

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.997 du 6 novembre 2019

A. 222.999/XV-3512

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
ATELIER D'ARCHITECTURE ESTIA**,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

la commune d'Anderlecht, représentée
par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 36
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 août 2017, la société privée à responsabilité limitée ATELIER D'ARCHITECTURE ESTIA demande l'annulation de "la décision du 28 juin 2017, [...]déclarant son recours contre la décision du Fonctionnaire sanctionnateur délégué du 23 août 2016 prise à son encontre recevable et non fondé et par laquelle la partie adverse décide que «le montant de l'amende administrative est fixé à 6.851 euros»".

II. Procédure

Par une requête introduite le 17 octobre 2017, la commune d'Anderlecht demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 6 décembre 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves DELVAL, 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 19 septembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 octobre 2019.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gaëtan VANHAMME, *loco* M^e Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Ilias NAJEM, *loco* M^e Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves DELVAL, 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 13 octobre 2015, un permis d'urbanisme est octroyé à une cliente de la requérante, relatif à un bien sis rue de Neerpède, 200 à Anderlecht, « tendant à transformer des ateliers en appartement PMR et kots étudiants & transformer partiellement un entrepôt en salle de fitness ». L'un des motifs du permis est rédigé comme suit :

« Considérant que l'aménagement des logements est entièrement réalisé dans les volumes existants et que des constructions contigües sont démolies en vue d'améliorer les qualités d'habitabilité des habitants ».

2. Le 3 février 2016, un procès-verbal d'infraction est rédigé à la suite d'une visite du chantier le 1^{er} février 2016 dans lequel il est constaté la démolition de bâtiments pour un volume de 1.842,5 m³, des travaux de reconstruction en cours, deux dalles de bétons ayant été coulées, et l'absence de l'affichage obligatoire mentionné à l'article 194/2 du CoBAT. Il mentionne également qu'un ordre verbal d'arrêter les travaux a été donné en raison de la méconnaissance du permis d'urbanisme précité n'autorisant qu'une transformation du bâti existant et non la démolition suivie d'une reconstruction des bâtiments.

Ce procès-verbal est transmis au procureur du Roi qui ne poursuit pas l'infraction.

3. Le 2 mars 2016, la cliente de la requérante introduit une demande de permis de régularisation pour la démolition et la reconstruction des bâtiments existants dans des gabarits moindres, comprenant des kots étudiant, un appartement adapté aux personnes à mobilité réduite de trois chambres, un appartement d'une chambre et une salle de détente, ainsi que pour le réaménagement des jardins.

4. Le 19 avril 2016, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht décide, d'une part, de refuser la conciliation et, d'autre part, que le mode de réparation souhaité des infractions urbanistiques est l'obtention d'un permis d'urbanisme prévoyant un aménagement adéquat pour le site.

5. Le 10 mai 2016, le fonctionnaire sanctionnateur intente à la charge de la requérante une procédure d'amende administrative et poursuit la mise en conformité des lieux pour la démolition de bâtiments, la création des deux dalles en béton et l'absence d'affichage de l'avis lié au permis d'urbanisme initial.

6. Le 30 mai 2016, la requérante communique ses moyens de défense par écrit et elle est entendue le 22 juin 2016. Elle indique que l'agent qui a rédigé le

procès-verbal d'infraction s'est présenté sur les lieux une première fois le 6 novembre 2015 sans émettre d'observation. Elle fait valoir en substance qu'elle a introduit une demande de régularisation afin de ne pas retarder la poursuite du chantier mais que la demande de permis initiale avait bien pour objet une transformation lourde ce qui implique qu'il n'y a pas de démolition de bâtiment au sens de l'article 98, § 1^{er}, 3^o du CoBAT mais bien une transformation au sens de l'article 98, § 1^{er}, 2^o, que la construction des dalles en béton entre dans le cadre du permis d'urbanisme initial et que l'avis était affiché sur une porte basculante, ce qui explique que l'agent ne l'ait pas vu.

7. Le 23 août 2016, le fonctionnaire sanctionnateur inflige à la requérante une amende administrative pour la démolition des bâtiments et la création des deux dalles en béton. Il en fixe le montant à 6.851 euros mais indique qu'il est disposé à surseoir sur la part de ce montant excédant 685 euros s'il est mis fin à l'infraction commise selon des modalités consistant à répondre aux demandes d'éléments complémentaires dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme dans un délai de 30 jours et à se conformer à la décision du collège des bourgmestre et échevins. La décision relève notamment que l'article 98, § 1^{er}, 2^o du CoBAT se rapporte uniquement aux transformations et que la suppression d'un local telle que visée par cette disposition ne vise que la suppression d'un local intérieur et non la démolition totale d'un bâtiment. Il ajoute que les plans mentionnent la présence d'anciens murs dont le permis n'a pas autorisé la démolition.

8. Le 19 septembre 2016, la requérante introduit un recours auprès du fonctionnaire désigné par le gouvernement. Elle expose, notamment, que lorsque les travaux seront terminés, les anciens murs seront reconstruits à l'identique mais sans doute avec « d'autres matériaux », ce qui est selon elle explicitement autorisé par l'article 98, § 1^{er}, 2^o du CoBAT et, partant, par le permis d'urbanisme qui lui avait été délivré. Elle critique également le fait qu'on l'oblige à se conformer à la décision du collège sans possibilité de recours et elle conteste le montant de l'amende infligée.

9. Lors de son audition organisée le 25 octobre 2016, la requérante expose notamment qu'elle s'est rendu compte que la seule façon de réaliser le projet était de démolir les murs trop fragiles et elle admet une erreur d'appréciation qui justifie l'introduction d'une demande de régularisation.

10. Le 17 janvier 2017, le collège des bourgmestre et échevins refuse la demande de permis de régularisation.

11. Le 17 février 2017, le fonctionnaire désigné pour connaître des recours estime que le recours est recevable mais n'est pas fondé. Cette décision est adressée au gérant de la requérante. Elle fait l'objet d'un recours en annulation dont un des moyens, le troisième, relève ce qui suit :

« Il y a lieu de légitimement croire à la lecture du dossier administratif qu'à considérer que les infractions reprochées soient établies, *quod non*, celles-ci ont été commises par le bureau d'architecture ATELIER D'ARCHITECTURE ESTIA. ».

12. L'arrêt n° 241.965 du 27 juin 2018 relève que par une décision du 28 juin 2017, la partie adverse a décidé de retirer l'acte attaqué au motif qu'elle avait constaté que celui-ci était entaché d'une erreur matérielle affectant l'identité de son destinataire et que cette circonstance prive le recours de son objet de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer.

13. Le 28 juin 2017, une nouvelle décision est prise à l'égard de la requérante. Il s'agit de l'acte attaqué qui lui a été notifié par un pli recommandé du même jour et qui est motivé comme suit :

« Considérant que la requérante critique cette décision au motif que les deux infractions qui lui sont imputées ne seraient pas établies ;

Que, s'agissant de la contravention à l'article 98, § 1^{er}, 3° du CoBAT visant la démolition de bâtiments, elle fait valoir que le permis d'urbanisme du 13 octobre 2015 porte sur la transformation d'ateliers, entrepôt et boxes de voiture existants en appartement PMR (avec emplacement parking), kots d'étudiants et salle de fitness ; qu'elle invoque à ce titre l'article 98, § 1^{er}, 2° du CoBAT, qui définit la notion de "transformation" comme pouvant notamment impliquer la suppression d'un local, ce qui suppose sa démolition, ainsi que l'utilisation de nouveaux matériaux, utilisation qui nécessite que les matériaux à remplacer soient enlevés ; qu'elle indique que le permis qui prévoit pareille reconversion inclut nécessairement la démolition des constructions anciennes et que, en ce qui concerne les deux boxes de garage, la suppression de l'unique local qui les compose respectivement équivaut à démolir les bâtiments qui les abritent ; qu'elle considère avoir entièrement respecté ce même permis dès lors que la réalisation des nouveaux murs se fera conformément au pristin état de ceux préalablement démolis, abstraction faite de l'emploi d'autres matériaux autorisé par l'article 98, § 1^{er}, 2° du CoBAT ; qu'elle ajoute enfin que l'argument mis en avant par le PV d'infraction concernant l'absence de mesures particulières de publicité ne peut être retenu et qu'il incombait à l'administration d'ordonner de telles mesures dès lors que sa demande de permis comportait la démolition définitive de deux boxes de garage ;

Considérant que la requérante dément également avoir enfreint l'article 98, § 1^{er}, 1° du CoBAT en faisant couler deux dalles de béton sur le site ; qu'elle explique que ces dalles sont indispensables à la stabilité des constructions à ériger à la place des ateliers désaffectés et de l'ancien dépôt et que cet aménagement entre sans conteste dans le spectre des actes prévus à l'article 98, § 1^{er}, 2°, dès lors que cette disposition autorise "notamment" l'adjonction d'un local ou d'un toit ; qu'elle réfute la motivation de la décision attaquée qui assimile une des dalles à un mur ancien selon la légende du permis n°49307, les murs présentant, par définition, une position verticale, contrairement à une dalle qui tend à assurer la

stabilité d'un bâtiment, de toute évidence parallèle au sol; qu'elle avance enfin que les dalles incriminées ont été réalisées afin de se conformer aux nouvelles exigences PEB et, qu'à ce titre, les bâtiments qui les intègrent doivent être considérés comme des unités assimilées à du neuf ;

Considérant que la requérante, par la voix de son gérant Monsieur Konstantinos LINOS, allègue pendant l'audition du 25 octobre 2016 faire l'objet d'une "chasse aux sorcières" de la part des autorités communales d'Anderlecht, avec lesquelles son gérant serait en conflit depuis de nombreuses années ; qu'en effet le gérant explique que lui et son épouse, Madame Nadine LEPOIVRE (maître de l'ouvrage), ont acquis le terrain et les bâtiments concernés, précédemment occupés par la commune dans le cadre d'une activité de parcs et jardins exercée dans la plus grande illégalité ; que la requérante ajoute que l'état d'abandon et de saleté dans lequel la commune a laissé progressivement le bien se dégrader est à l'origine de l'effondrement d'un mur mitoyen causant un préjudice à son gérant, son épouse ainsi qu'à un propriétaire voisin, situation reconnue, pour une large part, par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles dans un jugement prononcé le 7 juin 2016;

Considérant que la requérante justifie les démolitions incriminées, ayant réalisé au début des travaux que les murs des bâtiments existants étaient trop délabrés pour supporter le poids des transformations projetées et qu'aucune autre solution n'était techniquement réalisable afin de respecter les nouvelles exigences PEB ; qu'elle avance que son gérant a alerté les autorités communales qui lui auraient alors conseillé de régulariser la situation "en cours de route"; qu'elle considère qu'en tout état de cause, l'agent de la commune aurait dû immédiatement faire cesser les travaux lors de sa première visite le 6 novembre 2015; qu'à cette date, une partie des bâtiment avait déjà été démolie et que l'agent en question n'avait formulé aucun commentaire ;

Considérant que la requérante critique par ailleurs les modalités de mise en œuvre de la décision attaquée en ce qu'elles ne prévoient ni la remise des lieux dans leur pristin état, ni la possibilité d'introduire un recours contre la décision que la commune prendra sur la demande de régularisation du maître de l'ouvrage ;

Qu'enfin, elle conteste à titre subsidiaire le montant de l'amende administrative, qui doit manifestement être revu ;

Considérant que le permis d'urbanisme sur base duquel la requérante a procédé à la démolition des bâtiments décrits dans le PV du 3 février 2016 tend à transformer des ateliers en appartement PMR et kots d'étudiants ainsi qu'à transformer partiellement un entrepôt en salle de fitness ; qu'en particulier, ce permis vise à "reconvertir un ensemble de constructions (ateliers désaffectés, ancien dépôt et boxes de voiture) en un appartement 3 chambres et 3 logements d'étudiants" et prévoit que "l'aménagement des logements est entièrement réalisé dans les volumes existants" ; que les seules "constructions contigües" à démolir selon le permis sont les boxes de voiture 6 et 7 figurant dans les plans de situation existante et que le projet destine à l'aménagement d'une terrasse ;

Considérant que l'article 98, § 1^{er}, 1° à 13° du CoBAT énumère les actes et travaux qui requièrent l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme ; que cette disposition distingue les travaux visant à transformer une construction existante, définis à l'article 98, § 1^{er}, 2°, des travaux de démolition et de reconstruction, respectivement prévus à l'article 98, § 1^{er}, 3° et 4°;

Considérant que la notion de transformation d'une construction existante s'entend comme la modification intérieure ou extérieure d'un bâtiment, ouvrage ou installation, notamment par l'adjonction ou la suppression d'un local, d'un toit, la modification de l'aspect de la construction ou l'emploi d'autres matériaux, même

si ces travaux ne modifient pas le volume de la construction existante ; que, bien que cette énumération ne soit pas limitative, le fait d'apporter des transformations à une construction existante suppose nécessairement que celle-ci soit maintenue, au contraire des opérations de démolition-reconstruction qui impliquent une destruction sinon totale, à tout le moins substantielle, du bâtiment concerné ;

Considérant que, si la frontière entre ces deux types d'opération tend à s'estomper en présence de travaux qui ont pour objet de maintenir une partie du gros œuvre d'une construction existante, dans le cadre d'un projet de rénovation lourde du bien, l'opération qui consiste à raser intégralement un bâtiment afin d'en construire un neuf procède incontestablement d'une opération de démolition-reconstruction qui se distingue clairement des travaux de transformation selon l'article 98, § 1^{er}, 2° du CoBAT ; que cette analyse n'est nullement remise en cause par la circonstance que la nouvelle construction présenterait un gabarit identique à celui de l'ancien bâtiment ;

Considérant qu'en délivrant le permis du 13 octobre 2015, les autorités communales ont autorisé un projet de réaménagement ne comportant aucune opération de démolition, exception faite des boxes de voiture 6 et 7 ; que cette interprétation découle entièrement de la lecture des plans joints audit permis, la situation projetée du bien n'indiquant aucun mur à démolir, tandis que les bâtiments sont illustrés, selon la légende des plans, de manière à intégrer des murs "anciens" ainsi que des murs "nouveaux", ce qui signifie manifestement que les murs dits anciens seront conservés à l'issue des travaux ;

Considérant qu'il y va de la responsabilité de l'architecte de conseiller son client sur la nature du projet qu'il souhaite voir réaliser, ainsi que de fournir des indications correctes, dans la demande de permis d'urbanisme, aux autorités chargées de l'examiner ; qu'en cas de doute, il lui incombe d'en faire part aux services communaux compétents afin de recevoir toute clarification nécessaire à la bonne instruction du dossier ;

Considérant qu'il va de soi que le gérant de la société requérante, en sa qualité d'architecte, ne pouvait ignorer la différence de nature fondamentale entre des travaux de transformation définis à l'article 98, § 1^{er}, 2° du CoBAT, et les opérations de démolition-reconstruction visées à l'article 98, § 3° et 4° du même Code ;

Qu'au surplus, le formulaire "Statistique des permis de bâtir" comporte trois cadres, visant respectivement une construction nouvelle ou reconstruction totale (A), une transformation, extension ou reconstruction partielle (B) ainsi qu'une démolition (C) ; qu'il indique en outre qu'en cas de démolition préalable à une construction nouvelle ou reconstruction totale, comme c'est le cas en l'espèce, il convient de remplir les cadres A et C cumulativement ; que ce formulaire constitue, si tant est que cela soit nécessaire pour une société active dans le domaine de la construction, une indication supplémentaire de ce que la demande de permis contenait une erreur aussi manifeste que celle à l'origine de la procédure d'imposition d'une amende administrative ;

Considérant dès lors que l'éventuelle confusion affectant la demande de permis d'urbanisme procède de la seule erreur du gérant de la société requérante et de son épouse en sa qualité de maître de l'ouvrage, et que la commune ne peut en être tenue pour responsable ;

Considérant que l'argument lié à l'absence de mesures particulières de publicité ne présente aucune pertinence dans le cas d'espèce ; qu'elle s'explique uniquement par le libellé incorrect de la demande de permis d'urbanisme, imputable à la requérante et au maître de l'ouvrage, et que la commune aurait en

effet prescrit de telles mesures si elle avait eu connaissance de la nature exacte du projet, portant sur des opérations de démolition-reconstruction ;

Considérant que la création des dalles de béton auxquelles se réfère le PV du 3 février 2016 devait figurer sur les plans de situation projetée du bien puisque, de l'aveu même de la requérante, celles-ci touchent à la stabilité des bâtiments ; que cette exigence est prescrite par l'article 9, 2° de l'arrêté du 13 novembre 2008 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte, aux termes duquel les travaux de transformation intérieurs ou les travaux d'aménagement de locaux sont dispensés de permis d'urbanisme pour autant, notamment, qu'ils n'impliquent la solution d'aucun problème de stabilité proprement dit;

Considérant au surplus que la motivation de la décision attaquée est exempte de toute critique en ce qu'elle qualifie l'une des deux dalles d'"ancien mur" » selon les plans, dès lors que cette expression renvoie à la légende inscrite au bas de ces derniers ; qu'en effet, la dalle précitée est illustrée dans les plans de situation projetée moyennant un remplissage identique à celui prévu pour les murs anciens - et supposés conservés - des bâtiments concernés, pour lesquels l'appellation d'ancienne maçonnerie eût sans doute été plus appropriée dans un souci de clarté ;

Considérant par ailleurs que l'argument de l'impossibilité technique affectant le projet initial constitue la reconnaissance, par la requérante, que le permis du 13 octobre 2015 visait bien des travaux de transformation au sens de l'article 98, § 1^{er}, 2° du CoBAT et qu'elle n'ignorait pas la portée de cette disposition légale ; qu'elle ne peut dès lors prétendre que les opérations entreprises sur le bien concerné correspondent en tout point au permis précité ;

Considérant dès lors que les infractions poursuivies à l'égard de la requérante sont pleinement établies et qu'il convient de prononcer une sanction proportionnée à la gravité des faits ; que les représailles politiques évoquées par le gérant de la requérante lors de l'audition du 25 octobre 2016 sont des allégations non corroborées par un quelconque élément du dossier administratif ;

Considérant que la requérante a introduit un recours en réformation conformément à l'article 313/9 du CoBAT ; que cette disposition investit le fonctionnaire désigné par le Gouvernement du pouvoir de se prononcer sur le fond du dossier, ce qui implique un examen *ab initio* de la procédure d'imposition de l'amende administrative ; que la décision prise sur ce recours vient se substituer à l'acte attaqué, qu'elle le confirme ou le renverse, ou encore qu'elle réduise ou augmente le montant de l'amende imposée ;

Considérant que l'appréciation du montant de cette amende doit tenir compte d'éléments tangibles tels que la superficie des travaux et/ou la nature des actes incriminés sur le bien ; que, concernant la situation spécifique de la requérante, il convient également de retenir sa qualité de société d'architecture, œuvrant quotidiennement dans le domaine de la construction et prodiguant, à ses clients, des conseils fondés sur son savoir et expérience en la matière ;

Considérant que tout architecte est tenu par un devoir de conseil et d'assistance envers son client ; que ce devoir comprend nécessairement l'obligation de connaître les prescriptions urbanistiques et de les respecter dans le cadre de sa mission et qu'il n'est d'ailleurs nullement tempéré par la circonstance que le maître de l'ouvrage est simultanément l'épouse du gérant de la requérante ;

Considérant que l'erreur fondamentale de ce dernier dans la conception et la rédaction de la demande de permis est à l'origine des Infractions constatées le 1^{er} février 2016 à charge de la requérante ; que celles-ci portent sur l'érection d'ouvrages non autorisés (les deux dalles de béton), incorporés dans le sol et destinés à rester sur place, ainsi que sur la démolition non autorisée de bâtiments existants, le tout pour une superficie approximative de 560 m² (600 m² selon le PV du 3 février 2016, auxquels sont retranchés 40 m² correspondant à la superficie des deux boxes de garage dont la démolition était prévue par le permis du 13 octobre 2015) ;

Considérant que le montant de l'amende administrative de € 6.851,00 correspond à la gravité des manquements de la requérante, qui n'a pas conseillé sa cliente avec toute la compétence requise ; que ce constat est d'autant plus grave que la prise de conscience de l'impossibilité de réaliser les travaux conformément au permis délivré n'a pas conduit son gérant à stopper immédiatement le chantier afin de demander les autorisations nécessaires qu'il a au contraire décidé de faire démolir l'ensemble des bâtiments existants, à tout le moins conseillé le maître l'ouvrage dans ce sens, en dépit de l'illégalité manifeste des travaux que la requérante avait sous sa responsabilité ;

Considérant que l'introduction d'une demande de régularisation le 2 mars 2016 ne constitue aucune circonstance atténuante à mettre au crédit de la requérante ; qu'en effet, cette initiative procède de la seule volonté du maître de l'ouvrage, assisté pour ce faire de l'architecte de son choix ; qu'il convient par ailleurs de souligner, en tant que de besoin, que la demande de régularisation à laquelle la requérante a prêté son concours s'est vu refusée compte tenu de la dénaturation du projet initial, soumis à une densification accrue de logements et comportant de multiples dérogations au RRU ;

Considérant, sur base des éléments qui précèdent et des faits et infractions retenus, que l'imposition d'une amende administrative est justifiée et que le montant de celle-ci, définitivement fixé € 6.851, est confirmé ; que ce montant apparaît proportionné à la gravité des infractions et circonstances de l'affaire en cause ;

Considérant enfin que des modalités de mise en conformité du bien concerné ne peuvent être imposées à la requérante dès lors qu'elle n'en a pas la maîtrise matérielle et juridique ; qu'en toute logique, l'architecte peut uniquement se voir reprocher la participation à des travaux illicites, infraction instantanée et entièrement consommée dans le cas d'espèce, mais ne peut être poursuivi du chef de l'infraction de maintien de travaux irréguliers visée à l'article 300, 2^o du CoBAT ; que cette position est certaine en droit depuis un arrêt de la Cour de cassation du 4 février 2003 ;

Considérant dès lors qu'en mettant en cause la requérante en sa qualité de société d'architecture, et non son gérant en tant que personne physique et éventuel copropriétaire du bien avec son épouse, ce que le dossier administratif ne permet d'ailleurs pas de déterminer, la décision attaquée ne peut exiger de celle-ci le respect d'une quelconque mesure de mise en conformité du bien ; qu'elle ne peut éventuellement concourir à la "régularisation des travaux illicites qu'à la condition que le maître de l'ouvrage lui en donne l'instruction ; qu'en tout état de cause, il est observé que la demande de régularisation du 2 mars 2016 ne tend pas, à strictement parler, à régulariser les infractions décrites *supra* puisque la cliente de la requérante a choisi d'étendre cette demande à des travaux non visés dans le projet initial, conduisant les autorités communales à rejeter l'entière responsabilité du dossier vu les critiques émises par le fonctionnaire délégué ;

Considérant que, le fonctionnaire désigné ne pouvant prescrire des mesures de mise en conformité à l'égard de la requérante, et vu le caractère instantané et

entièrement consommé des infractions qui lui sont imputées, il convient d'exiger le montant de l'amende administrative dans son intégralité, sans possibilité de s'acquitter d'une première tranche ; que cette modalité accordée, le cas échéant, au propriétaire contrevenant ne se justifie en effet que par la perspective d'une procédure de régularisation ou d'une remise des lieux en leur pristin état, lesquelles échappent totalement à la requérante ; qu'au surplus, il est renvoyé à la gravité des circonstances et des infractions de la cause, qui ont déterminé le montant de l'amende administrative, et à la lumière de laquelle aucun abattement ne devrait être accordé à la requérante. »

IV. Intervention

Compte tenu des pouvoirs qui lui sont accordés en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, une commune a intérêt à intervenir dans une procédure concernant une sanction administrative imposée en raison du non-respect d'un permis d'urbanisme qu'elle a délivré.

La requête en intervention introduite par la commune d'Anderlecht ayant été accueillie provisoirement par l'ordonnance du 6 décembre 2017, il y a lieu de l'accueillir.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 300/1 du CoBAT et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

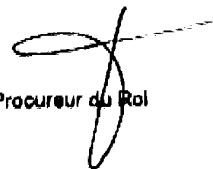
La requérante expose qu'il ressort de son examen du dossier qu'un doute sérieux existe sur le point de savoir si le Parquet a estimé devoir solliciter un complément d'enquête ou s'il a décidé de ne pas la poursuivre, car les cases destinées à expliciter sa décision ont été cochées de la manière suivante :

DÉCISION DU PROCUREUR DU ROI

Le Procureur du Roi a décidé :

- ☐ de poursuivre l'auteur présumé de l'infraction constatée à l'adresse susmentionnée, art. 300/1 al. 3
- ☒ de ne pas poursuivre l'auteur présumé de l'infraction,
- ☒ d'ordonner un complément d'enquête, art. 300/1, al. 6
- *Cocher la case correspondant à la décision

Le Procureur du Roi



Elle estime que le doute doit profiter au contrevenant, conformément aux principes généraux applicables en matière répressive ou quasi répressive. Le délai dans lequel le procureur du Roi devait prendre la décision visée à l'article

300/1 du CoBAT étant, selon elle, suspendu, elle considère que le fonctionnaire sanctionnateur ne pouvait envisager l'application d'une amende administrative sans avoir préalablement levé toute ambiguïté en réinterrogeant le parquet sur ses intentions équivoques avant d'entamer la procédure. Elle en conclut qu'en ne procédant pas de la sorte, et en interprétant *motu proprio* les intentions équivoques du parquet, la partie adverse a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs.

Dans son mémoire en réplique, elle indique que l'auditorat du Conseil d'État dispose de pouvoirs d'instruction que les parties n'ont pas et que le procureur du Roi pourrait être interrogé pour lever le doute sur sa décision.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle que le moyen pris de la violation de l'incompétence de l'auteur de l'acte est un moyen d'ordre public, de même que la présomption d'innocence et le principe selon lequel le doute doit profiter au contrevenant en matière répressive ou quasi répressive. Elle souligne que la possibilité d'ordonner un complément d'enquête ne constitue pas une figure de style au regard du contexte de ce dossier, en particulier des circonstances dans lesquelles s'est effectuée la première visite de l'agent constatateur qui n'a pas estimé devoir arrêter les travaux, de la confusion possible entre des travaux de transformation et des travaux de démolition-reconstruction et de ce que l'agent verbalisant n'a consigné l'audition d'aucune des personnes poursuivies. Elle ne peut admettre qu'un document ambigu puisse être interprété en sa défaveur.

V.2. *Appréciation*

Le formulaire dont un extrait est reproduit ci-avant montre que le procureur du Roi a coché la case qui correspond à l'hypothèse «de ne pas poursuivre l'auteur de l'infraction» du transmis du procès-verbal de constat d'infraction. La position de la croix se situe au niveau de cette hypothèse et le seul fait que la partie la plus basse de sa boucle traverse le haut de la case qui correspond à l'hypothèse «ordonner un complément d'enquête» ne crée pas un doute raisonnable quant à l'intention de son auteur.

Par conséquent, le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 98, 194 et 300 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contrariété dans les causes ou les motifs de fait et de droit soutenant l'acte attaqué, de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 313/2 à 313/11 du CoBAT.

La requérante critique la motivation qui n'expose pas en quoi l'autorité aurait pu être induite en erreur sur l'objet des travaux qu'elle a autorisés ni pourquoi le simple fait que les travaux aient pu être qualifiés de transformation au lieu de démolition – reconstruction entraînerait une illégalité. Elle estime que le permis n'aurait pas nécessairement été refusé si les travaux avaient été qualifiés par le demandeur de permis de « démolition-reconstruction » au lieu de travaux de « transformation ». Elle relève que l'acte attaqué ne constate pas non plus qu'en réalisant les travaux qui ont fait l'objet du procès-verbal, le titulaire du permis ne serait pas en mesure de respecter les plans annexés au permis d'urbanisme du 13 octobre 2015. Elle ajoute que la décision de l'autorité n'aurait pas été différente si les renseignements mentionnés à la rubrique B (Transformation, extension ou reconstruction partielle) l'avaient été à la rubrique C (Démolition) du formulaire de demande de permis d'urbanisme. Elle considère qu'au vu des plans déposés et des explications données à l'appui de la demande, l'autorité n'a pu se méprendre sur la nature des travaux autorisés.

Elle souligne que le formulaire de demande de permis d'urbanisme, au cadre IV, porte en son point n° 2 la mention « démolir sans reconstruire », case qu'elle n'a pas estimé devoir remplir. Elle soutient que comme l'indique la motivation de l'acte attaqué et la doctrine, il n'est pas toujours aisé de distinguer les notions de reconstruction de celles de transformation. Elle soutient que la jurisprudence est fixée en ce sens que lorsque l'autorité n'a pu être induite en erreur sur l'objet des travaux, il n'y a pas d'illégalité du simple fait que ces travaux soient qualifiés de « transformation » au lieu de « démolition - reconstruction ». Elle cite à cet égard l'arrêt n° 221.927 du 28 décembre 2012 qui a jugé que lorsqu'un permis d'urbanisme est délivré pour la construction d'un immeuble à un endroit où il existe déjà une construction, ce permis vaut autorisation de modifier cette construction ou de la détruire selon qu'elle est partiellement ou entièrement incompatible avec la construction qui a fait l'objet du permis et l'arrêt n° 231.736 du 25 juin 2015 par

lequel le Conseil d'État a considéré que lorsqu'il ressort des plans déposés à l'appui d'une demande de permis qu'une partie du gros-œuvre de la construction existante sera maintenue en place, il n'est pas inexact de qualifier l'opération de "transformation" plutôt que de "démolition-reconstruction". Elle fait également référence à un arrêt du 20 mai 2014 de la 12^{ème} chambre de la Cour d'appel de Liège dans lequel il a été jugé qu'il importe peu que la motivation d'un permis relève que « la démolition n'est admise qu'à la condition que les travaux de reconstruction soient réalisés immédiatement après la démolition » si cette exigence n'a pas été reprise dans les conditions énumérées au dispositif du permis. Elle indique que l'infraction d'avoir construit deux dalles de béton sans permis n'est pas établie dès lors que ces deux dalles sont bien incluses dans les volumes autorisés par le permis, étant indispensables pour la destination nouvelle et que, par ailleurs, les plans soumis à l'autorité pour délivrer une demande de permis ne sont pas des plans d'exécution.

Subsidiairement, à supposer que les éléments matériels constitutifs des infractions soient établis, elle fait valoir que l'élément moral fait défaut en raison d'une erreur invincible. Elle met en exergue, d'une part, que l'agent a constaté en date du 6 novembre 2015 qu'une partie des emplacements de parking avait été démolie dans le cadre de la mise en œuvre du permis délivré, sans formuler la moindre observation, ce qui a pu la conforter dans l'idée qu'elle respectait bien le permis et, d'autre part, comme l'acte attaqué l'admet lui-même, que la frontière entre les opérations de « transformation » et celles de « démolition-reconstruction » est extrêmement mince dans le cadre d'un projet de rénovation lourde. Elle estime dans ces conditions, que toute personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances pouvait légitimement penser être couverte par le permis que les travaux soient qualifiés de démolition-reconstruction partielle, ou de transformations.

Dans son mémoire en réplique, elle relève que la partie adverse n'a pas été induite en erreur au sujet de la nature des travaux autorisés par le permis d'urbanisme. En ce qui concerne l'erreur invincible, elle conteste que, le 6 novembre 2015, l'agent communal n'avait pas connaissance du permis d'urbanisme délivré quelques semaines auparavant. À supposer que ce soit le cas, elle estime néanmoins qu'elle pouvait légitimement faire confiance à cet agent qui n'a pas, à l'époque, estimé devoir arrêter les travaux, lui laissant de la sorte penser qu'il n'y avait pas de difficulté. Elle rappelle qu'en matière pénale, lorsqu'une personne accusée avance avec suffisamment de vraisemblance une cause de justification, il appartient à la partie poursuivante de rapporter la preuve contraire. Elle estime que la partie adverse

ne démontre pas que tous les éléments matériels et moraux de l'infraction étaient consommés au moment où la décision a été prise.

Dans son dernier mémoire, elle affirme à nouveau que, pour être valablement décidée, l'amende administrative suppose qu'il soit préalablement constaté une infraction pénale, ce qui implique que la partie adverse doit prouver, d'une part, les éléments constitutifs de l'infraction et, d'autre part, l'inexistence des éléments de justification non dépourvus de vraisemblance. Selon elle, la situation intermédiaire et provisoire constatée par l'agent verbalisant ne permet pas d'établir qu'une fois achevés les travaux ne seraient pas conformes au permis. Elle estime que les éléments factuels relevés dans le procès-verbal, dont la matérialité n'est pas contestée, ne permettent pas de caractériser l'infraction invoquée au soutien de l'acte attaqué. Enfin, elle indique que le Conseil d'État ne peut se borner à vérifier les motifs de l'acte attaqué mais qu'il doit, dans le cadre d'un recours effectif et en réformation de l'amende, vérifier si l'infraction constatée par le procès-verbal permettait de caractériser l'infraction invoquée.

VI.2. Appréciation

Le procès-verbal d'infraction mentionne ce qui suit au sujet des démolitions constatées :

« Le premier bâtiment est un bâtiment sur deux niveaux (atelier au rez-de-chaussée, dépôt au premier étage) et développe 145 m² de superficie sur une hauteur de 6,35/7,35 m (soit un volume total de 993,25 m³).
Le second bâtiment démoli est une série de 7 emplacements de parking développant au total 125 m² sur une hauteur de 2,65 (soit un volume total de 331,25 m³).
Le troisième bâtiment démoli contenait deux emplacements de parking développant au total 40 m² sur une hauteur de 3,15 m (soit un volume total de 126 m³).
Les dernières démolitions concernent des box de rangement situés le long du passage carrossable central (65m²x4m de haut soit 260m³) et la toiture du passage carrossable (40m², 3,3 m de haut, soit 132 m³). L'ensemble des volumes démolis atteint donc les 1842,5 m³ ».

Il ajoute ce qui suit au sujet des dalles coulées :

« La première a une superficie d'environ 50 m² et prend place à l'emplacement prévu dans le permis n°49307 pour un box de voiture PMR. La seconde a une superficie d'environ 24,5 m sur 5,5 m (soit environ 134,75 m²) ».

La motivation de l'acte attaqué relève que si la frontière peut parfois s'estomper entre des travaux de transformation de ceux de démolition ou de reconstruction, ce n'est pas le cas en l'espèce pour une opération qui consiste à raser intégralement un bâtiment afin d'en construire un neuf, laquelle procède d'une

opération de démolition-reconstruction qui se distingue sans doute possible des travaux de transformation. La pertinence de ce motif n'est pas remise en cause par la jurisprudence du Conseil d'État citée par la partie requérante qui concerne, d'une part, le cas où une partie du gros-œuvre de la construction existante est maintenu et, d'autre part, le cas d'un permis autorisant une construction entièrement incompatible avec la construction existante, ni par celle de la Cour d'appel de Liège qui concerne un permis d'urbanisme autorisant expressément la démolition suivie d'une reconstruction. En l'espèce, l'un des bâtiments est entièrement démoli sans maintien du gros-œuvre alors que les plans de situation projetée annexés au permis mentionnent la présence d'« anciens murs » qui sont donc censés être maintenus. La découverte de problèmes de stabilité empêchant la mise œuvre du permis délivré pouvait donner lieu à une demande de modification du permis, conformément à l'article 102/1 du CoBAT, mais n'autorisait pas la requérante à procéder à une démolition complète non autorisée par le permis initialement délivré.

Comme le relève l'acte attaqué, l'article 98 du CoBAT distingue les travaux de transformation d'une construction existante des travaux de démolition ou de reconstruction. La partie adverse motive ainsi adéquatement l'acte attaqué en relevant que la requérante a exécuté des travaux qui ne sont pas ceux autorisés par le dispositif du permis qui lui a été délivré et qu'elle a ainsi commis une des infractions visées à l'article 300 du CoBAT. En ce qui concerne les plans annexés à ce permis, ceux-ci mentionnent des « anciens murs » qui ont été démolis, de sorte que ces plans ne sont pas non plus respectés, même si des murs « identiques » devaient être reconstruits par la suite, et ils ne mentionnent pas les dalles qui ont été coulées.

La requérante n'a pas invoqué lors de la procédure administrative le bénéfice de l'erreur invincible. L'acte attaqué ne devait ainsi pas être motivé par rapport à une telle erreur. Si l'erreur de droit ou de fait peut, en raison de certaines circonstances, être considérée comme invincible et, partant, constituer une cause de justification, c'est à la condition que, de ces circonstances, il puisse se déduire que la personne qui invoque l'erreur a agi comme l'aurait fait toute personne raisonnable et prudente placée dans la même situation.

En l'espèce, les éléments invoqués par la requérante n'établissent pas une erreur invincible. Lors de sa première visite, l'agent a déclaré ne pas avoir connaissance du permis, raison pour laquelle une seconde visite a été organisée. Cet agent n'avait pas l'obligation d'entendre la requérante avant de dresser un procès-verbal et un ordre verbal n'est, par définition, pas notifié. La distinction entre la transformation d'un bâtiment et sa démolition n'est pas subtile au point d'échapper à toute personne raisonnable et prudente placée dans la même situation. La requérante

ne pouvait raisonnablement ignorer que le dispositif du permis qui lui avait été délivré ne prévoyait pas la démolition des bâtiments existants dans lesquels devaient s'implanter des logements et que les plans annexés préoyaient pour ces bâtiments le maintien d'anciens murs. La motivation de ce permis mentionne d'ailleurs expressément que l'aménagement des logements est entièrement réalisé dans les volumes existants et que seules les constructions contigües sont démolies en vue d'améliorer les qualités d'habitabilité des logements.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation du principe de proportionnalité des peines, de la violation du principe *non bis in idem*, de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du droit à l'accès à un tribunal indépendant et impartial et à un recours effectif, de la violation de l'article 5 du Code pénal, de l'erreur manifeste d'appréciation et du défaut de motivation.

La requérante expose dans une première branche, qu'il n'existe pas de rapport de proportionnalité raisonnable entre le comportement sanctionné et la peine infligée par l'acte attaqué. Elle relève que l'acte attaqué réduit l'amende ordonnée par le premier fonctionnaire d'un tiers, montant qui correspond au « degré de responsabilité imputable à la requérante », mais qu'il n'indique pas en quoi ce montant qui correspond tout de même à trois mois de salaire moyen, correspond à une juste répression. Elle considère également que la justification du montant de l'amende au regard des superficies mises en cause ne tient nullement compte de l'objet du permis, portant sur une transformation en profondeur des bâtiments dont la démolition a été constatée et sur un changement d'affectation autorisé par la commune. Elle critique également l'acte attaqué en ce qu'il ne tient pas compte de la frontière extrêmement ténue qui existe entre les notions de transformation et de démolition-reconstruction. Elle fait valoir que l'attaqué n'expose pas les raisons pour lesquelles, en l'espèce, il n'a pas été fait usage de la faculté donnée au fonctionnaire sanctionnateur de suspendre le prononcé de sa décision (article 315/5, § 1^{er}, 2^o ou 30), voire de réduire le montant de l'amende sous le minimum légal, conformément à l'article 315, § 1^{er}, alinéa 2 du CoBAT. Elle ajoute que l'acte attaqué lui inflige une amende élevée qui n'est pas proportionnée au regard de l'absence de bénéfice qu'elle a pu retirer de l'infraction jugée établie ni au regard du

trouble causé au bon aménagement des lieux par cette infraction, compte tenu de son intention de mettre en œuvre complètement le permis qui lui a été accordé, le résultat final autorisé par ce permis étant susceptible d'être obtenu tant par une transformation que par une démolition suivie d'une reconstruction des bâtiments concernés. Elle soutient également que le Conseil d'État doit tenir compte de ce que le contrevenant qui fait l'objet de poursuites est systématiquement invité à introduire une demande de régularisation laquelle est l'occasion de la perception d'un droit de dossier majoré à 750 euros par la commune. Selon elle, ce droit de dossier majoré constitue en tant que tel une première peine dont il convient de tenir compte, soit sous l'angle d'une violation du principe *non bis in idem*, soit à tout le moins comme un élément à prendre en considération dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de la peine.

Dans une seconde branche, elle relève que, conformément à l'article 100 du Code pénal, à défaut de disposition contraire ou différente dans les lois et règlements particulier, le Livre 1^{er} du Code pénal trouve à s'appliquer de manière supplétive. Elle souligne que dès lors que le CoBAT ne prévoit aucune règle spécifique relative à la responsabilité pénale des personnes morales, l'article 5 du Code pénal s'applique aux infractions prévues par cette législation. Elle cite l'article 5, alinéa 2 du Code pénal, qui prévoit que « lorsque la responsabilité de la personne morale est engagée exclusivement en raison de l'intervention d'une personne physique identifiée, seule la personne qui a commis la faute la plus grave peut être condamnée ». Elle considère que la partie adverse reconnaît expressément dans les motifs de l'acte attaqué que c'est son gérant qui a commis la faute la plus grave dans le motif suivant : « la prise de conscience de l'impossibilité de réaliser les travaux conformément au permis délivré n'a pas conduit son gérant à stopper immédiatement le chantier afin de demander les autorisations nécessaires ; qu'il a au contraire décidé de faire démolir l'ensemble des bâtiments existants... ». Elle fait valoir qu'en tout état de cause, la partie adverse n'a pas cherché à vérifier si l'article 5 du Code pénal pouvait trouver à s'appliquer, ni vérifié, après avoir pourtant identifié une personne physique au sein de la personne morale qui aurait commis la faute la plus grave, si cette personne morale ne pouvait bénéficier de la cause d'excuse absolutoire prévue par l'article 5, alinéa 2 du Code pénal.

Dans son mémoire en réplique, elle indique, à propos, de la recevabilité de la première branche du moyen, qui est contestée par la partie adverse, que le Conseil d'État est habilité à examiner si une amende administrative est conforme au principe de proportionnalité des peines, qui dérive de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle ajoute, à propos de la recevabilité de la seconde branche du moyen, également

contestée par la partie adverse à défaut d'intérêt, qu'elle a bien un intérêt à une application correcte de l'article 5, alinéa 2 du Code pénal. Elle relève qu'elle aurait pu être renvoyée des poursuites administratives si la partie adverse avait considéré que la personne physique identifiée, à savoir son gérant, avait commis la faute la plus grave et devait seule donc être condamnée. Selon elle, le fait que la partie adverse a commis une erreur en sanctionnant à tort ce gérant qu'elle n'avait pas estimé devoir poursuivre initialement n'ôte pas son intérêt à soulever ce moyen.

Dans son dernier mémoire, elle souligne, à propos de la première branche du moyen, que le montant de l'amende infligée correspond au montant maximum. Elle considère, à cet égard, que la justification du montant de l'amende au regard des superficies mises en cause, ne tient absolument pas compte de l'objet du permis, pas plus que de la frontière extrêmement ténue qui existe entre les notions de transformation et les notions de démolition-reconstruction, du bénéfice qu'elle aurait pu retirer de l'infraction ou de l'absence de trouble urbanistique causé par l'infraction. En tout état de cause, elle considère que le Conseil d'État doit exercer un contrôle de pleine juridiction, lequel ne peut se borner à vérifier les motifs de l'acte attaqué. Enfin, elle fait valoir que le principe de proportionnalité de la peine est d'ordre public et qu'il appartient donc au Conseil d'État de prendre en considération ce principe pour vérifier si le montant de l'amende correspond à une juste répression compte tenu des circonstances de la cause. En ce qui concerne la seconde branche, elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir procédé à l'examen du dossier sous l'angle de l'article 5 du Code pénal. Elle considère qu'il ne peut être soutenu que la faute de la personne physique et de la personne morale sont identique sans que cette personne physique soit également à la cause et que, dans ce contexte, la partie adverse puisse vérifier *in concreto* ce qu'il en est. Elle en conclut que le fait de ne pas avoir procédé à l'examen du dossier sous l'angle de l'article 5 du Code pénal, qui est d'ordre public, ne peut être simplement écarté par l'argument selon lequel il ne serait pas nécessaire d'examiner si cette disposition était applicable.

VII.2. Appréciation

VII.2.1. Première branche

Une autorité administrative, telle la partie adverse, n'est pas tenue de respecter les obligations prescrites par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsqu'un recours est ouvert, comme en l'espèce, devant une instance, tel le Conseil d'État, qui répond aux contraintes déduites notamment de l'article 6 de la Convention précitée. Le Conseil

d'État est bien une juridiction répondant aux exigences des articles 6 et 13 de cette Convention. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, est un tribunal de pleine juridiction celui qui a le pouvoir de se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes à la solution du litige dont il est saisi. Non seulement le Conseil d'État est compétent pour apprécier si l'acte attaqué respecte les règles de droit applicables mais également pour vérifier si les faits sur lesquels il repose sont exacts. Il peut également le censurer si la sanction prononcée est manifestement disproportionnée par rapport aux faits retenus à charge de l'intéressé. Ainsi, le Conseil d'État exerce un contrôle de pleine juridiction au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci ne l'oblige nullement à se substituer intégralement à l'administration active. Par ailleurs, si le Conseil d'État ne substitue pas sa décision à celle de l'autorité administrative, celle-ci est tenue de se conformer à l'arrêt d'annulation et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de cet arrêt.

La motivation de l'acte attaqué indique que l'autorité a fondé son appréciation du montant de l'amende sur des éléments objectifs comme la superficie des travaux et la nature des actes incriminés sur le bien, ce qui est plus pertinent pour une infraction d'urbanisme que les critères de l'absence de bénéfice ou de troubles urbanistiques avancés par la partie requérante. Dans ces conditions, la sanction infligée par l'acte attaqué ne peut être considérée comme manifestement disproportionnée.

Le principe *non bis in idem*, consacré par l'article 4 du Protocole n° 7 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, a pour objet d'empêcher l'injustice que représenterait pour une personne le fait d'être poursuivie ou punie deux fois pour le même comportement délictueux mais il ne bannit toutefois pas les systèmes juridiques qui traitent de manière « intégrée » le méfait néfaste pour la société en question, notamment en réprimant celui-ci dans le cadre de phases parallèles menées par des autorités différentes à des fins différentes (Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt A et B c. Norvège, 15 novembre 2016, § 123).

Le droit de dossier auquel fait référence la partie requérante dans sa requête, son mémoire en réplique et son dernier mémoire doit s'analyser comme une redevance liée à l'examen d'une demande de permis d'urbanisme. Son montant plus élevé en cas de demande de permis de régularisation est lié à l'obligation pour l'autorité d'un examen plus approfondi puisqu'elle ne peut statuer sous le poids des faits accomplis. À supposer que ce montant ne soit pas proportionné au service rendu, cette redevance devrait le cas échéant être disqualifiée en taxe mais il n'en

résulte pas qu'il s'agit d'une sanction administrative à laquelle le principe *non bis in idem* serait applicable.

La première branche du troisième moyen n'est pas fondée.

VII.2.1. Seconde branche

L'article 306, alinéa 4, du CoBAT, dans sa version applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué dispose ce qui suit :

« Les dispositions du Livre I^{er} du Code pénal sans exception du chapitre VII et de l'article 85 sont applicables aux infractions visées aux articles 300 et 301 ».

L'article 5 du Code pénal, dans sa version applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, dispose ce qui suit :

« Toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts, ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte.

Lorsque la responsabilité de la personne morale est engagée exclusivement en raison de l'intervention d'une personne physique identifiée, seule la personne qui a commis la faute la plus grave peut être condamnée. Si la personne physique identifiée a commis la faute sciemment et volontairement, elle peut être condamnée en même temps que la personne morale responsable.

Sont assimilées à des personnes morales :

1° les associations momentanées et les associations en participation;

2° les sociétés visées à l'article 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, ainsi que les sociétés commerciales en formation;

3° les sociétés civiles qui n'ont pas pris la forme d'une société commerciale.

Ne peuvent pas être considérées comme des personnes morales responsables pénalement pour l'application du présent article : l'État fédéral, les régions, les communautés, les provinces, les zones de secours, les prézones, l'agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intra-communaux, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'aide sociale ».

La Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 128/2002 du 10 juillet 2002 sur des questions préjudicielles relatives à l'article 5, alinéas 2 et 4, du Code pénal, tel qu'il a été rétabli par la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales, a jugé notamment ce qui suit :

« B.6.5. En disposant que doit seule être condamnée la personne qui a commis la faute la plus grave mais en s'abstenant de préciser lui-même selon quels critères cette gravité doit être appréciée, le législateur attribue au juge le pouvoir d'apprécier laquelle de ces deux personnes doit être condamnée.

B.6.6. Une telle attribution serait incompatible avec les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution si elle avait pour conséquence de réaliser l'objectif, déclaré au cours des travaux préparatoires, d'éviter "que soit la personne morale, soit la

personne physique puisse évaluer le risque pénal *a priori* (Doc. parl., Sénat, 1998-1999, n° 1-1217/1, p. 6).

Il n'apparaît cependant pas que la disposition en cause puisse avoir pour effet d'abandonner au juge un pouvoir d'appréciation à ce point étendu que les personnes qu'elle vise ne pourraient régler leur conduite et en prévoir les conséquences. Elle ne modifie en rien la définition des diverses infractions auxquelles elle s'applique et elle n'empêche pas les personnes intéressées d'évaluer les conséquences pénales de leur comportement. Elle a pour seul objectif d'éviter la condamnation systématique de la personne morale et de la personne physique (Doc. parl., Sénat, 1998-1999, n° 1-1217/6, p. 38), d'inciter le juge "à mettre en balance la faute dans le chef d'une personne physique, d'une part, et la responsabilité de la personne morale, d'autre part" (Doc. parl., Chambre, 1998-1999, n° 2093/5, p. 15) et de lui permettre de "vérifier au cas par cas laquelle de la responsabilité de la personne morale ou de la personne physique est déterminante" (Doc. parl., Sénat, 1998-1999, n° 1-1217/1, p. 6).

B.6.7. Par la disposition en cause, le législateur n'a nullement permis au juge de créer une incrimination, d'organiser une nouvelle forme de poursuite ou d'instaurer une nouvelle peine, mais il a introduit une mesure qui, parce qu'elle est favorable au prévenu, échappe aux exigences particulières des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution. Si l'article 78 du Code pénal dispose que "nul crime ou délit ne peut être excusé, si ce n'est dans les cas déterminés par la loi", cette disposition n'interdit pas que ce soit le juge qui apprécie dans chaque cas quelle est la personne qui doit bénéficier de la mesure en cause.

B.6.8. Si le choix laissé au juge entraîne une incertitude sur la condamnation qui sera prononcée, il ne s'ensuit pas que la disposition en cause manquerait à l'exigence de prévisibilité à laquelle doit satisfaire la loi en matière pénale : toute personne physique ou morale sait qu'elle pourra être poursuivie et condamnée si elle a eu un comportement qui correspond aux éléments constitutifs d'une infraction réprimée par une loi pénale. Si la référence à "la faute la plus grave" laisse au juge un pouvoir d'appréciation, elle n'empêche nullement chaque prévenu d'exercer son droit de défense en s'expliquant sur le degré de gravité des fautes qui lui sont reprochées.

Il ne peut être fait grief à un texte de portée générale de ne pas donner une définition précise de la gravité, applicable à l'ensemble des infractions non intentionnelles, réprimées par le droit pénal. Le juge devra apprécier cette gravité non pas en fonction de conceptions subjectives qui rendraient imprévisible l'application de la disposition en cause mais en prenant pour critère les éléments constitutifs de chaque infraction, en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire et en appréciant dans chaque cas le degré d'autonomie dont dispose la personne physique à l'égard de la personne morale.

B.6.9. Il s'ensuit que, bien qu'elle laisse au juge un large pouvoir d'appréciation, la disposition en cause, qui doit se combiner avec celles qui déterminent, pour chaque infraction, à quelles conditions une personne peut être condamnée, n'est pas discriminatoire ».

Lorsque le ministère public renonce à poursuivre l'infraction et que l'autorité décide d'infliger une sanction administrative, c'est à cette dernière que revient le large pouvoir d'appréciation reconnu par l'article 5 du Code pénal. En retirant une première décision qui avait mis l'amende à la charge du gérant de la partie requérante, la partie adverse a bien exercé son pouvoir d'appréciation pour

considérer que seule la requérante devait être considérée comme pénalement responsable.

L'article 2, § 2, de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte autorise les personnes morales à exercer la profession d'architecte moyennant le respect de certaines conditions. Lorsqu'une personne morale exerçant la profession d'architecte est chargée de surveiller des travaux réalisés en exécution d'un permis auquel sont annexés des plans qu'elle-même établis et qu'il apparaît que les travaux réalisés ne sont pas conformes à ce permis, l'autorité peut considérer que c'est bien cette personne morale qui a commis la faute la plus grave au sens de l'article 5, alinéa 2, du Code pénal et non son gérant. Cette interprétation est conforme à la *ratio legis* de la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales qui a voulu éviter que les dirigeants d'une personne morale ne soient considérés comme pénalement responsables par le seul fait de leur mandat.

La seconde branche du troisième moyen n'est pas fondée.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation du délai raisonnable.

La partie requérante rappelle que l'acte attaqué, daté du 28 juin 2017, la sanctionne sur la base d'un procès-verbal dressé le 3 février 2016 pour une infraction instantanée et qu'elle a été entendue sur son recours administratif le 25 octobre 2016. Elle estime que le délai de sept à huit mois qui s'est écoulé entre son audition et la décision de la partie adverse est manifestement déraisonnable. Elle souligne que le principe du délai raisonnable est un principe général de droit qui s'applique en matière de sanctions administratives à caractère pénal et qu'il fait partie des garanties dérivant de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le caractère raisonnable du délai s'apprécie en fonction des circonstances de la cause et en particulier de la complexité de l'affaire, du comportement de la personne sanctionnée, du comportement de l'autorité administrative et de l'enjeu du litige. Elle relève l'inertie de l'administration qui a pris plus de sept mois avant de lui notifier la décision qu'elle devait pourtant être en mesure de prendre à partir de l'audition d'octobre 2016. Elle estime que ce retard ne résulte ni de la complexité de l'affaire, ni de son comportement puisqu'elle n'a pas cherché à ralentir la procédure. Elle fait valoir que

ce retard résulte uniquement du fait de l'autorité administrative qui estime avoir commis une erreur en sanctionnant son gérant en tant que personne physique à l'issue d'une procédure diligentée exclusivement à charge de la requérante. Elle fait valoir que le principe du délai raisonnable a pour objectif d'empêcher qu'une accusation qui pèse sur une personne ne puisse être maintenue indéfiniment sans justification objective. Elle considère qu'elle pouvait légitimement penser qu'elle était mise hors de cause puisque la partie adverse a, dans un premier temps, estimé au terme de l'instruction administrative du recours, devoir sanctionner uniquement son gérant, en tant que personne physique. Elle soutient que la partie adverse aurait pu envisager une réduction de la peine prononcée compte tenu du délai écoulé, d'autant que l'acte attaqué retient comme élément justifiant un montant élevé de l'amende le fait que son gérant n'a pas envisagé de stopper le chantier et aurait au contraire décidé de faire démolir l'ensemble des bâtiments existants.

Dans son mémoire en réplique, elle reprend une argumentation similaire.

Dans son dernier mémoire, elle relève que le Conseil d'État, saisi selon elle d'un recours en réformation, ne sera invité à trancher le litige au mieux qu'en 2019, soit plus de trois ans après les faits. S'agissant d'un recours en réformation, elle estime que c'est bien au regard de l'ensemble de la procédure, en ce compris la procédure devant le Conseil d'État, qu'il faut apprécier si le délai qui sépare le début des poursuites et la sanction prononcée *in fine* est raisonnable ou pas. Elle en conclut qu'un tribunal correctionnel saisi d'un recours contre une amende administrative prononcée sur base d'un procès-verbal antérieur de plus de trois ans à sa saisine, ne manquerait pas de considérer qu'eu égard à l'écoulement du temps entre les faits et la sanction qu'il est invité à réformer, cette sanction doit être diminuée, compte tenu du dépassement du délai raisonnable.

VIII.2. *Appréciation*

L'administration a l'obligation de statuer dans un délai raisonnable. Le caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce et doit être apprécié *in concreto*.

La décision de sanction a été adoptée par le fonctionnaire sanctionnateur six mois après l'établissement du procès-verbal constatant les faits sanctionnés et le fonctionnaire désigné pour connaître des recours a confirmé cette décision six mois plus tard. A la suite du recours introduit par le gérant de la requérante, la décision a été retirée et l'acte attaqué a été pris le même jour. Ces délais ne dépassent pas les limites raisonnables.

Si, lorsqu'il connaît d'un recours dirigé contre une sanction administrative, le Conseil d'État statue sur « le bien-fondé d'une accusation en matière pénale » au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il n'en devient pas pour autant une juridiction répressive devant laquelle s'appliqueraient les règles habituelles de la procédure pénale. La durée de la procédure devant le Conseil d'État ne constitue pas une cause d'illégalité de l'acte attaqué et n'est pas de nature à justifier son annulation.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

IX. Indemnité de procédure

IX.1. Thèses des parties

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros.

À l'audience, la partie requérante conteste la possibilité d'octroyer une indemnité de procédure lorsque l'acte attaqué est une amende administrative à caractère pénal au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle considère que la partie adverse exerce devant le Conseil d'État une fonction similaire à celle du ministère public devant le tribunal correctionnel et fait référence aux arrêts n° 43/2012 du 8 mars 2012 et n° 36/2013 du 7 mars 2013 de la Cour constitutionnelle qui ont jugé que l'action en réparation intentée devant le tribunal civil par l'inspecteur urbaniste ou le fonctionnaire délégué ne peut donner lieu à une indemnité de procédure pour ce motif.

IX.2. Appréciation

L'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, introduit par l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, est libellé comme suit :

« Art. 30/1. § 1^{er}. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de "l'Orde van Vlaamse Balies", le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.
§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les

montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;

2° de la complexité de l'affaire;

3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par la section du contentieux administratif.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure. Les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier de cette indemnité".

Par un arrêt n° 48/2015 du 30 avril 2015, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours en annulation introduit contre l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014, précitée. Par cet arrêt, elle a jugé qu'il n'était pas contraire aux articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés notamment avec les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantissent entre autres le droit à un procès équitable et le droit d'accès au juge, et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, d'imposer à l'autorité publique, partie adverse devant le Conseil d'État et qui succombe, le paiement d'une indemnité de procédure couvrant forfaitairement les frais et honoraires d'avocat de la partie requérante. Elle a également jugé qu'il n'était pas davantage contraire aux mêmes dispositions d'imposer à la partie requérante devant le Conseil d'État le paiement d'une indemnité de procédure au profit de la partie adverse ayant obtenu gain de cause.

Par ailleurs, par ses arrêts n°s 68/2015, 69/2015 et 70/2015 du 21 mai 2015, la Cour a reconsidéré, dans son ensemble, sa jurisprudence relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans les litiges portés devant le juge civil et opposant une autorité publique agissant dans l'intérêt général à un particulier, en prenant en considération l'adoption par le législateur de la loi du 20 janvier 2014, précitée.

Interrogée sur la compatibilité de l'article 1022 du Code judiciaire avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés le cas échéant avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que le tribunal du travail peut imposer une indemnité de procédure au contrevenant qui succombe dans son action visant à contester la légalité d'une

sanction administrative alors que le juge pénal ne peut imposer une indemnité de procédure au condamné qui a été poursuivi par le ministère public, la Cour constitutionnelle a conclu à l'absence de violation des dispositions précitées dans son arrêt n° 166/2015 du 26 novembre 2015.

La partie adverse n'exerce pas l'action publique devant le Conseil d'État étant uniquement partie défenderesse dans une action visant à contester une sanction administrative. Lorsqu'un recours est rejeté à défaut de fondement des moyens, la partie adverse doit être considérée comme ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, précité.

Il y a lieu de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la commune d'Anderlecht est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT