

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.728 du 18 septembre 2026

A. 242.285/XV-5954

En cause :

1. **M.B.**,

2. **D.L.**,

ayant tous les deux 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,
rue de la Luzerne, 40
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 24 juin 2024, les requérants demandent l'annulation de « la décision datée du 23 avril 2024, notifiée par courrier daté du même jour, du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, déclarant non fondé le recours [qu'ils ont introduit] contre la décision du Fonctionnaire sanctionnateur du 6 décembre 2023 leur imposant de payer “une troisième tranche de l'amende administrative d'un montant de € 8.392,00, correspondant au solde de l'amende administrative fixée dans sa décision du 10 décembre 2015” et de faire constater, dans les 3 mois de la notification de cette décision, la mise en conformité des lieux selon le permis d'urbanisme 16/AFD/599569 délivré le 12 avril [lire : 16 mars] 2017 par l'administration communale” ».

II. Procédure

Les requérants ont déposé un mémoire ampliatif.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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 et la partie adverse y a joint le dossier administratif.

Par une ordonnance du 4 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mars 2026.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Ronald Fonteyn, *loco* M^{es} Simonart et Ilan Walravens, avocat, comparaissant pour les requérants, 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 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 requérants sont les propriétaires. Il est transmis au Procureur du Roi de Bruxelles le 23 avril 2015.

Il est constaté que des travaux de transformation du bien ont été réalisés 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', à savoir :

- « - [la] transformation d'une maison unifamiliale avec atelier de pâtisserie à l'arrière et son commerce au rez-de-chaussée en une maison de rapport comprenant 3 appartements et 1 studio ;
- [la] modification de la façade avant : remplacement de la vitrine du commerce du rez-de-chaussée par des châssis (modification de la division, des matériaux), remplacement de la porte d'entrée ;

- [des] travaux touchant à la structure du bâtiment : création d'un patio au rez-de-chaussée de 11, 75 m² (ancien atelier de pâtisserie) par le démontage du lanterneau en toiture et le placement de 3 châssis avec linteaux ».

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

3. Par un courrier du 17 août 2015, le fonctionnaire sanctionnateur de la commune d'Uccle notifie au collège des bourgmestre et échevins son intention d'entamer une procédure d'amende administrative, le Procureur du Roi ayant décidé de ne pas poursuivre l'action pénale, et invite le collège à notifier son intention ou non de tenter une conciliation avec les contrevenants.

4. 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 pour les infractions suivantes :

- « Transformation d'une maison unifamiliale avec rez commercial en 4 unités de logements, en contravention à l'article 98, § 1^{er}, 5° b) et 12°, du CoBAT – infraction visée à l'article 300, 1°, du CoBAT ;

- Modification de l'aspect de la façade avant (baie vitrée et porte), en contravention à l'article 98, § 1^{er}, 2°, du CoBAT – infraction visée à l'article 300, 1°, du CoBAT ;

- Création d'un patio par la suppression du lanterneau et placement de 3 châssis, en contravention à l'article 98, 3° et 4°, § 1^{er}, du CoBAT – infraction visée à l'article 300, 1°, du CoBAT ».

L'amende est estimée par le fonctionnaire sanctionnateur comme suit :

« Transformation d'une maison unifamiliale avec rez commercial en 4 unités de logements : € 10.326,00 ;

Modification de l'aspect de la façade avant : € 1.575,00 ;

Création d'un patio par la suppression du lanterneau et placement de 3 châssis : € 2.087,00 ».

Il prescrit la mesure suivante afin de mettre fin aux infractions constatées : « soumettre à examen un nouveau dossier de demande de permis d'urbanisme qui rencontre les remarques formulées dans la procédure de demande et qui a conduit le collège des bourgmestre et échevins à refuser le permis le 7 mai 2015 ».

Les requérants sont invités à présenter leurs moyens de défense.

5. Les requérants font valoir, par écrit, leurs moyens de défense, dans un courrier qui se lit comme suit :

« Premièrement, la société “Phicap” étant missionnée par [le premier requérant] pour gérer le dossier Montjoie, je souhaiterais m’excuser pour le délai important de la présente réponse. Ce dernier est principalement dû aux recherches que nous avons entamées afin de justifier la démarche et dont une partie des résultats ne nous sont parvenus que très récemment.

Ensuite, soyez assuré que nous prenons l’avis de la commission de concertation ainsi que votre courrier très au sérieux. C’est pourquoi nous avons d’ores et déjà entamé les procédures suivantes afin de répondre au plus vite aux remarques formulées par vos services.

D’une part, l’architecte est en cours de travail pour adapter les plans dans la mesure de ce qu’il est possible de modifier.

D’autre part, nous sommes en contact avec Maître [C.] car les recherches auprès de Sibelga nous ont bien confirmé la présence de 4 compteurs électriques dans le bâtiment. Ces derniers datant d’avant 1991.

Ce faisant, nous mettons tout en œuvre pour vous répondre dans les meilleurs délais afin d’assurer le bon suivi du dossier. ».

6. 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 :

« Pour le 30.01.2016 au plus tard :

- introduire auprès du service de l’urbanisme communal un dossier de demande de permis visant à faire cesser la situation illicite en place ;
- au cas où des éléments manquants ou plans modificatifs doivent être introduits pendant l’instruction du dossier (dans le cadre de l’art. 191 du CoBAT), il conviendra que vous y répondiez dans les 30 jours maximum de la demande ;
- se conformer en tous points à la décision du collège des bourgmestre et échevins qui interviendra à l’issue de l’instruction du dossier de demande de permis ;
- en particulier, il y aura lieu de respecter les conditions et délais que le permis imposera ;
- au cas où le permis imposerait des travaux modificatifs et omettrait de préciser les délais de leur exécution, il vous reviendrait de les achever dans les 4 mois de la délivrance du permis ;
- au cas où le permis est refusé, il y aura lieu de mettre le lieu en pristin état dans les 4 mois de la notification du refus de permis ;

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 requérants qu'à défaut d'avoir respecté les conditions et le délai imposés, il infligera une deuxième tranche de l'amende, « sauf à [lui] préciser, par écrit et dans le 15 jours de la notification de la présente, les circonstances exceptionnelles qui justifieraient le non-respect de [sa] décision ».

8. Le 1^{er} mars 2016, les requérants informent l'administration régionale qu'ils ont mandaté un architecte dans le but d'introduire prochainement une demande de permis d'urbanisme. Ils sollicitent un délai complémentaire de deux mois pour déposer le dossier.

9. Par un courrier du 4 mars 2016, un délai supplémentaire est accordé aux requérants, jusqu'au 30 avril 2016.

10. Le 29 avril 2016, les requérants informent le fonctionnaire sanctionnateur de l'introduction, le même jour, d'une demande de permis d'urbanisme ayant l'objet suivant : « démolir les annexes arrière 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. Les 22 février et 3 mars 2017, la demande est modifiée en application de l'article 191, alinéa 2, du CoBAT.

12. Le 16 mars 2017, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle délivre le permis d'urbanisme sollicité, estimant que la division du bien en 3 appartements (portant notamment sur la réalisation d'un duplex [rez + 1^{er} étage]) répond au bon aménagement des lieux.

Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

13. Le 21 avril 2017, le fonctionnaire sanctionnateur signale aux requérants que le permis du 16 mars n'imposant pas de délai d'exécution des travaux, il leur incombe d'achever les travaux en lien avec les infractions relevées dans un

délai de 4 mois et d'inviter le contrôleur communal à constater la mise en conformité « en vue de l'établissement d'un procès-verbal actant la cessation de l'infraction ».

14. Par des courriers des 14 février et 11 mai 2020, les requérants sont mis 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.

15. 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). Cette décision est assortie d'une surséance quant au paiement du solde de l'amende à condition que la mise en conformité conformément au permis d'urbanisme du 16 mars 2017 soit constatée dans un délai de deux mois.

16. Le 28 septembre 2020, les requérants introduisent un recours administratif contre cette décision auprès du fonctionnaire désigné par le gouvernement de la partie adverse.

17. Par une décision du 2 février 2021, le fonctionnaire désigné déclare le recours tardif et par conséquent irrecevable.

18. Le 6 avril 2021, les requérants introduisent un recours en annulation contre la décision du fonctionnaire désigné du 2 février 2021.

19. Le 13 avril 2021, le fonctionnaire sanctionnateur adresse une mise en demeure aux requérants visant au respect des conditions imposées par son courrier du 26 août 2020 et accordant un délai de 15 jours afin d'apporter une justification.

20. Le 28 avril 2021, les requérants indiquent avoir introduit une nouvelle demande de permis d'urbanisme portant sur l'installation de quatre logements dans l'immeuble. Ils sollicitent la suspension de toute décision auprès du fonctionnaire sanctionnateur.

21. Le 6 juillet 2021, l'autorité communale refuse le permis d'urbanisme sollicité.

22. Le Conseil d'État, par un arrêt n° 256.610 du 25 mai 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.610) rejette le recours en annulation dirigé contre la décision d'irrecevabilité du fonctionnaire désigné du 2 février 2021.

23. Le 10 août 2023, le fonctionnaire sanctionnateur adresse une nouvelle mise en demeure aux requérants constatant la non-exécution de sa décision du 26 août 2020 et les invite à indiquer les circonstances exceptionnelles justifiant le non-respect de celle-ci.

24. Le 6 décembre 2023, le fonctionnaire sanctionnateur décide d'imposer une troisième tranche d'amende administrative d'un montant de 8.392,00 €, correspondant au solde de l'amende fixée par sa décision du 10 décembre 2015. La décision impose encore les mesures suivantes : « dans les 3 mois de la notification de la présente décision : avoir fait constater la mise en conformité des lieux selon le permis d'urbanisme 16/AFD/599569 délivré le 12 avril [lire : 16 mars] 2017 par l'administration communale ».

25. Le 5 janvier 2024, les requérants introduisent un recours contre cette décision auprès du fonctionnaire désigné.

26. Le 13 février 2024, les requérants sont entendus.

27. Le 23 avril 2024, le fonctionnaire désigné déclare le recours recevable mais non fondé et impose le paiement de la troisième tranche de l'amende d'un montant de 8.392,00 € et l'obligation de faire constater la mise en conformité des lieux selon le permis d'urbanisme 16/AFD/599569 du 16 mars 2017 dans les deux mois de la notification de sa décision.

Cette décision constitue l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des requérants

Les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 313/9 du CoBAT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de proportionnalité et de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ils font valoir que la partie adverse considère à tort qu'elle est tenue d'imposer une amende car elle serait liée par les décisions du fonctionnaire sanctionnateur du 10 décembre 2015 et du 26 août 2020, alors qu'il s'agit d'un recours en réformation.

Ils constatent que la décision de première instance se fonde sur les décisions antérieures datant de 2015 et 2020, et considèrent que, par ce biais, elles entrent dans sa motivation et, partant, dans les éléments devant faire l'objet de l'appréciation de la partie adverse. Ils se réfèrent à l'arrêt n° 259.175 du 19 mars 2024.

Ils estiment qu'en tout état de cause, à supposer même que la partie adverse serait liée par les décisions des 10 décembre 2015 et 26 août 2020, elle était tenue de statuer à tout le moins sur l'opportunité d'infliger le solde de l'amende et d'apprécier l'évolution de la situation factuelle. Ils ajoutent qu'infliger le solde de l'amende revient à leur imposer le montant maximal. Ils soulignent que l'acte attaqué ne contient aucune considération sur la nécessité de leur imposer la sanction la plus sévère. Ils concluent que la partie adverse ne justifie pas adéquatement des raisons la conduisant à infliger le solde de l'amende.

Dans leur mémoire ampliatif, ils constatent que la partie adverse n'a pas déposé de dossier administratif dans le délai fixé, en sorte que les faits cités dans la requête, qui ne sont pas manifestement inexacts, sont réputés prouvés par application de l'article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Ils s'en réfèrent à leur requête pour le surplus.

Dans leur dernier mémoire, les requérants soulignent que, dans le cadre du recours administratif organisé, ils ont communiqué une note d'observations écrite de 13 pages, qu'ils reproduisent largement.

Concernant la ventilation des infractions et leur (non-)imputabilité alléguée, ils relèvent que l'acte attaqué n'y apporte pas de réponse, et qu'il « se limite au contraire à indiquer qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer à cet égard ». Ils en déduisent que : « soit l'auteur de l'acte attaqué a refusé de statuer aussi largement que son pouvoir de réformation le lui imposait, ce qui constitue une violation de l'article 313/9 du CoBAT », « soit l'auteur de l'acte attaqué n'a pas répondu à l'argumentation circonstanciée des requérants demandant de prendre en compte le fait que l'essentiel des infractions éventuelles ne leur était pas imputable, ce qui constitue une violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Ils rejettent les explications selon lesquelles, d'une part, les décisions du fonctionnaire sanctionnateur du 10 décembre 2015 et du 26 août 2020 étant définitives, le fonctionnaire désigné n'était pas compétent pour les réformer, même si la décision du 6 décembre 2023 les vise, et, d'autre part, le fonctionnaire désigné a statué en exerçant son pouvoir d'appréciation propre et autonome sur la vérification

de la régularisation des travaux et sur la décision d'imposer le paiement de la troisième tranche du montant de l'amende administrative.

Selon eux, le fait que les décisions du fonctionnaire sanctionnateur du 10 décembre 2015 et du 26 août 2020 soient devenues définitives « est sans conséquence sur l'obligation pesant sur l'auteur de l'acte attaqué de statuer en réformation, conformément aux articles 313/9 du CoBAT et aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ». Ils ajoutent qu'« il n'a par ailleurs pas été demandé à l'auteur de l'acte attaqué de réformer les décisions définitives susmentionnées ». Ils estiment que « le fait de prendre connaissance de nouveaux éléments concernant la non-imputabilité des infractions arguées, pour justifier, le cas échéant, de ne pas infliger le solde de l'amende ou de modérer grandement celle-ci, comme l'ont demandé les requérants, ne constituerait pas une quelconque réformation des deux décisions définitives susmentionnées », sous peine de « vider de tout effet utile le recours administratif organisé offert aux administrés dans le cadre de la contestation de “nouvelles” tranches d'amendes » et de « les priver du droit d'accès à un procès équitable à l'égard de ces sanctions ».

À leur estime, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas statué à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome. Ils rappellent que le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas une juridiction et se réfèrent à l'arrêt n° 226.143 du 21 janvier 2014. Ils en déduisent que ses décisions « n'ont donc aucune force juridictionnelle », affirment que « seule une juridiction répressive peut constater irréfragablement l'existence d'une infraction » et renvoient à l'arrêt n° 246.081 du 14 novembre 2019. Ils soutiennent que « si le Fonctionnaire sanctionnateur considère qu'il y a une infraction, il s'agit d'une position administrative formulée à un moment donné » et que « cette position administrative peut être revue, notamment eu égard à des éléments qui n'étaient pas en possession de l'administration au moment où la position litigieuse a été adoptée ».

En conclusion, ils avancent que « l'acte attaqué infligeant une amende de 8.392 [euros] postule donc erronément que les infractions mentionnées dans le procès-verbal du 23 avril 2015 seraient établies irréfragablement par la décision du Fonctionnaire sanctionnateur du 10 décembre 2015 » et qu'« en décidant à tort de limiter son pouvoir de réformation, en se prévalant erronément des limitations de son pouvoir d'appréciation découlant prétendument des décisions du fonctionnaire sanctionnateur du 10 décembre 2015 et du 26 août 2020, l'auteur de l'acte attaqué a violé l'article 313/9 du CoBAT ».

IV.2. Appréciation

L'article 313/9 du CoBAT dispose comme 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.

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. ».

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit notamment permettre au destinataire d'une décision de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter et de vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire. Les motifs doivent en principe se trouver dans l'*instrumentum* de l'acte.

Par ailleurs, le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif, qui se déduit notamment de l'exigence de motivation formelle « adéquate », impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

Dans le cadre d'un recours en réformation et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie de ce recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle

qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité. Il faut, mais il suffit, que l'auteur du recours en réformation puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. L'autorité de recours peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

Les amendes administratives alternatives définies à l'article 313/2 du CoBAT peuvent être infligées à toute personne ayant commis une infraction visée à l'article 300 de ce code et qui ne fait pas l'objet d'une poursuite pénale. Conformément à l'article 313/3 du code précité, ces amendes sont infligées par le fonctionnaire sanctionnateur et, conformément à l'article 313/9, un recours en réformation est ouvert auprès du fonctionnaire désigné à cette fin par le Gouvernement. Enfin, les décisions du fonctionnaire désigné sont susceptibles d'un recours juridictionnel, devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par opposition aux sanctions pénales, les amendes administratives ne sont pas prononcées par un juge et les décisions qui les infligent n'ont, par hypothèse, pas autorité de chose jugée. Il n'en demeure pas moins qu'un acte administratif unilatéral devenu définitif ne peut plus faire l'objet d'une réformation par l'autorité de recours.

En l'espèce, par une décision du 10 décembre 2015, le fonctionnaire sanctionnateur a considéré les infractions établies dans le chef des parties requérantes et a fixé l'amende administrative au montant de 13.988 euros, en assortissant la sanction d'un sursis pour la part de ce montant excédant la somme de 2.798,00 euros, à condition, en substance, d'introduire un dossier de demande de permis d'urbanisme visant à faire cesser la situation illicite et de se conformer à la décision à laquelle cette demande donnerait lieu. À défaut d'avoir fait l'objet d'un recours en réformation, cette décision constitue un acte administratif définitif. Les infractions administratives sont donc définitivement établies.

Ensuite, par une décision du 26 août 2020, le fonctionnaire sanctionnateur a décidé d'infliger une deuxième tranche du montant de l'amende, soit un montant de 2.798 euros, en assortissant sa décision d'un sursis pour le solde de l'amende, à condition que la mise en conformité conformément au permis d'urbanisme du 16 mars 2017 soit constatée dans un délai de deux mois. Le recours en réformation introduit contre cette décision a été déclaré tardif et, partant, irrecevable par une décision du 2 février 2021 du fonctionnaire désigné. Le Conseil d'État ayant rejeté le recours en

annulation contre cette décision, la décision du 26 août 2020 du fonctionnaire sanctionnateur est également un acte administratif définitif.

C'est donc à bon droit que le fonctionnaire désigné, saisi d'un recours en réformation contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur du 6 décembre 2023 imposant le paiement du solde de l'amende, a considéré que, « n'ayant pas fait l'objet d'un recours recevable, les décisions du Fonctionnaire sanctionnateur du 10 décembre 2015 et du 26 août 2020, sont devenues définitives, de sorte que les faits sont établis et le montant total de l'amende et les modalités de mise en conformité de la situation infractionnelle qui y sont repris ne peuvent désormais plus faire l'objet de contestations et ne font dès lors pas l'objet du présent recours ». Il s'agit d'une réponse adéquate aux « observations générales » dans lesquelles les requérants contestaient l'infraction urbanistique relative à la division des étages en trois appartements, ou à tout le moins son imputation, et aux « observations particulières propres aux trois éléments constatés dans le procès-verbal du 16 avril 2015 », dans lesquelles ils sollicitent un sursis total pour chaque partie de l'amende administrative infligée et, à titre infiniment subsidiaire, estiment que le montant total de l'amende ne devrait pas dépasser 1552,67 euros pour la première infraction, 923,21 euros pour la deuxième et 629,46 euros pour la troisième.

Les requérants n'ont pas été privés de leurs recours effectifs contre les décisions des 10 décembre 2015 et 26 août 2020. Ils n'ont pas exercé ces recours à l'encontre de la première et les ont exercés tardivement contre la seconde.

C'est également à bon droit que le fonctionnaire désigné a considéré que le recours introduit le 5 janvier 2024 « ne porte que sur la vérification de la mise en œuvre des modalités de régularisation par les décisions précitées et la nouvelle tranche d'amende imposée ». À cet égard, il a exercé un pouvoir d'appréciation propre et autonome.

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a apprécié l'opportunité d'infliger le solde de l'amende, en prenant en considération l'évolution de la situation factuelle. Il a notamment constaté que les requérants ont introduit une nouvelle demande de permis le 3 février 2021 et que ce permis leur a été refusé par la commune le 6 juillet 2021. Il a également constaté que les requérants n'ont toujours pas mis entièrement fin à la situation infractionnelle et a considéré que l'ensemble des travaux prévus par le permis du 16 mars 2017 sont indissociables les uns des autres et qu'ils ne peuvent être qualifiés d'autonomes.

Il ressort également de la motivation de l'acte attaqué que son auteur estime que le solde de l'amende est proportionné eu égard au nombre et à la gravité

des infractions constatées, à la durée de la période infractionnelle et à l'attitude des requérants, qui ne démontre pas, selon lui, de réelle volonté de mettre fin à la situation infractionnelle. À cet égard, l'auteur de l'acte attaqué considère, notamment, que « l'introduction de multiples demandes de permis s'apparente à des techniques dilatoires en vue de maintenir la situation infractionnelle et à percevoir indûment le fruit des infractions ».

Les requérants ne contestent pas qu'ils n'ont pas mis complètement fin à la situation infractionnelle au jour de la décision entreprise, le 23 avril 2024, soit neuf ans après le procès-verbal d'infraction dressé le 16 avril 2015.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de la partie adverse, aucune erreur manifeste d'appréciation n'étant établie en l'espèce.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse des requérants

Les requérants prennent un second moyen « de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe général de proportionnalité et de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Ils relèvent que la partie adverse considère que l'ensemble des infractions sont maintenues, alors qu'ils ont obtenu un permis de régularisation. Ils soutiennent qu'elle fonde sa décision sur les constats du procès-verbal dressé le 16 avril 2015, sans tenir compte de l'évolution de la situation intervenue entretemps ; qu'elle s'appuie sur l'absence de constat de régularisation par les autorités communales pour justifier sa décision, alors qu'elle sait, notamment, qu'il a été mis fin à l'infraction consistant à transformer le rez-de-chaussée initialement affecté au commerce en logement ; qu'elle dispose en effet de constats relevant que le rez-de-chaussée commercial a été transformé en logement et qu'elle a connaissance du permis d'urbanisme délivré le 16 mars 2017 qui régularise, notamment, cet élément et qu'elle ne procède pourtant à aucune révision de l'amende initialement imposée ni ne justifie son maintien, en dépit de la régularisation de plusieurs infractions par le permis d'urbanisme précité.

Ils soutiennent que la partie adverse impose une même amende à une situation différente, sans autre justification, qu'il ne peut dès lors être considéré que l'acte attaqué est légalement motivé et qu'en traitant de manière identique deux situations différentes, la partie adverse viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans leur mémoire ampliatif, ils se réfèrent à leur requête.

Dans leur dernier mémoire, ils font valoir que la partie adverse ne se prononce pas sur les éléments qui lui ont été soumis, relatifs à la péremption du permis d'urbanisme du 16 mars 2017, auquel l'acte attaqué renvoie, selon eux, à tort. Ils soutiennent que la partie adverse considère, de manière erronée, que ce permis constitue un permis de régularisation, non soumis aux règles de péremption et que son non-respect pouvait être sanctionné. Ils affirment que tous les permis de régularisation « fixent le délai endéans lequel les travaux nécessaires à la cessation de l'infraction doivent être entamés ainsi que le délai endéans lequel ces travaux doivent être achevés », conformément à l'article 192, alinéa 4, du CoBAT. À cet égard, ils se réfèrent au site Internet d'Urban. Ils font valoir que « le fait que le fonctionnaire sanctionnateur ait décidé de fixer lui-même un délai de réalisation de ce permis (*sic*) n'en fait pas un permis de régularisation ». Ils en déduisent que le permis du 16 mars 2017 est soumis aux règles de péremption. Ils ajoutent que la commune d'Uccle a confirmé sa péremption et reconnu que le permis du 11 octobre 1912 constitue la situation de droit.

Selon eux, « le non-respect d'un permis périmé ne peut pas mener à une sanction » et « l'acte attaqué qui confirme l'amende ne peut certainement pas imposer d'exécuter un permis d'urbanisme périmé ». Ils concluent que « dès lors que l'acte attaqué impose la mise en conformité avec un permis d'urbanisme périmé, il se justifie d'en prononcer l'annulation ».

V.2. Appréciation

En vertu des règles constitutionnelles consacrant le principe d'égalité et de non-discrimination, l'autorité administrative doit traiter de la même manière, en droit, les catégories de personnes qui sont dans une même situation en fait, et de manière distincte les catégories de personnes qui se trouvent dans une situation différente. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe

d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

À défaut, pour les requérants, de dénoncer et d'établir l'existence d'une différence de traitement entre deux catégories de personnes, le moyen, en ce qu'il dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, n'est pas fondé.

Par la décision du 10 décembre 2015, le fonctionnaire sanctionnateur a infligé l'amende administrative fixée à 13.988 euros, en raison des infractions constatées le 16 avril 2015, tout en accordant un sursis pour la part excédant 2.798,00 euros à condition de respecter les mesures de mise en conformité prescrites, consistant notamment à « introduire [...] un dossier de demande de permis visant à faire cesser la situation illicite en place » et à « se conformer en tous points à la décision [...] qui interviendra à l'issue de l'instruction du dossier de demande de permis », étant entendu qu'« au cas où le permis imposerait des travaux modificatifs et omettrait de préciser les délais de leur exécution, il [reviendrait aux requérants] de les achever dans les 4 mois de la délivrance du permis ».

À défaut d'avoir respecté ces conditions, le fonctionnaire sanctionnateur a annoncé, le 16 février 2016, l'imposition d'une deuxième tranche de l'amende administrative, avant d'accorder un nouveau délai aux requérants, à leur demande, jusqu'au 30 avril 2016. La demande de permis, introduite le 29 avril 2016, et modifiée ensuite sur la base de l'article 191 du CoBAT, a donné lieu au permis du 16 mars 2017. Ce permis, qui vise à faire cesser la situation illicite, échappe à la péremption prévue par l'article 101, § 1^{er}, du CoBAT, en application de l'article 101, § 6, de ce code, tel qu'en vigueur à l'époque. Outre la régularisation de divers travaux réalisés sans autorisation et constatés dans le procès-verbal du 16 avril 2015, il autorise la mise en conformité de trois des quatre logements réalisés sans permis.

La mise en œuvre conforme du permis du 16 mars 2017 n'ayant pas pu être constatée, le fonctionnaire sanctionnateur a décidé, le 26 août 2020, d'infliger une deuxième tranche du montant de l'amende administrative de 2015, tout en accordant un sursis pour le solde de l'amende, à condition que la mise en conformité soit constatée dans un délai de deux mois.

Les requérants ne contestent pas qu'au jour de la décision du fonctionnaire sanctionnateur du 6 décembre 2023 et au jour de l'adoption de l'acte attaqué, ils n'avaient pas fait constater que les lieux étaient conformes au permis du 16 mars 2017. Ils ne contestent pas non plus que le bien litigieux comporte toujours quatre appartements, alors qu'une nouvelle demande de permis introduite le 29 avril 2021, portant sur quatre appartements, a été refusée.

Il en résulte que c'est à juste titre que la partie adverse a constaté que la situation infractionnelle n'avait pas pris fin et que les conditions des sursis accordés le 10 décembre 2015 et le 26 août 2020 n'étaient pas respectées.

Le second moyen n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les requérants supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, et la contribution de 24 euros.

Ainsi prononcé, le 18 septembre 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly