

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.610 du 25 mai 2023

A. 233.349/XV-4724

En cause :

1. BARMOSHE Michaël,
2. LEWKOWICZ Déborah,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe SIMONART
et Ilan WALRAVENS, avocats,
rue Jacques Jordaens, 9
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME
et Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 avril 2021, Michaël Barmoshe et Déborah Lewkowicz demandent l'annulation de « la décision datée du 2 février 2021 de Madame Estelle Lamendin, rejetant le recours [qu'ils ont] introduit pour le bien situé avenue Montjoie, 5 à 1180 Bruxelles ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 mars 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 mai 2023.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Ilan Walravens, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier 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 16 avril 2015, un procès-verbal de constat d'infraction est dressé par un agent de la commune d'Uccle, concernant un bien sis avenue Montjoie, 5, à Uccle, dont les deux parties requérantes sont les propriétaires. Il y est constaté des travaux de transformation du bien en violation de l'article 98 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte.

2. Par une délibération du 7 mai 2015, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle refuse le permis d'urbanisme portant sur ces transformations et ayant pour objet le changement d'utilisation d'un commerce en logement avec création d'un patio et division des étages en 3 appartements.

3. Par des courriers du 6 octobre 2015, le fonctionnaire sanctionnateur informe les contrevenants et l'autorité communale de sa décision d'entamer la procédure d'amende administrative. Les contrevenants sont invités à présenter leurs moyens de défense.

4. Les parties requérantes font valoir, par écrit, leurs moyens de défense.

5. Par une décision du 10 décembre 2015, le fonctionnaire sanctionnateur considère que les infractions sont établies et prononce la sanction suivante :

« Après examen de l'ensemble des pièces du dossier, sur base des éléments développés ci-avant et les faits en infraction retenus à votre charge, l'amende administrative est définitivement fixée à : € 13.988,00 (euros).

Toutefois, moyennant le respect des mesures de mise en conformité du bien, telles qu'énoncées ci-après (point 2), je suis disposé à surseoir à cette décision sur la part de ce montant excédant la somme de 2.798,00 euros ».

Il précise ensuite les modalités et les délais devant permettre de mettre fin à l'infraction comme suit :

« À défaut de respecter la présente décision, ses termes et ses délais, vous vous exposeriez à l'application d'une deuxième tranche de l'amende administrative infligée, récupérable par voie d'huissier s'il échet, voire l'intégralité de l'amende et à des poursuites devant le Tribunal visant la mise en conformité du bien ».

Aucun recours n'est introduit à l'encontre de cette décision.

7. Par un courrier du 16 février 2016, le fonctionnaire sanctionnateur indique aux parties requérantes qu'à défaut d'avoir respecté les conditions et le délai précisé ci-avant, il entend appliquer une deuxième tranche de l'amende.

8. Le 1^{er} mars 2016, les parties requérantes informent l'administration régionale qu'elles viennent de mandater un architecte dans le but d'introduire prochainement une demande de permis.

9. Par un courrier du 4 mars 2016, un délai supplémentaire est accordé aux parties requérantes.

10. Par une délibération du 16 mars 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle délivre aux parties requérantes un permis d'urbanisme avec pour objet de « démolir les annexes arrières au rez-de-chaussée, aménager le jardin et la terrasse perméables, changer l'affectation du commerce en logement au rez-de-chaussée, isoler la façade arrière, modifier les baies, remplacer le châssis et la porte d'entrée, remplacer la fenêtre du toit, régulariser la couverture de la baie latérale, mettre en conformité 2 logements aux étages ».

11. Par un courrier du 21 avril 2017, le fonctionnaire sanctionnateur informe les parties requérantes que, conformément à la décision de 2015, le permis en lien avec les infractions relevées dans le procès-verbal de 2015 devait être mis en œuvre dans un délai de 4 mois.

12. Par des courriers des 14 février et 11 mai 2020, les parties requérantes sont mises en demeure par le fonctionnaire sanctionnateur, de permettre au fonctionnaire communal de venir constater la mise en œuvre conforme du permis. Il est précisé qu'à défaut, la procédure d'amende administrative sera reprise.

13. Par une décision du 26 août 2020, le fonctionnaire sanctionnateur constate qu'aucune suite n'a été réservée à ses demandes en manière telle qu'il décide d'infliger une deuxième tranche du montant de l'amende administrative de 2015 (soit un montant de 2.798 euros).

14. Le 28 septembre 2020, les parties requérantes introduisent un recours administratif à l'encontre de la décision précitée.

15. Par une décision du 2 février 2021, le « fonctionnaire désigné » déclare le recours irrecevable pour le motif suivant :

« Considérant que l'article 12/1, alinéa 1^{er}, du CoBAT dispose que "pour l'application du présent Code, les délais sont calculés à compter du lendemain du jour de la réception d'un acte, d'une demande, d'un avis ou d'un recours, sauf lorsqu'il est disposé qu'un délai prend expressément cours à partir d'une autre date" ;

Que, conformément à l'article 313/9, alinéa 2, du CoBAT, "le recours est introduit par lettre recommandée à la poste adressée au fonctionnaire visé à l'alinéa 1^{er} dans les trente jours qui suivent la notification de la décision infligeant une amende administrative" ;

Que l'article 12/1, alinéa 4, du CoBAT dispose que "pour l'application du présent code, sauf mention contraire, la notification s'entend de la date d'envoi" ;

Qu'en l'espèce, la décision du Fonctionnaire sanctionnateur a été notifiée aux requérants le 26 août 2020 ; que la date du 26 août 2020 constitue, par conséquent, le point de départ du délai de trente jours ouvert en vertu de l'article 313/9, alinéa 2, du CoBAT ; que, dans ces circonstances, ledit délai arrivait à échéance le 25 septembre 2020 ;

Que le recours n'a été introduit que le 28 septembre 2020, soit postérieurement à l'expiration du délai de recours ; que le recours est manifestement tardif et, par conséquent, irrecevable ;

Que les délais sont d'ordre public, seul un cas de force majeure permet de justifier leur non-respect ;

Que les requérants n'en invoquent aucun ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

16. Par des courriels du 4 février 2021, le conseil des parties requérantes s'adresse à l'auteur de l'acte attaqué pour remettre en cause le calcul du délai de recours.

La partie adverse y répond le 5 février 2021 et maintient son interprétation.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

A. Le mémoire en réponse

La partie adverse s'interroge sur l'intérêt des parties requérantes à leur recours. Elle constate que, par une décision du 12 décembre 2015, les préventions ont été déclarées établies dans leur chef et une amende administrative de 13.988 euros leur a été infligée. Elle rappelle que si seule la première tranche de 2.798 euros leur a immédiatement été réclamée, le solde (en tout ou partie) ne pouvait l'être que si des mesures n'étaient pas adoptées dans un délai déterminé. Elle estime que cette décision est définitive puisqu'aucun recours n'a été introduit, en sorte que ni les préventions, ni le montant de l'amende infligée ne peuvent être remis en cause. Elle rappelle que, le 21 avril 2017, le fonctionnaire sanctionnateur a rappelé aux parties requérantes que le permis d'urbanisme délivré par l'autorité communale devait être mis en œuvre dans les 4 mois de sa délivrance. Elle affirme qu'il est certain que ce permis n'a pas été intégralement mis en œuvre puisqu'il ressort du courrier des parties requérantes du 17 novembre 2020 que celles-ci considèrent que le permis d'urbanisme précité est entaché d'erreur manifeste d'appréciation quant au nombre de logements autorisables. Selon elle, dans la mesure où les parties requérantes laissent subsister la situation infractionnelle, le fonctionnaire sanctionnateur est en droit de réclamer le paiement du tout ou partie du solde de l'amende administrative. Elle est d'avis que l'intérêt au recours des parties requérantes se pose puisque la décision du 26 août 2020 procède en réalité à l'exécution de la décision du 10 décembre 2015, laquelle est définitive.

B. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent qu'elles ont intérêt à critiquer l'acte attaqué, notamment dans la mesure où celui-ci a suivi une nouvelle appréciation du fonctionnaire sanctionnateur qui, en appliquant une nouvelle tranche d'amende, a adopté un nouvel acte administratif susceptible de recours, comme en témoigne la mention des voies de recours dans la décision attaquée.

IV.2. Examen

L'article 313/9 du CoBAT est libellé comme suit :

- « 1. Un recours en réformation est ouvert auprès du fonctionnaire désigné à cette fin par le Gouvernement à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative. Ce recours, de même que le délai pour le former, est suspensif.

Le recours est introduit par lettre recommandée à la poste adressée au fonctionnaire visé à l'alinéa 1^{er} dans les trente jours qui suivent la notification de la décision infligeant une amende administrative. Dans son recours, le requérant peut demander à être entendu.

2. La décision du fonctionnaire visé à l'alinéa 1^{er} est adoptée et notifiée dans les quatre mois de la date d'envoi de la lettre recommandée contenant le recours, simultanément au requérant, au fonctionnaire sanctionnateur, au fonctionnaire délégué et à la commune ou aux communes sur le territoire de laquelle ou desquelles est situé le bien. Si le contrevenant a demandé d'être entendu, ce délai est prolongé de quinze jours.

À défaut de notification de la décision dans le délai précité, la décision du fonctionnaire sanctionnateur qui a fait l'objet du recours est confirmée ».

La décision du 26 août 2020, à l'encontre de laquelle le recours administratif a été introduit, statue sur le respect des conditions émises dans la décision du 12 décembre 2015, dont celle d'introduire un permis pour le 30 janvier 2016 au plus tard. Son auteur y examine également si des circonstances exceptionnelles justifiant le maintien de la situation infractionnelle, dont l'invocation a été autorisée par une mise en demeure du 11 mai 2020, ont été formulées par les parties requérantes. Il en découle que celui-ci a procédé à un examen de nouveaux éléments, en particulier ceux liés à l'invitation de justifier de circonstances exceptionnelles.

À cet égard, l'article 313/5, § 1^{er}, du CoBAT précise ce qui suit :

- « Le fonctionnaire sanctionnateur peut, selon les circonstances :
- 1° infliger une amende administrative du chef de l'infraction ;
 - 2° suspendre le prononcé de sa décision jusqu'au terme d'un délai qu'il fixe, ce délai devant être mis à profit par le contrevenant soit pour mettre fin à l'infraction et notamment en cas d'actes ou travaux réalisés sans permis d'urbanisme par la remise totale des lieux dans le *pristin* état si la situation ne nécessite pas de permis d'urbanisme soit pour introduire un dossier complet de demande de permis d'urbanisme auprès de l'autorité compétente; à l'expiration du délai fixé, le fonctionnaire sanctionnateur reprend la procédure ».

Le courrier du 11 mai 2020, précité, fait référence à cette disposition, de sorte qu'il y a lieu de considérer que la décision du 26 août 2020 fait suite à la reprise de la procédure. Il ne peut être conclu qu'elle se limite à exécuter celle du 12 décembre 2015.

L'exception n'est pas accueillie.

V. Moyen unique

V.1. Thèse des parties requérantes

1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation « des principes d'égalité et de non-discrimination, des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 12/1 et 313/9 du CoBAT, des principes de la motivation interne et externe des actes administratifs, du droit à un recours effectif, des principes de sécurité juridique, de loyauté procédurale et de bonne administration, ainsi que de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

2. Elles indiquent tout d'abord que l'article 313/9 du CoBAT illustre les deux types d'effets pouvant découler d'une notification : faire débiter un délai de recours et respecter un tel délai.

3. Elles estiment ensuite que l'article 12/1 du CoBAT témoigne de l'intention du législateur de ne pas voir amputés les délais de recours offerts aux justiciables, notamment lorsque ceux-ci se terminent un samedi, un dimanche ou un jour férié légal. Elles font valoir que l'alinéa 4 a été introduit par l'article 15 de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le CoBAT, de manière notamment à définir certaines notions comme celle de « notification ». Selon elles, les hypothèses visées par cet alinéa 4 « concernent uniquement les situations où une action doit être entreprise par une partie : les situations où une notification doit être effectuée ». Elles sont d'avis qu'en l'absence d'action, un effet juridique en découle, comme la perte du droit à exercer un recours. Elles estiment qu'il est logique que, dans ces hypothèses, ce soit la date d'envoi qui soit considérée, et non la date de réception.

4. Elles considèrent qu'en revanche, la prise de cours d'un délai de recours doit être calculée à partir de la réception de l'acte déclencheur, ou à tout le moins de l'avis de passage du facteur. À défaut, il en résulterait, selon elles, un traitement différencié, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, entre l'administré qui reçoit un courrier le lendemain de son envoi, et celui qui le reçoit

plusieurs jours après, par exemple en cas d'envoi recommandé déposé le vendredi soir, comme l'a confirmé un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 170/2003 du 17 décembre 2003, en matière judiciaire, lequel devrait être étendu aux recours à introduire en matière administrative, dont celui visé par l'article 313/9, alinéa 2, du CoBAT.

5. Elles ajoutent que le Conseil d'État a également confirmé, dans un arrêt n° 137.671 du 25 novembre 2004, que les délais prévus pour l'adoption d'un acte, comme l'introduction d'un recours, ne peuvent pas être amputés de manière injustifiée.

6. Elles indiquent qu'en l'espèce, la prise de connaissance de l'acte attaqué, daté du 26 août 2020 et envoyé par pli recommandé, n'a pu intervenir au plus tôt que le 27 août 2020. Elles en déduisent que leur recours, envoyé le lundi 28 septembre 2020, respecte le délai légal.

7. Dans leur mémoire en réplique, elles précisent qu'elles ne demandent pas au Conseil d'État d'écarter les dispositions du CoBAT mais de les interpréter, notamment au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, pour conclure à la recevabilité de leur recours en réformation.

8. Dans leur dernier mémoire, elles ajoutent que l'interprétation de la partie adverse viole les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Elles demandent, à titre subsidiaire, qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle « dans la mesure où il ne peut raisonnablement pas être affirmé que les articles 12/1 et 313/9 du CoBAT seraient manifestement conformes à la Constitution, étant donné qu'en règle générale, le point de départ pour la computation des délais de recours est celui de la prise de connaissance de l'acte litigieux, ce qui ne fait d'ailleurs pas l'objet de contestation ».

V.2. Examen

L'article 12/1 du CoBAT prévoit notamment ce qui suit :

« Pour l'application du présent Code, les délais sont calculés à compter du lendemain du jour de la réception d'un acte, d'une demande, d'un avis ou d'un recours, sauf lorsqu'il est disposé qu'un délai prend expressément cours à partir d'une autre date.

Le jour de l'échéance, en ce compris celui de la clôture de l'enquête publique, est compté dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au premier jour ouvrable suivant.

L'envoi des réclamations ou observations écrites, d'un acte, d'une demande, d'un avis, d'un recours ou d'une décision doit intervenir dans le délai calculé conformément aux alinéas 1^{er} et 2.

Pour l'application du présent Code, sauf mention contraire, la notification s'entend de la date d'envoi ».

L'article 313/9 du même Code prévoit notamment ce qui suit :

« Un recours en réformation est ouvert auprès du fonctionnaire désigné à cette fin par le Gouvernement à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative. Ce recours, de même que le délai pour le former, est suspensif.

Le recours est introduit par lettre recommandée à la poste adressée au fonctionnaire visé à l'alinéa 1^{er} dans les trente jours qui suivent la notification de la décision infligeant une amende administrative. Dans son recours, le requérant peut demander à être entendu ».

Il ressort de la disposition qui précède que le délai du recours en réformation débute au moment de la notification de la décision infligeant l'amende administrative. L'article 12/1, alinéa 4, précité, précise que la notification s'entend de la date d'envoi, aucune mention contraire n'étant prévue pour la procédure de réformation ayant donné lieu à l'acte attaqué.

Ces dispositions sont claires et ne nécessitent pas d'interprétation.

Les considérations relatives à la fixation du dernier jour du délai lorsque celui-ci tombe un samedi, un dimanche ou un jour férié sont étrangères à la prise de cours du délai.

En outre, les enseignements de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 170/2003, précité, ne peuvent pas être transposés au cas d'espèce dès lors qu'ils concernent des délais en matière judiciaire et que les dispositions visées ne précisaient pas, comme le fait l'article 12/1, alinéa 4, précité, le sens à donner au mot « notification ». Par ailleurs, le Conseil d'État est sans compétence pour statuer sur la régularité de dispositions législatives, par exemple au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, ou pour écarter celles-ci. La demande de question préjudicielle suggérée pour la première fois dans le dernier mémoire des parties requérantes aurait pu être formulée dès l'introduction de la requête ou, à tout le moins, dans le mémoire en réplique. Elle est tardive et ne peut, en conséquence, être accueillie.

En l'espèce, il n'est pas contesté que la décision qui a fait l'objet du recours en réformation a été notifiée, c'est-à-dire envoyée, aux parties requérantes le 26 août 2020. Le délai de recours, visé à l'article 313/9 précité, a par conséquent

commencé à courir le lendemain, soit le 27 août 2020, et a expiré le vendredi 25 septembre 2020, dernier jour utile pour introduire une requête en réformation.

Partant, l'auteur de l'acte attaqué a régulièrement pu estimer que le recours introduit le 28 septembre 2020 était tardif, conformément aux dispositions précitées.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure calculée au taux de base de 700 euros, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de 385 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 25 mai 2023, par :

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

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly