

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.839 du 18 juin 2019

A. 223.825/VI-21.122

En cause : **ÖZEN** Erol,

ayant élu domicile chez
M^e Marine WILMET, avocat,
rue Defacqz 78-80/2
1060 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
M^e Marion TILKENS, avocat,
rue Emile Claus 4
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 novembre 2017, Erol **ÖZEN** demande l'annulation de "la décision prise le 20 septembre 2017 par le Fonctionnaire délégué du logement de la Région de Bruxelles-capitale de rejeter le recours et de confirmer l'amende administrative d'un montant de 13.000,00 € infligée par le Service Logements inoccupés le 28 juillet 2017, pour un immeuble sis chaussée de Ninove 274 à 1080 Bruxelles".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain LEFEBVRE, premier 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 13 novembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 décembre 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. Imre KOVALOVSKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Charline SERVAIS, *loco* M^e Marine WILMET, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Chloë GEORGIEN, *loco* M^e Marion TILKENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a été entendu 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 requérant et son épouse sont propriétaires d'un immeuble à appartements situé chaussée de Ninove 274, à Molenbeek-Saint-Jean.

Le 26 avril 2017, à la suite d'une plainte de la commune, un procès-verbal de constat d'infraction pour logements inoccupés est établi par la partie adverse.

À la même date, la cellule "logements inoccupés" envoie un avertissement au requérant le mettant en demeure de mettre fin à l'infraction présumée dans les 3 mois ou de justifier l'inoccupation par des raisons légitimes ou cas de force majeure dans ce même délai. Il est précisé qu'en cas de travaux, le requérant est prié de

produire un permis d'urbanisme ou un devis détaillé accompagné d'un échéancier, et d'entreprendre ces travaux de manière effective dans les trois mois de la justification. Le montant de l'amende encourue s'élève à 13.000 €.

Entre-temps, les 21 et 26 avril 2017, dans le cadre d'autres manquements au Code bruxellois du Logement (constatés dans un rapport du 28 avril 2016), le conseil du requérant écrit à l'Inspection régionale du logement que les travaux n'ont pas encore commencé à défaut de moyens financiers. Il mentionne que son client a été engagé dans une longue affaire judiciaire où d'importantes sommes d'argent étaient réclamées par l'État belge qui avait saisi divers biens à titre conservatoire dont l'appartement litigieux mais qu'une décision de la cour d'appel d'Anvers étant intervenue, la levée de la saisie pourra être obtenue.

Après un rappel du conseil du requérant du 11 mai 2017, l'Inspection régionale du logement répond, le 15 mai 2017, en ces termes :

" Nous ne pouvons répondre favorablement à votre demande.
Le logement en question est d'ailleurs interdit à la location depuis le 09/05/2017. Nous avons bien reçu votre demande de prolongation écrite cachetée de la poste le 27/05/2017 soit 1 jour avant le terme de la mise en demeure du 28/05/2016. Le document n'étant entré en nos bureaux que le 02/05/2017, jour de la visite de contrôle, nous ne pouvions donc pas raisonnablement en tenir compte. Cependant, après en avoir examiné son contenu, je peux vous dire que de toute façon cette demande aurait été refusée car il apparaît que le retard d'exécution des travaux n'est pas justifié par des circonstances indépendantes de la volonté du bailleur, conformément aux dispositions de l'article 7, § 3, 5^{ème} alinéa du Code bruxellois du Logement. L'argument financier ne peut être retenu dans le cas présent".

Le 28 juillet 2017, le fonctionnaire dirigeant, regrettant l'insuffisance des éléments justificatifs et constatant que le logement demeure en infraction, confirme l'amende administrative de 13.000 €.

Le 17 août 2017, le requérant introduit un recours auprès du fonctionnaire délégué et demande à être entendu.

Le 20 septembre 2017, le fonctionnaire délégué décide que le recours n'est pas fondé et que le montant de l'amende administrative, soit 13.000 €, est dû. Il s'agit de l'acte attaqué rédigé comme suit:

" CONCERNE Recours introduit auprès du Fonctionnaire délégué contre la décision du fonctionnaire dirigeant du Service Logements Inoccupés
Logement situé chaussée de Ninove 274 à 1080 Bruxelles

[...]

DÉCISION DU FONCTIONNAIRE DÉLÉGUÉ

Vu l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement,

Vu le dossier administratif et notamment :

- la plainte émanant du Collège des Bourgmestre et Echevins de la commune de Molenbeek-Saint-Jean reçue par le Service des Logements Inoccupés (ci-après, SLI) de la Direction du Logement le 13 février 2017 en application de l'article 20, § 2 du Code du Logement;
- le procès-verbal dressé par le SLI de la Direction du Logement en application de l'article 20, § 2, du Code du Logement le 26 avril 2017 constatant l'inoccupation du logement, conformément à l'article 15, § 2, du Code bruxellois du Logement, sur base des critères d'inoccupation suivants : «Personne n'est enregistrée à titre de résidence principale»; «Consommation d'électricité inférieure à 100kVWh/an»;
- l'avertissement du 26 avril 2017 envoyé par le SLI de la Direction du Logement par lettre recommandée et mettant les requérants en demeure de mettre fin à l'infraction constatée dans les 3 mois à dater de la mise en demeure, à défaut de quoi une amende administrative leur serait notifiée, pour un montant de € 13.000,00;
- la décision prise par le Fonctionnaire dirigeant le SLI de la Direction du Logement notifiée le 28 juillet 2017 leur imposant une amende administrative de € 13.000,00.

Vu le recours introduit par les requérants auprès du Fonctionnaire délégué le 17 août 2017 en vertu de l'article 21 du Code du Logement;

Considérant que le recours a été introduit dans les formes et délai prescrits;

Qu'il est, partant, recevable;

Considérant que les requérants font valoir l'issue récente d'un contentieux fiscal qui avait notamment entraîné la saisie de l'immeuble en question à titre conservatoire; Que les requérants joignent à l'appui de leur recours une offre de prix de la SPRL Building Design Concept datée du 2 mai 2017 et portant sur la rénovation totale de l'immeuble pour un montant estimé à € 105.050,00;

Que l'avocat des requérants explique que ses clients se trouvent dans une impasse financière dès lors que pour se mettre en ordre tant du point de vue de l'inspection régionale du logement (dossiers n° 3.08.0025122 et n° 3.08.0017778) que de la cellule des logements inoccupés ils doivent trouver une solution de financement des travaux;

Qu'or les banques refuseraient d'accorder un crédit à défaut de pouvoir prendre une hypothèque sur un bien «insalubre»;

Considérant qu'en vertu de l'article 15, § 2, alinéa 2 du Code du Logement, l'inoccupation peut être justifiée de la manière suivante :

« La présomption peut être renversée par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal qui peut justifier l'inoccupation du logement par des raisons légitimes ou un cas de force majeure. Si l'inoccupation est justifiée par le fait que des travaux de réparation ou d'amélioration sont programmés, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal doit produire un permis d'urbanisme ou un devis détaillé, et doit entreprendre ces travaux, de manière effective, dans les trois mois de la justification, et veiller à ce que ces travaux soient poursuivis de manière continue par la suite. »;

Considérant que les requérants ne contestent pas l'inoccupation de l'immeuble;

Que la saisie est aujourd'hui levée;

Que l'offre de prix n'est pas contresignée par les requérants et qu'au jour de la présente décision, soit plus de 5 mois après, les travaux n'ont connu aucun commencement d'exécution;

Que malgré une demande en ce sens auprès du conseil des requérants le 7 septembre 2017, aucun document attestant de refus de prêts bancaires ou de démarches quelconques en vue de la mise en vente du bien n'a été porté au dossier administratif;

Qu'ainsi, les requérants n'évoquent aucun programme ou planning de réalisation des travaux, ni une possibilité de mettre l'immeuble en vente;

Considérant qu'aucun des éléments d'information nouveaux dont dispose le Fonctionnaire délégué ne permet de déduire que les requérants auraient réalisé des démarches sérieuses et concrètes afin de mettre fin à l'infraction d'inoccupation;

Considérant que, pour tous ces motifs, il n'y a pas lieu de revoir la décision du SLI de la Direction du Logement leur imposant une amende;

Que le montant de l'amende a été correctement calculé en application de l'article 20, § 4, du Code du Logement et n'est pas contesté par les requérants;

Le Fonctionnaire délégué décide :

Article 1: Le recours est recevable.

Article 2: Le recours n'est pas fondé.

Article 3: Le montant de l'amende administrative soit € 13.000,00 est dû. Cette somme doit être versée dans les 2 mois de la présente décision sur le compte BE91 0912 3109 7576 avec la communication suivante : 1080-01712-1.

Article 4: Notification de la présente décision est faite aux requérants, Monsieur Erol ÖZEN et Madame Ayse BAYAT, chaussée de Gand 93 à 1080 Bruxelles, Copie de la décision est envoyée à Maître Maxime PAREWYCK, boulevard Brand Whitlock 64 à 1200 Bruxelles.

Article 5: En vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, cette décision est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat dans les 60 jours de la présente notification. Ce recours peut être introduit par le biais d'une requête, envoyée par recommandé, auprès du Conseil d'Etat, rue de la Science, 33 à 1040 Bruxelles ou par le biais d'une procédure électronique dont les modalités sont expliquées sur le site internet du Conseil d'Etat: <http://www.conseildetat.be/>

[...]".

IV. Second moyen

IV.1. La requête

Le requérant prend un moyen, le second, "de la violation de l'article 20, § 4, du Code bruxellois du Logement, du principe général des droits de la défense et du principe général de droit administratif *audi alteram partem*".

Après avoir reproduit différentes dispositions de l'article 20 du Code bruxellois du Logement, il fait valoir que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, si le principe *audi alteram partem* n'impose pas nécessairement qu'il soit procédé à une audition à chaque stade de la procédure administrative, le respect dudit principe doit être assuré dès la procédure administrative de premier degré.

Il fait valoir qu'il n'a pas été entendu par la cellule "logement" dans le

cadre de la procédure visant à lui infliger une sanction administrative et que l'amende de 13.000 euros a néanmoins été confirmée, alors que l'article 20, § 4, alinéa 5, du Code ainsi que les principes visés au moyen imposaient à l'administration de l'entendre afin qu'il puisse présenter ses moyens de défense. Il estime qu'il a été privé, sans justification, de son droit fondamental de faire valoir ses arguments de manière utile, c'est-à-dire avant que la décision de lui infliger une amende ait été adoptée.

Par ailleurs, il soutient que, si l'article 21 du Code n'impose pas au fonctionnaire délégué d'entendre les auteurs présumés de l'infraction, ce dernier aurait néanmoins dû le convoquer pour lui permettre de faire valoir son point de vue. Il souligne qu'à l'occasion du recours au fonctionnaire délégué, son ancien conseil avait d'ailleurs explicitement demandé d'être entendu. Il estime que cette demande était d'autant plus légitime qu'il n'avait jamais pu, à aucun stade de la procédure, exposer ses moyens de défense.

IV.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime qu'elle n'avait pas l'obligation d'entendre le requérant. Selon elle, il suffit que celui-ci ait eu la possibilité de faire valoir son point de vue, quelle qu'en soit la manière, orale ou écrite. Elle expose que si l'article 20, § 4, alinéa 5, du Code bruxellois du Logement dispose effectivement qu'"après expiration du délai visé au § 3, l'amende administrative est infligée, après que l'auteur présumé a été mis en mesure de présenter ses moyens de défense par le fonctionnaire dirigeant le service visé au § 2", celui-ci n'ordonne pas, contrairement à ce que le requérant allègue, à l'administration d'entendre l'auteur présumé de l'infraction avant d'infliger l'amende. Elle souligne qu'en l'espèce, le requérant a eu plusieurs occasions de faire valoir ses observations.

Elle expose que le courrier du 26 avril 2017 mettait le requérant en demeure "de mettre fin à l'infraction dans les 3 mois à dater de la présente ou de justifier l'inoccupation par des raisons légitimes ou cas de force majeure, impérativement dans ce même délai" et que, le 7 septembre 2017, le fonctionnaire délégué avait demandé par téléphone au précédent conseil du requérant de fournir des éléments de nature à justifier l'inoccupation.

Par ailleurs, elle fait valoir que le requérant ne conteste pas avoir exposé tous les griefs qu'il jugeait utiles en ayant une connaissance complète et effective du dossier. Elle relève à cet égard que, dans son courrier du 17 août 2017, le conseil du

requérant expose de manière circonstanciée les arguments utiles à l'examen de son dossier et qu'il n'indique pas quels nouveaux arguments il aurait pu invoquer lors d'une audition organisée à sa demande, de sorte qu'elle estime que, ayant reçu tous les arguments du requérant, elle a pu statuer en pleine connaissance de cause.

IV.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne que tant la doctrine que la jurisprudence sont partagées sur la question de savoir si, en matière de sanctions administratives, le principe du respect des droits de la défense oblige l'autorité à entendre l'intéressé lorsque celui-ci le demande. Elle se réfère notamment à arrêt n° 219.516 du 3 mai 2012, duquel il résulte, selon elle, qu'à défaut de texte prescrivant un débat oral, les droits de la défense n'exigent pas la tenue d'une audition. Se fondant sur l'enseignement de cet arrêt, elle en déduit que l'article 20, § 4, alinéa 5, du Code bruxellois du Logement, qui prévoit qu'"après expiration du délai visé au § 3, l'amende administrative est infligée, après que l'auteur présumé a été mis en mesure de présenter ses moyens de défense par le fonctionnaire dirigeant le service visé au § 2", doit, en application de cet arrêt, être interprété comme n'imposant pas la tenue d'une audition et permettant que la défense soit purement écrite et qu'il suffit donc, pour que le principe du respect des droits de la défense soit respecté, que, d'une part, l'intéressé ait été informé de la nature de la mesure et des motifs qui ont amené l'autorité à la proposer et, d'autre part, qu'il ait effectivement et utilement pu faire valoir son point de vue ainsi que ses moyens de défense.

Après avoir souligné que, selon la doctrine, le caractère effectif et utile du droit d'être entendu s'apprécie en tenant compte, dans chaque cas, des circonstances propres au cas d'espèce, elle rappelle qu'en l'espèce, le requérant a eu la possibilité de faire valoir tous les éléments qu'il jugeait utiles à la défense de ses droits, tant lors de la procédure en première instance - ce qu'il s'est, de son plein gré, abstenu de faire - que dans le cadre du recours devant le fonctionnaire délégué, ainsi qu'il ressort des éléments suivants:

- le requérant n'a pas cru utile de donner suite au courrier du 26 avril 2017 envoyé par la partie adverse et par lequel cette dernière le mettait en demeure de mettre fin à l'infraction ou de justifier l'inoccupation des lieux dans un délai de 3 mois ;
- le courrier du 28 juillet 2017 est également resté lettre morte;
- par un recours introduit le 17 août 2017, le requérant se bornait à énumérer une série de raisons pour lesquelles il n'avait pas été en mesure de mettre fin à l'inoccupation de son bien, mais n'apporte aucun élément objectif de nature à étayer

ses dires;

- la demande d'être entendu a été formulée dans le cadre du recours administratif organisé par l'article 21 du Code bruxellois du Logement, près de quatre mois après l'envoi du premier courrier;
- aucune suite n'a été donnée à l'entretien téléphonique du 7 septembre 2017 entre la partie adverse et le conseil du requérant, conversation au terme de laquelle ce dernier avait été invité à fournir des éléments de nature à justifier l'inoccupation.

La partie adverse en déduit que le requérant a failli à son devoir de collaboration procédurale qui lui incombe, de sorte qu'il serait déraisonnable de soutenir qu'il n'a pas été mis en mesure de faire valoir l'ensemble de ses arguments.

IV.4. Appréciation du Conseil d'État

L'amende administrative visée à l'article 20 du Code bruxellois du Logement réprime l'infraction administrative que constitue le fait de maintenir inoccupé un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages. Revêtant ainsi un caractère punitif, elle ne peut être infligée que dans le respect des obligations déduites du principe général du respect des droits de la défense. Ce principe n'impose toutefois pas nécessairement qu'il soit procédé à une audition à chaque stade de la procédure administrative. Ainsi, il peut être considéré qu'une défense effective est assurée lorsque le requérant a été valablement entendu par le service compétent de la partie adverse statuant en premier degré et qu'il ne demande pas au fonctionnaire délégué, statuant sur recours, de l'entendre afin d'exposer des arguments nouveaux dans le cadre du recours administratif organisé par l'article 21 du Code.

En la présente espèce, le requérant a, dans son recours, expressément demandé d'être entendu par le fonctionnaire délégué. Il ne l'a pas été, l'entretien téléphonique du 7 septembre 2017 dont fait état la partie adverse et au cours duquel il fut demandé au conseil du requérant de verser au dossier les documents attestant de refus de prêts bancaires ou de démarches quelconques en vue de la mise en vente du bien, ne pouvant être considéré comme une audition satisfaisant aux exigences du principe général du respect des droits de la défense. Dès lors que le requérant a demandé à être entendu à l'occasion de son recours au fonctionnaire délégué, ce dernier ne pouvait lui refuser cette audition.

Le moyen est fondé.

V. Premier moyen

Le second moyen étant fondé, il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen qui, à la supposer fondé, n'est pas de nature à entraîner une annulation plus étendue de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du fonctionnaire délégué du 20 septembre 2017 rejetant le recours introduit contre la décision du fonctionnaire dirigeant du service des logements inoccupés du 28 juillet 2017 et confirmant l'amende administrative de 13.000 euros infligée pour un immeuble inoccupé situé chaussée de Ninove 274 à Molenbeek-Saint-Jean.

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^e chambre, le dix-huit juin deux mille dix-neuf par :

MM. Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
M ^{me} Diane DÉOM	conseiller d'État,
M ^{me} Nathalie VAN LAER,	conseiller d'État,
M ^{me} Katty LAUVAU,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Imre KOVALOVSKY.