

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.506 du 22 janvier 2026

A. 235.246/XV-4912

En cause : **la société anonyme SMADI**,
ayant élu domicile chez
M^e Michaël VANDERHASSELT, avocat,
avenue Brugmann, 403
1180 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric VAN DE GEJUCHTE et
Gaëtan VANHAMME, avocats,
rue de la Luzerne, 40
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, le 7 décembre 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du fonctionnaire désigné du 6 octobre 2021 portant la référence "ISA 025-21 / 04/INFS/1700176" se prononçant sur le recours introduit auprès du Fonctionnaire désigné par le Gouvernement contre la décision du Fonctionnaire Sanctionnateur du Service Inspections et Sanctions Administratives du 26/04/2021 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport, concluant au rejet, a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 avril 2025 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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 4 mai 2006, un procès-verbal de constatation d'infractions urbanistiques est établi concernant le bien situé rue de la Fourche, 33-35 à 1000 Bruxelles qui indique notamment ce qui suit :

« Infractions constatées :

Sans qu'un permis d'urbanisme ait été demandé à cet effet, les baies ont été agrandies au niveau du rez-de-chaussée de l'immeuble situé au n°35, rue de la Fourche et de nouveaux châssis, de forme différente, ont été placés.

De plus, une enseigne lumineuse à double face a été placée sur la façade, côté rue des Bouchers, au niveau des 1^{er} et 2^{ème} étages, avec texte « Coin de Mer », également sans qu'un permis d'urbanisme ait été demandé à cet effet. »

2. Le 16 juillet 2009, un nouveau procès-verbal de constatation d'infractions urbanistiques concernant le même bien indique notamment ce qui suit :

« Le 4 mai 2006, un procès-verbal a été dressé (PV BR/70/06) pour les maisons aux n^{os} 33 et 35, rue de la Fourche, constatant les infractions suivantes :

[...]

Le procès-verbal a été dressé à charge de la société Le Coin de l'Ilot Sacré, dont Monsieur [M. K.] était gérant. Cette société [a été] déclaré[e] en faillite le 30 mars 2009.

Aucune demande de permis d'urbanisme en vue d'une régularisation éventuelle n'ayant été introduite, le Collège des Bourgmestre et Échevins a exigé la remise de lieux en leur état pristin le 8 mars 2007.

Ce jour, il a été constaté que des nouveaux travaux ont été réalisés. Le mur mitoyen entre les maisons avec n^{os} 31 et 33 a été percé, afin d'agrandir la salle de consommation du restaurant vers le rez-de-chaussée commercial au n° 31. Une nouvelle devanture de style porte accordéon a été placée au n° 33, avec d'autres divisions que celle d'origine. Des nouveaux châssis et une nouvelle porte d'entrée ont été placés au rez-de-chaussée du n° 31, avec suppression des allèges des fenêtres et de l'imposte de la porte d'entrée. La façade à rue au niveau du rez-de-chaussée des trois maisons a été repeinte en rouge. Une marquise de couleur rouge avec inscription « MOULES FRITES » a été placée devant la fenêtre du 1^{er} étage de la maison avec n°35.

À ce jour, aucune demande de permis d'urbanisme n'a été introduite.

[...]

Infractions constatées :

Sans qu'un permis d'urbanisme ait été demandé à cet effet :

- le mur mitoyen entre les maisons avec n^{os} 31 et 33 a été percé, afin d'agrandir la salle de consommation du restaurant vers le rez-de-chaussée commercial au n° 31 ;
- une nouvelle devanture de style porte accordéon a été placée au n° 33, avec d'autres divisions que celle d'origine ;
- des nouveaux châssis et une nouvelle porte d'entrée ont été placés au rez-de-chaussée du n° 31, avec suppression des allèges des fenêtres et de l'imposte de la porte d'entrée ;
- la façade à rue au niveau du rez-de-chaussée des trois maisons a été repeinte en rouge ;
- une marquise de couleur rouge (avec inscription « MOULES FRITES » a été placée devant la fenêtre du 1^{er} étage de la maison avec n° 35).

De plus, toutes les infractions constatées dans le procès-verbal dressé le 4 mai 2006 (PV BR/70/06) ont été maintenues. »

3. Le 1^{er} février 2013, un bail commercial portant sur le bien litigieux est conclu entre la requérante et M. K. (en son nom personnel et en qualité de représentant d'une société en formation).

4. Le 4 avril 2017, un commandement de payer et de déguerpir est signifié à la société BON ESPOIR, occupante du bien litigieux, à la demande de la requérante.

5. Le 1^{er} juin 2017, un bail commercial portant sur le bien litigieux est conclu entre la requérante et la société AFBOU.

6. Le 22 août 2017, l'administration communale de la ville de Bruxelles adresse à la requérante et à la société AFBOU des courriers identiques rédigés comme suit :

« Lors d'une inspection sur place effectuée par un contrôleur, il a été constaté les infractions suivantes, au bien repris sous rubrique :

- 6 spots projetant une lumière bleue ainsi que les câbles les alimentant en électricité sont fixés sur les étages au-dessus de la devanture.
- 4 spots sont fixés aux corniches
- un convecteur de climatisation est fixé au niveau du deuxième étage du n°33
- 2 panneaux blancs obturent partiellement les fenêtres du 1^{er} étage du n°33
- une tente solaire est fixée au-dessus de la devanture sur toute la longueur de la façade
- 3 chaufferettes sont fixées au-dessus de la devanture
- une enseigne lumineuse portant l'inscription « Grill Fish Meat » est placée au-dessus de la devanture côté n°33.

Ces faits constituent des infractions aux prescriptions de l'article 98, § 1^{er}, de l'arrêté du 9 avril 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire entré en vigueur le 5 juin 2004.

Nous attirons en outre votre attention sur le fait que le bien se situe dans la zone de protection autour de la Grand-Place, inscrite sur la liste de patrimoine mondial de l'UNESCO. Les interventions en façade sont en outre contraires au règlement communal d'urbanisme zoné « Grand-Place - patrimoine Unesco – Expression commerciale », les inspections ne sont donc pas régularisables.

Par conséquent, nous vous prions, dans les plus brefs délais :

- soit de remettre les lieux dans leur état pristin ;
- soit de nous faire parvenir une demande de permis d'urbanisme en vue d'une régularisation éventuelle de la situation délictueuse.

Les formulaires nécessaires à l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme sont à votre disposition au Centre Administratif de la Ville de Bruxelles, Boulevard Anspach, 6 - 10^{ème} étage, bureau 10/00, du lundi au vendredi de 09h00 à 12h00, ainsi que sur le site www.bruxelles.be. Ceci ne préjuge en rien des décisions qui seront prises au terme de l'instruction du dossier.

Nous vous rappelons également que les infractions mentionnées dans les procès-verbaux BR/070/06 et BR/063/09 sont toujours d'actualité et nécessitent d'être également régularisées dans les plus brefs délais.

Au cas où vous ne réserveriez aucune suite à la présente, nous nous verrions obligés de dresser procès-verbal d'infraction à votre encontre en vue de poursuites pénales ou d'application d'une amende administrative comprise entre 250 et 100.000€ ».

7. Le 27 décembre 2017, l'administration communale de la ville de Bruxelles adresse à la requérante et à la S.P.R.L. AFBOU des courriers identiques rédigés comme suit :

- « Lors d'une inspection sur place effectuée par un contrôleur, il a été constaté, qu'à l'adresse reprise sous rubrique, les éléments suivants subsistent :
- [l]es 6 spots projetant fixés sur de la devanture commerciale ;
 - la tente solaire fixée au-dessus de la devanture sur toute la longueur de la façade ;
 - l'enseigne lumineuse portant l'inscription « La Esquina de Oro », placée au-dessus de la devanture côté n° 33.

De plus, les infractions des PV BR/70/06 et BR/063/06 sont toujours d'actualité : agrandissement des baies, remplacement des châssis, etc.

Ces faits constituent des infractions aux prescriptions de l'article 98, § 1^{er}, de l'arrêté du 9 avril 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire entré en vigueur le 5 juin 2004.

Par conséquent, nous vous prions, dans les plus brefs délais :

- soit de remettre les lieux dans leur état pristin ;
- soit d'introduire une demande de permis d'urbanisme en vue d'une régularisation éventuelle de la devanture (châssis, baies, tente solaire, spots, etc.).

Nous attirons également votre attention sur le fait que les panneaux-menus posés, flottants et fixes ne sont pas conformes au Règlement Communal d'Urbanisme Zoné Unesco, et doivent donc être retirés immédiatement.

Les formulaires nécessaires à l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme sont à votre disposition au Centre Administratif de la Ville de Bruxelles, Boulevard Anspach, 6 - 10^{ème} étage, bureau 10/00, du lundi au vendredi de 09h00 à 12h00, ainsi que sur le site www.bruxelles.be. Ceci ne préjuge en rien des décisions qui seront prises au terme de l'instruction du dossier.

Au cas où vous ne réserveriez aucune suite à la présente, nous nous verrions obligés de dresser procès-verbal d'infraction à votre rencontre en vue de poursuites pénales ou d'application d'une amende administrative comprise entre 250 et 100.000€ ».

8. Le 4 janvier 2018, le conseil de la requérante adresse à la ville de Bruxelles un courriel afin d'obtenir les procès-verbaux BR/70/XX et BR/063/XX.

9. Les 15 janvier, 6 mars et 9 mars 2018, le conseil de la requérante adresse à la ville de Bruxelles des courriels au sujet des infractions urbanistiques mentionnées dans la lettre du 27 décembre 2017 et les procès-verbaux précités.

10. Le 24 juillet 2018, l'administration communale de la ville de Bruxelles adresse à la requérante et à la S.P.R.L. AFBOU des courriers indiquant que les infractions constatées dans la lettre du 27 décembre 2017 et les procès-verbaux précités subsistent.

11. Le 8 janvier 2019, un nouveau procès-verbal initial de constatation d'infractions urbanistiques concernant le même bien indique notamment ce qui suit :

« En date du 30 novembre 2018, lors d'une visite effectuée sur place, j'ai constaté que :

Les infractions suivantes constatées dans les procès-verbaux BR/70/XX et BR/063/XX ne sont plus d'actualité :

- une enseigne lumineuse à double face a été placée sur la façade, côté rue des Bouchers, au niveau des 1^{er} et 2^{ème} étages, avec texte « Coin de Mer ».
- la façade à rue au niveau du rez-de-chaussée des trois maisons a été repeinte en rouge ;

- une marquise de couleur rouge avec l'inscription « MOULES FRITES » a été placée devant la fenêtre du 1^{er} étage de la maison avec n°35.

Les infractions suivantes constatées dans le procès-verbal BR/70/XX sont toujours d'actualité (pour les n°33-35) :

- les baies ont été agrandies au niveau du rez-de-chaussée de l'immeuble situé au n° 35, rue de la Fourche et de nouveaux châssis, de formes différentes, ont été placés (environ 7m²).

Les infractions suivantes constatées dans le procès-verbal BR/063/XX sont toujours d'actualité (pour les n°33-35) :

- une nouvelle devanture de style porte accordéon a été placée au n°33, avec d'autres divisions que celle d'origine (environ 15m²) ;

De plus, de nouvelles infractions ont été constatées :

- 8 spots sont fixés sur la devanture commerciale des n°33 et 35 ;
- Une tente solaire est fixée au-dessus de la devanture sur toute la longueur de la façade des n°33 et 35 (environ 8 mct) ;
- Une enseigne lumineuse portant l'inscription « La Esquina de Oro » a été placée au-dessus de la devanture du n°33 (environ 4,80 m x 0,5 m) ;
- La devanture du côté de la rue des Bouchers (n° 35) a été agrandie (4 ouvrants au lieu de 3 prévus au permis de 1987) (environ 7,5 m²) ».

12. Par un courrier du 15 janvier 2019, le Procureur du Roi informe les services de la partie adverse de sa décision de « ne pas poursuivre l'auteur présumé de l'infraction constatée ».

13. Par un courrier du 18 février 2019, le fonctionnaire sanctionnateur invite le collège des bourgmestre et échevins la ville de Bruxelles à l'informer dans les 30 jours de sa décision de tenter ou non une conciliation avec le contrevenant.

14. Le 23 avril 2019, la requérante dépose une demande de permis d'urbanisme portant sur le bien en vue de la régularisation des infractions constatées.

15. Le 18 février 2020, le fonctionnaire sanctionnateur adresse à la requérante un courrier indiquant les infractions constatées et l'invitant à faire valoir ses moyens de défense.

16. Par un courrier du 18 mars 2020, le conseil de la requérante communique au fonctionnaire sanctionnateur les moyens de défense de sa cliente et il demande une audition.

17. L'audition, initialement fixée le 27 mai 2020, a lieu le 25 septembre 2020.

18. Le 26 avril 2021, le fonctionnaire sanctionnateur décide d'imposer à la requérante des mesures de mise en conformité, ainsi qu'une amende de 47.250 euros. Il suspend cependant sa décision concernant 80% du montant à l'exécution des mesures de mise en conformité imposées.

19. Par un courrier du 25 mai 2021, la requérante introduit un recours administratif contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

20. Par un courrier recommandé à la Poste le 4 juin 2021, la requérante est informée de la possibilité de consulter le dossier administratif, ainsi que de la date son audition qui a lieu le 2 août 2021.

21. Le 6 octobre 2021, le fonctionnaire compétent pour l'examen des recours prend une décision déclarant le recours recevable mais non fondé pour les motifs suivants :

« Considérant que le recours a été introduit dans les formes et délais prescrits par l'article 313/9, alinéa 2, du CoBAT ; que, partant, celui-ci est recevable ;

Considérant qu'il revient au Fonctionnaire désigné par le Gouvernement, saisi d'un recours en réformation, de se prononcer sur l'ensemble des éléments visés par la décision entreprise, à savoir l'existence de faits infractionnels tels que repris lors de l'intentement de la procédure administrative retenus ou non à charge de la requérante, l'imputabilité de ces derniers, le montant de l'amende prononcée ainsi que l'octroi d'une surséance de l'obligation de s'en acquitter pour tout ou partie selon les conditions et modalités fixées ;

Considérant que le bien se situe en zone d'habitation, en zone d'intérêt culturel historique esthétique et d'embellissement (ZICHEE), et en liseré de noyau commercial au Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) ;

Considérant que le bien se situe dans le périmètre de protection de la Grand-Place, Patrimoine Mondial de l'UNESCO ;

Considérant que la requérante a acquis le bien en date du 22 septembre 2000 ;

Considérant que le bien fait l'objet de contrats de baux commerciaux successifs depuis de très nombreuses années ;

Quant aux infractions mises à charge à la requérante :

A.1. Modification d'aspect : Agrandissement des châssis (rue de la Fourche 35),
A.2. Modification de la devanture (rue de la Fourche 33) et A.5. Modification de la devanture (côté rue des Bouchers)

Considérant que l'agrandissement des châssis du n° 35 et la modification de la devanture côté rue des Bouchers ont été constatés pour la première fois dans le procès-verbal n° BR/70/XX dressé le 4 mai 2006 par l'agent qualifié :

[...]

Considérant que la modification de la devanture du n° 33 a été constatée pour la première fois dans le procès-verbal n°BR/063/XX dressé le 16 juillet 2009 par l'agent qualifié :

[...]

Que le procès-verbal n° BR/063/09 constate, en outre, le maintien des infractions constatées dans le procès-verbal n° BR/70/06 dressé le 4 mai 2006 ;

Que le procès-verbal n° BR/70/06 dressé le 4 mai 2006 pour le bien sis rue de la Fourche 33-35 cite la SPRL Le Coin de l'Îlot Sacré, gérée par Monsieur [M. K.] en tant que maître de l'ouvrage et la requérante en tant que propriétaire du bien ;

Que le procès-verbal n° BR/063/09 dressé le 16 juillet 2009 pour les biens sis rue de la Fourche 29-31 et 33-35 cite la SPRL New Resto, gérée par Monsieur [M. K.] en tant que maître de l'ouvrage des deux biens, la requérante en tant que propriétaire du bien sis rue de la Fourche 33-35, ainsi que Messieurs [A. B., J. B., et Ab. B.] en tant que propriétaires du bien sis rue de la Fourche 29-31 ;

Que ce deuxième procès-verbal n° BR/063/09, qui constate le maintien de certaines infractions et en constate de nouvelles, précise, en page 2 que « Le 4 mai 2006, un procès-verbal a été dressé (PV BR/70/06) pour les maisons aux n°s 33 et 35, rue de la Fourche (. . .). Le procès-verbal a été dressé à charge de la société Le Coin de l'Îlot Sacré, dont Monsieur [M. K.] était gérant. Cette société a déclaré en faillite le 30 mars 2009. » ;

Qu'enfin, le procès-verbal n° BR/085/18 dressé le 8 janvier 2019 par le fonctionnaire qualifié fait état de ce qu'il n'a pas été mis fin aux infractions ici visées ;

Qu'il ressort de ce qui précède que la requérante est au courant de l'existence de ces infractions depuis certainement le 4 mai 2006 ou le 16 juillet 2009, selon les infractions visées ;

Considérant que la dernière situation de droit du bien sis rue de la Fourche 33-35 est celle établie par le permis d'urbanisme n°17F87 délivré le 15 mai 1987 à Monsieur [T.], propriétaire du bien et actuellement gérant de la requérante, pour « transformer celui-ci à usage commercial » ; que ce permis prévoyait la réunification des commerces des n°33 et 35 par l'ouverture du mitoyen et les modifications des baies ;

Que les châssis et la devanture côté rue des Bouchers du n° 35 rue de la Fourche, et la devanture du n° 33 rue de la Fourche, visibles sur les photos prises le 4 mai 2006 et le 16 juillet 2009, annexées aux deux procès-verbaux précités, ne correspondent pas aux plans de la dernière situation de droit établie par le permis n° 17F87 du 15 mai 1987 ;

Considérant qu'il s'agit des actes et travaux portant sur la façade d'un bien situé dans le périmètre de protection de la Grand-Place, soumis à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme, et non dispensés de permis par les différents arrêtés du Gouvernement déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la Commission Royale des Monuments et des Sites ou de l'intervention d'un architecte ;

Qu'or, aucune demande de permis d'urbanisme préalable n'a été introduite pour les modifications susvisées ;

Considérant que la commission d'une infraction est punissable dans le chef de celui qui l'a commise ; qu'il n'existe pas de responsabilité objective à charge du propriétaire d'un bien, les travaux litigieux pouvant être effectués par un tiers sans son intervention ;

Que par un arrêt du 8 avril 2008 (n° P.08.0041.N), la Cour de cassation a jugé que le propriétaire peut être poursuivi du fait de constructions irrégulières sur son bien, même s'il n'est pas l'auteur des travaux ;

Qu'en effet, en vertu des règles du droit pénal, l'infraction sera imputable à celui qui commet un des actes répréhensibles, ainsi que celui qui coopère, prête son aide, donne des instructions, participe à l'exécution de cet acte ; qu'en cas d'infraction de maintien, l'infraction peut aussi consister dans l'abstention coupable de mettre fin à l'existence des travaux exécutés illégalement ;

Qu'ainsi, celui qui a des droits et le contrôle sur le bien immobilier peut être déclaré coupable de cette abstention ; qu'en vertu de son droit ou autorité sur la chose, le propriétaire doit faire le nécessaire pour mettre fin à la situation illégale (cf. Cass., 4 février 2003, n° P.01.1462.N et Cass., 21 février 2006, n° P.05.1388.N) ;

Considérant par ailleurs qu'« il appartient au propriétaire de l'immeuble de mettre fin à l'existence des travaux exécutés illégalement, fût-ce par un tiers, sous peine de se rendre coupable de l'infraction de maintien de travaux irréguliers » (cf. J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions, Larcier, p.908 et suivantes) ;

Considérant que si la requérante n'est pas l'auteur de ces modifications d'aspect, il n'en demeure pas moins qu'elle doit éventuellement répondre du maintien de celles-ci ; que l'infraction de maintien réprime un comportement passif et porte ainsi sur la poursuite d'une situation illicite ; que l'infraction de maintien suppose une maîtrise du bien grevé d'infractions ; qu'en conséquence, seul celui qui dispose de droits sur le bien peut se rendre coupable de l'infraction de maintien ;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif que les deux procès-verbaux dressés en 2006 et 2009, ont été dressés à l'encontre de la requérante et de ses exploitants de l'époque ;

Qu'en outre, dès lors que ces modifications ont été réalisées en façade avant et sont, dès lors, bien visibles depuis l'espace public, il appartenait à la requérante en tant que propriétaire de s'assurer de la régularité des travaux ayant été entrepris sur son bien, ainsi que de l'obtention d'un permis d'urbanisme préalable par l'exploitante pour les travaux entrepris entre 2006 et 2009 ; qu'à tout le moins, la requérante aurait dû être plus prudente quant à la régularité des actes et travaux entrepris par l'exploitante en façade avant de son bien et faire preuve de diligence quant à l'obtention préalable d'un permis urbanisme par cette dernière ;

Qu'ensuite de ces deux procès-verbaux, la requérante a loué le bien à un autre locataire sans pour autant veiller à mettre fin aux infractions ; qu'en tant que propriétaire du bien, il lui appartenait de veiller à mettre fin aux infractions constatées dans le procès-verbal de 2006 et de 2009 avant toute remise en location ; qu'elle a donc loué un bien grevé d'infractions ;

Que, dès lors, au regard des différents procès-verbaux établis, la requérante était au courant de l'existence des infractions depuis au moins 2006 ou 2009 ; qu'il ressort de tous ces éléments, que la requérante a sciemment maintenu les infractions et qu'elles lui sont, dès lors, imputables en tant qu'auteur de leur maintien ;

Considérant que, s'agissant de disposition civile, la loi sur les baux commerciaux ne permet aucunement de remettre en cause ce qui précède ;

A.3. Modification d'aspect : Placement de 8 spots, A.4. Placement d'une tente solaire et B. Placement d'enseigne

Considérant que, dans un courrier daté du 22 août 2017 la Ville de Bruxelles a informé la requérante du fait que certaines infractions constatées dans les deux procès-verbaux de 2006 et 2009 subsistaient et que des nouvelles infractions semblaient avoir été commises ; qu'il ressort du dossier administratif que les nouvelles infractions ont été commises entre 16 juillet 2009 et 22 août 2017 ;

Considérant que le 27 décembre 2017, la Ville de Bruxelles a adressé un second courrier à la requérante dans lequel elle précise que certaines infractions constatées dans les deux procès-verbaux de 2006 et 2009 subsistent et que des nouvelles infractions liées au placement de 6 spots, d'une tente solaire et d'une enseigne lumineuse ont été constatées ;

Que la Ville de Bruxelles demande à la requérante soit de remettre les lieux dans leur pristin état, soit d'introduire une demande de permis afin de régulariser les infractions précitées ;

Que des échanges ont eu lieu entre la Ville de Bruxelles et le conseil de la requérante durant le mois de janvier 2018 ;

Que par un courriel du 6 mars 2018, la Ville de Bruxelles précise que, concernant la devanture, « ce qui est problématique à ce jour et qui va à l'encontre du règlement communal zoné, c'est le fait que les châssis puissent complètement s'ouvrir (en accordéon) laissant ainsi une ouverture totale de la devanture (une absence de façade physique). Les châssis ne sont plus fixes et la baie est béante lorsque tout est ouvert, il y a une disparition de limite physique entre l'intérieur et l'extérieur », et rappelle qu'en outre, les infractions liées aux 6 spots, la tente solaire et l'enseigne lumineuse subsistaient toujours à la dernière visite sur place effectuée le 24 février 2018 ;

Que le conseil de la requérante a répondu à ce courriel le 29 mars 2018 en précisant que l'architecte de sa cliente prendra contact avec le service de l'urbanisme afin de proposer une solution ; qu'en date du 24 juillet 2018, un dernier rappel est envoyé au propriétaire ; qu'à défaut d'y donner suite, la Ville de Bruxelles a dressé un nouveau procès-verbal le 8 janvier 2019 ;

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que les actes et travaux ont été réalisés entre 2009 et 2017 ; qu'un permis préalable était requis par l'article 98, § 1^{er}, 1^o et 2^o du CoBAT :

« Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable, écrit et exprès délivré conformément aux dispositions du présent Code :

1^o construire, utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes, en ce compris les dispositifs de publicité et les enseignes ;

[P]ar construire et placer des installations fixes, on entend le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durables, qui est incorporé au sol, ancré dans celui-ci ou dans une construction existante ou dont l'appui au sol assure la stabilité, et destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé ;

2° apporter des transformations à une construction existante, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien ; par transformer, on entend 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 ».

Considérant que procès-verbal n° BR/085/18 dressé le 8 janvier 2019 par l'agent qualifié constate que 8 spots ont été fixés sur la devanture commerciale, qu'une tente solaire a été fixée au-dessus de la devanture sur toute la longueur de la façade des n°s 33 et 35, et que la devanture du côté de la rue des Bouchers (n° 35) a été agrandie (4 ouvrants au lieu de 3 prévus au permis de 1987) ;

Qu'aucune demande de permis préalable n'a été introduite pour les modifications en façade concernant le placement des spots, de la tente solaire ou de l'enseigne ; que ces modifications portant sur la façade d'un bien situé dans le périmètre de protection de la Grand-Place n'étaient pourtant pas dispensées de l'obtention préalable d'un permis par 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 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 [;]

Qu'il ressort du dossier administratif que depuis certainement le 8 janvier 2019, date du procès-verbal, et au moins 2017, date des premiers courriers de la Ville de Bruxelles, la requérante est informée de l'existence de ces nouvelles infractions ; qu'en outre, dès lors que ces modifications ont été réalisées en façade avant et sont dès lors visibles depuis l'espace public, il appartenait à la requérante en tant que propriétaire de s'assurer de l'obtention d'un permis d'urbanisme préalable par l'exploitante ; qu'à tout le moins, la requérante aurait dû être plus prudente quant à la régularité des actes et travaux entrepris par l'exploitante en façade avant de son bien et faire preuve de, diligence quant à l'obtention préalable d'un permis urbanisme par cette dernière ;

Que bien que la requérante ne soit pas l'auteur de ces infractions, en tant que propriétaire du bien au jour de la réalisation des actes et travaux infractionnels, elle gardait une certaine maîtrise de ce bien et devait veiller au respect des prescriptions urbanistiques ; qu'il lui appartenait de vérifier que les travaux entrepris sur son bien étaient couverts par un permis d'urbanisme ; que, parfaitement informée de la situation infractionnelle depuis le 8 janvier 2019, elle a sciemment maintenu les infractions A3, A4 et B et, dès lors, est auteure du maintien de celles-ci ;

Considérant que s'agissant de disposition civile, la loi sur les baux commerciaux ne permet aucunement de remettre en cause ce qui précède ;

Quant à la détermination de la sanction administrative :

Considérant que, dans sa décision du 26 avril 2021, le Fonctionnaire sanctionnateur a fixé le montant de l'amende administrative à la somme totale de 47.250,00 euros, répartie comme suit :

A. Modification d'aspect :

1. A1. Agrandissement des châssis (rue de la Fourche 35) : 6.300,00 €
2. A2. Modification de la devanture (rue de la Fourche 33) : 13.500,00 €
3. A3. Placement de 8 spots : 2.400,00 €
4. A4. Placement d'une tente solaire : 4.800,00 €
5. A5. Modification de la devanture (rue des Bouchers) : 6.750,00 €

B. Placement d'enseigne : 13.250 €

Que ce montant a été fixé, selon la jurisprudence administrative du Fonctionnaire sanctionnateur, en tenant compte de la nature des infractions, du nombre d'infractions constatées, des superficies concernées, et du fait que les infractions portent sur un bien situé dans le périmètre de protection de la Grand-Place ;

Que le Fonctionnaire sanctionnateur a appliqué des majorations aux montants de base à cause de la récidive de la requérante et de la circonstance qu'en tant que bailleur ayant conclu des baux commerciaux successifs depuis plus de dix ans, conformément à la jurisprudence administrative du Fonctionnaire sanctionnateur, elle est considérée comme un professionnel de l'immobilier ;

Considérant que, s'agissant de la récidive, l'article 313/11 du CoBAT prévoit que :

« Art. 313/11. Si une nouvelle infraction est constatée à charge de la même personne dans les cinq ans à compter de la date du premier constat, les montants prévus aux articles 313/1 et 313/2 sont doublés. »

Qu'il ressort de cette disposition, que pour l'application de la récidive, il faut mais il suffit qu'un deuxième constat soit établi à la charge d'un même contrevenant dans les cinq ans à compter de la date du premier constat, et que ce constat ait fait l'objet d'une procédure d'amende administrative par le Fonctionnaire sanctionnateur, ce qui est bien le cas en l'espèce ;

Qu'en effet, un procès-verbal a été dressé le 23 novembre 2016 pour le bien sis rue des Bouchers 12, alors que le procès-verbal pour le bien sis rue de la Fourche 33-35 a été dressé le 8 janvier 2019, soit endéans les cinq ans, et le Fonctionnaire sanctionnateur a entamé une procédure d'amende administrative ayant conduit à l'adoption d'une décision le 1^{er} août 2017 ;

Que, contrairement à ce que soutient la requérante, le fait que la situation infractionnelle pour le bien sis rue des Bouchers 12 soit régularisée ne change en rien l'application de la récidive ;

Qu'au vu des circonstances de l'espèce, et surtout de la condamnation en première instance administrative pour le bien rue sis des Bouchers 12, l'application de l'article 313/11 du CoBAT est justifiée ;

Considérant que, s'agissant de la qualité professionnelle de la requérante, l'article 306 du CoBAT précise ce qui suit: « (...) Toutefois les peines sont de quinze jours à deux ans d'emprisonnement et de 500 à 50.000 euros d'amende ou l'une de ces peines seulement, lorsque les coupables des infractions définies à l'article 300 sont des personnes qui, en raison de leur profession ou de leur activité, achètent, lotissent, offrent en vente ou en location, vendent ou donnent en location des immeubles, construisent ou placent des installations fixes ou mobiles. Il en est de même pour ceux qui interviennent dans ces opérations. »

Que la requérante a conclu pour le bien sis rue de la Fourche 33-35 des baux commerciaux successifs depuis plus de dix ans ; que les statuts de la SA SMADI, précisent, à l'article 3 que : « La société a pour objet, tant en Belgique qu'à l'étranger :

a) l'achat, la vente, la location, la gérance, la gestion, la régie de tous biens meubles et immeubles, soit pour son compte propre, soit pour compte de tiers soit en association, la cession de fonds de commerce, le leasing immobilier ;

- b) toutes opérations de promotions immobilières et de construction, l'aménagement et la transformation de tous immeubles ;
- c) toutes opérations d'intermédiaires en crédits comprenant notamment tous courtages et mandats de crédits, toutes opérations d'assurance en qualité d'intermédiaire, toutes questions de financement sous toutes ses formes ;
- d) l'activité de bureau d'étude et d'expertise au sens le plus large ;
- e) la gestion hôtelière, l'activité horeca ».

Qu'il ressort des statuts de la requérante qu'elle est un professionnel de l'immobilier ; que le Fonctionnaire désigné par le Gouvernement se rallie à la jurisprudence administrative du Fonctionnaire sanctionnateur, et dès lors, confirme la majoration de l'amende ;

Considérant, dès lors, que le montant de l'amende, 47.250,00 euros, est proportionné à la nature et à la gravité des infractions constatées, ainsi qu'aux dispositions du CoBAT en matière de récidive et à la qualité de professionnel de l'immobilier de la requérante ;

Considérant que le Fonctionnaire sanctionnateur a imposé à la requérante le paiement d'une première tranche de l'amende administrative fixée à 9.450,00 euros, correspondant à 20 % du montant maximal de l'amende administrative, et suspendu le prononcé de la décision quant au paiement du solde à certaines conditions ;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif, et contrairement aux dires de la requérante, qu'elle a été peu réactive en vue de mettre fin aux infractions constatées ;

Que certes, elle a introduit une demande de permis d'urbanisme de régularisation le 23 avril 2019, soit peu de temps après le procès-verbal établi en janvier 2019, mais elle a fait preuve d'une grande passivité à l'égard des premiers procès-verbaux et ensuite, par rapport aux mises en demeure adressées par la Ville de Bruxelles dès 2017 ;

Qu'en outre, dans le cadre de l'instruction de la demande de régularisation introduite le 23 avril 2019, ensuite d'un accusé de réception de dossier incomplet du 29 mai 2019 auquel elle n'a pas donné suite conformément aux exigences du CoBAT, elle n'a pris la peine de s'intéresser à sa demande et à son état d'avancement qu'en juin 2021 ;

Que la requérante aurait dû faire preuve de davantage de diligence dans le cadre du suivi de la demande de permis visant à mettre fin aux infractions ; qu'il lui appartenait de réagir et de s'informer auprès de la Ville de Bruxelles bien avant juin 2021 quant à l'état d'avancement de son dossier, particulièrement s'agissant d'un dossier de régularisation de plusieurs infractions ;

Que, si on peut considérer que l'administration communale n'a pas fait preuve de collaboration loyale envers la requérante, du moins pour autant qu'elle ait effectivement reçu les pièces envoyées par e-mail - quod non -, la requérante a laissé cette situation perdurer, même après avoir reçu la décision d'intentement de la procédure d'amende administrative du Fonctionnaire sanctionnateur du 18 février 2020; que ce n'est que le 28 juin 2021 que l'architecte de la requérante a contacté la Ville de Bruxelles pour s'intéresser à l'état d'avancement de la demande, soit plus de deux ans après avoir adressé l'e-mail précité ; que la

requérante a fait preuve de négligence dans le suivi de son dossier de régularisation ;

Considérant que lors de l'audition, la requérante a produit l'attestation de dépôt des pièces datée du 5 juillet 2021 délivrée par la Ville de Bruxelles ; qu'il s'indique de laisser une dernière opportunité à la requérante de se mettre en conformité ;

Considérant que le Fonctionnaire désigné par le Gouvernement rejoint la décision du Fonctionnaire sanctionnateur de surseoir à sa décision sur la part du montant excédant la première tranche de 20 % du montant de l'amende administrative imposée à la requérante, soit 9.450,00 euros, pour autant que les conditions et délais fixés ci-après soient respectés ;

Que ce montant est proportionné aux faits reprochés ;

Que cette surséance est subordonnée au strict respect des mesures de mise en conformité suivantes :

Pour les infractions A1. 2 et 5 :

- Veiller au bon suivi de la demande de permis d'urbanisme référencée F416/2019 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.

Se 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 3 mois de la décision.

En cas de refus définitif de votre demande de permis d'urbanisme (après épuisement des voies de recours administratives), 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 3 mois du refus définitif et être constatée par l'Administration communale.

ET

Pour les infractions A3. 4 et B :

- Dans les 3 mois de la notification de la présente décision : veiller à ce qu'une demande de permis d'urbanisme complète [soit] introduite auprès de la Ville de Bruxelles 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.

Se 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 3 mois de la décision.

En cas de refus définitif de votre demande de permis d'urbanisme (après épuisement des voies de recours administratives), 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 3 mois du refus définitif et être constatée par l'Administration communale.

OU

- Dans les 3 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 pristin état devra être constatée par l'Administration communale ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation des principes généraux de droit pénal relatifs à la récidive, de l'illégalité de l'article 313/11 du CoBAT et des principes d'égalité et non-discrimination.

La partie requérante fait valoir que la décision attaquée retient à tort un état de récidive dans son chef sur la base de l'article 313/11 du CoBAT.

Elle rappelle qu'un procès-verbal de constatation d'infraction a été dressé le 23 novembre 2016 concernant un autre immeuble dont elle est propriétaire, situé rue des Bouchers à Bruxelles, pour des travaux réalisés sans permis d'urbanisme. Elle indique avoir été régulièrement informée de l'ouverture d'une procédure d'amende administrative, avoir présenté ses moyens de défense par écrit et avoir été entendue, avant que le fonctionnaire sanctionnateur ne décide, le 2 août 2017, de suspendre le prononcé de la sanction administrative en application de l'article 313/5 du CoBAT.

Elle souligne que cette décision du 2 août 2017 ne constitue pas une décision définitive, mais une mesure de suspension conditionnelle du prononcé, subordonnée à l'introduction d'un dossier complet de demande de permis d'urbanisme. Elle relève que la procédure n'a par la suite plus été poursuivie par l'autorité compétente et qu'aucune sanction administrative définitive n'a été infligée. Elle ajoute qu'un permis d'urbanisme a été délivré le 20 décembre 2018 pour les travaux litigieux, lesquels visaient en réalité à régulariser une situation déjà couverte par un permis antérieur délivré en 1989.

Elle affirme dès lors qu'en l'absence de décision définitive passée en force de chose jugée, la décision du 2 août 2017 ne peut servir de fondement à l'établissement d'un état de récidive. Elle soutient que la récidive suppose nécessairement l'existence d'une condamnation préalable définitive intervenue avant la commission de nouveaux faits, à l'instar de ce qui est exigé en matière pénale.

Elle invoque à cet égard la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État, notamment l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 73/2020 du 28 mai 2020, qui sanctionne une interprétation de la récidive administrative conduisant à une différence de traitement injustifiée entre les personnes poursuivies pénalement et celles faisant l'objet d'une procédure administrative. Elle se réfère également à l'arrêt du Conseil d'État n° 249.923 du 25 février 2021, dont il ressort que seules des infractions ayant donné lieu à une constatation définitive, non contestées ou confirmées par une décision de justice, peuvent être prises en considération pour justifier une majoration de l'amende administrative au titre de la réitération d'un comportement infractionnel.

Elle en déduit que l'autorité administrative ne peut conférer à la notion de récidive, dans le cadre de l'individualisation des amendes administratives, un sens distinct de celui reconnu en droit pénal, sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle considère qu'en appliquant l'article 313/11 du CoBAT en l'absence de toute condamnation antérieure définitive, l'auteur de l'acte attaqué a fait une application illégale de cette disposition.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que le moyen repose sur une prémisse factuellement erronée, en ce qu'il est allégué qu'aucune décision définitive ne serait intervenue à la suite de la décision du 2 août 2017 du fonctionnaire sanctionnateur. Elle fait valoir que cette critique méconnaît l'autorité de la chose jugée résultant de l'arrêt n° 241.459 du 9 mai 2018.

Elle rappelle que la requérante a fait l'objet d'une procédure de sanction administrative en raison d'infractions urbanistiques constatées sur un bien sis rue des Bouchers, 12 à Bruxelles. Elle relève que, par une décision du 2 août 2017, le fonctionnaire sanctionnateur a infligé une amende administrative de 21.100 euros, tout en en suspendant le prononcé sous conditions liées à la régularisation des infractions dans des délais déterminés. Elle précise que la requérante a introduit une demande de suspension contre cette décision le 2 octobre 2017.

Elle se réfère ensuite à l'arrêt n° 241.459 précité dans lequel la décision du 2 août 2017 est qualifiée d'acte infligeant une amende administrative, même si

celle-ci était conditionnelle. Elle souligne que le Conseil d'État a jugé que le recours prévu à l'article 313/9 du CoBAT devait être exercé devant le fonctionnaire sanctionnateur d'appel avant toute saisine du Conseil d'État, et que, faute pour la requérante d'avoir exercé ce recours préalable, sa demande de suspension était irrecevable. Elle ajoute que la requérante s'est ensuite désistée de son recours en annulation en ne demandant pas la poursuite de la procédure, entraînant la clôture définitive de la procédure devant le Conseil d'État par l'arrêt n° 242.865 du 7 novembre 2018.

Elle fait valoir que la décision du 2 août 2017 constitue bien une sanction administrative, dont le caractère conditionnel n'affecte pas l'existence. Elle soutient que cette sanction est devenue définitive dès lors que la requérante n'a pas introduit le recours organisé auprès du fonctionnaire désigné par la réglementation.

Elle affirme en conséquence que, dans la présente procédure, le fonctionnaire sanctionnateur puis le fonctionnaire désigné sur recours ont valablement appliqué l'article 313/11 du CoBAT relatif à la récidive. Elle expose que cette disposition exige uniquement qu'un second constat soit établi à charge du même contrevenant dans un délai de cinq ans à compter du premier constat et que ce constat ait donné lieu à une procédure d'amende administrative. Elle soutient que ces conditions sont réunies, dès lors qu'un procès-verbal a été dressé le 23 novembre 2016 pour le bien rue des Bouchers, 12, et qu'un autre l'a été le 8 janvier 2019 pour un bien sis rue de la Fourche, 33-35, soit dans le délai légal, et qu'une procédure d'amende administrative a abouti à une décision le 1^{er} août 2017.

Elle ajoute que la régularisation ultérieure de la situation infractionnelle pour le bien rue des Bouchers, 12 est sans incidence sur l'application de la récidive. Elle soutient qu'au regard des circonstances de l'espèce et de la condamnation administrative intervenue pour ce bien, l'application de l'article 313/11 du CoBAT est justifiée.

Elle conclut qu'elle a bien considéré qu'une décision définitive devait exister pour appliquer l'état de récidive et que cette exigence est satisfaite en l'espèce.

IV.2. Appréciation

Les articles 313/5 et 313/11 du CoBAT disposent comme suit :

« Art. 313/5. § 1^{er}. Le fonctionnaire sanctionnateur peut, selon les circonstances :

- 1° infliger une amende administrative du chef de l'infraction ;
- 2° suspendre le prononcé de sa décision jusqu'au terme d'un délai qu'il fixe, ce délai devant être mis à profit par le contrevenant soit pour mettre fin à l'infraction et notamment en cas d'actes ou travaux réalisés sans permis d'urbanisme par la remise totale des lieux dans le pristin état si la situation ne nécessite pas de permis d'urbanisme soit pour introduire un dossier complet de demande de permis d'urbanisme auprès de l'autorité compétente; à l'expiration du délai fixé, le fonctionnaire sanctionnateur reprend la procédure ;
- 3° suspendre le prononcé de sa décision, lorsqu'un permis d'urbanisme a été délivré par l'autorité compétente, jusqu'à l'expiration des délais fixés par cette dernière pour entamer les travaux autorisés d'une part et les achever d'autre part ; à l'expiration de ces délais, le fonctionnaire sanctionnateur reprend la procédure ;
- 4° infliger une amende administrative en distinguant la partie du montant de cette amende qui doit être payée conformément à l'article 313/6 et les parties de l'amende qui ne devront être payées qu'à défaut pour le contrevenant d'avoir mis fin en tout ou en partie à l'infraction soit à l'expiration des délais qu'il fixe conformément au 2°, soit à l'expiration des délais fixés dans le permis d'urbanisme conformément au 3°. La détermination du montant des parties successives éventuelles de l'amende liées aux différents délais imposés pourra tenir compte des actes et travaux déjà réalisés en vue de mettre fin à l'infraction ;
- 5° décider, si l'infraction n'est pas valablement établie ou au vu de raisons exceptionnelles dûment motivées par le contrevenant, qu'il n'y a pas lieu d'infliger une amende administrative ;
- 6° décider, s'il a été mis fin à l'infraction durant la procédure, d'infliger une amende administrative fixée à un montant tenant compte de cette cessation d'infraction constatée conformément à l'article 300/2.

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

Dans tous les cas, le fonctionnaire sanctionnateur peut décider qu'il sera sursis, en tout ou en partie, à l'exécution de sa décision infligeant une amende administrative, pendant une période de référence de minimum un an et de maximum trois ans à compter de la date de la notification de sa décision. Le sursis est révoqué de plein droit en cas de nouvelle infraction commise pendant la période de référence et ayant entraîné l'application d'une amende administrative d'un niveau supérieur à celui de l'amende administrative antérieurement assortie du sursis. Le fonctionnaire sanctionnateur peut décider de révoquer le sursis en cas de nouvelle infraction commise pendant la période de référence et ayant entraîné l'application d'une amende administrative d'un niveau égal ou inférieur à celui de l'amende administrative antérieurement assortie du sursis. L'amende administrative qui devient exécutoire par suite de la révocation du sursis est cumulée sans limite avec celle infligée du chef de la nouvelle infraction.

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

§ 2. Si dans les quatre mois de l'envoi, au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée, du courrier visé à l'article 313/4, § 3, alinéa 2, le

fonctionnaire sanctionnateur n'a pas notifié à cette commune sa décision prise conformément au paragraphe 1^{er}, le collège des bourgmestre et échevins de cette commune peut décider de se saisir lui-même de la procédure d'amende administrative en se substituant au fonctionnaire sanctionnateur. Dans cette hypothèse, le collège des bourgmestre et échevins agit conformément aux articles 313/4, § 3 et 313/5, § 1^{er}, en lieu et place du fonctionnaire sanctionnateur. Les articles 313/6 à 313/11 sont applicables à la décision du collège des bourgmestre et échevins.

Art. 313/11. Si une nouvelle infraction est constatée à charge de la même personne dans les cinq ans à compter de la date du premier constat, les montants prévus aux articles 313/1 et 313/2 sont doublés ».

Par son arrêt n° 73/2020 du 28 mai 2020, la Cour constitutionnelle a jugé notamment ce qui suit :

- « B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 42 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 1999 « relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement » (ci-après : l'ordonnance du 25 mars 1999), qui, dans sa version applicable au litige pendant devant le Conseil d'État, disposait :

« Si une nouvelle infraction est constatée dans les trois ans à compter de la date du procès-verbal, les montants prévus aux articles 32 et 33 sont doublés ».

B.1.2. Cette disposition a été modifiée et renumérotée par l'article 61 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 « modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, d'autres législations en matière d'environnement et instituant un Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale ». La disposition modifiée figure à l'article 52 du « Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale ».

La Cour examine la disposition en cause dans sa version applicable au litige pendant devant le juge *a quo*.

B.1.3. Le Conseil d'État interprète la disposition en cause comme « ne soumettant pas son application à l'existence d'une condamnation préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours ». La Cour examine la disposition dans cette interprétation.

B.2.1. Les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 prévoient que sont passibles d'amendes administratives de 62,50 à 625 euros (article 32) ou de 625 à 62500 euros (article 33) les personnes qui commettent une des infractions énumérées par ces dispositions. En vertu de l'article 35 de la même ordonnance, ces infractions « font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative ». En application des articles 36 et 37 de la même ordonnance, les procès-verbaux constatant les infractions visées aux articles 32 et 33 sont transmis au fonctionnaire compétent et au procureur du Roi. La décision du procureur du Roi de poursuivre le contrevenant exclut l'application d'une amende administrative. La décision du procureur du Roi de ne pas poursuivre le contrevenant ainsi que l'absence de décision dans le délai imparti permettent l'application d'une amende administrative. Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique (article 39).

B.2.2. Le législateur ordonnancier bruxellois a donc opté, en l'espèce, pour un système alternatif. Ainsi, pour un même fait, l'auteur peut être renvoyé devant le tribunal correctionnel ou se voir infliger une amende administrative.

B.3. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de l'article 42 de l'ordonnance du 25 mars 1999 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, dans l'interprétation retenue par le juge *a quo*, il instaure une différence de traitement entre les auteurs présumés d'une infraction aux dispositions de la même ordonnance, selon qu'ils font l'objet de poursuites pénales ou qu'ils se voient infliger une amende administrative.

Dans le premier cas, les contrevenants peuvent voir la peine qui leur est infligée aggravée, en application de l'article 23 de la même ordonnance, s'ils ont été condamnés dans les trois ans qui précèdent l'infraction pour une infraction aux mêmes dispositions. Dans le second cas, les contrevenants peuvent voir le montant de la sanction administrative qui leur est infligée augmenté si une ou plusieurs infractions aux mêmes dispositions ont été constatées à leur charge antérieurement, même si ces infractions n'ont pas été sanctionnées par une décision administrative ou juridictionnelle définitive.

B.4. La différence de traitement en cause repose sur le critère de la procédure administrative ou pénale suivie. Lorsque le contrevenant est sanctionné pénalement, la peine encourue pour la seconde infraction ne peut être aggravée que si la première infraction a été sanctionnée par une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée. Lorsque le contrevenant se voit infliger une amende administrative, le montant de celle-ci peut être augmenté si un procès-verbal a été antérieurement dressé à sa charge, même si cette constatation n'a pas été suivie de sanction ou si la sanction administrative fait l'objet d'un recours toujours pendant.

B.5. Sans qu'il soit nécessaire de trancher la question de savoir si la disposition en cause doit être qualifiée de règle établissant la « récidive », il suffit de constater qu'elle prévoit une augmentation du montant de l'amende administrative encourue, liée au comportement du contrevenant. Elle constitue dès lors une mesure d'individualisation de la sanction administrative, semblable à l'aggravation de la sanction pénale en cas de récidive, organisée par l'article 23 de l'ordonnance en cause.

B.6.2. Les caractéristiques spécifiques de la procédure de la sanction administrative ne font pas obstacle à ce que seules les infractions dont la constatation n'a pas fait l'objet d'un recours ou qui, en cas de recours, ont été confirmées par une décision juridictionnelle, soient prises en considération pour fonder une augmentation de l'amende administrative encourue lorsque l'infraction sanctionnée est une réitération d'un comportement similaire passé du contrevenant.

B.7. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative. La disposition en cause, interprétée comme ne soumettant pas son application à l'existence d'une amende administrative préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution ».

Hormis la durée de cinq ans au lieu de trois, l'article 313/11 du CoBAT comporte une mesure d'individualisation de la sanction administrative similaire à celle qui était prévue par l'article 42 de l'ordonnance relative à la recherche, la

constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, avant son annulation par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 125/2021 du 30 septembre 2021.

Par conséquent, afin de lui donner une interprétation conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 313/11 du CoBAT doit s'interpréter comme impliquant « l'existence d'une décision préalable définitive imposant une amende administrative, c'est-à-dire une décision qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours ».

En l'espèce, selon sa motivation formelle l'acte attaqué fonde la récidive sur « la condamnation en première instance administrative pour le bien rue sis des Bouchers 12 », c'est-à-dire la décision du fonctionnaire sanctionnateur du 2 août 2017 qui, après avoir indiqué dans sa motivation que « l'amende administrative est confirmée et fixée à 21.100,00 euros » énonce dans son dispositif que ledit fonctionnaire a « décidé de suspendre le prononcé de [sa] décision conformément à l'article 313/5, § 1, 2°, 3° du CoBAT », moyennant le respect de certaines conditions. Dans l'arrêt n°241.459 du 9 mai 2018, le Conseil d'État a jugé, en référé, « qu'une telle décision s'analyse en une décision qui inflige une amende administrative, quand bien même cette amende est conditionnelle ».

Toutefois, en matière pénale, les règles en matière de récidive ne s'appliquent que lorsqu'une peine a été infligée, ce qui n'est pas le cas dans l'hypothèse d'une suspension du prononcé de la condamnation.

Il convient d'interpréter l'article 313/11 du CoBAT conformément aux articles 10 et 11 de la Constitution qui imposent que les auteurs présumés d'une infraction aux dispositions de la même législation ne subissent pas un traitement moins favorable selon qu'ils se voient infliger une amende administrative ou qu'ils font l'objet de poursuites pénales.

Par conséquent, une mesure de suspension du prononcé prise, comme en l'espèce, en application de l'article 313/5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° et 3° du CoBAT ne peut être considérée comme une « décision préalable définitive imposant une amende administrative » permettant le doublement du montant des amendes administratives en application de l'article 313/11 du même code.

Le troisième moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite « l'indemnité [de procédure] de base d'un montant de 700 euros ».

Depuis l'entrée en vigueur, le 9 juillet 2022, de 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, le montant de base de l'indemnité de procédure s'élève désormais à 770 euros.

Il y a dès lors lieu d'accorder une indemnité de procédure à la partie requérante, liquidée au montant de base de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du fonctionnaire désigné du 6 octobre 2021 portant la référence « ISA 025-21 / 04/INFS/1700176 », se prononçant sur le recours introduit contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur du 26 avril 2021, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 janvier 2026, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Marc Joassart