

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.283 du 30 octobre 2013

G./A.204.390/VI-19.557

En cause : **ABDESSADAK** Mohamed,

ayant élu domicile chez
Me Yves HOUBION, avocat,
avenue de Sumatra, n° 41,
1180 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale, représentée
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot, n° 19,
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 2 avril 2012, Mohamed ABDESSADAK demande l'annulation de "la décision prise par le fonctionnaire délégué du 2 février 2012 [...], déclarant son recours recevable et non fondé et fixant à 20.100,00 € l'amende administrative due pour le logement situé avenue de Stalingrad 83 (grenier) à 1000 Bruxelles".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Un arrêt n° 220.140 du 2 juillet 2012 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de la même décision.

La partie requérante a introduit le 20 août 2012 une demande de poursuite de la procédure.

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

Le dossier administratif a été déposé.

M^{me} l'Auditeur au Conseil d'Etat, Nathalie VAN LAER, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 20 août 2013, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 2 octobre 2013.

M^{me} le Président de chambre, Odile DAURMONT, a exposé son rapport.

Me Yves HOUBION, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M^{me} l'Auditeur, Nathalie VAN LAER, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 220.140 du 2 juillet 2012 qui a rejeté la requête en ce qu'elle visait la suspension de l'exécution de la décision attaquée.

IV. MOYEN UNIQUE

IV. 1. Arguments des parties

A. Requête

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 13, § 2, 2° de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, des principes de proportionnalité et de bonne administration, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la

contradiction, de l'inexactitude et de l'erreur dans les motifs, ainsi que de l'absence d'examen sérieux du dossier.

Dans une première branche, il reproche à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte des explications fournies à plusieurs reprises quant à la présence du plaignant, Hassan SAHIM, dans le "logement" litigieux, à savoir le grenier de l'immeuble. Il explique que si le plaignant a effectivement occupé par le passé un des appartements mis en location dans l'immeuble (et pas le "logement" litigieux qui est en fait le grenier non aménagé de l'immeuble) dans le cadre de l'assistance qui lui était fournie par l'association sans but lucratif "Amicale des travailleurs et commerçants marocains de Bruxelles et du Brabant" durant sa demande de régularisation de séjour, tout d'abord gratuitement et ensuite moyennant rétribution en fonction de ses moyens de subsistance très réduits, aucun contrat de bail n'a jamais été signé entre le requérant et le plaignant en sorte que ce dernier ne peut avoir la qualité de "locataire" au sens de l'article 13, § 2, 2° du Code bruxellois du Logement, ni a fortiori le requérant la qualité de "bailleur".

Le requérant soutient, d'une part, que le document produit par le plaignant à l'appui de la procédure qu'il a intentée devant la justice de Paix compétente est un faux en écriture et explique que non seulement, il n'était pas, à l'époque alléguée de sa signature, le bailleur, mais aussi, plus fondamentalement, ce n'est pas sa signature qui figure au bas de ce "faux" contrat visiblement rédigé pour les besoins de la cause par le plaignant, et, d'autre part, qu'on ne peut lui reconnaître la qualité de "bailleur" que depuis le changement de gestionnaire de l'immeuble. Il explique, sur ce point, qu'à la suite de la dissolution de l'association "Amicale des travailleurs et commerçants marocains de Bruxelles et du Brabant", il a signé un contrat de bail pour l'ensemble de l'immeuble en date du 1^{er} janvier 2010 avec Ahmed BENOMAR, propriétaire, et uniquement pour les logements mis en location (qui n'ont pas été visités par la partie adverse lors de l'enquête diligentée le 16 mai 2011), certainement pas pour le grenier de l'immeuble occupé sans droit et illégitimement. Il indique produire une attestation écrite rédigée par l'agent du quartier Stalingrad durant la période de 2006 à 2010, qui confirme que "personne ne s'est jamais domicilié proprement dit dans le grenier de l'habitation situé à Bruxelles, Avenue de Stalingrad 83/ 85".

Dans une seconde branche, le requérant estime que les motifs exposés dans la décision attaquée sont erronés ou imprécis et nullement étayés par les pièces visées. Il constate que les documents visés confirment au contraire sa thèse qui est de dire qu'il n'a jamais consenti, ni reçu le moindre loyer de la part du plaignant pour l'occupation du "logement" litigieux (le grenier, qui est inhabitable par définition, en tout cas en l'état actuel du bâtiment), mais bien alors qu'il occupait une des chambres

situées aux étages (qui n'ont pas été examinées par la partie adverse lors de la visite des lieux), dans le cadre du logement mis à sa disposition par l'association "Amicale des travailleurs et commerçants marocains de Bruxelles et du Brabant", dont le requérant était le président. Il juge de même qu'il est erroné d'affirmer que l'interdiction d'occupation était relative aux logements pour lesquels il a notifié un renon, elle ne visait que le grenier de l'immeuble, raison pour laquelle il y a obtempéré et n'a pas contesté la décision prise par le bourgmestre de la ville de Bruxelles le 31 août 2011 et notifiée en date du 2 septembre 2011. Il affirme qu'il n'a jamais été question que quelqu'un occupe le grenier comme logement au sens du Code bruxellois du Logement.

Pour le surplus, il ne conteste pas que certains travaux d'aménagement doivent être réalisés dans les parties communes de l'immeuble et confirme avoir toujours reconnu être éventuellement redevable des amendes, réduites vu les circonstances atténuantes visées, pour les constats effectués pour cette partie de l'immeuble dont il a la gestion, éventuellement solidairement avec le propriétaire de l'immeuble, qui le lui a loué en l'état décrit, mais conteste devoir payer la moindre amende pour les constats effectués dans le "logement" litigieux (qui n'en est pas un puisqu'il s'agit du grenier non aménagé).

B. Mémoire en réponse

La partie adverse observe, en ce qui concerne la première branche, que le contrat de bail est conforme au principe du consensualisme dans le droit des contrats, de telle manière que sa conclusion n'est pas subordonnée à l'existence d'un écrit signé par les parties, ni, d'ailleurs, à l'observation d'une autre règle de forme et que s'il existe un formalisme particulier aux contrats de bail, il ne s'agit que d'un formalisme de publicité relatif à l'enregistrement de ce contrat, nécessaire pour son opposabilité à l'égard des tiers, ainsi que d'un formalisme probatoire, nécessaire pour l'établissement de sa preuve en justice, mais qu'entre parties, un bail verbal emporte tous ses effets.

Elle note que la production d'un contrat de bail écrit signé par les deux parties, n'est donc pas indispensable pour établir l'existence d'un tel contrat, de telle manière que la question de savoir si l'instrumentum produit par le locataire Hassan SAHIM est un faux, ou non, est indifférente en l'espèce puisque, à son égard, l'existence d'une relation contractuelle entre les parties peut être démontrée par toute voie de droit.

Elle admet que depuis la loi du 26 avril 2007, il est prévu que le bail doit être établi dans un écrit devant contenir une série de mentions obligatoires, mais souligne que cette exigence n'est pas prescrite à peine de nullité et, partant, n'emporte pas que ce contrat soit transformé en un contrat solennel, la seule sanction prévue par la loi est de permettre à la partie la plus diligente de saisir le juge de paix et requérir que le jugement vaille bail écrit. Elle en déduit que "ces dispositions ne font pas dépendre l'existence du bail de l'accomplissement des formalités".

Elle constate qu'en l'espèce, l'existence d'une telle relation contractuelle entre le locataire, Hassan SAHIM, et le requérant pour la location du logement litigieux, ne peut pas être sérieusement contestée, puisque le requérant reconnaît lui-même que Hassan SAHIM a effectivement occupé l'un des appartements mis en location dans son immeuble, avant de "déménager" au grenier situé dans ce même immeuble, "tout d'abord gratuitement et ensuite moyennant rétribution en fonction de ses moyens de subsistance très réduits".

Elle relève, par ailleurs, qu'à la suite de la visite d'inspection effectuée par l'inspection régionale du Logement, le requérant a adressé une lettre de renon à tous les locataires de l'immeuble, au motif qu'il envisageait de procéder à des travaux importants et que, parmi ces différents locataires, figure Hassan SAHIM et qu'il faut dès lors admettre que le requérant ne peut pas sérieusement prétendre qu'il n'existerait aucune relation de bail entre les intéressés, alors même qu'il a écrit à son locataire, en date du 1^{er} juin 2011, qu'il était prié de "quitter le logement que vous occupez" et qu'il respecterait "un délai de préavis de trois mois à compter de la réception de ce courrier".

La partie adverse considère également que les arguments du requérant selon lesquels l'état délabré de son bâtiment serait, en partie, la conséquence de dégradations commises par le locataire lui-même, ce qui a également justifié qu'il porte plainte au pénal contre ce dernier, constitue un élément étranger à l'acte attaqué : d'une part, la plainte pénale est postérieure à la visite d'inspection effectuée par l'inspection régionale du Logement, de telle manière que, comme le constate l'acte attaqué, elle n'a pas été introduite in tempore non suspecto, et, d'autre part et surtout, et à supposer même que les défauts constatés dans le logement soient tous réellement le fait du locataire, comme le requérant tend à l'affirmer, ceci ne constituerait pas un élément extérieur à la constatation des infractions et à leur imputabilité au requérant en sa qualité de bailleur dès lors qu'il est de la responsabilité du propriétaire d'accepter de continuer à mettre son bien en location et d'en toucher les revenus correspondants, sans s'inquiéter davantage du respect des normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaire des logements.

Elle constate, à cet égard, que le requérant n'a écrit à ses multiples locataires pour leur signifier qu'ils étaient priés de quitter les lieux en raison de son obligation de procéder à des travaux, qu'après le constat des infractions établi par l'inspection régionale du Logement et estime qu'à supposer que le requérant considère qu'il s'agit d'une responsabilité exclusive de son (ses) locataire(s), il lui reviendrait, le cas échéant, de les assigner au civil en réparation de son dommage, qui correspondrait à une partie de l'amende querellée. En tout état de cause, elle juge qu'il s'agit là d'une question totalement étrangère à la décision attaquée en l'espèce.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen, la partie adverse constate que les arguments présentés par le requérant à l'appui de son recours administratif ont bien été pris en compte par le fonctionnaire délégué, lequel a procédé à un réexamen complet du dossier au regard, tout particulièrement, des griefs émis par l'intéressé à l'encontre de l'amende imposée en première instance par l'inspection régionale du Logement.

Pour le surplus, elle fait valoir que les "circonstances atténuantes" que le requérant se plaint à invoquer à son profit, doivent être fortement relativisées, puisque, quelle que soit sa méconnaissance des dispositions du Code bruxellois du Logement, ainsi que, plus curieusement, de l'état d'insécurité et d'insalubrité de son immeuble, tant pour le grenier qui constitue le logement litigieux en l'espèce, que pour les autres logements situés dans ce même immeuble, il ne peut pas sérieusement prétendre ignorer qu'il appartient au bailleur de maintenir le bien loué en bon état, conformément aux dispositions de l'article 1720, alinéa 2 du Code civil. Elle soutient qu'il ne peut pas davantage prétendre que son attitude, consistant à continuer la mise en location de toute une série de logements situés dans son immeuble, ainsi que plus particulièrement en l'espèce, d'un grenier délabré, sans se soucier davantage de l'état dans lequel ces différents logements se trouvent et du respect des exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, tout en percevant des loyers, qui étaient sans doute loin d'être négligeables au total, serait constitutive d'une quelconque bonne foi dans son chef.

C. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, en ce qui concerne la première branche du moyen, le requérant remarque que la partie adverse semble considérer, mais selon lui à tort, qu'il existait bel et bien un bail verbal pour l'occupation du "logement" litigieux, soit le grenier non aménagé à cette fin. Il souligne qu'à aucun moment, il n'a marqué son accord sur l'occupation irrégulière du grenier par le plaignant et que c'est ce

dernier qui a décidé, de son plein gré et afin d'éviter de se faire expulser de sa chambre à la suite des plaintes des autres occupants formulées à son encontre, de déménager ses affaires et de s'y installer. Il relève qu'il ne pouvait prendre aucune décision concernant l'occupation du grenier de l'immeuble puisqu'il n'en avait pas lui-même la disposition. En effet, son bail principal concerne le rez-de-chaussée commercial et les quatre étages de l'immeuble, mais pas le grenier, ni les combles de telle sorte qu'il est donc exclu de lui reconnaître la qualité de bailleur pour le "logement" litigieux.

A supposer même qu'il ait pu donner une telle autorisation, il observe que la partie adverse n'établit nullement que le moindre loyer ait été versé pour cette occupation puisqu'elle cite uniquement partiellement certains passages du procès-verbal de son audition par la police, dans le cadre de la plainte déposée à l'encontre de Hassan SAHIM le 16 août 2011 et en tronque le contenu. Après avoir reproduit un extrait de cette audition, il en déduit que si une somme de cent euros a bien été versée durant quelques temps (six mois), ce n'était pas à titre de loyer pour le "logement" litigieux (le grenier), mais bien pour la chambre que Hassan SAHIM avait occupée gratuitement pendant plusieurs mois et pour laquelle il avait abusé du chauffage. Il estime que n'est donc pas établie à suffisance de droit l'existence d'un bail, même verbal, entre lui-même et le plaignant et qui serait relatif à l'occupation du "logement" litigieux, par ailleurs inhabitable et non compris dans l'objet du contrat de bail principal.

Il se réfère au rapport déposé dans le cadre de la demande de suspension, et intégralement repris dans le rapport rédigé sur la requête en annulation, qui a conclu au caractère sérieux du moyen unique et note que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse se contente une nouvelle fois de citer erronément un passage de son procès-verbal d'audition, en tronquant l'ordre chronologique de ses déclarations. Il estime que les arguments soulevés à ce titre par la partie adverse manquent donc tant en fait qu'en droit.

Par ailleurs, en ce qui concerne la lettre de renon adressée à tous les occupants de l'immeuble (en ce compris Hassan SAHIM, le plaignant pourtant occupant sans droit le grenier), il explique qu'elle a été rédigée dans l'urgence, sans l'assistance de son conseil, qui ignorait donc à ce moment qu'une telle formalité n'était pas nécessaire pour l'expulsion de Hassan SAHIM. Il juge qu'il ne peut lui en être fait grief et que cela ne prouve en rien l'existence d'un bail valable pour le "logement" litigieux. Il expose que cette lettre pourrait tout aussi bien être interprétée comme ayant trait à l'occupation de la chambre qu'il avait faite antérieurement - sur la base d'un bail verbal et non sur la base du contrat argué de faux transmis par le plaignant -

et qu'il aurait toujours dû occuper au moment des faits, s'il n'avait décidé seul de déménager ses affaires au grenier.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen, le requérant observe que la partie adverse n'étaye nullement sa position et se contente d'affirmer que la décision attaquée serait formellement bien motivée, compte tenu du fait que le fonctionnaire délégué aurait bien pris en compte tous les griefs énoncés. Il remarque que les arguments soulevés dans le cadre de la première branche, ainsi que les conclusions du rapport déposé dans le cadre de la demande en suspension, prouvent le contraire.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'examen du moyen, en sa seconde branche, impose de vérifier, au titre du contrôle des motifs de l'acte attaqué, si la partie adverse a correctement qualifié de bailleur le requérant, dès lors qu'à cette qualification est subordonnée la mise en œuvre du régime de sanctions administratives organisé par l'article 15 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, tel qu'applicable au moment de l'adoption de la décision attaquée.

La qualité de bailleur du requérant ayant été contestée dans le recours préalable, la partie adverse a, dans la décision attaquée, examiné cette question et a conclu à l'existence d'un bail au terme du raisonnement suivant :

" Qu'il n'est pas contesté que le requérant est le bailleur actuel de l'immeuble concerné au sens du Code, art 2, 6°;

Que ce dernier a sous-loué une série de logements dans le bien concerné;

Qu'un bail à loyer daté du 10 janvier 2004 ainsi qu'un contrat de bail commercial daté du 1^{er} janvier 2010 attestent de cette qualité de bailleur;

Que le requérant remet en cause la réalité du bail du 10 janvier 2004;

Qu'une procédure introduite par le requérant est pendante à ce sujet au pénal;

Que, quoiqu'il en soit, il ressort du dossier administratif (lettre du conseil du requérant du 1^{er} décembre 2011) que le requérant a consenti à laisser vivre le plaignant dans les lieux;

Qu'il y avait donc un accord verbal à ce sujet;

Considérant que les démarches relatées par le conseil du requérant aux fins de faire libérer les lieux et d'entreprendre d'éventuels travaux ainsi que les actions pénales entreprises à l'encontre du plaignant sont toutes postérieures au dépôt de cette

plainte;(pro justitia du 16 août 2011, notification de préavis du 1^{er} juin 2011, procès verbal de constitution de partie civile daté du 25 août 2011);

Que ces démarches, pour être crédibles aux yeux de l'autorité de recours, eussent dû être réalisées in tempore non suspecto soit préalablement à la plainte;

Que le bailleur ne dément pas être le bailleur principal de l'immeuble depuis le 1^{er} janvier 2010; Qu'à ce titre, il a sous-loué plusieurs chambres;

Que l'affirmation selon laquelle le bailleur n'aurait jamais perçu ni accepté le moindre loyer du plaignant est démentie par les extraits du pro-justitia figurant au dossier administratif dans lequel le bailleur admet toutefois avoir perçu 100 euros par mois à l'époque mentionnée;"

Il apparaît à la lecture de cette motivation, que la partie adverse ne s'est pas fondée sur le contrat de bail argué de faux pour conclure à l'existence d'une location, mais bien sur le fait que le requérant a marqué son accord à l'occupation du grenier par Hassan SAHIM et sur le fait qu'il a admis "avoir perçu 100 euros par mois à l'époque mentionnée".

Il n'y a, dès lors, lieu d'examiner que ces deux éléments sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la validité du contrat de bail déposé à l'appui de la plainte de Hassan SAHIM.

Il ressort des observations contenues dans le courrier du conseil du requérant du 1^{er} décembre 2011 ainsi que des déclarations du requérant relatées dans le pro justitia du 16 août 2011 que si, selon le requérant, Hassan SAHIM s'est installé de sa propre initiative dans le grenier après avoir quitté la chambre qu'il occupait, cette installation a été tolérée par le requérant après qu'il en ait eu connaissance. Dès lors, la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que "le requérant a consenti à laisser vivre le plaignant dans les lieux" et qu'il "y avait donc un accord verbal à ce sujet".

Il convient, toutefois, de déterminer si cette occupation ainsi "tolérée" s'est effectuée dans le cadre d'un contrat de bail - en l'espèce non écrit - ou en dehors de toute forme de bail. L'existence d'un loyer est un élément essentiel d'un contrat de bail. En d'autres termes, il convient de vérifier s'il est établi que l'occupation du grenier par Hassan SAHIM a donné lieu au paiement d'un loyer.

Afin d'établir l'existence d'un loyer, la partie adverse se réfère aux déclarations du requérant qui, dans le pro justitia du 16 août 2011, indique qu'en 2008 ou en 2009, Hassan SAHIM s'était engagé à lui donner cent euros par mois pendant six mois pour combler les années où il a été logé gratuitement ainsi que pour faire face à l'augmentation de la facture d'électricité du logement.

Cependant, cet arrangement a été convenu, dans la thèse du requérant, à une époque où Hassan SAHIM n'était pas installé au grenier, mais occupait encore une chambre à un autre étage. Or, dans cette hypothèse, il n'est nullement établi que le principe de ce loyer aurait été maintenu dans le cadre de l'occupation du grenier. La partie adverse ne remet, par ailleurs, nullement en cause l'affirmation du requérant selon laquelle Hassan SAHIM aurait d'abord occupé une chambre à un autre étage avant de s'installer spontanément au grenier et semble au contraire l'admettre lorsqu'elle se réfère au courrier du 1^{er} décembre 2011 pour considérer que "le requérant a consenti à laisser vivre le plaignant dans les lieux".

La partie adverse n'établit pas, en tout état de cause, que l'occupation du grenier - si elle a succédé à l'occupation d'une chambre à un autre étage - a bien donné lieu à un loyer. L'argumentation de la partie adverse relative au loyer de cent euros ne pourrait être admise que pour autant que la partie adverse ait préalablement constaté que ce loyer concernait bien le logement situé au grenier, ce qui est contesté par le requérant et qui n'est pas réellement examiné dans la décision attaquée.

Dans de telles conditions, il faut conclure que le requérant n'a jamais été bailleur du grenier.

Le moyen unique est fondé en sa seconde branche.

Dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner la première branche du moyen unique.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du fonctionnaire délégué du 2 février 2012, déclarant le recours introduit par Mohamed ABDESSADAK recevable et non fondé et fixant à 20.100 euros l'amende administrative due pour le logement situé avenue de Stalingrad 83 (grenier) à 1000 Bruxelles.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
trente octobre deux mille treize par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
David DE ROY,
M^{me} Caroline HUGÉ,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Odile DAURMONT.