

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 265.321 du 6 janvier 2026

A. 246.492/XV-6404

En cause : **C.D.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Meryem ERKAN, avocat,
 avenue Louise 390 bte 13
 1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Gaëtan VANHAMME, avocat,
rue de la Luzerne, 40
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 24 novembre 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de

- « la décision rendue par Urban Brussels, le service régional Bruxelles urbanisme & Patrimoine sous la référence 13/INFS/1717548 PV13-15/19 le 15 avril 2025 suite au recours introduit par la requérante contre ladite décision pour le bien situé rue du Céleri 24, 1060 Saint-Gilles et aux termes de laquelle la partie défenderesse décide que le recours n'est pas fondé » ;
- « au besoin » de la décision du 23 septembre 2025 portant la référence ISA 019-25, 13/INFS/1717548 »,

et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Par une ordonnance du 27 novembre 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 18 décembre 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Meryem Erkan, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gaëtan Vanhamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue 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 juin 2019, un procès-verbal de constat d'infractions est dressé par un agent communal à la charge de la requérante pour la création d'un logement en sous-sol.

2. Par un courrier daté du 29 novembre 2019 et après avoir fait procéder à l'audition de la requérante, le Procureur du Roi décide de ne pas poursuivre pénalement et d'en informer le fonctionnaire sanctionnateur.

3. Par un courrier du 31 mars 2020, qui ne figure pas dans le dossier administratif, l'administration régionale interroge la commune de Saint-Gilles conformément à l'article 313/4, § 2, du CoBAT afin de s'enquérir de sa décision quant à une éventuelle conciliation avec la requérante.

4. Par un courrier daté du 9 juin 2020, la commune de Saint-Gilles répond à l'administration régionale qu'elle n'a pas l'intention de tenter une conciliation.

5. Par des courriers datés du 17 décembre 2020, le fonctionnaire sanctionnateur de la Région de Bruxelles-Capitale, informe la requérante et l'autorité communale de sa décision d'entamer la procédure d'amende administrative. La requérante est également invitée à présenter ses moyens de défense.

6. Par un courrier daté du 8 janvier 2021, la requérante fait valoir ses moyens de défense.

7. Par une décision du 15 avril 2025, le fonctionnaire sanctionnateur de la Région de Bruxelles-Capitale considère que les infractions sont établies et inflige une amende administrative s'élevant à un montant de 8.725 euros dont seul le paiement d'une première tranche de l'amende d'un montant de 872,50 euros est exigé, le solde étant assorti d'une surséance pour autant qu'il soit mis fin à l'infraction selon les modalités et délais suivants :

« Dans les 6 mois de la notification de la présente décision : introduire une demande de permis d'urbanisme complète auprès de l'administration communale de Saint-Gilles visant à mettre fin à la situation infractionnelle.

En cas de demande d'éléments complémentaires en cours de procédure d'instruction, il conviendra d'y répondre dans les 30 jours.

En cas de demande de plans modificatifs en cours de procédure d'instruction, il conviendra d'y répondre dans les 3 mois.

Vous conformer à la décision qui interviendra au terme de la procédure d'instruction de la demande de permis d'urbanisme, dans ses conditions et délais. À défaut de délais, il conviendra de respecter les conditions éventuellement prescrites dans les 6 mois de la décision.

En cas de refus définitif de votre demande de permis d'urbanisme (après épuisement de toutes les voies de recours), remettre le bien en *pristin* état, conformément à la dernière situation de droit connue. Dans cette hypothèse, la remise en *pristin* état devra intervenir dans les 6 mois du refus définitif et être constatée par l'administration communale.

ou

Dans les 6 mois de la notification de la présente décision : remettre le bien en *pristin* état, conformément à la dernière situation de droit connue. Dans cette hypothèse, la remise en état devra être constatée par l'administration communale ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

8. Par un courrier daté du 9 mai 2025, reçu le 13 mai 2025, la requérante introduit auprès de la « fonctionnaire désignée » le recours organisé à l'encontre de la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

9. Par un courrier du 19 mai 2025, il est accusé réception de ce recours et la requérante est invitée à être entendue le 18 juin 2025.

10. Le 17 juin 2025, un courriel est expédié par un conseiller juridique mandaté par la requérante qui développe une nouvelle argumentation.

11. Le 18 juin 2025, la requérante est entendue et un procès-verbal d'audition est établi.

12. Par un courrier recommandé daté du 23 septembre 2025, la « fonctionnaire désignée sur recours » informe la requérante qu'à défaut de décision dans le délai imparti, la décision du fonctionnaire sanctionnateur du 15 avril 2025 est tacitement confirmée.

Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

Au titre du « préjudice grave difficilement réparable », la requérante expose ce qui suit, dans sa requête :

« IX. Risque de préjudice grave difficilement réparable :

par :

- ° une atteinte disproportionnée à la situation financière du requérant, manquant ainsi au respect du principe de proportionnalité et à une jurisprudence constante (du Conseil d'État) qui prévoit qu'une charge financière excessive et immédiate, susceptible de compromettre la stabilité financière du requérant, peut constituer un préjudice grave (Conseil d'État, arrêt n° 243.702 du 30 mars 2020 – suspension d'une décision en matière fiscale pour cause d'impact financier insupportable à court terme) ;

- ° une atteinte au droit à un recours effectif (article 13 CEDH) : dans le cas [où] l'exécution serait maintenu, cela aurait pour effet de préjuger sur le fond sans pour autant que le fond ait pu être jugé – et rendrait le refus de surseoir rend effectivement et manifestement le recours illusoire et viole ainsi le droit au recours effectif ;

- ° une atteinte au droit de propriété (article 1^{er} du Protocole additionnel à la CEDH) en tant qu' amende urbanistique non justifiée, excessive ou disproportionnée, dont le paiement immédiat est exigé sans considération des circonstances individuelles (il a été décidé en effet qu'une pénalité urbanistique d'un montant élevé, dont le recouvrement est exigé immédiatement sans tenir compte des circonstances, constituera une ingérence disproportionnée dans le droit de propriété (CEDH, Sporrang et Lönnroth c. Suède, 23 sept. 1982 : toute mesure affectant la jouissance de ses biens doit poursuivre un but légitime et respecter un juste équilibre) et une perte patrimoniale injustifiée mais aussi non nécessaire dans une société démocratique.)

[...]

La requérante se réserve le droit de développer davantage ses griefs et dommages en ce qui concerne les préjudices dans le cours de la procédure ».

V.2. Examen

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée.

La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant. Il lui revient d'identifier *ab initio*, dans sa requête, pièces à l'appui, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle du requérant sont susceptibles d'être pris en compte. Enfin, le Conseil d'État ne peut avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension, à moins qu'ils soient survenus postérieurement à l'introduction de la demande et contribuent à étayer l'exposé de la requête.

Un préjudice financier est, en principe, réparable dès lors qu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si le requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très bref délai. Le requérant doit donc démontrer que le péril engendré par l'acte attaqué est de nature à le placer dans une situation économique particulièrement difficile. À cet effet, il doit non seulement brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

En l'espèce, la requérante fait valoir que l'amende constituerait une charge financière excessive susceptible de compromettre sa stabilité financière, que l'exécution de la décision attaquée (soit le recouvrement de l'amende par l'administration régionale) la priverait d'un recours effectif et constituerait une ingérence disproportionnée dans son droit de propriété.

La requérante n'est pas privée d'un droit au recours effectif dès lors qu'elle a la possibilité d'introduire une demande de suspension. Toutefois, le dossier déposé en annexe à sa requête, est muet quant à sa situation financière concrète et actuelle. Il ne fournit aucune information sur son patrimoine, sur ses activités professionnelles ou sur d'éventuelles autres sources de revenus. Il n'évoque pas davantage les charges auxquelles elle doit faire face. À défaut pour la requérante de dresser un tableau complet de sa situation financière, le Conseil d'État n'est pas en mesure de déterminer *in concreto* si l'acte attaqué pourrait l'empêcher, à court ou plus long terme, de faire face à ses obligations ou de subvenir à ses besoins et partant s'il est susceptible de constituer une atteinte disproportionnée à son droit de propriété.

La requérante reste en défaut de démontrer que la mise en œuvre de l'acte attaqué lui cause un dommage d'une gravité telle qu'on ne puisse le laisser se produire dans l'attente de l'issue de la procédure au fond.

L'urgence à statuer n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 janvier 2026, par la XV^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart