

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.027 du 16 mars 2026

A. 242.118/XV-5986

En cause : la société coopérative **ALLIANCE BRUXELLOISE COOPERATIVE**,

ayant élu domicile chez
M^{es} Rahim SAMI, Olivia VAN DER KINDERE et
Louis MASURE, avocats,
avenue Lloyd Georges, 16
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Évrard DE SCHIETERE DE LOPHEM,
Maxime CHOMÉ et
Anne-Charlotte EKWALLA TIMSONET, avocats,
place Eugène Flagey, 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 4 juin 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du fonctionnaire délégué du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 [lire 3] avril 2024 de maintenir et confirmer l'amende administrative de 4.450,00 euros [qui lui a été] infligée [...] consécutivement à l'interdiction du 23 août 2023 de mettre en location, de louer ou de faire occuper le logement situé 11 boîte 25 (sous-sol), avenue de Broqueville à 1200 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.

La partie adverse a déposé un courrier valant dernier mémoire.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 septembre 2025.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Louis Masure, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Anne-Charlotte Ekwalla Timsonet, 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. La partie requérante est une société immobilière de service public (SISP), bailleresse d'un bien situé à 1200 Woluwe-Saint-Lambert, avenue de Broqueville 11, boîte 25.

2. Le 16 mars 2023, la locataire de ce logement dépose une plainte en ligne auprès du service d'inspection régionale du Logement (la DIRL).

3. Par un courrier daté du 26 juin 2023, l'inspection régionale du Logement en informe la partie requérante et lui indique qu'une visite aura lieu le 1^{er} août 2023 afin de vérifier que le logement visé par la plainte répond aux exigences minimales de salubrité, de sécurité et d'équipement repris dans le Code bruxellois du Logement.

4. L'inspection se déroule le 1^{er} août 2023. La partie requérante n'y est pas représentée. Un reportage photographique est réalisé et un rapport d'enquête est établi ensuite, contenant une estimation, pour chacun des manquements constatés, du montant de l'amende encourue.

5. Par un courrier daté du 23 août 2023, la partie adverse notifie à la partie requérante une interdiction immédiate de continuer de proposer le logement litigieux à la location, de le mettre en location ou de le faire occuper, considérant que les infractions constatées, par leur nombre et leur gravité, sont susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des occupants du logement.

Ce courrier vise deux annexes. La première annexe est le constat de la visite du 1^{er} août 2023 avec, dans une colonne A les infractions au Code bruxellois du logement constatées ce jour-là et, en colonne B, les travaux demandés. La seconde annexe annoncée est un formulaire de demande d'attestation de contrôle de conformité.

6. Par un courrier daté du même jour, la fonctionnaire dirigeante du service de l'inspection régionale du Logement informe la partie requérante que des infractions au Code bruxellois du Logement et à ses arrêtés d'exécution ont été constatées et que, par leur nombre et leur gravité, ces infractions justifient l'estimation d'une amende administrative d'un montant de 4.450,00 euros. Elle lui annonce qu'elle sera entendue à ce sujet lors d'une audition prévue le 20 décembre 2023 et lui précise que l'imposition d'une amende administrative est « une procédure autonome sans conséquence sur les effets et obligations de l'interdiction de mise en location faisant l'objet d'un courrier séparé ».

Son courrier ne comporte pas d'annexe. Il reprend, sous forme de tableau, les défauts constatés lors de la visite du 1^{er} août 2023 ainsi que le calcul de l'amende administrative. Il contient également un tableau expliquant la manière dont cette amende est calculée.

7. Le 26 septembre 2023, la partie requérante introduit un recours contre la décision d'interdiction immédiate de mise en location auprès de la fonctionnaire déléguée. Elle y joint un rapport de visite établi le 4 septembre 2023 par son département « Maintenance ».

8. Par un courrier du 19 octobre 2023, la partie requérante écrit à la fonctionnaire dirigeante pour lui indiquer qu'elle a introduit un recours contre la décision d'interdiction immédiate de mise en location. Elle ajoute qu'elle lui adresse en annexe, dans le but d'étayer sa position d'un point de vue technique, un rapport

établi par ses services et mettant en parallèle la grille d'évaluation de la DIRL et ses propres observations. Ce rapport est daté du 4 septembre 2023.

8. Le 24 octobre 2023, la fonctionnaire déléguée confirme l'interdiction immédiate de continuer de proposer à la location, mettre en location, ou faire occuper le logement.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 240.791/XV-6005.

9. Par un courrier électronique du 22 novembre 2023, le directeur général de la partie requérante écrit à la fonctionnaire dirigeante que, « par souci de cohérence administrative avec la confirmation de la fermeture du logement à la suite du recours, [il a] été proposé à la locataire un transfert temporaire, le temps de régulariser la situation ». Il fait également état de l'envoi du courrier du 19 octobre 2023 qui reprend selon lui une analyse critique des arguments techniques ayant justifié l'interdiction immédiate de mise en location.

10. Le même jour, la fonctionnaire dirigeante répond au directeur général de la partie requérante que son service ne procèdera pas à un réexamen de la situation, d'autant que la décision d'interdiction immédiate de mise en location a été confirmée par la fonctionnaire déléguée. Elle ajoute qu'il n'y a pas de trace au dossier d'un courrier de la partie requérante du 19 octobre 2023.

11. Le même jour, le directeur général de la partie requérante lui envoie une copie du courrier du 19 octobre 2023 et ses annexes, à savoir une attestation d'entretien d'un appareil de combustion, un état des lieux d'entrée et un document d'analyse du rapport de la DIRL, daté du 4 septembre 2023.

12. Par un courrier électronique du 14 décembre 2023, le conseil de la partie requérante écrit à la DIRL pour demander la communication du dossier administratif ayant présidé à l'établissement de la décision de la fonctionnaire déléguée confirmant l'interdiction immédiate de continuer de proposer à la location, mettre en location, ou faire occuper le logement.

13. Le 20 décembre 2023, la partie requérante est entendue au sujet de l'amende administrative que la DIRL envisage de lui infliger. Selon le procès-verbal de cette audition, la partie requérante transmet « [l']état des lieux d'entrée du 16 novembre 2022 et le rapport de visite technique du 1^{er} août 2023 réalisé par [son] service de maintenance » ainsi que l'attestation d'entretien de la chaudière.

14. Par un courrier électronique qui, tel qu'il est versé au dossier administratif, n'est pas daté, la DIRL répond comme il suit à la demande de communication du dossier administratif formulée par le conseil de la partie requérante :

« Bonjour,

Votre demande n'a malheureusement pas pu être traitée dans de meilleurs délais (conгés de fin d'année).

Veillez excuser mon délai de réponse.

Veillez trouver ci-joint, les documents pertinents dans le cadre du dossier LOG 101-23.

[...] ».

Le courrier électronique renseigne cinq pièces jointes intitulées « LOG 101-23 – Décision FD.pdf », « LOG 101-23 – Estimation amende.pdf », « LOG 101-23 – Interdiction immédiate de location.pdf », « LOG 101-23 – Recours.pdf » et « Recours envoyé par courrier simple.PDF ».

15. Par un courrier daté du 16 février 2024, la fonctionnaire dirigeante notifie à la partie requérante sa décision de lui infliger une amende administrative de 4.450 euros. S'agissant des documents remis lors de l'audition, elle indique ce qui suit :

« 9. Ces documents ont été présentés dans le cadre du recours contre la décision d'interdiction immédiate de mise en location et n'ont pas permis d'infirmer cette décision. Nous ne pouvons que vous renvoyer vers cette décision du 26/10/2023.

10. L'attestation d'entretien de la chaudière nous est transmise. Ce défaut ne faisant l'objet d'aucun montant d'amende, ce document, pour positif qu'il soit, est sans effet sur la décision d'amende ».

14. Par un courrier daté du 5 mars 2024 et envoyé par un pli recommandé du même jour, la partie requérante introduit un recours auprès de la fonctionnaire déléguée contre la décision de la fonctionnaire dirigeante précitée.

15. Le 3 avril 2024, la fonctionnaire déléguée prend la décision de confirmer l'amende administrative de 4.450 euros.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Celui-ci contient notamment le passage suivant :

« b. État du logement

Il y a lieu de se référer à l'état du logement au jour de la visite, laquelle a eu lieu le 01/08/2023.

À cette date, le logement ne répondait pas aux exigences élémentaires visées par le Code.

Cela ressort à suffisance du constat établi par l'inspecteur de la DIRM qui a visité le logement et du reportage photographique pris à cette occasion.

En vertu de l'article 10 du Code, une amende administrative a donc pu légalement être imposée au requérant ».

IV. Second moyen – première branche

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'article 10 du Code bruxellois du Logement (et notamment de son paragraphe 2), de la violation des droits de la défense, de la violation du principe du délai raisonnable, de la violation des principes généraux de bonne administration, en ce compris le devoir de minutie, de l'excès de pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation et du principe général de droit de la proportionnalité.

Dans le résumé de ce qui s'apparente à une première branche, elle reproche à la partie adverse de ne pas lui avoir donné accès au dossier administratif fondant la décision d'interdiction de mise en location du logement dont elle est la bailleresse et, *a fortiori*, la décision de lui infliger une amende administrative alors que, selon elle, le principe général des droits de la défense l'imposait et qu'elle avait, par un courrier électronique du 14 décembre 2023, sollicité expressément que ledit dossier lui soit transmis.

Dans son mémoire en réponse, auquel elle renvoie dans son dernier mémoire, la partie adverse répond qu'elle a communiqué le dossier administratif et renvoie à ce propos au courrier électronique par lequel il a été répondu à la demande formulée le 14 décembre 2023 par le conseil de la partie requérante. Elle précise que le dossier ainsi envoyé contenait toutefois des pièces qui avaient déjà été transmises à la partie requérante tout au long de la procédure, notamment la décision d'estimation du montant de l'amende et la décision infligeant cette amende. Elle estime que la partie requérante disposait donc déjà de l'ensemble des éléments nécessaires à la préparation de sa défense.

La partie requérante réplique qu'elle n'a eu accès à la totalité du dossier administratif qu'après avoir introduit son recours en annulation contre la décision d'interdiction de mise en location. Elle précise que ce n'est que lors du dépôt par la partie adverse de son mémoire en réponse dans le cadre de cette procédure au Conseil d'État qu'elle a notamment eu accès aux photographies réalisées par l'inspecteur de la DIRL lors de la visite des lieux. Elle estime que cette manière de procéder viole le principe général des droits de la défense, dès lors qu'elle n'a pas pu faire valoir ses observations en pleine connaissance de cause, le constat dressé étant, selon elle, particulièrement laconique.

S'agissant du courrier électronique auquel la partie adverse se réfère pour démontrer qu'elle lui aurait communiqué le dossier, elle constate que celui-ci ne contient que cinq pièces jointes, alors que le dossier administratif déposé au Conseil d'État contient un nombre de pièces beaucoup plus important, notamment des photographies qui ne lui ont jamais été transmises. Elle critique le fait que la partie adverse tente de faire croire que l'envoi de ce courrier électronique a eu lieu dès le 14 décembre 2023, soit dès le jour de la réception de la demande de son conseil, alors que son auteur s'excuse pour le délai de réponse, dû aux congés de fin d'année. Elle rappelle que son audition a eu lieu le 20 décembre 2023 et qu'elle n'a donc pas disposé du dossier administratif en temps utile. Elle conclut qu'elle a été privée du droit d'être entendue après avoir pu prendre connaissance de l'ensemble des éléments pertinents du dossier.

IV.2. Appréciation

Le principe général du respect des droits de la défense, qui est d'ordre public, impose à l'autorité de permettre à la personne à laquelle elle envisage d'infliger une sanction d'être entendue à un des stades de la procédure, de pouvoir consulter son dossier et de disposer d'un délai raisonnable pour préparer sa défense, en étant informée tant des faits qui lui sont reprochés que de la nature et de la gravité de la sanction qu'il est envisagé de lui infliger. Il n'impose pas que cette personne soit entendue à tous les stades de la procédure ou par l'organe même qui est compétent pour prendre la décision sur recours. Il faut et il suffit, pour que les droits de la défense soient respectés, qu'elle ait pu exposer ses moyens de défense en connaissance de cause et que l'organe qui prend la décision sur recours en ait été correctement informé.

En l'espèce, la partie adverse, qui fonde expressément l'acte attaqué sur le reportage photographique réalisé par un de ses inspecteurs lors d'une visite des lieux effectuée le 1^{er} août 2023, en l'absence de la partie requérante, ne rapporte pas la preuve qu'elle lui a communiqué ces photographies avant son audition du 20 décembre 2023.

Celle-ci n'a donc pas pu exposer ses moyens de défense en connaissance de cause.

La première branche du second moyen est fondée.

V. Autres moyens

Les autres branches du second moyen et le premier moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de la fonctionnaire déléguée du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 avril 2024 de maintenir et confirmer l'amende administrative de 4.450,00 euros infligée à la partie requérante consécutivement à l'interdiction du 23 août 2023 de mettre en location, de louer ou de faire occuper le logement situé 11 boîte 25 (sous-sol), avenue de Broqueville à 1200 Bruxelles, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 mars 2026, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly