

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.998 du 6 novembre 2019

A. 221.902/XV-3387

En cause : **LEPOIVRE** Nadine,
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 10 avril 2017, Nadine LEPOIVRE demande l'annulation de « la décision du 10 février 2017, [...] déclarant son recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur délégué du 23 août 2016 prise à son encontre recevable et partiellement fondé et par laquelle la partie adverse décide que “le montant de l'amende administrative est fixé à 9.385,00 euros. Une surséance du montant excédant 938,00 euros est accordée pour autant qu'il soit mis fin à l'infraction de la manière suivante : se conformer à la décision prise par le Collège des Bourgmestre et Échevins de la Commune d'ANDERLECHT à l'issue de l'instruction de la demande de permis de régularisation, dans les neuf mois à dater de la notification de cette décision ou, en cas de recours, se conformer à la décision de l'autorité de recours endéans un délai identique□».

II. Procédure

Par une requête introduite le 24 mai 2017, la commune d'Anderlecht demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 14 juin 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 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 la requérante, relatif à un bien sis rue de Neerpede, 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 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° du CoBAT mais bien une transformation au sens de l'article 98, § 1^{er}, 2°, 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 23.655 et 4.500 euros mais indique qu'il est disposé à surseoir sur la part de ce montant excédant 2.815 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° 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° du CoBAT et, partant, par le permis d'urbanisme qui lui avait été délivré. Elle critique également 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, l'architecte de la requérante expose notamment qu'il s'est rendu compte que la seule façon de réaliser le projet était de démolir les murs trop fragiles et il 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 10 février 2017, le fonctionnaire désigné pour connaître des recours estime le recours recevable et partiellement fondé et fixe le montant de l'amende à 9.385 euros avec une surséance du montant excédant 938 euros pour autant qu'il soit mis fin à l'infraction en se conformant dans un délai de 9 mois à la décision prise sur la demande de régularisation par le collège des bourgmestre et échevins ou l'instance de recours. Il s'agit de l'acte attaqué qui a été notifié par un pli recommandé du 10 février 2017 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^o 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^o 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^o 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^o 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^o, 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 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 sa demande de régularisation ;

Qu'enfin, elle conteste à titre subsidiaire le montant de l'amende administrative, qu'elle juge disproportionné compte tenu du manquement reproché, à savoir une prétendue erreur de l'architecte qui n'aurait pas employé le bon formulaire lors de l'introduction de la demande de permis d'urbanisme, d'autant plus que ce montant est de loin supérieur à celui imposé à ce dernier par l'administration ; qu'elle

ajoute que le montant de l'amende ne tient nullement compte de la somme de € 750,00 déjà versée dans le cadre de la procédure de régularisation, pas plus que de l'absence totale de plus-value réalisée une fois le projet achevé ;

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 contiguës" 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^o à 13^o 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^o, des travaux de démolition et de reconstruction, respectivement prévus à l'article 98, § 1^{er}, 3^o et 4^o ;

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^o 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 du maître de l'ouvrage, dûment conseillé par son architecte, de renseigner les autorités communales sur la portée exacte de son projet ; 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 de son dossier ;

Considérant qu'en remplissant le formulaire "Statistique des permis de bâtir", la requérante aurait dû à tout le moins être alertée de ce que sa demande pouvait le cas échéant contenir une erreur aussi fondamentale que celle à l'origine de la

procédure d'imposition d'une amende administrative ; que ce formulaire 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 enfin 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 ;

Considérant dès lors que l'éventuelle confusion affectant la demande de permis d'urbanisme procède de la seule erreur de la requérante et de son architecte 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 à son architecte, et que la commune aurait en effet prescrit de telles mesures si elle avait eu connaissance de ce que la nature du projet portait 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 que la décision qui n'offre pas la possibilité d'une remise des lieux dans leur pristin état se justifie aisément dans le cadre de l'affaire en cause ; qu'un tel mode de mise en conformité suppose en effet que cela soit matériellement possible, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce ;

Considérant par ailleurs que l'obligation faite à la requérante de se conformer, à l'issue de la procédure de régularisation, à la décision du Collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht, doit assurément être lue comme comprenant son droit d'introduire un recours contre cette décision ainsi que l'obligation corrélative de se conformer à la décision de l'autorité de recours;

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'intentement de l'amende administrative ; que la décision prise sur ce recours vient se substituer à l'acte attaqué, qu'elle le confirme ou l'anéantisse, 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 le montant de € 28.155,00 sanctionne des violations de l'article 98, § 1^{er}, 1^o et 3^o du CoBAT, respectivement l'érection d'ouvrages non autorisés (les deux dalles de béton), incorporés dans le sol et destinés à rester sur place, ainsi que 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 cependant que la requérante doit être entendue là où elle critique le montant de l'amende imposée à son égard, en comparaison avec celui de l'amende prise à l'encontre de son architecte ; que, bien qu'encourant une sanction en vertu de l'article 313/2 du CoBAT, en sa qualité de propriétaire et maître de l'ouvrage, celle-ci ne devrait pas se voir imposer une amende d'un montant si nettement supérieur à celui de son architecte, qui s'élève en l'espèce à € 6.851,00; que l'analyse du dossier révèle en effet que les infractions mises à charge de la requérante procèdent, pour une large part, de la méconnaissance et le non-respect des prescriptions urbanistiques par son architecte dans la rédaction et l'exécution du permis d'urbanisme du 13 octobre 2015;

Considérant que la requérante n'a pas été conseillée par son architecte avec toute la compétence requise ; que cet élément constitue une circonstance atténuante dans son chef qu'il convient de prendre en compte pour la détermination du montant de l'amende administrative ;

Considérant enfin que l'introduction d'une demande de régularisation le 2 mars 2016 ne peut en l'espèce être retenue comme circonstance atténuante ; qu'il ressort du dossier de cette demande que celle-ci ne porte pas uniquement sur la régularisation des démolitions poursuivies et la réalisation du projet initialement prévu dans le permis du 13 octobre 2015; que la requérante a profité de cette occasion pour accroître le nombre d'habitations sur le site, conduisant la commune à rejeter intégralement la demande vu l'avis défavorable du fonctionnaire délégué pointant une densification importante des logements en intérieur d'îlot et de nombreuses dérogations au RRU ;

Considérant que, sur base des éléments qui précèdent et des faits et infractions retenus, l'imposition d'une amende administrative est justifiée mais que le montant de celle-ci, définitivement fixé à € 28.155,00, doit être diminué afin de correspondre au degré de responsabilité imputable à la requérante dans l'affaire en cause ; qu'une amende d'un montant de € 9.385,00, équivalant au tiers de l'amende imposée par la décision contestée, constitue une sanction adaptée et proportionnelle à la gravité des manquements constatés ;

Considérant que, moyennant le respect de la décision prise par le Collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anderlecht sur la demande de régularisation de la requérante, il convient d'accorder une surséance sur la part du montant de l'amende excédant la somme de € 938,00, étant entendu que cette obligation s'étend à la possibilité pour celle-ci d'introduire un recours contre la décision de la commune ainsi que l'obligation corrélative de se confirmer à la décision prise par l'autorité de recours ;

Qu'il y a lieu de confirmer cette surséance aux mêmes conditions que celles définies dans la décision contestée, en ce compris l'échéance de 9 mois à dater de la notification de la décision de la commune, ou, en cas de recours, de l'autorité amenée à statuer sur ce dernier ; »

IV. Intervention

IV.1. Thèses des parties

La commune d'Anderlecht a introduit une requête en intervention car elle est l'auteur du permis d'urbanisme délivré à la requérante et que le procès-verbal dressé à son encontre l'a été par l'un de ses agents.

L'ordonnance n° 1.762 du 14 juin 2017 a accueilli provisoirement l'intervention.

Dans son mémoire en réplique, la requérante expose qu'elle ne voit pas en quoi ces éléments justifient son intérêt à intervenir dans un recours dirigé contre un acte dont elle n'est ni l'auteur ni le destinataire et qui n'a pas d'incidence sur le permis qu'elle a délivré. Elle ajoute que le fait que le procès-verbal émane de ses services ne peut pas non plus le justifier car l'autorité administrative qui inflige une amende administrative est tenue non seulement à un devoir d'impartialité mais aussi à une apparence d'impartialité. Elle n'aborde plus cette question dans son dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

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, 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 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 estime que l'acte attaqué ne répond pas aux arguments de défense qu'elle a soulevés, en particulier dans son courrier du 30 mai 2016 au fonctionnaire sanctionnateur. 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. Elle ajoute qu'elle ignorait qu'une simple erreur de qualification dans la demande de permis ou dans l'octroi de celui-ci pourrait constituer une infraction et qu'elle peut d'autant plus se revendiquer d'une erreur excusable qu'elle pouvait légitimement se fier à son architecte qui n'est autre que son mari.

Dans son mémoire en réplique, elle indique que les plans annexés et ceux joints à la demande de régularisation portent sur une enveloppe extérieure identique en tous points, ce qui implique que les structures portantes nécessaires sont les mêmes. Elle insiste sur le fait qu'elle n'a pas été entendue par l'agent qui a dressé le procès-verbal d'infraction et qu'elle a bel et bien rempli le point B du formulaire de demande de permis intitulé : « Transformation, extension ou reconstruction partielle ». Elle considère que le motif de l'acte attaqué selon lequel elle aurait dû remplir les points A et C est erroné car le projet n'implique pas et n'a jamais impliqué « une reconstruction totale » puisque le bâtiment destiné à accueillir la salle de fitness n'a pas été démoli.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle que la justification de son architecte relative aux anciens murs présentant un problème de stabilité dont il n'a pu se rendre compte qu'au moment de la réalisation des travaux. Elle soutient que ces « anciens murs » présentaient une incompatibilité avec le projet autorisé, ceux-ci ne pouvant être maintenus et devant être remplacés par des murs identiques. En ce qui concerne l'erreur invincible, elle souligne qu'elle n'a pas assuré la direction des travaux, ceux-ci étant suivis par son architecte qui a rencontré l'agent verbalisant lors de sa première visite, lequel n'a soulevé aucune difficulté. Elle considère qu'elle n'avait aucune raison de penser qu'une éventuelle erreur de qualification de la demande de permis ou dans l'octroi de celui-ci était constitutif d'une infraction. Elle indique qu'elle n'a pas été entendue et que l'ordre d'arrêt des travaux ne lui a pas été

notifié ce qui démontre son rôle secondaire dans les infractions qui lui sont reprochées, même dans l'esprit de l'agent verbalisant.

V.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 (40 m² x 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 et 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 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. 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. À cet égard, la simple constatation qu'elle a été mal informée, même par une personne qualifiée, ne saurait suffire mais il faut aussi établir quels auraient été les effets réels de cette circonstance sur une personne raisonnable et prudente.

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 premier moyen n'est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation du principe de proportionnalité des peines, de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du droit à l'accès à un tribunal indépendant et impartial et à un recours effectif.

La requérante expose 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'acte 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 puisque l'acte attaqué admet lui-même comme circonstance atténuante le fait qu'elle ait été induite en erreur par son architecte. 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.

Dans son mémoire en réplique, elle ajoute que l'amende infligée ne tient pas compte du montant majoré de 750 euros du droit de dossier lorsque comme en l'espèce, le contrevenant est invité à introduire une demande de régularisation. Elle se pose par ailleurs la question de savoir si en définitive un tel montant ne constitue pas en lui-même une sanction de nature pénale au sens de la jurisprudence de la

Cour européenne des droits de l'homme, de sorte qu'il faudrait alors considérer que l'acte attaqué constitue une violation du principe *non bis in idem* en sanctionnant une seconde fois la requérante pour les mêmes faits.

Dans son dernier mémoire, elle souligne qu'il appartient à l'autorité administrative et, par la suite, au Conseil d'État, qui dispose d'un pouvoir de réformation et de pleine juridiction à cet égard, d'apprécier adéquatement le montant de la peine sans que cet examen puisse être conditionné par une éventuelle demande formelle de l'administré à cet égard. Elle considère que le montant de l'amende à infliger doit être pris en considération par le Conseil d'État au moment où il statue et non au moment où la partie adverse a statué. Elle indique qu'elle a payé un droit majoré pour la demande de régularisation, ce qu'elle considère comme une première sanction. En outre, elle estime que le quantum de l'amende, fixé à 6.851 euros, va bien au-delà de ce qu'un tribunal correctionnel aurait prononcé saisi de tels faits, plus de trois ans après le constat. 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.

VII.2. Appréciation

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 du salaire moyen et de l'absence de bénéfice avancés par la partie requérante. Le fait que cette dernière n'a pas été conseillée par son architecte avec toute la compétence requise est retenu comme circonstance atténuante pour réduire le montant à un tiers de celui de l'amende initialement infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Enfin, l'acte attaqué accorde une surséance sur la part du montant de l'amende excédant 10% de la somme à condition d'obtenir un permis d'urbanisme soit directement de la commune, soit dans le cadre d'un recours, et de s'y conformer. 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 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.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

VIII.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.

VIII.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 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