

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**VI<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 243.325 du 3 janvier 2019

A. 222.302/VI-21.027

En cause : **CHABEAU** Philippe,

ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Joël VAN YPERSELE DE STRIHOU et  
Lauriane OLIVIER, avocats,  
rue des Colonies 56/6  
1000 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Benoît LEMAL, avocat,  
chaussée de Waterloo 880  
1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 30 mai 2017, Philippe CHABEAU demande l'annulation de "la décision du fonctionnaire délégué du Service de l'Inspection régionale du Logement du 6 avril 2017 qui déclare recevable mais non fondé le recours introduit à l'encontre de la décision de la Direction de l'Inspection régionale du Logement du 21 février 2017 imposant au requérant une amende administrative de 4.000,00 € relative au logement sis au 2<sup>ème</sup> étage arrière de l'immeuble situé rue Henri Schoofs 13 à 1160 Bruxelles".

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M<sup>me</sup> Florence PIRET, auditeur 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.

Par une ordonnance du 4 septembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2018 à 10 heures.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M<sup>me</sup> Nathalie VAN LAER, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Joël VAN YPERSELE DE STRIHOU, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Benoît LEMAL, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Florence PIRET, auditeur, 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. Exposé des faits utiles*

Le 15 juin 2009, le fonctionnaire dirigeant a.i. de la Direction de l'Inspection régionale du Logement (ci-après, la DIRL) a notifié au requérant une interdiction de continuer à mettre en location ou de louer ou de faire occuper le logement sis au 2<sup>ème</sup> étage arrière de l'immeuble situé à 1160 Bruxelles, rue Henri Schoofs 13, dont il est propriétaire. Cette décision a été confirmée par une décision du 30 juillet 2009.

Le 6 janvier 2016, la commune d'Auderghem a demandé l'organisation d'une visite de ce logement par les services de la DIRL, conformément à l'article 7, § 2,

2°, du Code bruxellois du Logement. Elle indiquait que le requérant "est en situation infractionnelle au regard de la situation urbanistique du bien (immeuble de trois logements comprenant 6 chambres louées séparément dont une *a priori* dans la cave auxquelles il faut ajouter des bureaux). [...] Vu la configuration des lieux, il est suspecté que le logement en question ne soit pas conforme aux exigences élémentaires de sécurité et de salubrité [...]".

Le requérant a été informé, par un courrier daté du 3 mars 2016, qu'une visite du logement concerné aurait lieu le 22 mars 2016. Ce courrier l'invitait expressément à confirmer l'identité du locataire. Par un courrier électronique du 10 mars 2016, le requérant a indiqué ce qui suit :

" Le locataire qui occupe le 2<sup>ème</sup> étage arrière n'est pas M. Philippe RUKARA mais M. Laurent CHABEAU".

Après deux reports, la visite des lieux a été fixée au 3 mai 2016. Le procès-verbal de visite mentionne Monsieur Laurent CHABEAU comme locataire. Celui-ci y a apposé, dans la rubrique prévue pour le locataire, la mention suivante :

" Je ne désire pas que mon logement soit visité. Je suis satisfait de mon logement".

Par un courrier daté du 9 juin 2016, le fonctionnaire dirigeant de la DÎrL a informé le requérant qu'il estimait devoir lui infliger une amende administrative de 4.000 €, sous réserve des observations et moyens qu'il pourrait faire valoir. L'imposition de l'amende et le calcul de son montant étaient motivés comme il suit :

" Ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement  
Art. 10, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> tiret :  
Mise en location d'un logement en violation de la décision d'interdiction de mettre en location ce logement, de le louer et de le faire occuper, communiquée au bailleur en date du 30/07/2009 (dossier 3-16-0012595) par la direction de l'inspection régionale du logement.  
La décision de l'interdiction de mettre en location a été confirmée par un refus d'attestation de contrôle de conformité qui vous a été annoncé par courrier recommandé le 18/08/2010 et réitéré le 14/09/2010 (dossier 4-16-0015270)".

Le 15 septembre 2016, le requérant a été entendu une première fois par des fonctionnaires de la DÎrL en présence de son conseil. Des observations complémentaires ont été formulées, par écrit, par le conseil du requérant, les 14 octobre et 21 novembre 2016. Ce dernier courrier mentionne notamment ce qui suit :

- " Monsieur Chabeau a laissé cette unité de logement vide tout un temps et il est actuellement occupé par le neveu de Mr Chabeau qui ne paye aucun loyer : il s'agit d'une solution de logement transitoire pour ce jeune homme, suite à (un) conflit familial. Lors de la visite de l'IRL du 3 mai 2016, il a déclaré être «satisfait et particulièrement heureux de son logement»."

Une deuxième audition s'est déroulée le 24 novembre 2016.

Le 21 février 2017, une amende de 4.000 euros a été infligée au requérant.

Par un courrier daté du 8 mars 2017, le requérant a introduit, contre cette décision, un recours motivé auprès du Fonctionnaire délégué. Il y expose notamment ce qui suit:

- " Au préalable, nous attirons votre attention sur le fait que le logement considéré ne tombe pas dans le champ d'application du Code du logement.  
En effet, ce dernier est occupé par un membre de la famille du propriétaire, soit son neveu, Monsieur Laurent Chabeau, et ce, à titre gratuit et donc sans contrat de bail. Or, l'article 5 du Code du logement prévoit que «Nul ne peut proposer à la location ou mettre en location un logement qui ne répond pas aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4, sous peine des sanctions prévues aux articles 8 et 10» (...).  
Par ailleurs, l'article 10 dudit Code spécifie que les amendes administratives sont imposées au «bailleur». Seul ce dernier est le destinataire des amendes administratives.  
Compte tenu de ce qui précède, ce logement n'est pas donné en location au sens juridique du terme et Monsieur Chabeau n'a pas la qualité de bailleur.  
Il en résulte que le Code du logement n'a pas vocation à s'appliquer de sorte que l'amende doit être infirmée".

Le 6 avril 2017, le Fonctionnaire délégué a décidé que le recours du requérant était recevable mais non fondé et a confirmé l'amende administrative d'un montant de 4.000 €. Il s'agit de l'acte attaqué qui est notamment motivé comme suit :

- " Considérant que le présent recours vise à la suppression, ou le cas échéant la diminution, de l'amende administrative;  
Considérant qu'une amende administrative de € 4.000,00 a été imposée au requérant en application de l'article 10, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> tiret, du Code du Logement en application duquel «le fonctionnaire dirigeant du Service d'inspection régionale peut imposer une amende administrative au bailleur qui continue à louer, à proposer ou à faire occuper un logement en location, en violation des dispositions de l'article 8»;  
Que l'article 10, § 2, prévoit quant à lui que «L'amende administrative visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> s'élève à un montant compris entre 2.000 et 25.000 euros par logement loué, et dépendant du nombre d'infractions constatées et de leur gravité dans le chef du même bailleur»;  
Que le Fonctionnaire délégué saisi sur recours dispose du même pouvoir que le Fonctionnaire dirigeant ;

Considérant que le requérant s'est vu notifier une décision d'interdiction de mettre en location le logement, de le louer et de le faire occuper, en date du 30 juillet 2009; Que cette interdiction a été maintenue suite à sa demande d'attestation de contrôle de conformité, ce qui lui a été notifié les 18 août 2010 et 14 septembre 2010; Qu'il ne pouvait dès lors ni le remettre en location ni le faire occuper; Que seul le propriétaire du bien a le droit d'occuper un logement ayant fait l'objet d'une interdiction;

Considérant qu'il s'agit d'une infraction grave ; Que la remise en location d'un bien frappé d'interdiction compromet l'efficacité du système mis en place par le Code du Logement en vue de garantir le droit à un logement décent pour tous;

Considérant que les travaux mis en œuvre par le requérant ne constituent pas des circonstances de nature à influencer sur les considérants ci-dessus, Que, dans le cas d'espèce, est seul sanctionné le fait d'avoir fait occuper le logement sans avoir obtenu une attestation de contrôle de conformité ;

Que, pour tous ces motifs, c'est à juste titre que la DIRL a sanctionné ce manquement d'une amende de € 4.000,00".

#### *IV. Moyen unique*

##### *IV.1. Thèses des parties*

###### *A. Requête en annulation*

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 5 et 10, § 1<sup>er</sup> 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.

Il fait valoir que les articles 5, 8, et 10, § 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du Logement ainsi que les sanctions que ces dispositions prévoient concernent exclusivement les mises en location d'un logement et qu'elles ont pour destinataire le "bailleur". Il souligne qu'il s'agit là de notions juridiques qu'éclairent les articles 1708 et suivants du Code civil et qui impliquent, d'une part, la mise à disposition d'un bien et, d'autre part, une contrepartie, soit le paiement d'un loyer, ce qui justifie que le Code bruxellois du Logement ne s'applique pas aux biens occupés par leur propre propriétaire. Il se réfère à un arrêt n° 225.283 du 30 octobre 2013 à l'occasion duquel le Conseil d'État a rappelé que, dans le cadre du régime des sanctions administratives organisé par le Code, il y a lieu de vérifier "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". Il déduit de cet arrêt qu'il y a lieu

d'examiner deux éléments pour déterminer la qualité de bailleur d'une personne: celle-ci doit avoir marqué son accord à l'occupation des lieux et avoir perçu un loyer.

Il rappelle que l'acte attaqué se fonde sur l'article 10, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> tiret, pour imposer une amende administrative d'un montant de 4.000 € au motif que le logement considéré faisait l'objet d'une interdiction de mise en location qui n'aurait pas été respectée du fait de la seule occupation du bien par le neveu du requérant alors qu'outre l'inexistence d'un contrat de bail, le logement est occupé gracieusement par le neveu du requérant sans aucune contrepartie. Il en déduit que le régime des sanctions administratives prévu aux articles 5 et 10 du Code bruxellois du Logement n'avait pas vocation à s'appliquer en l'espèce et note, pour le surplus, que l'acte attaqué est inadéquatement motivé puisqu'il se borne à constater l'occupation du logement sans vérifier si cette occupation résulte d'une location.

### *B. Mémoire en réponse*

La partie adverse explique que l'article 8 du Code bruxellois du Logement, auquel renvoie l'article 10 du même Code, vise "sans aucune ambiguïté" une interdiction de faire occuper le logement, indépendamment de l'existence d'un éventuel bail. Elle souligne que l'occupation du neveu du requérant ne s'est pas faite sans titre ni droit et que quel, que soit ce titre – occupation précaire ou commodat -, il s'agit d'une occupation ou d'un usage de l'appartement contraire à l'interdiction de location et d'occupation décidée le 30 juillet 2009. Elle ajoute ne pas avoir méconnu le principe de proportionnalité en imposant une amende réduite de 4.000 €, soit un montant qui tend davantage vers le minimum que vers le maximum de la fourchette de l'amende et ne perçoit pas en quoi elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

### *C. Mémoire en réplique*

Le requérant ajoute que les dispositions du Code du Logement sont claires et non sujettes à interprétation : le destinataire des amendes administratives prévues à l'article 10 du Code bruxellois du Logement est le "bailleur" au sens juridique du terme et il faut une mise en "location". Il souligne que ces notions impliquent une contrepartie à l'occupation du bien, laquelle est inexistante en l'espèce et en déduit que la qualification juridique de l'occupation gratuite importe peu.

#### *D. Dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse constate que, dans un courrier électronique du 10 mars 2016, le requérant qualifie lui-même son neveu de son "locataire" et avance que le fait que Monsieur Laurent Chabeau ait refusé la visite de son logement et se soit déclaré satisfait de son logement n'est pas innocent et qu'une collusion n'est pas à exclure. Elle soutient qu'à tout le moins, cette occupation ne se fait pas sans titre ni droit, à l'insu du propriétaire. Elle estime que cet usage des lieux peut être qualifié d'occupation précaire, qu'une telle occupation constitue un contrat et que ce contrat peut s'assimiler à un bail, s'agissant d'une convention qui requiert le consentement des parties. Elle souligne que le paiement du prix peut prendre plusieurs formes et qu'un service familial rendu à un neveu dans un cadre familial n'est pas incompatible avec la notion de bail puisque le propriétaire qui met ainsi un bien à disposition d'un proche peut naturellement espérer des contre parties de différentes natures : surveillance de l'appartement, non détérioration, évitement de la taxation sur les immeubles abandonnés, amélioration de son image au sein de sa famille. Elle fait valoir que ces différents avantages correspondant aux "bénéfices" retirés par le propriétaire qui met ainsi un bien à disposition d'un proche et que sinon l'occupation peut s'assimiler à un commodat. Elle remarque que dans les deux hypothèses, il s'agit d'une occupation et/ou d'un usage de l'appartement qui est en contradiction avec l'interdiction de location et d'occupation de l'immeuble et qui se fait avec l'accord du propriétaire alors que suite à une interdiction immédiate d'occupation et de mise en location du logement, seul le propriétaire peut éventuellement rester dans les lieux, à ses risques et périls. Elle en déduit que, dans ces circonstances, imputer une amende est conforme au prescrit du Code du Logement.

En ce qui concerne l'arrêt n° 225.283 du 30 octobre 2013, elle observe que les faits à l'origine de cet arrêt sont sensiblement différents du présent litige puisque cette affaire concernait une occupation illégale, sans titre ni droit, à l'insu du propriétaire par un "faussaire", voire un squatteur. Elle observe que les faits du présent litige sont sensiblement différents, s'agissant de la mise à disposition d'un appartement avec le consentement exprès du propriétaire, au bénéfice d'un neveu.

En ce qui concerne l'ambiguïté alléguée des articles 8 et 10 du Code bruxellois du Logement, la partie adverse note que, dans le cadre du parcours législatif préalable à l'adoption de ces dispositions, ni la section de législation du Conseil d'État, ni aucune autre intervenant n'a formulé de griefs de confusion. Elle expose que la volonté du législateur est avant tout un souci de qualité du parc de

logements en Région de Bruxelles-Capitale, mais tout aussi certainement de garantir la sécurité des citoyens et considère qu'interpréter le Code comme ne visant que des logements pour lesquels existent des baux écrits, enregistrés, avec des loyers sous forme de versements bancaires ou reçus contre versements en espèce qui permettent d'en rapporter la preuve exclurait toute action possible envers le public d'occupants les plus fragilisés ou les bailleurs malintentionnés et qu'échapperaient ainsi au contrôle par l'administration une multitude de situations abusives, voire dangereuses. Elle avance qu'il serait contraire aux objectifs du Code de permettre une occupation d'un bien frappé d'une interdiction immédiate au motif qu'il n'y a pas de preuve de paiement d'un loyer alors que l'état du bien ne correspond pas aux exigences légales minimales de sécurité, salubrité et équipement, dans la mesure où cette occupation du bien est expressément autorisée par le propriétaire à un neveu qui refuse l'accès à son logement.

Elle en conclut que l'acte attaqué est adéquatement motivé en justifiant l'imposition de l'amende par la seule occupation du bien dès lors que cette occupation a été expressément consentie par le propriétaire et qu'elle résulte ainsi d'une convention ou d'un contrat qui s'assimile à une location, à la différence d'une occupation sans titre ni droit.

#### *E. Dernier mémoire du requérant*

Le requérant rappelle que le champ d'application du Code bruxellois du Logement concerne les logements mis en location et que les amendes administratives instituées par ce Code revêtent un caractère pénal. Il explique que le droit pénal étant de stricte interprétation, ces amendes ne peuvent être infligées que dans le cadre du champ d'application du Code bruxellois du Logement, soit lorsqu'un logement est mis en location, ce qui implique, d'une part, l'accord du propriétaire et, d'autre part, la perception d'un loyer, élément inexistant en l'espèce.

#### *IV.2. Appréciation du Conseil d'État*

Le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation des principes de proportionnalité et de bonne administration ainsi que l'erreur manifeste d'appréciation, à défaut d'expliquer en quoi ces principes auraient été méconnus.

L'article 2, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> du Code bruxellois du Logement définit le bailleur comme étant "la personne qui, à quel titre que ce soit, donne un logement en location".

L'article 10, § 1<sup>er</sup> de ce même Code dispose comme suit:

- " Sans préjudice des dispositions relatives à la gestion publique énoncées aux articles 15 et suivants, le fonctionnaire dirigeant du Service d'inspection régionale peut imposer une amende administrative:
- au bailleur qui a mis un logement en location en violation des dispositions de l'article 5, dûment constatée conformément aux dispositions de l'article 7, § 2;
  - au bailleur qui continue à louer, à proposer à la location ou à faire occuper un logement en location, en violation des dispositions de l'article 8.

Par dérogation à l'alinéa précédent, l'amende est obligatoire lorsque le manquement constaté porte sur un des critères déterminés conformément à l'article 7, § 3, alinéa 7, deuxième tiret."

Si ce renvoi aux dispositions de l'article 8 du Code peut être à l'origine d'une certaine ambiguïté, cet article prévoyant également une interdiction de "faire occuper le logement" accompagnée d'une obligation pour le bourgmestre de veiller "à empêcher toute nouvelle occupation du bien visé, notamment par l'apposition de scellés", ce qui semble viser toute forme d'occupation – en ce compris celle du propriétaire - indépendamment de l'existence de tout bail, l'amende administrative prévue par l'article 10 présente un caractère répressif et revêt donc un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ce caractère répressif et pénal impose, conformément aux articles 7 de la Convention précitée et 12 et 14 de la Constitution, que le fait pouvant donner lieu à amende soit énoncé avec suffisamment de clarté, de prévisibilité et de précision afin que l'administré puisse déterminer avec précision si son comportement est passible ou non de sanction. Ces exigences impliquent qu'il convient de privilégier une interprétation stricte du texte et ce d'autant plus qu'en l'espèce, une lecture combinée de l'article 10 du Code bruxellois avec son article 8 pourrait, sur ce point, être créatrice d'ambiguïté.

Le fait infractionnel pouvant donner lieu à sanction au terme de l'article 10, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> tiret du Code bruxellois du Logement est, pour un bailleur, de continuer à louer, à proposer à la location ou à faire occuper un logement en location en violation d'une interdiction de continuer de proposer à la location, mettre en location, ou faire occuper le logement. La définition du bailleur - seul destinataire de l'amende administrative - et du fait pouvant donner lieu à amende suppose nécessairement l'existence d'une location ou d'une offre à la location.

Dans son recours auprès du Fonctionnaire-délégué, le requérant a contesté l'existence d'une location, soulignant notamment que "ce logement n'est pas donné en location au sens juridique du terme et Monsieur Chabeau n'a pas la qualité de bailleur".

La décision attaquée expose qu'est "seul sanctionné le fait d'avoir fait occuper le logement sans avoir obtenu une attestation de contrôle de conformité". Elle précise également que seul le propriétaire du bien a le droit d'occuper un logement ayant fait l'objet d'une interdiction et souligne que le requérant s'est vu notifier une décision lui interdisant notamment de faire occuper le logement.

Cette motivation établit que la partie adverse a entendu sanctionner l'occupation du logement indépendamment même de la question de l'existence ou non d'une location et de la qualité de bailleur du requérant. Elle n'indique ainsi nullement que le logement était loué ou occupé en location alors qu'il s'agit d'un élément constitutif de l'infraction, ce que ne constitue pas, par contre, la simple occupation du logement.

Les éléments avancés par la partie adverse dans son dernier mémoire pour établir l'existence d'un bail ne figurent pas dans l'acte attaqué qui est, au contraire, fondé sur le présupposé que la seule occupation du logement, indépendamment de l'existence d'un éventuel bail, suffit à l'imposition d'une amende. Ils ne peuvent, en conséquence, justifier l'acte attaqué.

Le moyen unique est fondé.

#### *V. Indemnité de procédure*

Le requérant sollicite la condamnation de la partie adverse au paiement de l'indemnité de procédure de base de 700 euros.

La partie adverse n'a fait état d'aucun élément dont le Conseil d'État pourrait tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité sollicitée.

Il y a lieu, en conséquence, de faire droit à la demande d'indemnité de procédure du requérant.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

La décision du 6 avril 2017 par laquelle le Fonctionnaire délégué par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décide que le recours du requérant est recevable mais non fondé et confirme l'amende administrative d'un montant de 4.000 € est annulée.

**Article 2.**

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le trois janvier deux mille dix-neuf par :

|                                     |                       |
|-------------------------------------|-----------------------|
| MM. Imre KOVALOVSKY,                | président de chambre, |
| David DE ROY,                       | conseiller d'État,    |
| M <sup>mes</sup> Nathalie VAN LAER, | conseiller d'État,    |
| Katty LAUVAU,                       | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Imre KOVALOVSKY.