CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 256.950 du 27 juin 2023

A. 227.888/XV-5316

En cause : **EL AMARI** Abderrahim,
ayant élu domicile chez
M^e Jehan DE LANNOY, avocat,
place Jean Jacobs, 5
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît LEMAL, avocat,
chaussée de Waterloo, 880
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, le 12 avril 2019, Abderrahim El Amari demande l'annulation de la décision du fonctionnaire délégué du 14 février 2019 « lui infligeant une amende administrative de 15.080 euros pour logement inoccupé ».

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 17 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 juin 2023.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Laurent Groutars, *loco* M^e^ Jehan De Lannoy, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e^ Benoît Lemal, 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. Faits

1. Le requérant est propriétaire d'une maison unifamiliale sise avenue Commandant Vander Meeren n° 9, à Anderlecht.

2. Les 4 septembre et 9 octobre 2017, des procès-verbaux constatant l'inoccupation du logement sont dressés par la partie adverse, conformément à l'article 15, § 2, du Code bruxellois du Logement, sur le fondement du critère suivant : « Personne n'est enregistré à titre de résidence principale ». Le requérant est mis en demeure de mettre fin à l'infraction dans les trois mois. L'amende encourue est fixée à 23.700 euros.

3. Le 16 janvier 2018, une visite des lieux est faite par un inspecteur de la partie adverse. Le rapport de visite mentionne que le requérant souhaite d'abord rénover le cabinet médical, puis le logement, et qu'il n'a pas d'argent. Le rapport conclut comme suit : « Mise en suspension 3 mois jusqu'au 16.04.2018 pour constater l'avancement des travaux ».

4. Le 26 avril 2018, une seconde visite des lieux est effectuée. Le rapport de visite mentionne, notamment, que le premier étage servira de logement au propriétaire. Il conclut à une suspension jusqu'au 15 juillet 2018 pour que le requérant termine les travaux.

5. Le 9 août 2018, une troisième visite des lieux est effectuée. L'amende est suspendue jusqu'au 15 novembre 2018.

6. Le 4 décembre 2018, une dernière visite des lieux est faite. Il est constaté que le bien est toujours inoccupé et que les travaux n'ont pas avancé. Il est mentionné que le requérant voudrait créer des logements aux étages. Il lui est demandé d'envoyer la preuve de ses démarches des douze derniers mois et un agenda des travaux.

7. Le requérant transmet divers documents dont des estimations de loyers.

8. Le 19 décembre 2018, la partie adverse constate que le bien reste inoccupé, que personne n'est inscrit à l'adresse à titre de résidence principale, que les trois visites effectuées en janvier, avril et décembre 2018 ne permettent pas d'établir que les travaux prévus se sont poursuivis de manière effective et continue, que le projet de demande de permis d'urbanisme est tardif et qu'aucune démarche dans ce sens n'a été entreprise auprès de la commune. En conséquence, l'amende administrative de 23.700 euros est confirmée.

9. Le 15 janvier 2019, le requérant introduit un recours contre la décision du 19 décembre 2018. Il y joint des documents relatifs aux démarches faites pour se faire réinscrire à l'adresse du bien litigieux ainsi que des factures, essentiellement de « Brico Rabat ».

10. Le 14 février 2019, le fonctionnaire délégué déclare le recours partiellement fondé et fixe le montant de l'amende due à 15.080 euros. Cette décision est motivée comme suit :

« Considérant que le requérant explique qu'il est médecin et qu'il travaille principalement en France ; qu'il a été radié de sa résidence principale en 2017 et qu'il a effectué en mai 2017 une demande de réinscription auprès de la commune sans suite favorable ;

Que, depuis lors, des travaux sont en cours de manière continue et soutenue au rythme de sa capacité financière ; qu'il explique que l'ampleur des travaux s'est agrandie au fur et à mesure ; qu'il fait donc part de diverses circonstances malencontreuses qui concourent à la lenteur de la restauration de son domicile, sa situation financière très précaire et le fait que ce bien est son seul logement ;

Qu'il attache à son recours différents tickets de caisse pour l'achat de divers produits (joint de carrelage, béton, ciment, cylindre, *etc.*) et sa déclaration de changement de résidence datée du 16 janvier 2019 ;

Considérant que l'article 20, § 1, du Code précise ce qui suit :

“Constitue une infraction administrative le fait, pour le propriétaire ou le titulaire d’un droit réel principal, de maintenir inoccupé, tel que défini à l’article 15 du présent Code, un immeuble ou une partie d’immeuble destiné au logement d’un ou de plusieurs ménages□ ;

Que l’article 15, § 1 dispose en substance ce qui suit :
“Tout opérateur immobilier public, ainsi que toute agence immobilière sociale, dispose d’un droit de gestion publique des logements suivants :

1° les logements manifestement inoccupés, ou non occupés conformément à leur destination en logement (pour autant que les éventuelles démarches urbanistiques en vue de la régularisation du bien, initiées avant l’établissement du constat d’inoccupation, se soient soldées par un refus), depuis plus de douze mois consécutifs□ ;

Que l’article 15, § 2, du Code précise que :

“Sont présumés inoccupés, notamment les logements :

1° à l’adresse desquels personne n’est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population ;

2° pour lesquels les propriétaires ont demandé une réduction du précompte immobilier pour improductivité ;

3° qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation ;

4° pour lesquels la consommation d’eau ou d’électricité constatée pendant une période d’au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement□ ;

Considérant qu’en l’espèce, suivant le procès-verbal dressé le 4 septembre 2017, il a été constaté que personne n’est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population ;

Que le bien est affecté à du logement unifamilial ;

Que, dès lors, le SLI a adressé au requérant un avertissement le mettant en demeure de mettre fin à l’infraction constatée et/ou de justifier le maintien de l’état d’inoccupation du bien ;

Que le but de l’avertissement, selon les travaux préparatoires à l’ordonnance du 30 avril 2009 visant à ajouter un chapitre V dans le titre II du Code relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé est le suivant : “Il s’agit de permettre au contrevenant de modifier son comportement avant qu’une sanction ne soit imposée, de lui communiquer les sanctions qu’il risque d’encourir, de lui transmettre les coordonnées du Centre d’information Logement afin que celui-ci l’informe des diverses possibilités de réintroduction du logement dans le circuit immobilier (primes rénovations, prise en gestion par une AIS, *etc*.) et enfin de lui donner un aperçu de ce que sont la prise gestion publique et la prise en gestion par une AIS. À cette fin, l’ordonnance précise de manière claire les diverses mentions qui doivent être reprises dans l’avertissement□ ;

Que lors de l’adoption de la législation citée, il a été souligné qu’“il paraît en effet difficilement justifiable que des logements demeurent inutilisés durant parfois de très longues périodes alors qu’un nombre de plus en plus conséquent de citoyens ne trouvent pas à se loger dans des conditions raisonnables□ ;

Qu'au sens de l'article 15, § 2 précité, est un "logement inoccupé" celui qui est présumé tel sur la base d'un des critères arrêtés par cette disposition, et dont le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal ne justifie pas l'inoccupation par des raisons légitimes ou un cas de force majeure ;

Qu'il s'ensuit que la matérialité de l'infraction visée à l'article 20 du Code sera vérifiée par le constat que sont réunis deux éléments, à savoir la présomption d'inoccupation du logement, d'une part, et l'absence de justification par des raisons légitimes ou un cas de force majeure, d'autre part ;

Considérant que s'agissant de la présomption d'inoccupation, le requérant ne conteste pas le critère d'inoccupation, à savoir l'absence d'inscription à l'adresse à titre de résidence principale ; qu'il n'est en outre pas contesté que le bien n'est plus occupé depuis la radiation du requérant en 2017 ;

Qu'en vertu de l'article 15, § 2, al. 2, du Code, 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 de bâtir 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" ;

Que suite à la visite des lieux par l'inspecteur du SLI le 4 décembre 2018, visite qui fait suite aux deux autres visites qui ont eu lieu en janvier 2018 et avril 2018, il a été constaté que les travaux ne sont pas poursuivis de manière effective et continue et que le bien est encore toujours inoccupé ;

Que l'inspecteur a dans son rapport suite à ladite visite du 4 décembre 2018 repris ce qui suit : "(...) Le bien est toujours inoccupé et les travaux n'ont pas avancé. Le cabinet médical n'est pas terminé et la partie logement est inoccupable. Le propriétaire minimise l'ampleur des travaux. Il prétend ouvrir son cabinet en janvier 2019 et habiter le rdc mi-février 2019. Ça me semble très optimiste car les châssis et les volets sont dans un piteux état et les alentours de la maison ressemble[nt] à un terrain vague. Pas top pour ouvrir un cabinet médical. Au rdc, dans la partie logement, il n'y a pas de sdb, de cuisine. Il faut changer les châssis. De plus, le propriétaire avance des problèmes d'argent. Il a pas mal d'ambition pour sa maison, il voudrait créer des logements aux étages vu qu'il n'a pas besoin de tout cet espace. Je lui demande de m'envoyer pour le 7 décembre, un mail avec ses démarches les 12 derniers mois, factures, devis, contact avec les banques pour prêt, et un agenda des travaux, date d'occupation, avec ses difficultés et documents à l'appui" ;

Que suite à ladite demande, le requérant a fourni au SLI plusieurs documents, dont

- une proposition de contrat "primes" entre une entreprise et le requérant afin d'obtenir des subventions et primes à la rénovation ;

- un tableau synthétique "honoraires" y afférent ;

- un mail explicatif avec les deux documents cités plus haut dont il ressort également un volet "architecte" (ce contrat "architecte" sera fourni dès intérêt confirmé par le requérant qui couvrira les prestations liées aux travaux de rénovation et dépôt de la demande de permis — note du Fonctionnaire délégué : le rez-de-chaussée n'est pas inclus, il s'agit uniquement des étages) ;

- une offre de prix datée du 8 septembre 2018 concernant la rénovation du 1er étage (note du Fonctionnaire délégué : contrat non signé et peu explicite sur la mesure dans laquelle ces travaux seront effectivement entrepris) ;

- un courriel explicatif en ses termes :

> "En ce qui concerne mon l'habitation au Rdc
>
> - Il me reste deux semaines de travail soutenu pour terminer l'installation d'une italienne [*sic*] avec sa plomberie et carrelage,
> - Rénovation de la tuyauterie défectueuse à partir de la cave et changement de radiateurs défectueux,
> Au premier étage :
> - Carrelage d'environ 200 m² avec réfection d'une chape de même superficie y compris le balcon,
> - Décapage et cimentage de huit chambres et application de fixe finish avant peinture,
> - Décapage, cimentage et réfection plomberie de deux salles de bain, rénovation de deux toilettes, et changement de châssis défectueux et vitres cassées.
> Tout ce travail demande environ 12 à 14 semaines.
> - Le deuxième étage fait partie d'un projet qui dépend de l'approbation des autorités compétentes au de la illégal et région de Bruxelles [*sic*] ;

Qu'il ressort des pièces du dossier que le requérant veut installer son cabinet médical au rez-de-chaussée de la villa ainsi que son propre logement ; que ces travaux, selon ses dires, seront finis début janvier 2019, or, lors de la dernière visite de l'inspecteur en décembre 2018, il a été constaté que la partie logement ne disposait pas encore de cuisine ou de salle de bains ;

Qu'il semble que le requérant focalise ces travaux qu'il effectue lui-même au rez-de-chaussée ;

Qu'entretemps, une demande d'inscription à l'adresse a été introduite auprès de la commune ;

Qu'au vu des éléments présents dans le dossier et les arguments avancés, l'inoccupation du rez-de-chaussée a été justifiée pour cause de travaux en cours, la volonté d'y mettre son domicile et s'installer dans les lieux à très court terme ;

Que, toutefois, cette annulation ne met pas le requérant à l'abri d'une nouvelle imposition s'il s'avérait que le rez-de-chaussée reste en état pendant une période déraisonnable ;

Considérant que la situation du rez-de-chaussée diffère de celle des étages ;

Qu'aux étages et combles est envisagé l'aménagement de plusieurs logements, projet qui nécessitera l'obtention au préalable d'un permis d'urbanisme ; qu'à ce jour, il semble que certains travaux (plutôt de "préparation) sont en cours que le requérant fait lui-même, mais aucune demande de permis d'urbanisme n'a été déposée ;

Que les démarches déjà entreprises par le requérant (des contacts avec des entreprises en vue d'y aménager des logements – *cf.* plus haut), bien qu'à encourager, ne suffisent pas à renverser la présomption ;

Que par ailleurs le SLI s'est montré particulièrement conciliant et coopératif avec le requérant puisque celui-ci a bénéficié d'une suspension de l'imposition de l'amende administrative pour inoccupation à trois reprises ;

Que l'infraction d'inoccupation des étages est établie ;

Que le montant de l'amende s'élève donc à € 15.080,00 (€ 500 x 15,08 mètres courants de la façade x 2 niveaux inoccupés x 1 année d'infraction, *cf*. art. 20, § 4, du Code) ;

Que l'amende imposée par le SLI est donc confirmée, mais est réduite comme décrit ci-avant ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Le mémoire en réponse

La partie adverse conteste la recevabilité du recours en annulation au motif qu'il est dirigé contre le fonctionnaire délégué qui n'a pas la personnalité juridique et dont la décision engage la Région de Bruxelles-Capitale. Elle conclut que le recours aurait donc dû être dirigé contre la Région de Bruxelles-Capitale.

B. Le mémoire en réplique

Selon le requérant, conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'indication de la partie adverse par la partie requérante n'a qu'un caractère provisoire : cette exigence, qui est destinée à aider le Conseil d'État dans l'instruction et le jugement de l'affaire, n'est pas prescrite à peine de nullité pour autant que l'identification de la partie adverse soit possible par le Conseil d'État qui, si nécessaire, rectifiera la désignation faite par le requérant ; lorsque cette rectification a eu lieu, la procédure a pu se dérouler de manière régulière et aucune atteinte n'a été portée aux droits de la défense.

IV.2. Examen

L'auditeur chargé de l'instruction de la cause a rectifié la désignation de la partie adverse telle qu'elle apparaît dans la requête introductive d'instance et a désigné, à bon droit, la Région de Bruxelles-Capitale en cette qualité, dès lors que l'acte attaqué a été pris par le fonctionnaire délégué compétent en matière de logement qui ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le fait que le requérant désigne par erreur le fonctionnaire délégué dans sa requête introductive d'instance n'a pas pour effet de rendre le recours irrecevable.

La requête a bien été envoyée par courrier recommandé daté du 15 mai 2019 avec accusé de réception à la Région de Bruxelles-Capitale désignée comme partie adverse.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le requérant prend un second moyen de la violation « de l'article 20, § 4, alinéa 1er, du Code bruxellois du Logement et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il estime que l'acte attaqué viole l'article 20, § 4, alinéa 1er, du Code bruxellois du Logement en ce qu'il ressort des plans annexés à son permis d'urbanisme que le 2e étage est constitué uniquement de greniers et de mansardes non destinés aux logements. Il affirme que ces combles ne sont pas aménagés et que ce serait démontré par les travaux importants qui doivent y être effectués.

Il en déduit que l'autorité administrative ne devait pas tenir compte des combles dans l'établissement de l'amende administrative litigieuse.

Il se réfère à un arrêt n° 234.421 du 18 avril 2016 et un arrêt n° 241.274 du 19 avril 2018, pour considérer que c'est à la partie adverse qu'il appartient d'apporter la preuve que les éléments constitutifs de l'infraction administrative sont établis. Elle affirme qu'en l'espèce, la partie adverse n'a pas apporté la preuve que le deuxième étage de la maison litigieuse ne répondait pas aux conditions d'exonération de l'amende administrative prévues par l'article 20, § 4, alinéa 1er, du Code bruxellois du Logement.

Elle en conclut que le fonctionnaire délégué a commis une erreur manifeste d'appréciation en imposant une amende administrative pour les combles.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Selon la partie adverse, les étages sont habitables, comme le démontrent les photos et les rapports établis par son inspecteur.

Elle relève qu'à aucun moment lors des discussions et des visites, le requérant n'a prétendu que les étages étaient constitutifs de combles mais a au contraire mis en avant le caractère d'habitabilité des étages où un projet différent du rez-de-chaussée était envisagé.

Elle constate que le requérant produit des plans qui datent de 1961 et estime que ceux-ci ne correspondent manifestement plus à la réalité et aux constations de l'inspecteur lors de ses différentes visites. Elle affirme que ces visites n'ont pas permis d'établir la présence de combles, ce que le requérant n'a d'ailleurs pas soulevé lors de ces enquêtes.

V.2. Examen

1. L'article 20, § 4, alinéa 1er, du Code bruxellois du Logement, dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, dispose comme suit :

« L'infraction prévue au § 1er fait l'objet d'une amende administrative s'élevant à un montant de 500 euros par mètre courant de la plus longue façade multiplié par le nombre de niveaux autres que les sous-sols et les combles non aménagés que comporte le logement ».

2. Il appartient à l'autorité chargée d'infliger une amende administrative de prouver que les faits qui la justifient sont établis.

3. À la rubrique « Préciser la quantité de logements inoccupé(s) par étage », les rapports de visite des lieux des 16 janvier et 26 avril 2018 cochent les cases « Rez » et « 1er étage », mais non la case « 2e étage ». Il n'y est pas fait état du second étage. Les photos des lieux ne permettent pas d'identifier les pièces photographiées. En revanche, la photo extérieure de l'immeuble permet de constater que cet étage est mansardé.

4. Aucune pièce du dossier administratif n'établit que le second étage serait composé de combles aménagés. En effet, aucun cliché des reportages photographiques ne comporte d'indication qu'il a été pris au second étage. Par conséquent, la partie adverse n'établit pas à suffisance que ce second étage compte parmi les niveaux devant être pris en considération pour le calcul du montant de l'amende infligée au requérant.

5. La circonstance que le requérant conteste pour la première fois devant le Conseil d'État cet élément n'est pas de nature à lui dénier le droit d'invoquer une erreur de fait, d'autant que celle-ci influe sur le montant de l'amende qui lui est infligée.

6. Le moyen est fondé.

VI. Premier moyen

Le premier moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans sa requête, le requérant sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du fonctionnaire délégué du 14 février 2019 infligeant à Abderrahim El Amari une amende administrative de 15.080 euros pour logement inoccupé est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée au requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 27 juin 2023, par :

Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre,

Marc Joassart, conseiller d'État,
Élisabeth Willemart, conseiller d'État,
Frédéric Quintin, greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly