

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.081 du 11 juin 2024

A. 228.879/XV-4193

En cause : 1. **XXXX**,
 2. **XXXX**,
 ayant tous deux élu domicile
 [en Belgique],

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 20 août 2019, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision du 25 juin 2019 [...] du fonctionnaire désigné par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conformément à l'article 313/9 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), en ce qu'elle :

- déclare non-fondé [leur] recours [...] contre la décision du fonctionnaire-sanctionnateur du service Inspection et Sanctions administratives du 31 octobre 2018 ;
- [les] condamne [...] au paiement d'une amende administrative d'un montant fixé à 1.500,00 euros et prévoit une suspension de l'amende sur ce même montant pour autant qu'il soit satisfait aux conditions fixées dans la décision ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, premier auditeur 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 du recours a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 novembre 2023 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. Par un courrier daté du 23 novembre 1996, les requérants écrivent à la ville de Bruxelles ce qui suit :

« Pour diverses raisons exposées ci-dessous, nous voudrions procéder à des travaux d'entretien de la partie de notre propriété - sise à l'adresse ci-dessus- située entre la façade de la maison et le trottoir.

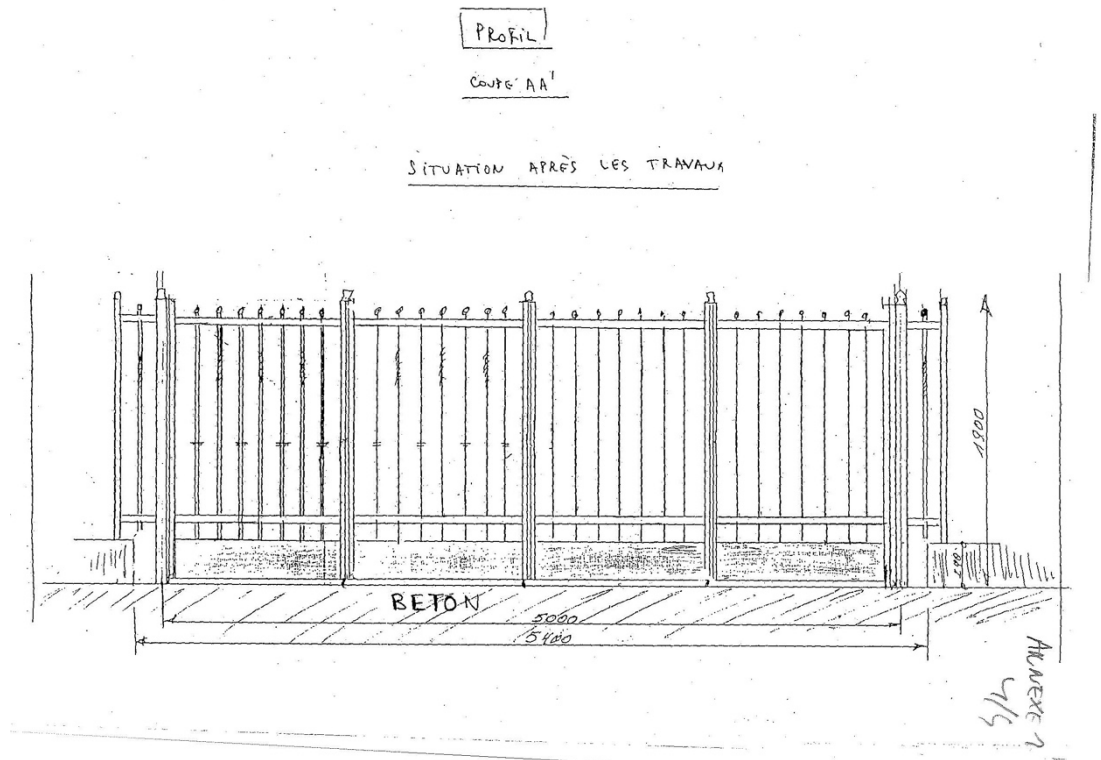
Ces travaux sont rendus nécessaires par la dégradation de la grille bordant le trottoir, grille dont, par ailleurs, l'assise n'est plus suffisamment assurée.

En outre, de légers mouvements du terrain provoquent un descellement des dalles recouvrant les sentiers, un reflux des eaux de pluie vers la maison et constituent une menace pour la citerne à mazout et les canalisations qui y sont enfouies.

Afin de remédier à cette situation et de prévenir tout dommage et préjudice qui pourrait, à la longue, en résulter, il nous paraît nécessaire de faire restaurer la grille dans une ferronnerie, avant de la remettre en place sur une base plus adéquate, et d'enfouir une dalle de béton en vue de contrer l'instabilité du sol et d'en rectifier la déclivité.

Nous veillerons à préserver l'aspect extérieur : les anciennes dalles de sentier qui sont usées seront remplacées par des klinkers 10x10, l'unique arbre existant sera maintenu, une haie et des arbustes seront plantés ».

À ce courrier sont annexés trois plans, dessinés à la main, dont le suivant :



2. Par un courrier daté du 29 novembre 1996, le département de l'Urbanisme de la ville de Bruxelles répond aux requérants ce qui suit :

« En réponse à votre lettre du 23 novembre 1996, relative à l'objet dont question en rubrique, j'ai l'honneur de vous faire connaître que le collègue n'a pas d'objection à formuler pour les travaux décrits et suivant les 3 plans joints à celle-ci. J'attire cependant votre attention sur le fait que la modification éventuelle de la destination de la zone de jardinet nécessite l'introduction d'un dossier complet de demande de permis d'urbanisme conformément à l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

En conséquence, je vous invite à nous faire parvenir une demande de permis d'urbanisme, en quatre exemplaires, à rédiger sur la formule réglementaire ci-jointe. Cette demande doit être préalablement remplie et signée par le propriétaire, le titulaire d'un droit de bâtir ou autre et être accompagnée des documents requis ».

3. Par un courrier daté du 13 avril 2016, le département de l'Urbanisme de la ville de Bruxelles écrit aux requérants ce qui suit :

« Lors d'une inspection sur place effectuée par un contrôleur, il a été constaté qu'à l'adresse reprise sous rubrique la grille fixe à front de rue a été remplacée par une nouvelle grille à battants, sans qu'un permis d'urbanisme ait été délivré à cet effet.

Ce fait constitue une infraction 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.

De plus, ces aménagements ne sont pas conformes à l'article 36 du règlement sur les bâtisses de la ville de Bruxelles qui stipule que les zones de recul doivent être aménagées en jardinets d'agrément et que "Ces zones devront conserver constamment leur destination de jardinets d'agrément à l'exclusion de tout autre usage et notamment des besoins du ménage ou du jardinage", ni à l'article 11, § 1, du Titre I^{er} du Règlement régional d'urbanisme qui stipule que "La zone de recul est aménagée en jardin et plantée en pleine terre. [...] Elle ne peut être transformée en espace de stationnement ni être recouverte de matériaux imperméables sauf en ce qui concerne les accès aux portes d'entrée et de garage [...]".

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.

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€ ».

4. Par un courrier daté du 25 avril 2016, les requérants répondent ce qui suit :

« Suite à votre lettre en référence, nous voudrions vous faire savoir qu'aucun changement à notre grille et à l'aménagement de l'avant de notre maison n'est intervenu depuis vingt ans.

Pour rappel, nous avons été confrontés, dans le milieu des années nonante, à des problèmes d'instabilité du sol de la partie avant de notre propriété.

Ceux-ci avaient provoqué une déstabilisation complète de l'assise de la grille ainsi qu'une sérieuse dégradation de celle-ci.

En concertation avec les services de l'Urbanisme et avec l'accord du collège, nous avons à l'époque entrepris des travaux de stabilisation et de restauration dont un reconditionnement de la grille originelle dans la forme qu'elle a actuellement.

Aucun changement n'a été apporté à l'agencement réalisé à cette époque. Par ailleurs, aucune remarque ne nous a été adressée depuis lors.

Nous espérons que ces précisions répondront à vos préoccupations ».

5. Par un courrier du 5 décembre 2017, à la suite de plusieurs échanges de courriers entre les requérants et la ville de Bruxelles, un procès-verbal est dressé à leur charge pour « une infraction aux dispositions de l'article 98 du Code Bruxellois

de l'Aménagement du Territoire [...] ainsi qu'aux dispositions 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 ». Il repose sur le constat qu'une grille métallique se trouve à front de rue et que le jardinet situé en zone de recul est utilisé pour garer une voiture.

6. Par un courrier du 13 mars 2018, le fonctionnaire sanctionnateur informe les requérants qu'il intente une procédure d'amende administrative et poursuit la mise en conformité des lieux et les invite à présenter leurs moyens de défense.

7. Par un courrier daté du 3 avril 2018, les requérants exposent leurs moyens de défense par écrit et demandent de pouvoir les exposer oralement.

8. L'audition a lieu le 2 mai 2018.

9. Le 10 octobre 2018, le fonctionnaire sanctionnateur estime l'infraction établie car, sur les plans joints au courrier envoyé par les requérants à la ville de Bruxelles en 1996, il n'est indiqué ni que la zone de recul est transformée en zone de stationnement ni qu'est installée une grille à battants pour permettre le passage d'une voiture.

10. Les requérants introduisent un recours à l'encontre de cette décision par un courrier daté du 21 novembre 2018. Ils exposent à nouveau que les aménagements existent depuis 1996, que la mobilité de la grille n'implique nullement la création d'un emplacement de parking, que les textes invoqués sont postérieurs aux travaux et que la procédure enfreint le principe du délai raisonnable ainsi que celui prévu par le CoBAT. Par ailleurs, ils contestent l'impartialité et l'objectivité de la procédure et estiment que la sanction est irrégulière.

11. Le 25 juin 2019, le fonctionnaire désigné pour l'examen des recours estime que le recours est recevable mais qu'il n'est pas fondé pour les motifs suivants :

« Vu le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, en abrégé CoBAT, modifié par l'ordonnance du 3 avril 2014, spécialement par ses articles 10 à 18 ;

Vu les articles 300 à 313/11 du CoBAT relatifs aux infractions et sanctions ;

Vu le dossier administratif et notamment :

- Le procès-verbal dressé le 7 décembre 2017 [...]

Vu le recours introduit par les requérants auprès du fonctionnaire désigné par le Gouvernement le 21 novembre 2018 en vertu de l'article 313/9 du CoBAT ;

Considérant que les requérants n'ont pas demandé à être entendus ;

Considérant que les requérants expliquent que l'état de la grille et des plantations incriminées par le fonctionnaire sanctionnateur en 2018 existent tels quels depuis 1996. Suite à des problèmes d'instabilité du sol de la partie avant de la propriété ayant, notamment, entraîné la dégradation de la grille bordant le trottoir et de son assise, les requérants ont introduit, en 1996, un dossier auprès du collège des bourgmestre et échevins, dont le projet a été autorisé en date du 29 novembre 1996. Selon les requérants, les travaux ont été exécutés en stricte conformité avec l'autorisation reçue et aucune modification n'a été apportée depuis lors,

Qu'il est clairement indiqué sur le dessin déposé lors de la demande de travaux qu'il n'est nullement question de faire reposer la grille, comme auparavant, sur un muret mais que celle-ci comprend quatre éléments et trois points d'ancrage dans le sol, de sorte que la grille était mobile ;

Considérant que les requérants invoquent le principe de non-rétroactivité de la loi en ce que la décision de sanction se réfère à des textes postérieurs au moment de la réalisation des travaux ; que les requérants se réfèrent à un texte publié au début des années 2000 par la secrétaire d'État [F. D.] relatif au stationnement en zone de recul ;

Considérant que les requérants estiment qu'une procédure intentée vingt ans après la réalisation des travaux enfreint le principe du délai raisonnable ;

Que la communication du dossier par la ville de Bruxelles au Procureur du roi est intervenue au-delà du délai de 10 jours à dater du constat de l'infraction tel que prévu à l'article 300/1 du CoBAT ;

Considérant que les requérants estiment que la décision du fonctionnaire sanctionnateur témoigne d'un examen superficiel des moyens de défense et d'un procès d'intention à leur égard ;

Considérant que le recours est recevable *ratione temporis* ;

Considérant que le bien se situe en zone mixte et en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement au Plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 3 mai 2001 ;

Considérant que le bien présente un gabarit de R + 2 + toiture à deux versants, avec zone de recul en façade avant ;

Considérant que, dans le procès-verbal d'infraction du 7 décembre 2017, l'agent de la ville de Bruxelles désigné conformément à l'article 301 du CoBAT a constaté le remplacement de la grille et la modification de la destination du jardinet en zone de recul en emplacement de parking ;

Considérant qu'il convient de préciser que la transmission du procès-verbal constatant une infraction au procureur du Roi dans les dix jours du constat relève du droit pénal et a pour finalité de permettre au procureur du Roi de se positionner sur la poursuite pénale ou non de l'infraction ; que la présente instruction s'inscrit dans le cadre d'une procédure d'amende administrative ;

Considérant qu'une photo de 1987 jointe à la demande de permis d'urbanisme 23P/87 pour l'avenue Prudent Bols, 87, photo reprise au procès-verbal d'infraction, montre la zone de recul du numéro 81 avec une grille fixe et une bordure ;

Considérant qu'en date du 23 novembre 1996, les requérants ont envoyé un courrier au service de l'urbanisme de la ville de Bruxelles informant du fait qu'ils voudraient procéder à des travaux d'entretien de la partie avant de leur propriété, située entre la façade de la maison et le trottoir pour des raisons de dégradation de la grille bordant le trottoir et de légers mouvements du terrain provoquant un descellement des dalles couvrant les sentiers que les requérants proposent dès lors "de restaurer la grille dans une ferronnerie, avant de la remettre en place sur une base plus adéquate, et d'enfouir une dalle de béton en vue de contrer l'instabilité du sol et d'en rectifier la déclivité" ; que les requérants informant en outre qu'ils veilleront à respecter l'aspect extérieur, à savoir le remplacement des dalles de sentiers par des klinkers 10x10, le maintien de l'arbre unique et la plantation d'une haie et d'arbustes ;

Considérant que des plans ont été joints au dit courrier ;

Considérant qu'en date du 29 novembre 1996, le service de l'urbanisme de la ville de Bruxelles informait les requérants que le collège ne formulait pas d'objection quant aux travaux envisagés mais attirait leur attention sur le fait qu'une modification éventuelle de la destination de la zone de jardinet était soumise à permis d'urbanisme ;

Considérant que, dans son courrier du 13 avril 2016, le service de l'urbanisme de la ville de Bruxelles informait les requérants que la grille à front de rue avait été remplacée par une nouvelle grille à battants, sans qu'un permis d'urbanisme n'ait été délivré et que les aménagements n'étaient pas conformes à l'article 36 du règlement général sur les bâtisses de la ville de Bruxelles relatif aux zones de recul ni à l'article 11, § 1^{er}, du Titre I du Règlement régional d'urbanisme ;

Que, dans un courrier du 25 avril 2016, les requérants ont répondu qu'aucun changement à la grille ou à l'aménagement de l'avant de la maison n'était intervenu depuis vingt ans ;

Considérant qu'en réponse au courrier du 15 juillet 2016 du service de l'Urbanisme de la ville de Bruxelles informant que la modification de la grille et la transformation du jardinet en zone de recul pour y aménager un emplacement de parking auraient dû faire l'objet d'un permis d'urbanisme, les requérants ont répondu que l'aménagement de l'avant de la maison ainsi que la restauration de la grille ont fait l'objet d'une autorisation du collège; que les requérants ont réaffirmé leur position dans un courrier du 24 février 2017 adressé à la ville de Bruxelles ;

Considérant que l'article 84 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme du 29 août 1991 précise que :

"§ 1^{er}. Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

[...]

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 ;

[...]

5. modifier l'utilisation ou la destination de tout ou partie d'un bien, même si cette modification ne nécessite pas de travaux ;

on entend par :

- a) 'utilisation', l'utilisation existante de fait d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti ;
- b) 'destination', la destination d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti, indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme, ou à défaut d'un tel permis ou de précision dans le permis, l'affectation indiquée dans les plans et programmes d'action prioritaire visés à l'article 2”;

Considérant que le règlement sur les bâtisses de la ville de Bruxelles précise, en son article 35

“Des zones de recul sont aménagées, dans l'intérêt de la salubrité et de la beauté des voies publiques, dans certaines rues, conformément aux plans généraux d'alignement.

Ces zones de recul sont grevées de la servitude '*non aedificandi*' ” ;

Considérant, dès lors, que la modification de la destination de la zone de recul en emplacement de parking nécessitait la délivrance d'un permis d'urbanisme ;

Considérant que, dans le courrier du 23 novembre 1996, la demande formulée par les requérants visait des travaux d'entretien et non une demande de permis d'urbanisme pour le changement de destination du jardinet en zone de recul en emplacement de parking ;

Qu'il ne ressort pas de manière claire des plans déposés que la grille proposée serait mobile et que le jardinet serait utilisé comme emplacement de parking ;

Considérant, qu'en outre, le service de l'urbanisme de la ville de Bruxelles a, dans son courrier du 29 novembre 1996, explicitement informé les requérants de la procédure à suivre en cas de modification éventuelle de la destination de la zone de recul ;

Que, dès lors, les requérants ne pouvaient pas ignorer le fait que l'autorisation délivrée ne visait que les travaux d'entretien tels que décrits dans leur demande et non un éventuel changement de destination de la zone de recul ;

Que l'ancienneté d'une situation infractionnelle n'empêche pas l'autorité compétente de dresser un procès-verbal et de prendre les mesures adéquates pour qu'il y soit mis fin ;

Considérant que la modification de la destination de la zone de recul constitue une infraction au sens de l'article 300, 1° et 2° du CoBAT ;

Considérant que le fonctionnaire sanctionnateur a fixé le montant de l'amende administrative relative à la transformation de la zone de recul en zone de stationnement, selon sa jurisprudence administrative, en tenant compte de la nature de l'infraction et de la superficie concernée, à la somme de 1.500,00 euros ;

Que ce montant est proportionné à l'infraction commise dans la mesure où les requérants sont les auteurs de ce changement de destination et de son maintien ;

Considérant que le fonctionnaire désigné rejoint, la décision du fonctionnaire sanctionnateur de surseoir à sa décision sur la totalité du montant ;

Que les requérants savent, depuis le 13 avril 2016, qu'un tel maintien est illicite et qu'ils n'ont pas introduit de demande de permis d'urbanisme ;

Que, cependant, ceux-ci pensaient avoir obtenu une autorisation de la part de la ville de Bruxelles ;

Qu'il convient dès lors, de leur laisser, une dernière fois, l'opportunité de démontrer leur bonne foi et d'introduire un permis d'urbanisme sur base des explications fournies dans la présente décision ;

Le fonctionnaire désigné décide :

Article 1 : Le recours est recevable.

Article 2 : Le recours n'est pas fondé.

Article 3 : Le montant de l'amende administrative est fixé à 1.500,00 euros. L'amende est suspendue sur ce même montant, pour autant qu'il soit satisfait aux conditions fixées ci-après.

Il doit être mis fin à l'infraction de la manière suivante :

- Dans les 3 mois de la notification de la présente décision au plus tard : introduire une demande de permis d'urbanisme auprès de la ville de Bruxelles visant la mise en conformité de la situation existante.
- En cas de demande d'éléments complémentaires en cours de procédure d'instruction, il conviendra d'y répondre dans les 30 jours.
- 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 éventuelles prescrites dans les 6 mois de la décision du collège des bourgmestre et échevins ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris de la violation des articles 98, 300 à 313/11 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), de l'article 84 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, de l'article 35 du règlement sur les bâtisses de la ville de Bruxelles de 1935, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motivation adéquate et pertinente, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, les requérants contestent la conclusion de l'acte attaqué selon laquelle la transformation de la zone de recul en parking nécessitait un permis d'urbanisme, arguant que les travaux entrepris en 1996 étaient destinés à l'entretien et non à un changement de destination du jardinet. Ils soulignent que la grille installée, présentée comme mobile, ne visait pas à créer un emplacement de stationnement et que, par conséquent, l'acte attaqué fait un lien erroné entre l'installation de cette grille et la transformation de la zone.

Selon eux, l'acte attaqué interprète de manière erronée les faits relatifs à l'installation de la grille et à l'utilisation de la zone de recul. Ils soutiennent que les travaux réalisés avaient pour unique but de répondre à des problèmes d'instabilité du sol nécessitant la restauration de la grille, sans intention de transformer la zone en parking. Ils estiment que l'acte attaqué ne remplit pas les exigences de matérialité des faits et de motivation formelle, requises par la loi du 29 juillet 1991, précitée.

Ils concluent que l'utilisation d'une grille à battants est une mesure pratique pour faciliter l'entretien et le transport de mobilier, sans intention de changer la destination de la zone de recul. Ils contestent l'utilisation d'un constat de la présence d'un véhicule dans la zone en 2017 comme preuve d'un changement de destination datant de 1996, qualifiant cette interprétation d'extrapolation non fondée.

Dans la deuxième branche, ils contestent l'interprétation et l'application de l'article 84, § 1^{er}, 2^o, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme par l'acte attaqué. Ils soutiennent que les modifications apportées à leur propriété, notamment la transformation de la grille fixe en grille mobile, étaient autorisées par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles le 29 novembre 1996. Selon eux, cette autorisation leur permettait de réaliser les travaux de stabilisation du sol et de restauration de la grille, en respectant les exigences légales et réglementaires en vigueur à l'époque.

Ils mettent en exergue le fait que leur comportement ne constituait pas une infraction aux dispositions légales citées par le fonctionnaire sanctionnateur et reprises dans l'acte attaqué. Ils argumentent que l'installation de la grille mobile était nécessaire pour l'accès à la propriété et ne visait pas à transformer la zone de recul en emplacement de stationnement, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué.

Ils critiquent également l'affirmation selon laquelle les plans soumis n'indiquaient pas clairement que la grille serait mobile et que le jardinet serait utilisé

comme emplacement de parking, la qualifiant d'interprétation personnelle et incorrecte de la part de l'auteur de la décision attaquée. Ils soulignent qu'ils ont fourni de nombreux éléments contredisant cette interprétation et que ces éléments n'ont pas été pris en compte dans la décision.

Ils insistent sur le fait que le bon sens et les discussions préalables avec les services de l'urbanisme ainsi que les documents annexés à leur demande de permis démontraient clairement l'intention de restaurer la grille de manière à ce qu'elle soit mobile et articulée, sans pour autant modifier la destination de la zone de recul.

Ils contestent la matérialité de l'infraction qui leur est imputée, affirmant que l'acte attaqué repose sur une interprétation erronée des faits et une mauvaise application des dispositions légales pertinentes. Ils concluent que le collège des bourgmestre et échevins était pleinement informé et avait accordé le permis en connaissance de cause, incluant la mobilité de la grille, ce qui invalide les motifs invoqués dans l'acte attaqué pour justifier l'infraction.

Dans la troisième branche, ils critiquent l'appréciation de l'acte attaqué selon laquelle la modification de la destination de la zone de recul constitue une infraction au regard de l'article 300, 1° et 2° du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) et de l'article 35 du règlement sur les bâtisses de la ville de Bruxelles. Ils rappellent que cette dernière disposition établit que les zones de recul, créées pour des raisons de salubrité et d'esthétique, sont soumises à une servitude « *non aedificandi* », impliquant qu'aucune construction ne peut y être érigée.

Ils relèvent que l'acte attaqué ne prouve pas en quoi ils auraient violé ces dispositions. Ils soulignent que l'état de la zone de recul n'a pas changé, maintenant son caractère de jardinier avec plantations, comme l'attestent des photos récentes. Ils allèguent que la décision ne démontre pas comment la destination de la zone de recul a été modifiée en contravention avec l'article 35 du règlement précité.

Selon eux, le motif déterminant de l'acte attaqué se fonde sur la présence occasionnelle d'un véhicule dans cette zone, relevée dans un procès-verbal du 5 décembre 2017, comme preuve d'un changement de destination de la zone de recul en emplacement de stationnement. Ils réfutent cette interprétation, soulignant que de telles utilisations ponctuelles ne suffisent pas à constituer un changement de destination au sens de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée ni selon les critères du CoBAT.

Ils arguent également que l'acte attaqué commet une erreur de droit en appliquant incorrectement les dispositions légales, ne tenant pas compte de la distinction entre l'utilisation et la destination d'une zone, telle que définie dans les dispositions légales et réglementaires. Selon eux, la simple présence d'un véhicule, de manière occasionnelle, ne transforme pas une zone de recul en parking de façon permanente ou officielle.

Ils concluent que, faute de preuve d'une transformation effective de la zone de recul en parking, la prévention de changement de destination n'est pas établie. Ils maintiennent que la zone de recul, conforme aux plans de 1996, a conservé sa fonction initiale et respecte donc les dispositions légales en vigueur.

Dans leur mémoire en réplique, au sujet de la première branche, ils maintiennent que l'infraction reprochée est erronément fondée sur l'idée que les travaux de 1996 et l'utilisation occasionnelle du jardinet comme parking constituent un changement de destination de la zone de recul. Ils allèguent que l'usage temporaire de cette zone pour le stationnement d'un véhicule n'équivaut pas à un changement de destination permanent et officiel, conformément à la définition légale de l'utilisation et de la destination d'un bien dans le CoBAT. Ils réfutent les critiques liées à l'absence de déclaration de l'usage futur du jardinet lors de la demande d'autorisation des travaux en 1996, affirmant que cela n'établit pas un lien direct entre les travaux réalisés et un changement de destination. Ils contestent l'utilisation par la partie adverse de preuves telles que des images de BRUGIS ou *Google Streetview*, qu'ils considèrent comme non pertinentes et illégales, car ces éléments n'ont jamais été officiellement communiqués ni inclus dans le dossier administratif. Ils critiquent la procédure administrative pour son manque de rigueur et d'impartialité, notamment l'ajout non justifié de preuves et l'absence de considération des éléments de défense qu'ils ont présentés. Ils mettent en avant l'application automatique et inappropriée de politiques urbaines sans tenir compte des spécificités de leur cas. Ils soulèvent également des préoccupations concernant la violation de leurs droits à la défense et à la protection des données personnelles, notamment par l'utilisation de méthodes de collecte de preuves contestables qui remontent dans le temps bien avant le début de la procédure administrative contre eux.

En ce qui concerne la deuxième branche, ils précisent qu'ils n'ont jamais prétendu avoir obtenu un permis d'urbanisme au sens strict mais bien qu'ils ont reçu une autorisation de la ville de Bruxelles pour des travaux de conservation et d'entretien ne nécessitant pas un tel permis. Ils contestent l'affirmation selon laquelle ils se seraient engagés à restaurer la grille à l'identique, argumentant que ni

leur demande ni l'autorisation reçue ne stipulent une telle condition. Ils mettent en évidence les caractéristiques de la grille décrites dans les croquis annexés à leur demande, qui prouvent le caractère mobile de la grille et l'absence d'engagement à une restauration à l'identique. Ils indiquent qu'à la suite de l'intervention des services de police le 21 novembre 1996, ils ont immédiatement pris contact avec les services de l'urbanisme, conformément aux instructions reçues, ce qui corrobore leur version des faits et contredit celle de la partie adverse. Ils affirment que l'appréciation de la ville de Bruxelles ne reposait pas uniquement sur leur courrier mais également sur les croquis fournis, qui démontrent clairement l'intention d'installer une grille mobile. Ils soulignent que si des informations complémentaires avaient été nécessaires, l'administration communale aurait pu et aurait dû les demander. Ils insistent sur le fait que, face à un éventuel doute concernant l'interprétation de l'autorisation ou les caractéristiques de la grille, ce doute devrait leur être favorable. Ils rappellent que la charge de la preuve des faits justifiant une amende administrative incombe à l'autorité, qui avait également la possibilité de surveiller l'exécution des travaux et de conditionner explicitement son autorisation à des critères spécifiques, ce qu'elle n'a pas fait.

S'agissant de la troisième branche, ils contestent l'association faite entre les travaux effectués en 1996, incluant l'installation d'une grille mobile, et l'allégation d'une transformation du jardinet en zone de parking en 2017. Ils soulignent que l'existence d'une grille mobile ne constitue pas en soi une preuve de changement de destination de la zone de recul et remettent en question la pertinence de se référer à l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme pour établir une telle infraction. Ils relèvent qu'aucun reproche concernant les plantations n'a été formulé au cours de la procédure administrative. De plus, ils expliquent que l'arbre apparaissant sur une photo de 1987 se trouvait sur le trottoir, donc dans l'espace public et non sur leur propriété, et qu'il a été abattu par les services publics pour des raisons de sécurité. Ils insistent sur le fait que les plantations prévues en bordure du jardinet conformément au croquis de 1996, ont été maintenues, ce qui est démontré par les photos qu'ils ont fournies. Ils réitèrent leur position selon laquelle les vues BRUGIS et *Google Streetview* doivent être écartées des débats, arguant que ces éléments ont été introduits de manière inappropriée dans la procédure et ne sauraient servir à prouver un changement de destination. Ils soulignent que ces images, au mieux, ne peuvent que confirmer l'utilisation occasionnelle du jardinet comme emplacement de stationnement, ce qu'ils n'ont jamais contesté.

Dans leur dernier mémoire, ils réfutent l'idée que la simple possibilité de stationner dans la zone de recul due aux aménagements et plantations constitue un

changement de destination. Ils soulignent que, si cela était le cas, l'autorisation accordée par la ville de Bruxelles en 1996 aurait dû être considérée comme un permis de changement de destination, ce qui n'était clairement pas l'intention du collège des bourgmestre et échevins. Ils considèrent que les travaux réalisés sont conformes aux plans approuvés. Selon eux, considérer que ces aménagements peuvent constituer une infraction revient à nier l'autorisation initialement donnée, ce qui équivaut à un retrait illégal d'acte administratif créateur de droits. Ils estiment que leur utilisation occasionnelle du jardinet pour le stationnement, reconnue lors d'une audition, ne confirme pas l'objectif de transformer la zone en parking. Ils font valoir que cette utilisation ponctuelle, influencée par un document de l'époque, ne constitue pas un changement de destination. Ils contestent également la validité et l'usage des photographies apportées par la partie adverse pour prouver l'infraction, soulignant que ces éléments n'ont pas été correctement communiqués ni intégrés dans le dossier. Ils maintiennent que les modifications apportées à la grille étaient pleinement conformes à l'autorisation reçue de la ville de Bruxelles. Ils déplorent l'absence d'une analyse approfondie de leurs arguments détaillant la conformité des travaux avec les plans soumis en 1996, qui démontrent la mobilité de la grille. Ils considèrent que l'administration donne une nouvelle interprétation de cette autorisation qui est incorrecte et aboutit à un retrait déguisé de leurs droits. Ils déposent des documents supplémentaires afin de démontrer que la zone conserve diverses plantations et un espace engazonné, conforme à l'esprit de l'autorisation de 1996. Ils soulignent l'injustice de leur situation, exacerbée par l'utilisation de photographies historiques pour soutenir une infraction qu'ils considèrent comme non fondée. Ils mettent en avant le principe selon lequel un jardin évolue naturellement avec le temps et ajoutent que les modifications apportées ne devraient pas être interprétées comme une violation de l'autorisation accordée.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Première branche

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, 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. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

En l'espèce, l'infraction retenue est la modification de la destination de la zone de recul à la suite de la transformation du jardinet en un emplacement de stationnement. Les parties requérantes ne soutiennent pas qu'un permis d'urbanisme ou un plan particulier d'affectation du sol autoriserait l'utilisation de ce jardinet situé dans la zone de recul pour le stationnement d'un véhicule. Dans la lettre du département de l'Urbanisme de la ville de Bruxelles du 29 novembre 1996 au sujet de la restauration de la grille entourant ce jardinet, il est uniquement indiqué que le collège des bourgmestre et échevins « n'a pas d'objection à formuler pour les travaux décrits et suivant les trois plans joints à celle-ci », ce qui ne constitue pas une quelconque autorisation, d'autant que ce courrier rappelle expressément que « la modification éventuelle de la destination de la zone de jardinet nécessite l'introduction d'un dossier complet de demande de permis d'urbanisme ».

Dans la décision prise en première instance, le fonctionnaire sanctionnateur a relevé que, dans leurs moyens de défense, les requérants reconnaissent que « Pour l'instant c'est utilisé en parking ». Le procès-verbal d'audition signés par les requérants mentionne qu'ils ont déclaré : « on a profité d'une latitude de la loi, si cela avait été fait avant 2000, c'est autorisé selon nous. Pour l'instant c'est utilisé en parking ». À l'appui de leur recours introduit devant le fonctionnaire désigné pour en connaître, les requérants se sont essentiellement fondés, pour contester l'existence d'une infraction, sur la circonstance que les travaux relatifs à la grille ont été exécutés avec l'accord du collège des bourgmestre et échevins mentionné dans le courrier précité et que la modification de la grille n'implique pas nécessairement la création d'un emplacement de parking.

Les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas établis uniquement au regard des photographies aériennes critiquées par les requérants mais également par la constatation de la présence d'un véhicule par l'agent qui a dressé le procès-verbal le 7 décembre 2007 et par les déclarations des requérants eux-mêmes.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

IV.2.2. Deuxième branche

Le fonctionnaire désigné relève qu'il a été constaté, dans le procès-verbal précité, le remplacement de la grille et la modification de la destination du jardinet en zone de recul en emplacement de parking. Au vu des différentes photographies jointes au dossier administratif et des déclarations des requérants eux-mêmes lors de leur audition, la modification de la destination est établie. Il ressort de

celles-ci que les aménagements et les plantations permettent l'usage du jardinet comme emplacement de stationnement sans qu'un permis ne l'ait autorisé.

En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle les travaux et l'usage sont conformes à une autorisation accordée par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles en 1996, la motivation formelle de l'acte attaqué relève à juste titre que cela ne peut être le cas compte tenu de la précision, apportée par le courrier auquel les requérants font référence, au sujet de la nécessité d'un permis d'urbanisme pour changer la destination de ce jardinet. Cette motivation relève également qu'il ne ressort pas des plans joints que la grille serait mobile en vue de permettre le passage d'un véhicule et que les requérants ne pouvaient pas ainsi ignorer que ce courrier n'autorisait pas un changement de destination de la zone de recul.

La deuxième branche du moyen n'est pas fondée.

IV.2.3. Troisième branche

L'acte attaqué ne se fonde pas sur la méconnaissance d'un permis qui aurait été délivré aux requérants par le collège des bourgmestre et échevins mais bien sur la création d'un emplacement de parking en l'absence d'un tel permis.

Si l'acte attaqué cite l'article 35 du règlement sur les bâtisses de la ville de Bruxelles qui prévoit que les zones de recul sont grevées d'une servitude *non aedificandi* mais aussi qu'elles sont aménagées dans l'intérêt de la salubrité et de la beauté des voies, il n'expose pas que cette servitude serait méconnue par les aménagements des requérants.

La troisième branche et, partant, le premier moyen ne sont pas fondés

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Le deuxième moyen est pris de la violation du principe général relatif à la théorie du retrait des actes administratifs, de la violation des principes de bonne administration, d'administration raisonnable et d'équitable procédure, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de sécurité juridique et du principe de légitime confiance.

Les requérants soutiennent que l'acte attaqué procède au retrait d'un acte administratif créateur de droits, en l'occurrence le permis accordé en 1996 pour l'installation d'une grille mobile à l'avant de leur propriété. Ils font valoir qu'en remettant en cause cette autorisation, l'acte attaqué viole les principes généraux du droit administratif, notamment en ce qui concerne la sécurité juridique et la légitime confiance.

Ils mettent en avant que l'acte attaqué se fonde sur le postulat que les plans déposés en 1996 ne montraient pas clairement que la grille serait mobile, ce qui contredit la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins. Cette contestation de l'autorisation initiale aboutit, selon eux, à un retrait *de facto* d'un acte administratif créateur de droit sans qu'aucune des conditions permettant un tel retrait (illégalité, inexistence ou fraude) ne soit rencontrée.

Ils allèguent que si l'administration considère que les documents sont insuffisamment explicites ou erronés, la responsabilité de cette situation ne leur est pas imputable. Ils estiment avoir agi en toute confiance, sur la base de l'autorisation reçue, et qu'aucun élément du dossier ne justifie une remise en question de cette autorisation avec un effet rétroactif, violant ainsi les principes de sécurité juridique et de légitime confiance.

Ils rappellent que les travaux réalisés sont visibles de tous et n'ont pas été contestés pendant près de vingt ans, ce qui a pu conforter leur confiance dans la légitimité de leur situation. Il estiment que l'acte attaqué, en remettant en cause cette autorisation après une telle période, constitue un revirement d'attitude de l'administration non justifié et en contradiction avec leurs attentes légitimes.

Dans leur mémoire en réplique, ils soulignent que la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 29 novembre 1996, qui leur a accordé une autorisation pour les travaux sur la grille et le réaménagement de la partie avant de leur maison, constitue un acte administratif unilatéral créateur de droits. Ils affirment que cet acte ne pouvait être retiré, car il représente une autorisation explicite dont ils ont bénéficié. Ils indiquent que les plans soumis avec leur demande d'autorisation et les photos de la grille réalisée, fournies comme preuve, démontrent clairement cette conformité. Selon eux, l'exigence de l'obtention d'un permis de régularisation équivaut *de facto* à un retrait non justifié de leur autorisation initiale. Ils estiment que l'obligation qui leur est imposée de déposer une nouvelle demande de permis d'urbanisme pour des aménagements déjà autorisés et réalisés vingt ans auparavant ne fait qu'accentuer l'insécurité juridique à laquelle ils sont confrontés. Ils considèrent que revenir sur une autorisation accordée deux

décennies plus tôt, sans motifs légitimes, constitue une violation manifeste de la confiance légitime qu'ils avaient placée dans l'administration.

Dans leur dernier mémoire, ils rappellent qu'ils n'ont jamais prétendu avoir obtenu un permis d'urbanisme au sens strict, mais qu'ils ont bien reçu une autorisation du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles pour la restauration de la grille et les réaménagements, conformément aux plans soumis. Selon eux, cette précision est cruciale pour comprendre la base légale sur laquelle ils se fondent pour contester l'acte attaqué. Ils interprètent l'exigence formulée dans l'acte attaqué de se conformer à la future décision relative à la demande de permis d'urbanisme comme une injonction leur interdisant se prévaloir de l'autorisation préalablement accordée. Ils en déduisent que l'acte attaqué constitue *de facto* un retrait d'une autorisation octroyée il y a plusieurs années, sur laquelle ils ont fondé leurs actions et investissements.

V.2. *Appréciation*

Le moyen repose sur une lecture erronée de l'acte attaqué. L'infraction retenue consiste en la modification de la destination de la zone de recul et le courrier de la ville de Bruxelles du 29 novembre 1996 ne peut avoir pour objet d'autoriser un changement de destination. En effet, il précise « J'attire cependant votre attention sur le fait que la modification éventuelle de la destination de la zone de jardinnet nécessite l'introduction d'un dossier complet de demande de permis d'urbanisme conformément à l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme ».

En indiquant qu'il n'avait « pas d'objections » au sujet des travaux de restauration de la grille, le collège des bourgmestre et échevins n'a délivré aucune autorisation qui serait soumise au principe du retrait des actes administratifs.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. *Troisième moyen*

VI.1. *Thèse des parties requérantes*

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 300/1 du CoBAT.

Les requérants rappellent que, selon la disposition précitée, tout procès-verbal constatant une infraction doit être transmis par recommandé dans les dix jours

du constat de l'infraction au procureur du Roi et au fonctionnaire sanctionnateur. Ils relèvent qu'en l'espèce, le procès-verbal daté du 5 décembre 2017 – et non du 7 décembre 2017 comme mentionné dans l'acte attaqué – n'ayant été communiqué au procureur du Roi que le 22 décembre 2017, la procédure qui a abouti à l'adoption de l'acte attaqué s'est déroulée sans que le délai prescrit ne soit respecté.

Dans leur mémoire en réplique, ils remettent en question l'affirmation de la partie adverse selon laquelle il résulte des travaux parlementaires que le délai mentionné doit être considéré comme un délai d'ordre plutôt que de rigueur. Ils estiment qu'à défaut de texte clair, l'interprétation devrait pencher en faveur d'un délai de rigueur. Ils considèrent que le non-respect d'un délai de rigueur devrait automatiquement entraîner la reconnaissance d'une irrégularité dans la procédure, indépendamment de la nécessité de prouver un préjudice.

Dans leur dernier mémoire, ils renvoient aux arguments développés dans leur requête en annulation et dans leur mémoire en réplique.

VI.2. Appréciation

L'article 300/1 du CoBAT est libellé comme suit :

« Sans préjudice de l'action visée à l'article 310, les infractions énumérées à l'article 300 font l'objet soit de poursuites pénales conformément au chapitre II, soit d'une amende administrative conformément au chapitre V de ce titre.

Tout procès-verbal constatant une infraction visée à l'article 300 est transmis par recommandé dans les dix jours du constat de l'infraction au procureur du Roi ainsi qu'au fonctionnaire sanctionnateur visé à l'article 313/3.

Le procureur du Roi notifie au fonctionnaire sanctionnateur, dans les quarante-cinq jours de la date d'envoi du procès-verbal, sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre l'auteur présumé de l'infraction.

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 ou l'absence de décision dans le délai imparti en vertu de l'alinéa 3 permet l'application d'une amende administrative.

Le délai visé à l'alinéa 3 est suspendu si le procureur du Roi notifie dans ce délai au fonctionnaire sanctionnateur sa décision d'ordonner un complément d'enquête pour lui permettre d'apprécier en toute connaissance de cause s'il y a lieu de poursuivre le contrevenant ou de lui proposer de mettre fin à l'action publique en application des articles 216bis et 216ter du Code d'instruction criminelle. »

À défaut de sanction attachée au dépassement du délai de dix jours prévu par l'alinéa 2 de cette disposition, ce dernier doit être considéré comme un délai d'ordre et non comme un délai de rigueur.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 98 et 313/2, 313/5 et 313/9 du CoBAT, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de proportionnalité et de l'excès de pouvoir.

Les requérants contestent le bien-fondé de l'amende de 1.500 euros qui leur est infligée par l'acte attaqué, arguant que l'infraction aux dispositions du CoBAT n'est pas établie puisque l'aménagement réalisé à l'avant de leur maison était conforme à l'autorisation obtenue en 1996 et que la destination de la zone n'a pas été modifiée. Ils soutiennent que, par conséquent, l'imposition d'une amende est illégale.

De plus, ils affirment que l'auteur de l'acte attaqué outre passe son pouvoir en imposant de manière stricte l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme pour régulariser la situation existante, sans offrir l'alternative de revenir à l'état antérieur, ce qui constitue, selon eux, un excès de pouvoir.

Ils critiquent le montant de l'amende, le jugeant disproportionné et ne tenant pas compte des circonstances atténuantes qui, selon eux, auraient dû être considérées pour réduire le montant de l'amende administrative, conformément à l'article 313/5 du CoBAT. Ils soulignent que la décision ne répond pas à leurs arguments invoquant l'autorisation de 1996 et l'ancienneté des travaux ni ne prend en compte la nature particulière de l'infraction et les circonstances spécifiques de leur cas.

Ils estiment que la motivation formelle ne tient pas compte des circonstances particulières de leur dossier qui aurait justifié une amende moins élevée. Selon eux, le montant de l'amende se fonde sur des critères internes non exposés, rendant impossible un contrôle de proportionnalité adéquat et violant ainsi le principe d'égalité de traitement.

Enfin, ils contestent le reproche qui leur est fait dans l'acte attaqué de ne pas avoir introduit de demande de permis d'urbanisme, arguant qu'il est déraisonnable d'exiger des administrés de se conformer à des décisions qu'ils estiment arbitraires avant l'achèvement des procédures de recours internes. Ils mettent en exergue des incohérences et des changements d'attitude dans les constats, les dispositions invoquées, les infractions et les sanctions proposées au cours de la procédure administrative, soulignant l'impossibilité de se conformer à une décision mouvante.

Dans leur mémoire en réplique, ils réfutent l'idée que les travaux réalisés en 1996, sous le couvert d'une autorisation qui comprenait la suppression du muret et l'installation d'une grille mobile, pourraient être directement liés à l'allégation d'une infraction, observée en 2017, concernant la transformation du jardinet en zone de parking. Ils insistent sur le fait que l'utilisation ponctuelle de la zone de recul ne constitue pas une preuve suffisante d'un changement de destination. Ils maintiennent qu'ils ont obtenu une autorisation appropriée pour les travaux de 1996, qui ne constitue pas un permis d'urbanisme au sens strict. Ils soulignent que la zone de recul n'a pas été transformée en un parking permanent, mais qu'elle a été utilisée occasionnellement pour le stationnement, sans aucun aménagement spécifique autre que ceux autorisés en 1996.

Dans leur dernier mémoire, ils rappellent la nature et la portée des aménagements réalisés dans la zone de recul, qui sont, selon eux, conformes à l'autorisation délivrée par la ville de Bruxelles en 1996. Ils soulignent que ces aménagements, en eux-mêmes, ne devraient pas être considérés comme constitutifs d'une infraction puisqu'ils étaient déjà approuvés et ne représentent pas un changement de destination de la zone. Ils contestent l'affirmation selon laquelle le simple fait que les aménagements permettent le stationnement suffit à établir une infraction de changement de destination. Ils maintiennent que leur usage occasionnel de la zone pour le stationnement ne constitue pas en soi un changement de destination. Ils critiquent l'exigence, mentionnée dans l'acte attaqué, d'obtenir un permis d'urbanisme pour la remise en *pristin* état de la zone de recul. Ils considèrent cette exigence comme une contrainte injuste qui leur fait renoncer implicitement à l'autorisation reçue en 1996 pour les aménagements apportés à leur grille. Ils soulignent que la décision attaquée ne leur offre pas la possibilité de remettre les lieux en *pristin* état sans obtenir un permis d'urbanisme, ce qui constitue une violation de l'article 313/5, § 1^{er}, 2^o du CoBAT. Ils estiment que cette disposition leur aurait permis de mettre fin à l'infraction présumée simplement en cessant

d'utiliser la zone pour le stationnement, sans nécessiter de modifications substantielles à la grille ou à d'autres aménagements.

VII.2. Appréciation

L'acte attaqué démontre à suffisance que l'infraction consistant à utiliser habituellement le jardinnet comme emplacement de stationnement sans qu'un permis d'urbanisme ne l'autorise est établie et que le courrier auquel les requérants font référence ne constitue pas une autorisation pour un tel usage.

L'article 313/5, § 1^{er}, 2°, du CoBAT est rédigé comme suit :

« Le fonctionnaire sanctionnateur peut, selon les circonstances :

[...]

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

Le commentaire des articles expose le but de cet article comme suit :

« Afin d'inciter le contrevenant à mettre au plus vite un terme à la situation infractionnelle, l'article 313/5 en projet permet au fonctionnaire sanctionnateur de moduler son intervention au vu des circonstances : ainsi peut-il décider de suspendre la procédure durant le délai qu'il fixe afin de permettre au contrevenant, durant ce délai, de mettre fin à l'infraction. Ainsi, par exemple, pourra-t-il accorder un délai à un contrevenant pour introduire une demande de permis si la situation l'exige ou encore pour réaliser des travaux qui auraient été autorisés par le permis d'urbanisme délivré par l'autorité compétente. Pour répondre à une observation formulée par le Conseil d'État en son avis, il est expressément précisé que le fonctionnaire sanctionnateur a la possibilité de suspendre la procédure dans tous les cas d'infraction au CoBAT dont il est saisi». (Projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire, commentaire des articles, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, A-481/1, p. 14)

L'article 3 du dispositif de l'acte attaqué est rédigé comme suit :

« Le montant de l'amende administrative est fixée à 1.500,00 euros. L'amende est suspendue sur ce même montant, pour autant qu'il soit satisfait aux conditions fixes ci-après.

Il doit être mis fin à l'infraction de la manière suivante :

- Dans les 3 mois de la notification de la présente décision au plus tard : introduire une demande de permis d'urbanisme auprès de la Ville de Bruxelles visant la mise en conformité de la situation existante.

- En cas de demande d'éléments complémentaires en cours de procédure d'instruction, il conviendra d'y répondre dans les 30 jours.
- 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 6 mois de la décision du Collège des Bourgmestre et Échevins. »

L'argumentation des requérants repose sur l'affirmation que le simple fait de ne plus utiliser même occasionnellement la zone de recul pour stationner leur véhicule suffirait à mettre fin à l'infraction. Or, celle-ci résulte du réaménagement de la zone de recul notamment par la transformation de la grille permettant le passage de véhicules automobiles. Les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme aux clôtures, dans une zone de recul, ne concernent que celles dont la hauteur totale ne dépasse pas 1,00 mètre et celle des requérants est de 1,90 mètres. Il s'ensuit que la partie adverse a pu considérer qu'en l'espèce la mise en conformité de la situation existante nécessite un permis d'urbanisme.

L'article 313/2 du CoBAT prévoit « une amende administrative de 250 à 100.000 euros en fonction du nombre et de la gravité des infractions constatées ».

La partie adverse motive le montant de l'amende en faisant référence au montant fixé par le fonctionnaire sanctionnateur conformément à sa jurisprudence en tenant compte de la nature de l'infraction et de la superficie concernée. Comme l'a relevé l'arrêt n° 245.997 du 6 novembre 2019, la motivation de l'acte attaqué indique ainsi que l'autorité a fondé son appréciation du montant de l'amende sur des éléments objectifs comme la superficie des travaux et la nature des actes incriminés et, dans ces conditions, la sanction infligée par l'acte attaqué ne peut être considérée comme manifestement disproportionnée. Le fait qu'elle soit fixée au montant maximum de l'évaluation de celle-ci ne la rend pas pour autant disproportionnée d'autant qu'une suspension totale de celle-ci est prévue à la seule condition que les requérants introduisent une demande de permis d'urbanisme. Quant à l'ancienneté des faits, l'acte attaqué relève qu'elle « n'empêche pas l'autorité compétente de dresser un procès-verbal et de prendre les mesures adéquates pour qu'il y soit mis fin ». L'article 300 du CoBAT prévoit expressément que constitue une infraction, dans le chef de l'auteur de l'infraction, le fait de maintenir des travaux exécutés sans permis.

Par conséquent, le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

Le cinquième moyen est pris de la violation de l'article 33 de la Constitution, des principes de motivation formelle, du pouvoir d'appréciation, du devoir de minutie et de soin et du principe d'impartialité.

Les requérants allèguent l'existence de plusieurs manquements de l'administration dans la gestion de leur dossier. Ils critiquent l'approche globale adoptée par l'administration concernant les zones de recul, arguant que cela a conduit à une application uniforme d'une politique sans tenir compte des spécificités de chaque cas. Ils mettent en avant l'erreur initiale de l'administration concernant l'installation d'une nouvelle grille, qui a pris du temps à être reconnue et corrigée, et les changements dans l'interprétation des conditions de l'autorisation de 1996.

De plus, ils contestent l'objectivité de l'administration, en particulier à travers la modification d'une pièce du dossier (une photo ajoutée à leur demande d'autorisation de 1996), ce qui, selon eux, montre une tentative de manipuler les faits pour soutenir la politique de l'administration. Selon eux, cette manipulation aurait influencé de manière inappropriée la procédure et la décision finale, notamment en suggérant incorrectement qu'ils s'étaient engagés à maintenir un muret, en contradiction avec l'autorisation accordée.

Ils affirment que ces manquements ont entraîné une violation des principes de sécurité juridique, de légitime confiance, d'impartialité et de proportionnalité, rendant la procédure et la décision attaquée illégales. Ils soutiennent que l'administration n'a pas fourni de réponses aux critiques soulevées, ni dans la décision du fonctionnaire sanctionnateur, ni dans l'acte attaqué, ce qui démontre un défaut d'examen complet et impartial des circonstances de l'affaire.

Dans leur mémoire en réplique, ils insistent sur le fait que les erreurs et le manque d'objectivité dans les actes préparatoires ont indéniablement affecté la qualité de la décision finale. Ils critiquent l'opiniâtreté de l'administration à poursuivre une politique préétablie sans tenir compte des spécificités de leur situation. Ils dénoncent le refus de l'administration de suspendre l'exécution de la décision de sanction en attendant la décision du Conseil d'État. Ils soulignent que cela les contraint à engager des frais pour une demande de permis qu'ils estiment injustifiée, renforçant leur préjudice sans possibilité de remboursement, même en cas de succès de leur recours. Ils sont particulièrement préoccupés par le fait que la partie adverse les accuse à plusieurs reprises de mauvaise foi sans fournir de preuves concrètes à l'appui de ces accusations, ce qui soulève des questions sur l'impartialité

de l'administration dans le traitement de leur dossier. Ils observent que l'administration peine à fournir une base légale claire pour l'infraction alléguée, en raison de l'amalgame incorrect qu'elle fait entre les travaux de 1996 et l'infraction observée en 2017, ce qui aboutit à une formulation ambiguë de l'infraction et à une identification floue des textes de loi applicables. Ils soulignent la gravité de la modification du dossier par l'ajout d'une photo de 1987, utilisée par la partie adverse pour étayer son argumentation. Ils y voient une violation du devoir d'impartialité de l'administration, qui n'a pas adéquatement répondu à leurs objections à cet égard.

Dans leur dernier mémoire, ils soutiennent que leur situation individuelle n'a pas été examinée avec l'impartialité requise. Ils affirment que l'administration a entamé la procédure sans tenir compte des spécificités de leur cas, ce qui révèle un parti pris manifeste dès le début du processus. Ils font état d'un article de presse qui indique qu'une action concertée à l'échelle régionale visant à lutter contre la transformation des zones de recul en emplacements de stationnement a été lancée peu avant le premier courrier adressé aux requérants par l'administration en 2016. Ils font valoir que l'examen de leur dossier a été marqué par un biais de confirmation, comme en témoignent les nombreux changements de références réglementaires et les imprécisions quant aux mesures à adopter. Ils estiment que cet aspect révèle une volonté de l'administration de parvenir à un résultat prédéterminé sans considération adéquate pour les faits spécifiques de leur affaire. Ils dénoncent la réinterprétation par l'administration de l'autorisation qui leur avait été accordée en 1996, ainsi que l'altération d'une pièce fondamentale de leur dossier. Ils considèrent que ces actions démontrent un manque flagrant d'impartialité et suggèrent une manipulation du dossier pour soutenir les conclusions souhaitées par l'administration.

VIII.2. Appréciation

Le moyen ne développe une critique qu'en ce qui concerne le principe d'impartialité. Il est donc irrecevable en ce qu'il est pris des autres dispositions ou principes visés au moyen.

Le reproche du défaut d'impartialité doit reposer sur des faits précis de nature à faire planer un doute raisonnable quant à l'absence de parti pris dans le chef de l'autorité.

Les éléments invoqués par les requérants, à savoir une modification de la référence légale, le fait que plusieurs immeubles aient été contrôlés ou une

photographie jointe à leur demande n'établissent pas un parti pris à un moment ou à un autre de la procédure. La circonstance que cette photographie a été jointe à la demande des requérants ou versée au dossier de cette demande par l'autorité chargée de l'examen de cette demande n'est pas un élément de nature à faire naître un doute quant à l'existence d'un parti pris des autorités dans le cadre de la procédure ayant abouti à l'acte attaqué.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

IX. Dépens et indemnité de procédure

Les dépens sont à mettre à la charge des parties requérantes.

Ces dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue.

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

X. Dépersonnalisation

Par un courrier du 14 janvier 2020, les parties requérantes sollicitent la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute

personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité des parties requérantes ne sera pas mentionnée.

Article 3.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Article 4.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 juin 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,

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

Caroline Hugé,

greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly