

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.029 du 16 mars 2026

A. 241.211/XV-5976

En cause : **M. W.,**
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPERE, avocat,
avenue des Communautés, 110
1200 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM
et João ESTEVES SANTOS, avocats,
place Flagey, 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de Madame le fonctionnaire délégué du 12 décembre 2023, par laquelle elle “confirme” la décision prise par [le service d’inspection régionale du Logement (la DIRL)] le 9 novembre 2023, et [lui] inflige [...] une amende administrative d’un montant de 11.450,00 euros relative au logement situé à l’entresol 1^{er}-2^{ème} et 2^{ème}-3^{ème} au Boulevard d’Anvers, n° 45 à 1000 Bruxelles ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, 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 requérante a déposé un courrier valant 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 Sacha Gruber, *loco* M^e Stéphane Nopere, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Anne-Charlotte Ekwalla Timsonet, *loco* M^{es} Evrard de Schietere de Lophem et João Esteves Santos, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, 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 30 décembre 2021, la partie requérante signe en qualité de bailleuse un contrat de bail avec une locataire, S.A., relatif au logement situé à un entresol des 1^{er}-2^{ème} et 2^{ème}-3^{ème} étages d'un immeuble sis boulevard d'Anvers, 45 à 1000 Bruxelles. Il s'agit d'un bail dit « de courte durée », de douze mois, prenant cours le 1^{er} janvier 2022 pour se terminer le 30 décembre 2022.

2. La partie adverse expose que c'est à la suite d'un signalement reçu le 21 mars 2023 que le service d'inspection régionale du Logement (la Dirl) envoie, le même jour, par plis recommandé et simple, un courrier à la partie requérante pour l'avertir qu'une visite d'initiative aura lieu le 31 mars 2023 afin de vérifier que le logement occupé par S.A. répond aux exigences minimales de salubrité, de sécurité et d'équipement repris dans le Code bruxellois du logement.

Un courrier en ce sens est également envoyé à S.A.

3. L'inspection se déroule le 31 mars 2023. La partie requérante et S.A. sont présentes. Dans la foulée, un reportage photographique est réalisé, un plan est esquissé et un rapport d'enquête est établi, contenant une estimation, pour chacun des manquements constatés, du montant de l'amende encourue.

4. Par un courrier daté du 11 mai 2023, 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 appellent l'estimation d'une amende administrative d'un montant de 11.450,00 euros. Elle lui annonce qu'elle sera entendue à ce sujet lors d'une audition prévue le 5 octobre 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 ».

Le courrier précité ne comporte pas d'annexe. Il reprend, sous forme de tableau, les défauts constatés lors de la visite du 31 mars 2023 ainsi que le calcul de l'amende administrative. Il contient également un tableau expliquant la manière dont cette amende est calculée.

5. Par un courrier du même jour, 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 31 mars 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. Après un report à l'initiative de l'administration, la partie requérante est entendue le 9 octobre 2023 au sujet de l'amende administrative que la DIRL envisage de lui infliger.

7. Par des courriels des 23 et 25 octobre 2023, la partie requérante envoie à la DIRL des photos et une copie du contrat de bail conclu avec l'occupant du logement du 3^{ème} étage de l'immeuble.

8. Par un courrier daté du 9 novembre 2023, la fonctionnaire dirigeante notifie à la partie requérante sa décision de lui infliger une amende administrative de 11.450 euros.

9. Par des courriers recommandé et électronique du 27 novembre 2023, la partie requérante introduit un recours auprès de la fonctionnaire déléguée contre la décision de la fonctionnaire dirigeante précitée. Elle y soutient que le Code bruxellois du logement n'était pas d'application dès lors que le bien n'était pas occupé au moment de la visite et ne faisait l'objet d'aucun contrat de bail.

10. Le 13 décembre 2023, la fonctionnaire déléguée prend la décision de confirmer l'amende administrative de 11.450 euros.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen de la « violation des articles 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et 12 et 14 de la Constitution, de l'article 1709 de l'ancien Code civil, des articles 2 et 10 du Code bruxellois du logement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que des principes de l'erreur manifeste d'appréciation de l'absence de motifs, et de l'excès de pouvoir ».

Elle fait grief à l'acte attaqué de lui avoir infligé une amende administrative alors qu'au moment où le bien litigieux a été inspecté, le 31 mars 2023, et où les manquements ont été constatés, elle n'était plus « bailleresse » du bien litigieux.

Elle affirme qu'aucun contrat de bail ne régissait ce bien, le contrat d'un an étant arrivé à son terme le 30 décembre 2022, que celui-ci était vide de tout occupant et qu'elle ne percevait plus de loyer.

Elle estime que l'acte attaqué viole l'article 10, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement, disposition qui est, selon elle, d'interprétation restrictive eu égard au fait que l'amende en question revêt un caractère répressif et pénal et en vertu de laquelle seul un bailleur qui a mis un logement en location peut se voir imposer une amende administrative.

Elle critique la motivation de l'acte attaqué qui consiste à soutenir qu'un contrat de bail ne prend pas forcément fin à l'échéance contractuelle et que la locataire était restée dans les lieux. Selon elle, les affirmations de l'auteur de l'acte attaqué se heurtent aux éléments contractuels et factuels du dossier et violent l'article 1709 de

l'ancien Code civil. Elle ajoute qu'ils ne répondent pas adéquatement aux arguments qu'elle avait soulevés à cet égard dans son recours administratif. Elle conclut qu'en s'autorisant néanmoins à lui infliger une amende sans disposer d'un fondement juridique valable, la partie adverse a violé également l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 12 et 14 de la Constitution.

Dans son mémoire en réplique, elle invoque la règle selon laquelle la personne qui allègue des faits doit les prouver et cite à cet égard l'article 870 du Code judiciaire ainsi que les articles 8.4 à 8.7 du Livre 8 du nouveau Code civil. Elle invoque également le fait que plusieurs conventions internationales consacrent la présomption d'innocence en matière pénale et en déduit qu'il incombe à la partie adverse de démontrer l'infraction qu'elle lui reproche et non l'inverse. Elle considère qu'en l'espèce, la partie adverse n'a procédé que par voie d'allégations non démontrées pour considérer que le bien faisait l'objet d'un contrat de bail toujours en vigueur et était dès lors loué ou occupé en location alors qu'il s'agit d'un élément constitutif de l'infraction. Elle rappelle qu'au jour de la visite d'inspection, les lieux étaient vides de tout occupant et qu'elle ne percevait plus aucun loyer.

IV.2. Appréciation

Les articles 7, §§ 1^{er} et 2, 10, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement, dans leur version applicable en l'espèce, disposent comme suit :

« Art. 7. § 1^{er}. Sans préjudice de l'article 135 de la nouvelle loi communale, les agents-inspecteurs du Service d'inspection régionale peuvent visiter le logement entre 8 et 20 heures pour constater ou contrôler la conformité des lieux aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4. Cette visite ne peut se faire qu'après avertissement préalable du locataire et du bailleur par lettre recommandée au moins une semaine avant la date effective de la visite sur les lieux.

Il est dressé procès-verbal de l'enquête, lequel est joint au dossier.

Au cas où la visite du logement n'a pas pu se réaliser à défaut pour le locataire d'y donner son consentement, les agents-inspecteurs du Service d'inspection régionale ne pourront pénétrer dans le logement qu'avec l'autorisation préalable du tribunal de police, après dépôt des pièces justificatives et motivations adéquates.

Au cas où la visite du logement n'a pas pu se réaliser à défaut pour les agents-inspecteurs du Service d'inspection régionale d'avoir pu entrer dans les lieux en raison du comportement du bailleur, et si la visite est organisée d'initiative, après avertissement, le logement est présumé ne pas respecter les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4. Dans cette hypothèse, le Service d'inspection régionale notifie au bailleur l'interdiction visée à l'article 8.

§ 2. L'enquête visée au § 1^{er} est effectuée :

1° soit à la suite d'une demande d'attestation de contrôle de conformité, formulée par le bailleur auprès du Service d'inspection régionale, conformément à l'article 9;
2° soit sur plainte adressée au Service d'inspection régionale et émanant du locataire, d'un opérateur immobilier public ou d'associations déterminées par le Gouvernement ou d'un tiers justifiant d'un intérêt et ce, même si le bien n'est pas encore ou plus occupé au moment de la visite ;

3° soit d'initiative par le Service d'inspection régionale. En présence d'indices sérieux et concordants, consignés dans un procès-verbal, il peut être dérogé à l'alinéa 2 du § 1^{er} ;

4° soit sur la base d'un avertissement de non-conformité aux normes prévues à l'article 4, adressée par le délégué de l'administration chargé des visites en vertu de la réglementation relative à l'allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer telle que prévue à l'article 165.

Le bailleur et le locataire sont tenus de donner toutes les informations utiles pour que l'enquête puisse se dérouler dans les meilleures conditions ».

« Art. 10. § 1^{er}. 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 ».

Au sens du Code précité, le « bailleur » est défini par l'article 2, § 1^{er}, 5°, comme étant « la personne qui, à quel titre que ce soit, donne un logement en location ». Les travaux préparatoires relatifs à cette définition indiquent que le législateur a tenu à s'écarter de la définition du droit civil. En recourant aux termes « à quel titre que ce soit », il a entendu viser celui qui donne un bien en location « même s'il ne dispose d'aucun titre, et même si la manière dont il met le bien en location n'est pas conforme à la législation sur le bail ».

Il ressort des dispositions précitées, d'une part, que l'infraction susceptible d'être prise en considération pour l'application de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret, du Code consiste dans le fait d'avoir mis en location un logement ne répondant pas aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4, et, d'autre part, que le constat de cette infraction pourra être posé par les agents du Service d'inspection régionale de la partie adverse, d'initiative ou sur plainte du locataire ou d'un tiers justifiant d'un intérêt, la circonstance que le bien litigieux ne soit pas occupé lorsqu'est posé ce constat étant indifférente.

Au regard des dispositions précitées, c'est donc vainement que la partie requérante fait valoir qu'à la date à laquelle le constat de l'infraction qui lui est imputée a été posé, à savoir le 31 mars 2023, le bail qui la liait à S.A. avait pris fin et que le bien était censé être inoccupé par son ancienne locataire. Ces circonstances sont en effet sans incidence sur la réalité de l'infraction et son imputabilité à la partie requérante, qui ne conteste pas qu'elle « a mis » le logement litigieux « en location » en signant un contrat de bail d'une durée de douze mois avec S.A..

En l'espèce, l'acte attaqué contient un passage consacré à la question de savoir si le contrat de bail conclu avec S.A. était encore en cours au jour de la visite d'inspection et répond ainsi à la critique formulée par la partie requérante dans son recours en concluant par l'affirmative sur ce point, ce que la partie requérante critique à nouveau par son premier moyen.

Cette motivation se présente comme suit :

« Existence d'un contrat de bail au moment de la visite DIRL

En application des articles 7 et 10 du Code, un constat d'infraction aux normes élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements ne peut être dressé que si un contrat de bail existe et est en cours d'exécution au moment de la visite du logement par la DIRL. Le Conseil d'État indique également que “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” (CE, n° 243.325 du 3 janvier 2019).

Autrement dit, au niveau juridique, le fait que logement soit loué au moment de la visite par la DIRL est un élément constitutif de l'infraction, nécessaire à l'imposition d'une amende.

Dans le cas d'espèce, vous contestez l'existence d'un contrat de bail en cours et votre qualité de bailleur au jour de la visite de votre logement par la DIRL, le 31/03/2023.

Vous ne fournissez aucun document y relatif. De mon côté, je relève les éléments suivants :

- Le dossier contient la copie du contrat de bail de résidence principale relatif au logement litigieux qui a été conclu entre vous et Madame [S.A.] le 30/12/2021, pour une durée prévue de 12 mois prenant cours le “1^{er} janvier 2020 au 30 Déc 2022” ;
- Le contrat de bail (art. 2) indique que “Nonobstant toute clause contraire, à défaut d'un congé notifié dans les délais ou si le preneur continue à occuper le bien loué sans opposition du bailleur, et même dans l'hypothèse où un nouveau contrat est conclu entre les mêmes parties, le bail est réputé avoir été conclu pour une période de neuf ans à compter de la date à laquelle le bail initial de courte durée est entré en vigueur”, conformément à ce qui est prévu à l'article 238 du Code relatif au baux de courte durée ;

Aucun courrier de congé pour mettre fin au bail (renon) adressé par le bailleur au locataire n'est fourni, ni ne figure dans le dossier. Il est donc possible que le bail se soit mué en bail de 9 ans, en application de la disposition précédente;

- Il ressort du reportage photographique effectué par la DIRL figurant dans le dossier que le logement était vide (plus de meuble) au moment de la visite, le 31/03/2023 (confirmé par vous lors de l'audition et par votre avocat en recours);

Il ressort des données du Registre national que Madame [S.A.] était domiciliée dans les lieux entre le 15/02/2022 au 20/04/2023, donc également au jour de la visite DIRL ;

- La DIRL indique que la bailleuse et la locataire étaient présentes lors de la visite et le dossier contient un document écrit et signé par Madame [S.A.] libellé

comme suit : “Je soussigné [S.A.], déclare sur l'honneur par la présente que j'étais présente et avoir donné accès à mon logement Boulevard d'Anvers 45 à 1000 Bruxelles à l'inspection du logement le 31/03/2023 à 9H45 en présence de ma propriétaire madame [M.W.]” ;

- Le dossier contient un document écrit daté du 03/04/2023 et libellé comme suit “Attestation de remise des clés - Je soussignée, [M.W.], déclare avoir reçu les clés de l'appartement situé boulevard d'Anvers, 45, à 1000 Bruxelles par Madame [S.A.]”.

Je constate que les indications que vous fournissez dans votre recours ne permettent pas de démontrer que le contrat de bail n'était plus en cours au jour de la visite de la DIRL, le 31/03/2023.

Juridiquement, un contrat de bail n'est pas forcément rompu lorsque le logement a été vidé de ses meubles par l'occupant.

Il ressort de ces éléments que Madame [S.A.] jouissait encore légalement des lieux au jour de la visite de la DIRL, que la restitution complète des lieux ne s'était pas encore opérée et que le contrat de bail a pu être considéré comme rompu au jour de la remise des clés par la locataire à la bailleuse.

J'en conclus donc que le contrat de bail était encore en cours au jour de la visite et que vous en étiez la bailleuse ».

Le constat de l'existence ou non d'un contrat de bail en cours est une question portant sur un droit civil, qui relève de la compétence exclusive des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire en vertu de l'article 144 de la Constitution.

En tout état de cause, l'argumentation de la partie requérante quant à l'existence ou non d'un contrat de bail à la date du 31 mars 2023 est inopérante, cette question n'étant pas pertinente compte tenu du fait qu'elle ne contestait pas avoir mis un logement en location et ne soutenait pas, par exemple, qu'elle en avait accepté l'occupation à titre gratuit par un membre de sa famille, comme c'était le cas dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 243.325 du 3 janvier 2019 cité dans l'acte attaqué.

Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un deuxième moyen de la « violation de l'article 7 du Code bruxellois du logement, de l'article 15 de la Constitution, des articles 6.1 et 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, des principes de bonne administration et en particulier du principe de l'erreur manifeste

d'appréciation, du défaut de motivation, ainsi que de l'absence de motifs, et de l'excès de pouvoir ».

Selon elle, comme le bien litigieux était inoccupé, et à défaut de plainte, il ne pouvait pas être inspecté d'initiative par la partie adverse sans violer l'article 7, § 2, 2°, du Code bruxellois du Logement. Elle ajoute que la visite d'initiative requiert des indices sérieux et concordants consignés dans un procès-verbal, inexistant en l'espèce. Elle fait observer que l'acte attaqué ne contient aucun motif légal justifiant cette visite, de sorte que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs sont violés, ainsi que l'article 15 de la Constitution et les articles 6.1 et 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans son mémoire en réplique, elle répète notamment que la visite a eu lieu d'initiative alors que le bien était inoccupé et que l'article 7, § 2, 3°, du Code bruxellois du Logement requiert la présence d'indices sérieux et concordants consignés dans un procès-verbal pour qu'une visite d'initiative puisse avoir lieu. Elle ajoute que, dans le cadre de l'exécution de son pouvoir de décision et de l'adoption de l'acte administratif qui en résulte, la partie adverse est tenue au respect du principe général de droit de la légitime confiance.

V.2. Appréciation

L'acte attaqué est motivé comme suit en réponse à la critique que la partie requérante avait formulée sur ce point dans son recours :

« Défauts constatés lors de la visite du 31/03/2023

L'article 7, § 2° du Code indique ceci :

“§ 2. L'enquête visée au § 1^{er} est effectuée :

1° soit à la suite d'une demande d'attestation de contrôle de conformité, formulée par le bailleur auprès du Service d'inspection régionale, conformément à l'article 9;

2° soit sur plainte adressée au Service d'inspection régionale et émanant du locataire, d'un opérateur immobilier public ou d'associations déterminées par le Gouvernement ou d'un tiers justifiant d'un intérêt et ce, même si le bien n'est pas encore ou plus occupé au moment de la visite;

3° soit d'initiative par le Service d'inspection régionale. En présence d'indices sérieux et concordants, consignés dans un procès-verbal, il peut être dérogé à l'alinéa 2 du § 1^{er};

4° soit sur la base d'un avertissement de non-conformité aux normes prévues à l'article 4, adressée par le délégué de l'administration chargé des visites en vertu de la réglementation relative à l'allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer telle que prévue à l'article 165.

Le bailleur et le locataire sont tenus de donner toutes les informations utiles pour que l'enquête puisse se dérouler dans les meilleures conditions”.

Il ne peut en être déduit que les visites d'initiative de la DIRL sont interdites ou illégales en cas de logement vide de meubles ou "plus occupé" au moment de la visite.

En l'espèce, la visite a été effectuée par la DIRL d'initiative, à la suite d'un signalement externe.

Je n'y vois aucune irrégularité ».

L'article 7, § 2, 2°, du Code bruxellois du Logement prévoit que l'enquête peut être effectuée à la suite d'une plainte déposée par le locataire, mais aussi, notamment, par « un tiers justifiant d'un intérêt ». Il est précisé qu'en cas de plainte, une visite des lieux peut être effectuée « même si le bien n'est pas encore ou plus occupé au moment de la visite ».

L'article 7, § 2, 3°, du même Code prévoit que l'enquête peut également être effectuée d'initiative par le service d'Inspection régionale et qu'en présence d'indices sérieux et concordants consignés dans un procès-verbal, il peut être dérogé à l'obligation d'avertissement préalable.

Cette dernière disposition a été mise en œuvre en l'espèce, ainsi que le précise l'acte attaqué. Il en résulte que le service d'Inspection régionale pouvait opérer d'initiative, après avoir notifié un avertissement préalable, ce qu'elle a fait en envoyant un courrier à la partie requérante le 21 mars 2023.

En considérant qu'une visite d'initiative ne peut avoir lieu que si le bien est occupé par un locataire au jour de la visite et en exigeant qu'un procès-verbal consignant des indices sérieux et concordants soit établi même lorsque la visite a fait l'objet d'un avertissement préalable, la partie requérante ajoute aux dispositions du Code du Logement dont elle invoque des conditions qui n'y figurent pas. Partant, les critiques qu'elle exprime dans son deuxième moyen quant à la validité du constat d'infraction reposent sur des prémisses erronées.

Enfin, sont irrecevables les moyens soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public et qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

En l'espèce, en tant que la partie requérante dénonce pour la première fois au stade du mémoire en réplique une violation du principe général de droit de la

légitime confiance, elle formule un grief nouveau, étranger à l'ordre public, sans démontrer qu'elle n'aurait pu dénoncer cette illégalité qu'après avoir pris connaissance des pièces du dossier administratif. Ce moyen nouveau est tardif et, partant, irrecevable.

Il s'ensuit que le deuxième moyen est partiellement irrecevable et, pour le surplus, non fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 10 du Code bruxellois du Logement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et en particulier du principe de la confiance légitime, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, du défaut de motivation, de l'absence de motifs, et de l'excès de pouvoir.

Elle expose que l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre le montant de l'amende qui lui a été infligée alors que, pour être régulièrement motivé, un acte administratif individuel doit faire apparaître adéquatement les considérations de fait et de droit qui le fondent.

Elle relève que lors de la visite du logement du 31 mars 2023, 17 manquements aux normes élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements mis en location ont été constatés et qu'ils ont été évalués comme suit par le fonctionnaire dirigeant dans sa décision du 12 décembre 2023 :

- « - deux infractions estimées à 4.000,00 € à savoir la surface minimale du logement et l'installation de chauffage (soit théoriquement un total de 8.000,00€) ;
- deux infractions estimées à 800,00 € et qui concernent l'installation électrique ainsi que l'installation de gaz (soit théoriquement un total de 1.600,00€) ».

Elle estime que, sur la base de ce calcul, l'amende devait s'élever théoriquement à 9.600 euros, alors que la décision du 12 décembre 2023 impose une amende de 11.450 euros et est confirmée sur ce point par l'acte attaqué, sans la moindre justification ni un calcul détaillé. Elle estime dès lors qu'il lui est impossible de comprendre les raisons pour lesquelles le montant de 11.450 euros lui a été imposé. Elle estime en outre que le tableau de calcul de l'amende administrative, reproduit dans l'acte attaqué, qui constitue une ligne de conduite qui s'impose à la partie adverse, ne permet pas plus de comprendre l'imposition du montant de 11.450 euros.

Elle constate que, pourtant, ce tableau détermine avec précision la manière dont doit être fixée l'amende administrative, et que le montant est fixé en tenant compte de l'importance du défaut et du risque, à court, moyen ou long terme, pour l'occupant. Ainsi, à titre d'exemple, elle mentionne qu'une amende administrative d'un montant de 4.000 euros ne peut être imposée par la partie adverse que dans l'hypothèse où il existe un danger grave, de manière certaine et immédiate, pour la sécurité ou la santé des occupants, et que pour chaque constat ou groupe de constats, l'autorité doit expliquer en quoi le montant de l'amende administrative retenu est adéquat.

Elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué justifie sa décision sans la moindre référence au tableau de calcul de l'amende, précité, et sans respecter celui-ci, violant ainsi le principe de légitime confiance. Elle ajoute que la partie adverse ne pouvait se contenter de se référer aux constats de ses « inspecteurs », quand ceux-ci ne justifiaient pas la hauteur des amendes administratives proposées, et estime « trop facile », dans ces conditions, pour la partie adverse, de se justifier quant à la hauteur des amendes administratives en mentionnant que « [l]e montant effectif de l'amende relève de l'appréciation de l'autorité administrative ».

Elle précise enfin qu'en toute hypothèse, à défaut de contenir adéquatement « les considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision », l'acte attaqué viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

Dans son mémoire en réplique, elle insiste sur le fait que, compte tenu de la manière dont la partie adverse adopte ses décisions, en reprenant à son compte les projets de décision de ses inspecteurs, l'obligation de motivation qui lui incombe revêt une importance supplémentaire. Elle considère qu'en l'espèce, la motivation de l'acte attaqué est manifestement viciée dès lors qu'elle considère qu'est adéquate et suffisante la simple référence à celle contenue dans la décision du 11 mai 2023.

VI.2. Appréciation

L'article 10, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement prévoit ce qui suit :

« [...] 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 ».

En son § 2, la même disposition précise :

« [...] L'amende administrative visée à l'alinéa 1^{er} 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. [...] ».

Au regard de l'obligation de motivation formelle, la partie adverse, qui n'est pas une juridiction mais une autorité administrative, n'est pas tenue pour motiver valablement sa décision de répondre à l'ensemble des arguments qui lui ont été présentés. Pour être adéquate, la motivation de la décision prise par le fonctionnaire délégué doit uniquement faire ressortir les raisons pour lesquelles il décide de confirmer dans son principe et son montant l'amende infligée au bailleur qui a mis un logement en location sans respecter les normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement, malgré les explications avancées par celui-ci dans son recours.

L'acte attaqué est motivé comme il suit sur la question des manquements constatés et de l'amende :

« [...] Lors de cette visite, la DIRL a constaté 17 défauts, qui constituent des manquements/infractions aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements.

Parmi ceux-ci, l'on retiendra particulièrement les défauts suivants, évalués par la DIRL à € 4.000 d'amende chacun en raison du danger grave ou de l'inconfort majeur qu'ils engendrent pour la sécurité ou la santé de l'occupant :

- Défaut 2.5 : l'exiguïté du logement : "le logement présente une surface de 15.4m², inférieure aux 18,00m² requis en fonction du nombre d'habitants y résidant de manière permanente au moment de la formation initiale du contrat de bail à savoir 1 personne". Par ailleurs, il est à noter que la configuration de ce logement, à cheval sur deux petites pièces palières, compromettent également son habitabilité.
- Défaut 3.5 : l'absence de chauffage : "les corps de chauffe présents dans le logement ne permettent pas le chauffage du logement à une température suffisante. En effet, au jour de la visite, le chauffage était en panne. Le locataire utilise un radiateur électrique mais l'absence de repérage des circuits de l'installation électrique ne nous permet pas d'affirmer que le logement dispose bien d'un pré équipement électrique conforme dédié au chauffage. De plus le radiateur de la pièce de vie est mal fixé",

L'on retiendra également les deux défauts suivants, évalués par la DIRL à € 800 d'amende chacun en raison du danger ou de l'inconfort important qu'ils engendrent pour la sécurité ou la santé de l'occupant, tout de suite ou à court terme :

- Défaut 1.4 : La dangerosité/non-conformité de l'installation électrique ;
- Défaut 1.5 : La dangerosité/non-conformité de l'installation de gaz.

Considérant que ces défauts, par leur nombre et leur gravité, étaient susceptibles de mettre en péril la santé ou la sécurité des occupants, la DIRL a prononcé une interdiction immédiate de location.

Amende

Vous ne contestez pas la réalité des défauts constatés.

L'infraction d'avoir loué un logement non conforme aux exigences élémentaires de sécurité et de salubrité est établie.

L'imposition d'une amende administrative sanctionnant le fait d'avoir commis cette infraction est donc justifiée. Le montant des amendes administratives dépend du nombre d'infractions constatées et de leur gravité dans le chef du même bailleur, et ce conformément au principe général de proportionnalité. L'article 10, § 2 du Code établit une fourchette pour fixer le montant des amendes, allant de € 2.000 à € 25.000 par logement loué. Le montant effectif de l'amende relève de l'appréciation de l'autorité administrative.

Les défauts cités ci-dessus sont des défauts particulièrement graves, susceptibles de mettre en péril la santé et la sécurité des occupants.

Je confirme dès lors l'amende imposée par la DIRL.

Au vu de l'ensemble du dossier et de l'état du bien loué au jour de la visite, j'estime que le montant d'amende est juste et proportionné.

L'amende sanctionne la commission d'une infraction et la qualité de bailleur implique des responsabilités et des obligations auxquelles vous ne pouvez pas vous soustraire ».

Il résulte de l'article 10, § 2, du Code bruxellois du Logement que le montant de l'amende doit être compris entre 2.000 et 25.000 euros, ce qui est le cas en l'espèce, et qu'il est déterminé en fonction de la gravité de la méconnaissance de l'interdiction de donner en location un logement qui ne répond pas aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement prescrites par ce Code. En vertu de cette disposition, ce montant dépend du nombre de manquements aux exigences prescrites par ce dernier ainsi que, conformément au principe général de proportionnalité, de leur importance.

En l'espèce, selon l'acte attaqué, ces manquements sont au nombre de dix-sept et certains, les plus graves, sont spécialement mis en exergue. En raison de leur nombre et de la particulière gravité de certains, ces manquements ont donné lieu à une interdiction immédiate de mise en location, que la partie requérante n'a pas contestée. De même, dans son recours auprès de la fonctionnaire déléguée, elle n'a mis en cause que sa qualité de bailleresse au jour de la visite d'inspection et le fait que celle-ci a eu lieu d'initiative, sans remettre en cause la réalité des dix-sept manquements constatés et l'estimation de l'amende retenue par la fonctionnaire dirigeante pour ceux-ci sur la base du tableau indicatif qui lui a été communiqué.

Dès lors que, dans l'acte attaqué, la fonctionnaire déléguée a constaté que la réalité des manquements aux exigences minimales de sécurité n'était pas contestée, qu'ils étaient nombreux et que certains étaient particulièrement graves, motif que le moyen ne remet pas en cause, il ne peut être considéré qu'en fixant le montant de

l'amende à 11.450 euros, et donc en confirmant l'estimation de la fonctionnaire dirigeante sur ce point, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 adverse.

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