le compte bancaire BE 58 09123109 7879 - Code BIC GKCCBEBB avec en communication le numéro de référence de votre dossier ouvert auprès de la cellule Inspection et Sanctions administratives.
(...) ».

Il est notifié à la requérante par un courrier du vendredi 4 décembre, réceptionné le lundi 7 décembre.

Par un courrier du 4 avril 2016, le fonctionnaire sanctionnateur constate que le permis de régularisation n'a pas été exécuté dans le délai de six mois qu'il imposait. Il invite la requérante à lui communiquer les circonstances exceptionnelles justifiant le non-respect de la décision du 4 décembre 2015, sous peine de se voir infliger la totalité de l'amende administrative.

Par un courrier du 17 mai 2016, le fonctionnaire sanctionnateur décide de suspendre la procédure relative à l'amende administrative dans l'attente de l'arrêt à intervenir dans la présente cause.

La requérante indique que son bail commercial a finalement pris fin le 31 décembre 2016.

IV. Compétence du Conseil d'État

Considérant que l'acte attaqué est une décision adoptée à propos d'un recours administratif en réformation introduit sur la base de l'article 313/9 du CoBAT; qu'il s'agit d'un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que le législateur n'a organisé aucun recours juridictionnel spécifique contre ces décisions; que le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours;

V. Premier moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 98, §1^{er}, 12° et 300, 1° du Code Bruxellois de l'Aménagement et du Territoire (CoBAT), de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motivation adéquate et pertinente, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs, de la contradiction dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'elle observe que l'amende se fonde sur un procès-verbal de constat d'infractions de la commune de Ganshoren selon lequel le nombre de logements aurait été modifié sans permis et sur le permis d'urbanisme du 5 septembre 2000 qui porte sur l'obturation de deux baies d'une terrasse dans l'immeuble litigieux; qu'elle soutient que le nombre de logements n'a pas été modifié sans permis; qu'elle affirme que lorsqu'elle a pris le bien en sous-location, il était déjà divisé en plusieurs logements; qu'elle invoque en ce sens les éléments suivants :

- l'immeuble litigieux était précédemment exploité en hôtel, ce que reconnaît la partie adverse puisqu'elle se réfère au règlement pour les logeurs, touristes et pensionnaires datés du 1^{er} septembre 1972;

- l'historique du registre de la population entre octobre 1991 et octobre 1999 indique la présence d'une dizaine de locataires, ce qu'atteste également la partie adverse;

- l'état des lieux du contrat de bail commercial conclu entre les brasseries ALKEN-MAES et la propriétaire indique la présence de sept chambres, les brasseries ayant d'ailleurs affirmé à l'appui de leur courrier du 19 mars 2012 à l'attention de la propriétaire que l'infraction urbanistique existait avant la conclusion du contrat de bail;

- l'annexe au contrat de bail conclu entre la requérante et les brasseries ALKEN-MAES mentionne l'existence de 8 chambres;

qu'elle conteste que le permis d'urbanisme du 5 septembre 2000, qui avait pour seul objet d'obtenir deux baies d'une terrasse, ait modifié cette situation, contrairement à ce qui est indiqué dans l'acte attaqué; qu'elle s'autorise des courriers des 4 avril 2000 et 8 avril 2013 de la commune, ainsi que des termes du permis d'urbanisme du 29 juin 2015 pour délimiter l'objet du permis de 2000; que selon elle, le collège des bourgmestre et échevins n'a pas approuvé une demande de permis visant la modification du nombre de logements dès lors que l'objet de ce permis n'était ni d'autoriser l'aménagement de deux logements, ni de réduire à deux le nombre de logements; qu'elle ajoute que les plans déposés à l'appui de la demande ne font que rappeler l'affectation de logement aux étages, ce qui est exact; qu'elle affirme avoir commis une erreur matérielle dans le formulaire statistique, qu'elle explique par la circonstance que son architecte ne s'est intéressé qu'à la question de l'obturation des deux baies, et non à la situation des étages; qu'elle relève que ce formulaire est uniquement destiné à l'administration fédérale chargée de tenir les statistiques, et non à l'autorité régionale chargée de statuer sur une demande de permis d'urbanisme, et que le permis délivré en 2000 n'a donc pas fixé légalement le nombre de logements; qu'elle en conclut qu'aucune infraction urbanistique ne peut être déduite de la modification du nombre de logements par rapport à ceux indiqués à l'appui de la demande de permis;

qu'elle soutient que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en affirmant le contraire et en concluant à l'existence d'une infraction urbanistique; qu'elle considère que la motivation de l'acte attaqué n'est dès lors ni adéquate, ni pertinente;

qu'elle voit une contradiction manifeste dans les motifs de l'acte attaqué dès lors que la partie adverse soutient qu'elle n'est pas à l'origine de la création des logements mais est responsable de leur maintien infractionnel, tout en affirmant que c'est le permis du 5 septembre 2000 qui fixe la situation légale à deux logements avant que celle-ci ne soit modifiée; qu'elle souligne qu'à l'époque de la délivrance

du permis du 5 septembre 2000 et de la rédaction du procès-verbal d'infraction du 22 octobre 2014, elle occupait les lieux; qu'elle fait valoir que si la partie adverse admet qu'elle-même n'est pas à l'origine de la création de logements irréguliers, elle devait alors également admettre que le permis du 5 septembre 2000 n'avait pas modifié la situation légale des logements;

qu'en réplique, elle soutient qu'aucune mention de l'état des lieux du 1^{er} février 1998 ne permet de conclure à l'existence de deux logements dans l'immeuble, précisant que la présence d'une salle de bains et d'une cuisine dans tout l'immeuble ne prouve pas l'existence à l'époque d'un logement par étage (deux logements) et n'est pas incompatible avec ses propres affirmations selon lesquelles il s'agissait d'un logement collectif avec huit chambres; qu'elle estime que cet état des lieux ne décrit pas un logement dans chacun des deux étages, mais un logement collectif composé de toute une série de chambres occupées, dont elle a «hérité» sans faire aucune modification; qu'elle rappelle que l'historique du registre de la population fait état de plusieurs occupants domiciliés aux étages, ce qui conforte sa thèse, dont la partie adverse ne tient pas compte; qu'elle reproche à la partie adverse d'avoir fait abstraction des autres documents antérieurs à son arrivée dans les lieux en 1999 ; qu'elle réitère son argumentation concernant le permis d'urbanisme du 5 septembre 2000 et le formulaire statistiques joint à la demande de permis; qu'elle réfute l'argument selon lequel elle reconnaîtrait dans son second moyen avoir commis une infraction;

qu'elle indique par ailleurs qu'à supposer qu'il y ait une infraction, elle n'en est pas l'auteur; qu'elle souligne que la partie adverse reconnaît expressément dans l'acte attaqué que les éléments du dossier ne permettent pas de conclure qu'elle est à la base de la création des logements irréguliers, et met en exergue le fait qu'immédiatement après avoir appris la prétendue situation infractionnelle, elle a mis le bailleur et le propriétaire en demeure de régulariser cette situation;

qu'elle soutient qu'aucune infraction de maintien d'une situation illégale ne peut lui être reprochée en sa qualité de sous-locataire; qu'elle soutient qu'une telle infraction requiert une maîtrise de l'immeuble permettant de supprimer la situation illégale, ce qui n'est pas le cas d'un locataire, et affirme que ce n'est que si l'illégalité porte sur un élément sur lequel le titulaire de droit détient une maîtrise qu'il doit y mettre fin, quitte à se retourner contre le propriétaire; qu'elle fait valoir qu'en tant que sous-locataire, elle ne dispose d'aucun droit sur l'immeuble et n'en a pas la maîtrise ; qu'elle estime avoir fait tout ce qu'elle pouvait par la mise en demeure qu'elle a adressée au bailleur et au propriétaire des lieux loués de mettre fin à la situation infractionnelle, et par la rupture des contrats de location en cours; qu'elle soutient que la régularisation proprement dite du bien n'est pas de son ressort, mais de celui du propriétaire; qu'elle explique avoir introduit une demande de permis d'urbanisme de régularisation sous toute réserve et sans reconnaissance préjudiciable, à charge pour le propriétaire des lieux d'exécuter le permis et les travaux y relatifs;

qu'elle fait encore valoir qu'à supposer qu'il y ait eu infraction, celle-ci a été maintenue à son insu, du moins jusqu'à la notification du procès-verbal de constat d'infraction; qu'elle considère qu'elle pouvait légitimement croire que l'immeuble qu'elle louait et qu'elle n'avait pas modifié n'était pas en situation

infractionnelle, en manière telle qu'il ne lui paraît pas justifié de lui infliger une amende;

que dans son dernier mémoire, elle fait valoir que le moyen tel qu'énoncé dans la requête mentionnait l'article 300, 1°, du CoBAT et soulevait l'absence d'infraction urbanistique à sa charge, de sorte que le grief visait bien l'imputation de l'infraction à sa charge; qu'elle répète que l'infraction de maintien de travaux irréguliers ne peut lui être reprochée en tant que sous-locataire, dès lors qu'elle requiert une maîtrise de l'immeuble concerné; qu'elle souligne également que la partie adverse a bien donné une interprétation erronée au formulaire statistique joint à la demande qui a donné lieu au permis du 5 septembre 2000, document dont elle a déduit que l'immeuble comportait à ce moment deux logements, ce qui implique que la responsabilité de la création des chambres devait lui incomber;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article 300 du CoBAT énonce ce qui suit :

« Constitue une infraction le fait :
(...)
2° de poursuivre des actes et de maintenir des travaux exécutés sans permis ou au-delà de la durée de validité du permis ou encore après l'annulation de celui-ci»

Considérant que l'acte attaqué retient l'infraction suivante :

« (...)»

Considérant qu'il ne ressort pas à suffisance des éléments du dossier, mentionnés ci-dessus, que la requérante est à la base de la création desdits logements irréguliers, mais qu'il est certain qu'elle a maintenu une situation qui était infractionnelle et qu'elle ne pouvait ignorer; que le maintien de cette infraction est retenu à charge de la requérante ;

(...)».

que l'auteur de l'acte attaqué considère ainsi comme établie l'infraction du maintien d'une situation infractionnelle, et non la création de logements en violation des autorisations urbanistiques délivrées pour le bien litigieux; que c'est donc à tort que la requérante critique l'acte attaqué en tant qu'il lui imputerait d'avoir été elle-même à l'origine des modifications irrégulières;

Considérant que pour établir l'existence de modifications irrégulières qu'il est reproché à la requérante d'avoir maintenues, l'auteur de l'acte attaqué mentionne une série d'éléments antérieurs à 1999 et considère «que, dès lors, la situation de fait des étages a été modifiée à un moment d'un logement aux étages à 6 chambres avec sanitaires et cuisine communs»; qu'il analyse ensuite la portée du permis délivré le 5 septembre 2000; que la référence à ce permis ne constitue donc

qu'un élément corroborant la situation de droit antérieure; que du reste, il ressort de l'acte attaqué et du procès-verbal d'infraction du 29 octobre 2014 que l'état de l'immeuble à cette date n'est pas seulement en contradiction avec l'indication du nombre de logements dans le formulaire statistique, mais également avec le plan joint à la demande de permis, plan qui figurait à chaque étage un logement avec un living, une cuisine et deux chambres; que les motifs de l'acte attaqué sont suffisants pour conclure à l'existence de l'infraction de maintien de travaux irréguliers et qu'ils ne révèlent à cet égard ni erreur de fait, ni erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que l'argument selon lequel la requérante, n'étant que sous-locataire du bien, ne pouvait se voir imputer l'infraction de maintien des travaux irréguliers voire aurait ignoré l'existence d'une irrégularité, est soulevé tardivement dans le mémoire en réplique; que, ne touchant pas à l'ordre public, il est irrecevable;

VI. Second moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que la requérante prend un second moyen «de la violation du principe de proportionnalité et de raisonnable, de la violation des principes de bonne administration, notamment le devoir de minutie, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motivation adéquate et pertinente, et de l'erreur manifeste d'appréciation»;

qu'elle estime que l'amende qui lui est infligée est manifestement disproportionnée et déraisonnable; qu'à supposer qu'il existe une infraction, ce qu'elle réfute, elle conteste le fait qu'elle soit la seule à se voir imposer une telle amende alors qu'elle n'en est pas à l'origine; qu'elle souligne que le procès-verbal de constat d'infraction du 22 octobre 2014 identifie également comme auteurs responsable de l'infraction le propriétaire et le locataire principal du bien; qu'elle est d'avis que le montant de l'amende aurait dû principalement être mis à charge du propriétaire et du locataire principal, qui sont seuls à l'origine de la création des logements litigieux, endossent une part de responsabilité plus grande et ont pu tirer bénéfice de cette situation en louant ou sous-louant le bien à un tarif plus élevé;

qu'elle affirme avoir immédiatement entrepris les démarches nécessaires pour remédier au problème dès qu'elle a eu connaissance du caractère irrégulier des logements; qu'elle précise avoir mis son bailleur en demeure de régulariser le bien, en vain, et avoir directement pris contact avec le propriétaire afin de lui proposer, sans succès, d'effectuer les travaux de régularisation moyennant la conclusion d'un nouveau contrat de bail commercial; qu'elle ajoute qu'elle a résilié les baux en cours en ne laissant que deux locataires dans les lieux et en a avisé le service de l'urbanisme afin qu'il constate la situation, et qu'elle a introduit une demande de permis de régularisation, sans reconnaissance préjudiciable et sous toute réserve; qu'elle en déduit qu'il est manifestement déraisonnable et disproportionné de lui infliger une amende de 11.575 euros, alors qu'elle est la seule à avoir entrepris des

démarches afin de répondre aux exigences de l'administration et qu'elle est la seule à avoir pris en charge les coûts d'une demande de permis d'urbanisme;

qu'elle soutient que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas tenu compte de sa qualité de sous-locataire en liant l'imposition de l'amende à l'exécution du permis dans le délai de six mois accordé le 29 juin 2015, soit jusqu'au 31 décembre 2015; qu'elle souligne que l'acte attaqué lui a été notifiée le 7 décembre 2015, ce qui ne lui laissait qu'environ trois semaines pour solliciter et obtenir l'accord écrit du bailleur, lequel devait obtenir l'accord du propriétaire, et ensuite contacter un entrepreneur en mesure d'exécuter les travaux avant la fin du mois; qu'elle fait valoir qu'un tel délai était manifestement trop court, ce d'autant que le contrat de bail expirait le 31 janvier 2016; qu'elle indique avoir sollicité, en vain, l'accord écrit du bailleur et du propriétaire; qu'elle soutient que la suppression de l'amende en ce qu'elle est liée à l'exécution du permis d'urbanisme obtenu dans le délai requis est purement théorique, et qu'une telle amende est à l'évidence disproportionnée et déraisonnable alors qu'elle n'est pas responsable du défaut d'exécution des travaux dans le délai de six mois;

qu'elle considère que le montant de 11.575 euros ne se justifie pas puisqu'il s'agit uniquement du maintien de la transformation de deux logements en six chambres, dont la location a pris fin; qu'elle constate que la partie adverse n'a pas tenu compte de ces éléments, alors que la fourchette minimale de l'amende est de 250 euros; qu'elle estime que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas tenu compte de l'ensemble des éléments de la cause;

B. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse souligne que seule l'erreur manifeste d'appréciation pourrait être censurée par le Conseil d'État et que les éléments avancés par la partie requérante ne démontrent pas le caractère manifestement déraisonnable de l'amende infligée; qu'elle fait valoir que la circonstance que l'amende soit infligée à la partie requérante et non au propriétaire ou au locataire principal n'est pas pertinente dans la mesure où la partie requérante a elle-même commis une infraction urbanistique; qu'elle indique que le locataire principal s'est également vu infliger une amende d'un montant de 6.000 euros;

qu'elle relève que, contrairement à ce qui a été décidé pour le locataire principal, l'amende administrative a été supprimée pour autant que le permis d'urbanisme tendant à régulariser l'aménagement de deux logements soit exécuté; qu'elle en déduit qu'il a été tenu compte de l'existence de circonstances atténuantes dans le chef de la partie requérante, mais qu'il a été tenu compte du fait que la partie requérante avait bénéficié pendant plusieurs années de multiples loyers mensuels pour des logements irréguliers; que, s'agissant du délai d'exécution du permis imposé à la partie requérante, elle l'estime raisonnable et observe que, si l'acte attaqué a été notifié le 7 décembre 2015, le délai de mise en œuvre du permis était indiqué dans le permis lui-même, lequel avait été notifié à la partie requérante dès le 30 juin 2015;

qu'enfin, elle soutient que la circonstance que la requérante ne serait responsable que du maintien de la situation infractionnelle ne permet pas de conclure

au caractère manifestement déraisonnable de l'amende, laquelle n'est due que si elle n'exécute pas les travaux dans le délai requis;

que, dans son dernier mémoire, elle affirme que la requérante ne démontre pas avoir accompli toutes les démarches possibles pour mettre fin à l'irrégularité dès qu'elle en a eu connaissance; que, quant à la prétendue impossibilité d'exécuter les travaux en sa qualité de sous-locataire, elle relève que la requérante a sollicité et obtenu un permis de régularisation et qu'il peut donc être raisonnablement considéré qu'elle était en mesure de réaliser les travaux pour lesquels elle a sollicité un permis;

C. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les articles 313/2 et 313/5 du CoBAT sont rédigés comme suit :

Article 313/2.

« Est passible d'une amende administrative de 250 à 100.000 euros en fonction du nombre et de la gravité des infractions constatées, toute personne ayant commis une des infractions visées à l'article 300 et qui ne fait pas l'objet d'une poursuite pénale. »

Article 313/5.

« § 1^{er}. Le fonctionnaire sanctionnateur peut, selon les circonstances :

1° infliger une amende administrative du chef de l'infraction;

2° suspendre le prononcé de sa décision jusqu'au terme d'un délai qu'il fixe, ce délai devant être mis à profit par le contrevenant soit pour mettre fin à l'infraction et notamment en cas d'actes ou travaux réalisés sans permis d'urbanisme par la remise totale des lieux dans le pristin état si la situation ne nécessite pas de permis d'urbanisme soit pour introduire un dossier complet de demande de permis d'urbanisme auprès de l'autorité compétente; à l'expiration du délai fixé, le fonctionnaire sanctionnateur reprend la procédure;

3° suspendre le prononcé de sa décision, lorsqu'un permis d'urbanisme a été délivré par l'autorité compétente, jusqu'à l'expiration des délais fixés par cette dernière pour entamer les travaux autorisés d'une part et les achever d'autre part; à l'expiration de ces délais, le fonctionnaire sanctionnateur reprend la procédure;

4° infliger une amende administrative en distinguant la partie du montant de cette amende qui doit être payée conformément à l'article 313/6 et la partie de l'amende qui ne devra être payée qu'à défaut pour le contrevenant d'avoir mis fin totalement à l'infraction soit à l'expiration du délai qu'il fixe conformément au 2°, soit à l'expiration des délais fixés dans le permis d'urbanisme conformément au 3°;

5° décider, si l'infraction n'est pas valablement établie ou au vu de raisons exceptionnelles dûment motivées par le contrevenant, qu'il n'y a pas lieu d'infliger une amende administrative;

6° décider, s'il a été mis fin à l'infraction durant la procédure, d'infliger une amende administrative fixée à un montant tenant compte de cette cessation d'infraction.

Dans tous les cas, le fonctionnaire sanctionnateur peut prendre en compte des circonstances atténuantes pouvant l'amener à réduire le montant de l'amende administrative, le cas échéant en-dessous des minima fixés par les articles 313/1 et 313/2.

Le fonctionnaire sanctionnateur notifie copie de sa décision à la commune sur le territoire de laquelle est situé le bien ou aux communes sur le territoire desquelles est situé le bien. Il en communique copie au fonctionnaire délégué.»;

Considérant que le moyen manque en fait en tant qu'il reproche à la partie adverse de lui avoir fait supporter la totalité de l'amende; qu'il s'avère que la société locataire principale ainsi que la propriétaire de l'immeuble ont également encouru une amende;

Considérant que dans son recours administratif, la requérante a fait valoir des circonstances atténuantes consistant notamment à avoir mis les chambres en conformité avec les normes de salubrité, à avoir ramené le nombre de locataires à deux et à avoir introduit une demande de permis de régularisation; qu'elle a précisé qu'elle avait introduit cette demande «sans aucune reconnaissance préjudiciable», qu'elle ne pouvait réaliser les travaux sans l'autorisation de la société locataire principale, et qu'elle n'avait pas l'assurance de pouvoir continuer à exploiter les lieux, l'échéance de son bail commercial étant proche; qu'il s'avère qu'en effet, depuis le 31 janvier 2016, la requérante n'a plus aucun titre pour procéder aux travaux autorisés par ce permis, son bail ayant pris fin;

Considérant que l'acte attaqué sanctionne la requérante du chef de l'infraction de maintien d'actes et travaux irréguliers, lui imputant ainsi le défaut de réalisation des travaux qui auraient rétabli l'aménagement des étages de l'immeuble en deux appartements; que le fonctionnaire désigné admet les circonstances atténuantes invoquées et «fait droit à cette demande pour autant que la requérante exécute le permis délivré par le collège des bourgmestre et échevins de Ganshoren le 29 juin 2015»; qu'il inflige dès lors une amende de 11.575 euros, soit le maximum envisagé dès le départ, tout en prévoyant que cette amende sera supprimée en cas d'exécution du permis;

Considérant que, informé des éléments que la requérante invoquait en sa faveur, le fonctionnaire désigné a considéré l'infraction comme établie tout en admettant l'existence de circonstances atténuantes; qu'il n'a toutefois tenu compte de ces circonstances que pour assortir la sanction d'une condition future dont la réalisation pouvait s'avérer, et s'est en effet avérée, impossible pour la requérante qui

n'avait pas la maîtrise de la réalisation des travaux de régularisation; que dans le contexte de l'affaire et au vu des échanges de courrier produits par la requérante, on peut admettre que c'est à titre conservatoire qu'elle a introduit une demande de permis de régularisation et que cette démarche n'établit pas qu'elle était à même de le mettre en œuvre sans l'autorisation de la propriétaire ou à tout le moins de la société locataire principale;

Considérant que l'acte attaqué aboutit à sanctionner la requérante de la même manière que si, disposant d'une maîtrise sur le bien, elle négligeait délibérément de procéder aux travaux prescrits; que l'incidence des circonstances atténuantes dont le bénéfice lui est reconnu s'en trouve anéanti; que, dans cette mesure, la motivation et les motifs de l'acte attaqué sont entachés d'une contradiction et méconnaissent le principe de proportionnalité; que le second moyen est fondé,

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

Article 1^{er}.

La décision du 4 décembre 2015 de M^{me} le directeur général de Bruxelles Développement Urbain déclarant le recours introduit par Myriam Mouyal à l'encontre de la décision du Fonctionnaire sanctionnateur, M. Bernard Dubois, recevable et partiellement fondé et lui imposant une amende administrative de 11.575 € si elle n'exécute pas le permis d'urbanisme délivré par le collège des bourgmestre et échevins de Ganshoren du 29 juin 2015 dans les délais prescrits, est annulée.

Article 2.

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

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY