

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 209.318 du 30 novembre 2010

G./A.166.282/VI-18.705

En cause : **GONTHIER** Claude,

 ayant élu domicile chez
 Me Frédéric GOSSELIN, avocat,
 rue de Clairvaux, n° 40/202,
 1348 Louvain-la-Neuve,

 contre :

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

 ayant élu domicile chez
 Me Jérôme SOHIER, avocat,
 avenue Emile De Mot, n° 19,
 1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 septembre 2005 par Claude GONTHIER qui demande l'annulation de la décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 juillet 2005 confirmant l'amende administrative de 10.200 euros qui lui fut infligée par l'inspection régionale du Logement le 20 juin 2005;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VAN LAER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 11 octobre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 novembre 2010;

Entendu, en son rapport, M. Yves HOUYET, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Frédéric GOSSELIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} VAN LAER, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. A la suite d'une plainte introduite le 8 décembre 2004 par le locataire du requérant, les services de la partie adverse ont procédé, le 31 janvier 2005, à la visite de l'appartement concerné et situé aux deuxième et troisième étages de l'immeuble avenue Rogier, n° 98 à 1030 Schaerbeek.

2. Le 21 février 2005, l'inspection régionale du Logement a, d'une part, interdit immédiatement au requérant de continuer à mettre ce logement en location ou de le louer ou de le faire occuper et, d'autre part, estimé le montant total de l'amende administrative à 12.200 euros sous réserve des observations et moyens à faire valoir par le requérant. Le requérant a été entendu le 14 avril 2005.

Par des courriers des 17 mars, 18 avril et 9 mai 2005, le requérant a fait part de différentes observations à l'inspection régionale du Logement. Celle-ci a indiqué, par un courrier du 24 mai 2005, qu'elle ne pouvait prendre en compte les éléments repris dans la lettre du 9 mai 2005 parce que celle-ci avait été communiquée en dehors du délai de trente jours imparti par l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du 19 février 2004 portant exécution du Code du Logement. Le requérant a contesté cette analyse par un courrier du 2 juin 2005.

Le 20 juin 2005, l'inspection régionale du Logement a réduit le montant de l'amende administrative à 10.200 euros.

3. Par un courrier du 24 juin 2005, le requérant a introduit un recours contre la décision du 20 juin 2005 auprès du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-capitale.

4. Le 25 juillet 2005, le fonctionnaire délégué a déclaré ce recours recevable mais non fondé et a, en conséquence, maintenu le montant de l'amende à 10.200 euros.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant soulève un premier moyen pris de la violation de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, notamment de ses articles 8 et 15, des articles 105, 107 et 108 de la Constitution, de l'absence de base réglementaire suffisante, de l'incompétence voire de l'inexistence en droit de l'auteur de l'acte ou de son instruction et de l'excès de pouvoir; qu'il soutient que l'inspection régionale du Logement qui a infligé l'amende confirmée par l'acte attaqué n'a pas d'existence légale car elle n'a jamais été instituée conformément à l'article 8 du Code bruxellois du Logement; qu'il en déduit que ce service n'était pas compétent pour poser les actes qu'il a adoptés et qui constituaient des préalables indispensables à la décision attaquée; qu'il en conclut que l'amende prononcée en première instance n'a aucun fondement valable et doit être considérée comme inexistante ce qui a pour conséquence que le recours introduit contre celle-ci est sans objet et que le fonctionnaire délégué n'était pas davantage compétent; qu'enfin, selon le requérant, à supposer que le fonctionnaire délégué était compétent pour statuer sur le recours, il ne pouvait confirmer l'amende car elle fut prononcée sur la base de constatations faites par un organe incompétent voire inexistant et qui doivent, dès lors, être tenues pour nulles et non avenues;

Considérant que la partie adverse répond que l'inspection régionale du Logement est un service créé, au sein du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, par l'article 8 du Code bruxellois du Logement; qu'elle estime que le moyen ne présente pas d'intérêt car ce service n'est qu'une branche de l'administration de l'Aménagement du territoire et du Logement au sein du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale sans aucune personnalité juridique particulière de sorte qu'il n'était pas nécessaire de l'instituer par une disposition légale expresse; qu'elle ajoute que, pour autant que la procédure ait été menée par des fonctionnaires habilités du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et que l'acte attaqué émane du fonctionnaire délégué par le gouvernement, comme prescrit par l'article 15, alinéa 5, du Code bruxellois du Logement, ce qui n'est pas contesté par le requérant, la compétence de l'auteur de l'acte ne peut pas être mise en cause;

Considérant que le requérant réplique que le législateur régional bruxellois a chargé le gouvernement de créer et d'organiser l'inspection régionale du

Logement par un arrêté spécifique et que le gouvernement n'a jamais adopté de règlement pour ce faire;

Considérant que, contrairement à ce que soutient le requérant, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a créé, par une délibération du 18 décembre 2003, un service d'inspection régionale au sein du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale conformément à l'article 8 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement; que cette disposition ne prescrit nullement, comme l'affirme le requérant, la création de ce service par un acte réglementaire; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant soulève un deuxième moyen pris de la violation du Code bruxellois du Logement, notamment de son article 15, des articles 10, 11 et 108 de la Constitution, de l'absence de base légale ou réglementaire suffisante ainsi que de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, il soutient que le code du logement ne s'applique qu'aux biens mis en location après son entrée en vigueur et non à ceux, comme le sien, qui furent mis en location avant l'entrée en vigueur de ce code de sorte que la partie adverse ne pouvait le sanctionner pour ne pas avoir respecté des exigences au respect desquelles il n'était pas tenu; que, selon le requérant, les termes "mettre en location" doivent être interprétés dans leur sens usuel, à savoir le fait d'offrir en location qui constitue une action s'achevant lors de la conclusion du bail, moment où le bien n'est plus mis en location mais loué; que le requérant en déduit que le seul comportement incriminé par l'article 15 du Code est de mettre un bien en location et de conclure un bail, postérieurement à son entrée en vigueur, mais pas, comme en l'espèce, de continuer à louer un tel bien en vertu d'un bail antérieur; qu'il fait valoir que les travaux parlementaires confirment cette interprétation et que l'absence de régime transitoire offert aux bailleurs "ordinaires" pour mettre en conformité les immeubles faisant l'objet de baux en cours la confirme également; qu'il soutient enfin qu'une autre interprétation impliquerait que les bailleurs seraient tenus de mettre fin aux baux pour réaliser les travaux requis dès l'entrée en vigueur du Code, ce qui irait à l'encontre de la volonté du législateur qui est de protéger les locataires; que, dans une deuxième branche, le requérant soutient que si la notion de mise en location visait toute la durée du bail, l'acte attaqué serait fondé sur un code discriminatoire en ce qu'il qui octroierait des délais de mise en conformité des logements différents selon le type de bailleurs; qu'il précise que, pour les bailleurs des logements meublés et petits logements, l'article 7 du Code offre une période transitoire de deux ans pour mettre les logements en conformité avec les prescriptions du Code alors que, sans justification objective, celui-ci ne contient aucune disposition similaire pour les bailleurs "ordinaires"; qu'il fait valoir, qu'en rendant immédiatement applicables les nouvelles dispositions du Code aux logements

déjà loués avant son entrée en vigueur, le législateur bruxellois a dérogé à un principe général concernant les baux relatifs à la résidence principale du preneur ainsi qu'au principe selon lequel, en matière de conventions, l'ancienne loi demeure applicable à moins que la loi nouvelle soit d'ordre public ou prescrive expressément son application aux conventions en cours; qu'il ajoute que la discrimination invoquée dépend de l'entrée en vigueur de l'arrêté du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements de telle sorte que le Conseil d'Etat est compétent pour la sanctionner et demande que soit posée la question préjudicielle suivante :

" L'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, modifiée par ordonnance du 1^{er} avril 2004, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, interprétée en ce sens que, par l'effet de ses articles 5 et 7, elle donnerait un délai de mise en conformité des logements mis en location avec les exigences découlant de ce Code plus court, pour les bailleurs ordinaires, que pour les bailleurs de logements meublés ou petits logements?";

que, dans une troisième branche, le requérant soutient, à titre subsidiaire et dans l'hypothèse où les deux premières branches ne seraient pas fondées, qu'en ne prévoyant aucun régime spécifique pour les bailleurs disposant d'un bien mis en location au moment de l'entrée en vigueur des obligations découlant du Code, le législateur a traité tous les bailleurs ordinaires d'une même façon sans tenir compte du fait que tous ne sont pas placés dans une situation identique; qu'il demande que soit posée la question préjudicielle suivante :

" L'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, modifiée par ordonnance du 1^{er} avril 2004, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, interprétée en ce sens que, par l'effet de son article 5, elle donnerait un délai identique de mise en conformité des logements avec les exigences découlant de ce Code, sans tenir compte du fait que certains bailleurs, à l'inverse d'autres, disposent d'un logement «mis en location» au moment de l'entrée en vigueur du Code?";

Considérant que la partie adverse répond que le moyen, en sa première branche, manque en droit, car les dispositions impératives du Code bruxellois du Logement relatives aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaires des logements s'appliquent à tous les logements mis en location dès son entrée en vigueur, en ce compris les logements faisant l'objet d'un bail en cours; qu'elle fait valoir qu'il est de règle qu'une nouvelle loi, d'ordre public ou impérative, est d'application immédiate, en ce compris aux conventions en cours et qu'il en est d'autant plus ainsi, en l'espèce, que le Code du Logement assure l'effectivité du droit fondamental au logement; qu'elle indique que l'article 14 du Code bruxellois du Logement dispose qu'en cas de violation des exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, une interdiction de continuer à mettre le logement en

location est infligée au bailleur, ce qui confirme que ces normes sont bien directement applicables aux baux en cours et précise que ceci est également confirmé par l'article 7, § 3, de ce Code; qu'enfin, la partie adverse estime que le requérant ne peut se plaindre d'une quelconque violation du principe de sécurité juridique car, dans le régime antérieur au Code bruxellois du Logement, il était déjà interdit de mettre en location un bien qui ne respectait pas des exigences élémentaires de sécurité et de salubrité; que, s'agissant de la deuxième branche, la partie adverse indique que la période transitoire de deux ans, accordée aux bailleurs des logements meublés et petits logements, ne concerne que l'obtention de l'attestation de conformité, obligatoire pour la mise en location de tels logements, mais que les autres bailleurs, comme le requérant, ne doivent pas disposer d'une telle attestation avant la mise en location de leur bien; qu'elle estime qu'en revanche, l'interdiction de mettre en location un logement qui ne répond pas aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaires des logements vise tous les logements sans aucune distinction et que la sanction, consistant dans l'interdiction immédiate de continuer à mettre le logement en location, s'applique de la même façon pour tous les logements aussi bien les meublés et petits logements que tous les autres de telle manière que la discrimination invoquée dans la deuxième branche du moyen est inexistante; qu'en ce qui concerne la troisième branche, la partie adverse soutient qu'aucun bailleur ne bénéficie d'un délai de mise en conformité avec le Code du Logement, que le requérant a bénéficié, comme tous les bailleurs, d'un délai de huit mois, comme prévu à l'article 13, § 3, du Code bruxellois du Logement, pour réaliser les travaux et aménagements nécessaires pour mettre son bien en conformité avec les exigences impératives fixées par le législateur et que si une interdiction de continuer à mettre le logement en location a été notifiée au requérant, c'est parce que les infractions constatées étaient susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des occupants; qu'elle en conclut que le Code n'instaure aucune discrimination puisque l'interdiction de continuer à mettre le bien en location s'applique à tous les bailleurs de la même manière et que, dès lors, les questions préjudicielles, proposées par le requérant à titre subsidiaire, sont sans objet, ni intérêt;

Considérant que le requérant réplique, en ce qui concerne la première branche, que le fait que les termes "logements mis en location" ne sont pas employés dans le Code démontre qu'il ne vise pas les locations préexistantes à son entrée en vigueur; qu'au sujet de la deuxième branche, le requérant maintient que le fait que l'article 7 du Code du Logement accorde une période transitoire de deux ans aux bailleurs de petits logements et de logements meublés pour obtenir l'attestation de conformité exigée lors de la mise en location de ces logements, implique qu'à la différence des autres bailleurs, ceux-là disposent d'un délai de deux ans pour mettre en conformité leurs biens; qu'il réitère sa demande de question préjudicielle; qu'à

propos de la troisième branche, il estime que, selon l'interprétation de la partie adverse, le Code traite de façon identique des personnes placées dans une situation distincte, à savoir d'une part, les bailleurs dont le bien a été mis en location avant l'entrée en vigueur du Code et, d'autre part, ceux qui ont mis leur bien en location après cette entrée en vigueur; qu'il précise que les propriétaires d'un logement, déjà mis en location au moment de l'entrée en vigueur du Code précité, seraient obligés de le mettre en conformité avec les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement alors qu'en raison de la présence de locataires, ils ne pourront procéder aux travaux avec la même aisance que les propriétaires de logements qui ne sont pas loués; qu'il fait valoir qu'il incombait au législateur de laisser le temps nécessaire aux bailleurs pour mettre leurs logements en conformité avec les exigences du Code et de tenir compte, à ce propos, de la présence de locataires dans les lieux loués; qu'il ajoute que sa situation témoigne de cette difficulté puisqu'il poursuit depuis décembre 2003 la résiliation du bail et attend le départ de son locataire pour pouvoir réaliser les travaux de mise en conformité du logement; qu'enfin, il maintient sa demande de question préjudicielle;

Considérant que, concernant la première branche, l'article 5 du Code bruxellois du Logement interdit de "mettre en location un logement qui ne répond pas aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4, sous peine des sanctions prévues aux articles 14 et 15"; que le fait de louer un logement, dans le cadre d'un bail en cours, constitue une mise en location au sens du Code bruxellois du Logement; que cela ressort de façon certaine des articles 6, 9, 10 et 14 de ce Code; qu'il ne se justifie pas d'interpréter un texte clair comme le propose le requérant; que, contrairement à ce qu'il soutient, le fait de louer un logement, dans le cadre d'un bail en cours, ne répondant pas aux exigences visées à l'article 4 du Code, est donc interdit par l'article 5 de celui-ci; que, par ailleurs, l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, en tant que législation impérative, est d'application immédiate non seulement aux situations nées postérieurement à son entrée en vigueur mais aussi aux effets futurs de situations nées avant son entrée en vigueur; qu'elle est donc applicable à la mise en location par le requérant de son logement intervenue avant son entrée en vigueur; que la première branche n'est pas fondée; que, s'agissant de la deuxième branche, la différence de traitement dénoncée par le requérant n'existe pas; qu'en effet, les bailleurs de logements meublés et de petits logements ne bénéficient pas d'un délai différent des autres bailleurs pour respecter les exigences prescrites par l'article 4 du Code bruxellois du Logement; que le délai, visé à l'article 7 de ce Code et invoqué par le requérant, concerne non le respect des exigences imposées par l'article 4 mais celui de l'obligation, prescrite aux bailleurs de logements meublés et de petits logements, en plus des devoirs énoncés par l'article 4, d'être titulaires d'une attestation de conformité pour pouvoir mettre en location leurs

logements; qu'en raison de l'inexistence de la différence de traitement dénoncée par le requérant, il n'y a pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle; que la deuxième branche n'est pas fondée; qu'à propos de la troisième branche, l'ordonnance du 17 juillet 2003 est applicable immédiatement à l'ensemble des logements et ne prévoit aucune période transitoire pour la mise en conformité à ses exigences, que les logements aient été loués ou non avant son entrée en vigueur; que, par ailleurs, elle n'habilitait pas le gouvernement à fixer une date, pour son entrée en vigueur, qui fût différente selon que les logements étaient loués ou non; qu'elle ne l'habilitait pas davantage à prévoir une date d'entrée en vigueur différente, pour les logements qui étaient mis en location avant l'entrée en vigueur du Code bruxellois du Logement et ceux qui ne l'étaient pas, en ce qui concerne l'application des normes fixées dans l'arrêté du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements; que cet arrêté précité n'a donc organisé aucune période transitoire; que, toutefois, à supposer que, comme le soutient le requérant, en n'ayant pas prévu dans l'ordonnance du 17 juillet 2003 de période transitoire pour les personnes louant des logements avant son entrée en vigueur, le législateur ait méconnu les articles 10 et 11 de la Constitution, cette discrimination ne résulterait pas de ce que prescrit le Code du logement mais de ce qu'il ne prévoit pas, soit d'une carence législative; qu'un tel constat d'inconstitutionnalité est sans intérêt pour le requérant dès lors qu'il ne pourrait être remédié à cette carence que par le législateur et non par le Conseil d'Etat et qu'en dépit de ce constat, il resterait que l'ordonnance du 17 juillet 2003 n'offre pas de délai aux personnes qui, comme le requérant, louaient un logement avant son entrée en vigueur, pour les mettre en conformité avec ses exigences; qu'il n'y a donc pas lieu de poser la question préjudicielle soumise par le requérant qui n'est pas utile à la solution du litige et qui est sans intérêt pour celui-ci; qu'en raison de l'application immédiate de l'ordonnance du 17 juillet 2003 et de l'absence de période transitoire offerte au requérant, il était tenu de respecter les exigences prescrites par l'article 4 du Code bruxellois du Logement; que la troisième branche n'est pas fondée; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant soulève un troisième moyen pris de la violation du Code bruxellois du Logement, notamment de son article 15, des principes de bonne administration, notamment du devoir de préparation avec soin des décisions et du principe audi alteram partem, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs ainsi que de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, il soutient que la partie adverse n'a pas eu égard aux arguments juridiques qu'il avait invoqués, qu'il devait pourtant être autorisé à contester l'imputabilité des faits et que la partie adverse a considéré à tort que ses critiques juridiques étaient toutes dirigées

contre des normes au sujet desquelles elle ne pouvait se prononcer; que, dans une seconde branche, le requérant fait valoir que la partie adverse a refusé sans motif valable d'examiner les observations qu'il lui avait adressées dans un courrier du 9 mai 2005; qu'il estime qu'elle ne pouvait lui opposer la tardiveté de cette lettre étant donné que l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du 19 février 2004 portant exécution du Code du Logement n'assortit le dépassement du délai qu'il prévoit d'aucune sanction; qu'il ajoute que les observations concernées étaient également formulées dans son recours et qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que la partie adverse les aurait prises en considération;

Considérant que la partie adverse répond au sujet des deux branches que les principes dont le requérant invoque la violation ont été respectés, qu'il a été entendu, qu'il a pu faire valoir tous les arguments qu'il souhaitait présenter et qu'elle les a pris en considération; qu'elle précise que son obligation de motivation formelle n'impliquait pas qu'elle devait répondre à chaque argument du requérant mais seulement qu'elle était tenue de lui permettre de comprendre sa décision; qu'elle estime avoir respecté cette obligation; qu'elle ajoute que le courrier du requérant du 9 mai 2005 était effectivement tardif mais que, contrairement à ce qu'il soutient, elle a répondu aux arguments qui y étaient développés;

Considérant que le requérant réplique, au sujet de la première branche, que la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée car elle ne lui permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a considéré que le Code du Logement s'applique aux baux en cours lors de son entrée en vigueur alors qu'il le contestait expressément; que, concernant la seconde branche, le requérant maintient que son courrier du 9 mai 2005 n'était pas tardif et estime que la partie adverse n'a pas répondu à tous les arguments qu'il y avait développés;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse ajoute que la motivation de l'acte attaqué était suffisante étant donné que le requérant est avocat et connaît les principes fondamentaux du droit et parce que la critique à laquelle le requérant reproche à la partie adverse de ne pas avoir répondu, n'est pas fondée;

Considérant qu'en tant qu'il est dirigé à l'encontre de la décision de l'inspection régionale du Logement du 20 juin 2005, le moyen est irrecevable dès lors qu'elle fut réformée par l'acte attaqué qui s'y est substitué; que, de même, s'agissant de la seconde branche, le moyen est irrecevable dans la mesure où le requérant n'identifie pas avec la précision requise les arguments, contenus dans sa lettre du 9 mai 2005, auxquels il prétend que la partie adverse n'aurait pas répondu; qu'au surplus, sa critique selon laquelle la partie adverse n'aurait pas eu égard à cette lettre,

est contredite par l'aveu même du requérant qui admet dans son mémoire en réplique que la partie adverse a répondu partiellement aux arguments qu'il y avait développés; que la seconde branche est en conséquence en partie irrecevable et en partie infondée; qu'à propos de la première branche, la partie adverse a motivé valablement l'acte attaqué dès lors qu'elle y a indiqué les considérations de fait et de droit lui servant de fondement et a permis au requérant de comprendre les motifs pour lesquels elle lui a infligé l'amende contestée; que n'étant pas une juridiction, la partie adverse n'était pas tenue en outre de répondre à chaque argument invoqué par le requérant; que, par ailleurs, il ressort de l'examen du deuxième moyen que la thèse du requérant selon laquelle il n'est pas obligé de respecter les exigences du Code bruxellois du Logement est erronée; que la première branche n'est pas fondée; que le troisième moyen est infondé;

Considérant que le requérant soulève un quatrième moyen pris de la violation de l'article 15 du Code bruxellois du Logement, des principes de bonne administration, notamment du principe audi alteram partem, du principe général des droits de la défense, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'il soutient que la partie adverse lui a imposé une amende administrative sans lui permettre de prendre connaissance d'éléments importants du dossier administratif, notamment de la plainte à l'origine de la sanction et du dossier du service de l'inspection régionale du Logement ainsi que sans l'avoir entendu suite à son recours; qu'il fait valoir que les amendes, prononcées en vertu du Code bruxellois du Logement, sont des sanctions pénales au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en raison de leur gravité liée au fait que leur montant peut atteindre jusqu'à 25.000 euros; qu'il en déduit que leur sont applicables outre l'article 6 précité, l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que les principes généraux du droit pénal et le principe du contradictoire; qu'il estime que ces dispositions ont été méconnues car, malgré sa demande expresse, ni la plainte initiale, ni le rapport de l'inspection régionale du Logement ne lui ont été communiqués et il n'a pas été auditionné suite à la formation de son recours;

Considérant que la partie adverse répond que les constatations mentionnées dans le rapport de l'inspection régionale du Logement ont été reproduites dans la mise en demeure qui a été adressée au requérant, le 21 février 2005, de sorte qu'il en a eu connaissance; qu'elle estime que les droits de la défense du requérant ont été respectés car il a été informé, avec précision, de tous les griefs ayant justifié l'infliction de l'amende administrative, parce qu'il a été entendu à leur sujet et a pu faire valoir tous ses arguments verbalement et par écrit; qu'elle considère que le fait qu'il n'ait pas

connu, au début de la procédure, l'identité de l'auteur de la plainte déposée au sujet de son logement, n'emporte pas de violation de ses droits de la défense étant donné que l'identité de cet auteur est sans incidence sur l'adoption de l'acte attaqué; qu'elle ajoute que le requérant savait par ailleurs que l'auteur de la plainte était le locataire de son logement étant donné qu'il invoqua dans le cadre de sa défense le fait que cette plainte n'était pas objective dès lors qu'elle émanait de ce locataire avec lequel il était en procès devant le juge de paix; que la partie adverse fait valoir également que le principe audi alteram partem exigeait que le requérant soit entendu avant d'être sanctionné mais ne requérait pas qu'il fût auditionné à nouveau dans le cadre de l'examen de son recours; qu'elle précise que l'article 15 du Code bruxellois du Logement a été respecté étant donné que le requérant a été entendu par le service d'inspection régionale et qu'il a pu former le recours suspensif ouvert devant le fonctionnaire délégué du gouvernement; qu'enfin, elle souligne le fait que la procédure de recours, prévue par le Code bruxellois du Logement, est écrite;

Considérant que le requérant réplique qu'afin de disposer d'une défense efficace, il aurait dû avoir accès à l'ensemble du dossier administratif et aurait dû avoir la possibilité de s'exprimer, à tout le moins par écrit, dans le cadre de la procédure de recours; qu'il indique qu'il n'a cependant pas pu consulter l'entièreté du dossier administratif, que seuls les éléments mentionnés dans la mise en demeure qui lui a été adressée, ont été portés à sa connaissance et qu'il n'a pu faire valoir ses arguments dans le cadre du recours introduit devant le fonctionnaire délégué puisqu'il n'a pas été à nouveau entendu et n'a pas eu l'opportunité de faire état par écrit de ses observations à ce stade de la procédure, contrairement à ce que prétend la partie adverse, car les seules observations écrites qu'il a formulées, sont antérieures à la décision prise en première instance par la partie adverse; qu'enfin, il ajoute que l'autorité de recours avait la possibilité d'ordonner une nouvelle enquête qui aurait pu être réalisée par un autre inspecteur du service d'inspection régionale mais que tel ne fut pas le cas de sorte que la partie adverse a adopté l'acte attaqué sur la base des éléments du dossier constitué en première instance sans autres précisions;

Considérant qu'en raison du caractère punitif et de la gravité des amendes administratives qui peuvent être infligées en vertu du Code bruxellois du Logement, celles-ci constituent des sanctions pénales au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; que, toutefois, une autorité administrative, telle la partie adverse, n'est pas tenue de respecter les obligations prescrites par cette disposition lorsqu'un recours est ouvert, comme en l'espèce, devant une instance, tel le Conseil d'Etat, qui répond aux exigences prévues par cet article 6; que, par contre, la partie adverse doit respecter le principe général des droits

de la défense dans le cadre des procédures d'infliction de ces amendes administratives; que tel fut le cas en l'espèce; qu'en effet, si ce principe imposait à la partie adverse d'entendre le requérant, il ne la contraignait pas à l'auditionner à chaque stade de la procédure; que le requérant fut entendu par le service d'inspection régionale avant que celui-ci prononçât l'amende administrative confirmée par l'acte attaqué; que le requérant put également exposer ses arguments dans le cadre du recours écrit qu'il adressa au fonctionnaire délégué du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale; que celui-ci n'était pas tenu en outre de procéder à une nouvelle audition du requérant qui ne l'avait pas sollicitée; que, par ailleurs, la nécessité qu'il fût procédé à une nouvelle enquête ne ressort ni du dossier administratif, ni des arguments invoqués par le requérant; que, contrairement à ce qu'il soutient, les constatations du service d'inspection régionale du Logement ont été portées à sa connaissance dès lors qu'elles sont reprises dans le courrier du 21 février 2005 que lui a adressé la partie adverse et qui portait interdiction immédiate de continuer à mettre son logement en location ou de le louer ou de le faire occuper; qu'enfin, la partie adverse n'a pas méconnu les droits de la défense du requérant en ne lui communiquant pas la plainte de son locataire; qu'il ressort expressément de la lettre du requérant, adressée à la partie adverse le 18 avril 2005, qu'il savait que cette plainte avait été formulée par son locataire et qu'elle émanait donc d'une personne compétente en vertu de l'article 13, § 2, 2^o, du Code bruxellois du Logement; que le quatrième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de l'article 15 du Code bruxellois du Logement, des articles 10, 11 et 14 de la Constitution, des articles 6 et 7, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 15, § 1^{er} et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du principe général de droit de la légalité des peines, des obligations de motivation formelle et matérielle des actes administratifs, du principe général des droits de la défense, des principes de bonne administration, notamment de l'obligation de préparer avec soins les décisions, du principe du raisonnable et du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, il soutient que le calcul de l'amende imposée ne repose sur aucune base légale ou réglementaire et qu'il est dès lors imprévisible, que le montant effectif de l'amende dépend donc totalement de l'appréciation de la partie adverse et ce en contradiction avec le principe de légalité des peines; que, dans une deuxième branche, il reproche à la partie adverse de n'avoir pas envisagé de descendre sous le montant minimal fixé par le Code bruxellois du Logement malgré les circonstances atténuantes invoquées de telle sorte qu'il est traité de façon plus sévère que s'il avait fait l'objet de poursuites pénales; qu'il estime que le Code du Logement instaure une discrimination entre les

contrevenants selon qu'ils font ou non l'objet de poursuites pénales et demande que soit posée la question préjudicielle suivante :

" L'article 15 du Code du Logement viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus le cas échéant en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, en ce qu'il offre des garanties moindres, pour une même infraction, aux administrés qui font l'objet d'amendes administratives, par rapport à ceux qui sont poursuivis dans le cadre d'une procédure pénale, notamment mais pas exclusivement en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 85 du Code pénal et la possibilité de descendre par le biais des circonstances atténuantes, en-dessous des montant minimal de l'amende fixée par le texte légal ?";

que, dans une troisième branche, le requérant fait valoir que l'amende est manifestement disproportionnée eu égard aux faits reprochés et aux circonstances invoquées, que le fonctionnaire dirigeant n'a aucune obligation d'imposer une amende administrative et qu'en l'espèce, le montant de celle-ci est manifestement disproportionné;

Considérant que la partie adverse répond, à propos de la première branche, que l'article 15 du Code bruxellois du Logement dispose expressément que l'amende administrative s'élève à un montant compris entre 3.000 et 25.000 euros par logement loué et dépend du nombre d'infractions constatées dans le chef du même bailleur, qu'en l'espèce, ont été constatées dix infractions aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaires des logements, que chacune de ces infractions a fait l'objet d'une motivation attestant de sa plus ou moins grande gravité, assortie d'un montant d'amende proportionné à cette gravité; qu'elle précise que l'intention du législateur était bien de confier au fonctionnaire dirigeant du service d'inspection régionale un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour l'imposition de l'amende, ainsi que pour son montant, pouvant ainsi tenir compte, dans une plus ou moins grande mesure, de la bonne foi du bailleur mis en cause; qu'au sujet des deuxième et troisième branche du moyen, la partie adverse estime qu'elles manquent manifestement en fait car, contrairement à ce qu'affirme le requérant, ses observations ont été examinées ce qui a justifié que l'amende soit réduite à 10.200 euros; qu'elle ajoute que la question préjudicielle, formulée par le requérant, est sans intérêt et qu'il ne se justifie pas de la poser;

Considérant que le requérant réplique, concernant la première branche, qu'aucune justification n'est apportée pour expliquer le montant de l'amende corrélatif à chaque infraction constatée alors que la gradation de l'amende doit être motivée comme tout acte administratif et que cette motivation doit porter à la fois sur le montant de l'amende et sur sa proportionnalité par rapport à l'infraction commise; qu'au sujet de la deuxième branche, il réitère les éléments repris dans sa requête en

annulation et maintient sa demande de question préjudicielle; qu'à propos de la troisième branche, il estime que le montant de l'amende est manifestement disproportionné dès lors qu'il poursuit depuis décembre 2003 la résiliation du bail conclu pour une période initiale de trois ans et attend le départ du locataire pour enfin procéder aux travaux de conformité de telle sorte qu'il subit la présence du locataire qui, en outre, ne paie pas son loyer; qu'il soutient que nombre de manquements constatés sont imputables au locataire et que le loyer ne s'élève qu'à 297,47 euros de sorte que l'amende administrative équivaut à près de l'entièreté des loyers prévus pour toute la durée du bail, soit trois ans;

Considérant, concernant la première branche, que l'article 15 du Code bruxellois du Logement énonce avec précision les actions ou l'abstention des bailleurs que la partie adverse peut sanctionner par une amende administrative, notamment le fait commis par le requérant d'avoir mis un logement en location en violation de l'interdiction prescrite par l'article 5 du même Code; que l'article 15 précité détermine également avec précision la sanction qui peut être infligée pour réprimer ces actions ou cette abstention, à savoir une amende administrative d'un montant compris entre 3.000 et 25.000 euros par logement loué et dépendant du nombre d'infractions constatées dans le chef du même bailleur; que, contrairement à ce que soutient le requérant, l'acte attaqué a donc été adopté en vertu d'une norme conforme au principe de la légalité des peines; que le fait que le législateur ait accordé à la partie adverse le pouvoir de déterminer le montant de l'amende n'est pas contraire à ce principe dès lors que ce pouvoir doit s'exercer dans les limites fixées par l'article 15 du Code bruxellois du Logement; que le montant de l'amende doit en effet être situé dans la fourchette fixée par le législateur et être déterminé en fonction de la gravité du fait incriminé que la partie adverse doit évaluer en fonction du nombre de manquements aux exigences visées à l'article 4 du Code bruxellois du Logement; que la première branche n'est pas fondée; qu'à propos de la deuxième branche, la différence de traitement, dénoncée par le requérant, est inexistante; qu'en effet, contrairement à ce qu'il soutient, le fait de mettre un logement en location en violation de l'interdiction prescrite par l'article 5 de l'ordonnance du 17 juillet 2003, qui fut réprimé par l'acte attaqué, n'est pas sanctionné à la fois administrativement et pénalement; que le Code bruxellois du Logement, qui l'incrimine, ne prévoit sa répression que par les amendes administratives qu'il mentionne; qu'il ne se justifie donc pas de poser la question préjudicielle, formulée par le requérant, dès lors qu'elle est basée sur le postulat erroné que le fait incriminé serait également sanctionné pénalement et que selon que la partie adverse choisirait la voie répressive pénale ou administrative, il pourrait bénéficier de garanties différentes; qu'au surplus, il est sans intérêt de déterminer si en ne permettant pas à la partie adverse de prononcer une amende d'un montant inférieur au seuil minimum prévu par son article 15, le Code

bruxellois du Logement est discriminatoire; qu'outre le fait que cette éventuelle discrimination découlerait d'une carence législative, il ressort de l'examen de la troisième branche du présent moyen que le montant de l'amende infligée au requérant n'est pas disproportionné au regard de la gravité de l'infraction commise et qu'il n'était donc nullement nécessaire, en l'espèce, que la partie adverse ait pu être habilitée à prononcer une amende d'un montant inférieur au seuil minimum prévu par l'article 15 de l'ordonnance du 17 juillet 2003; que la deuxième branche n'est pas fondée; qu'au sujet de la troisième branche, dix manquements aux exigences prescrites par l'article 4 du Code bruxellois du Logement ont été établis par la partie adverse dont deux extrêmement graves qui affectaient la sécurité des occupants (installations de gaz, stabilité et mûrerie) et quatre autres également importantes qui concernaient les installations électriques et d'eau chaude ou la présence d'insectes; qu'en égard à la gravité de l'infraction commise par le requérant, le montant de l'amende qui lui a été infligée par la partie adverse n'apparaît pas manifestement disproportionné; que, par ailleurs, le fait que le requérant aurait eu l'intention de mettre fin aux manquements n'est nullement de nature à réduire la gravité de l'infraction commise; que l'amende administrative a pour objet de sanctionner l'infraction survenue; que la gravité de cette infraction n'est pas davantage atténuée par l'importance du prix des travaux nécessaires pour mettre fin aux manquements, par la valeur de l'immeuble, par l'interdiction pour le requérant de continuer à mettre le logement en location, par le montant des loyers, par le fait que le locataire ne les aurait pas payés ou par la fin prochaine du bail; que, par ailleurs, le requérant ne démontre nullement que les manquements auraient été causés par des dégradations accomplies par le locataire; que la seule production d'une lettre qu'il aurait adressée au Procureur du Roi de Bruxelles pour avoir accès au dossier répressif qui aurait été ouvert suite à une rixe survenue dans son immeuble et dans laquelle le locataire aurait été impliqué, n'est pas de nature à prouver que celui-ci aurait commis les dégradations dont le requérant l'accuse; qu'enfin, la partie adverse a pu valablement retenir un manquement aux exigences prescrites par l'article 4 du Code bruxellois du Logement en raison de l'état du sous-sol; que si celui-ci n'était pas loué, comme le soutient le requérant, la partie adverse a néanmoins constaté que le plafond de ce sous-sol était à ce point endommagé que sa stabilité n'était pas assurée; que la sécurité du locataire était donc menacée lorsqu'il se déplaçait dans les parties communes de l'immeuble vers le sous-sol ou lorsqu'il s'y trouvait pour accéder au compteur d'eau; que la troisième branche n'est pas fondée; que le cinquième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un sixième moyen de la violation des articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du principe général des droits de la défense, des principes généraux de

bonne administration, notamment du principe général de droit d'indépendance et d'impartialité ainsi que de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, le requérant expose que l'amende ne pouvait être infligée que par un organe indépendant et impartial, que le service d'inspection régionale du Logement ne répond pas à ces exigences car il est soumis à l'autorité du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'il soutient que le Pacte précité prévoit qu'à chaque stade de la procédure relative à une accusation en matière pénale, il doit être statué par une instance satisfaisant à l'ensemble des prescriptions qu'il énonce; qu'il ajoute que la circonstance que le fonctionnaire délégué ou le Conseil d'Etat satisferait à ces exigences n'implique pas que le service d'inspection régionale du Logement ne devait pas les respecter également; qu'il précise que ce service devait aussi répondre aux obligations d'indépendance et d'impartialité en vertu du principe général de droit d'impartialité; que, dans une seconde branche, il fait valoir qu'il devait à tout le moins pouvoir contester l'acte attaqué devant un organe de pleine juridiction offrant des garanties d'indépendance et d'impartialité et disposant notamment d'un pouvoir de réformation; qu'il estime que le fonctionnaire délégué ne répond pas à ces exigences car, d'une part, il est un organe de la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, il ne dispose pas d'un pouvoir de pleine juridiction puisqu'il ne peut remettre en cause la légalité ou la constitutionnalité des dispositions légales ou réglementaires qui fondent la mesure litigieuse et qui sont contestées devant lui; qu'il ajoute que la possibilité de saisine du Conseil d'Etat n'est pas de nature à rétablir la légalité des conditions dans lesquelles l'amende a été imposée car le Conseil d'Etat n'a pas non plus un pouvoir de pleine juridiction;

Considérant que la partie adverse répond que le moyen manque en droit car elle n'est pas une juridiction et n'est dès lors pas tenue de respecter les exigences prescrites par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsqu'un recours est ouvert devant une instance, comme le Conseil d'Etat, qui dispose d'un pouvoir de pleine juridiction;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant réitère les arguments développés dans son recours en annulation;

Considérant, concernant la première branche, que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit, en son article 14.5 : "Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi"; que cette disposition n'implique pas que la première déclaration de culpabilité ait été prononcée par une juridiction; qu'une disposition similaire figure dans le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales – non ratifié par la Belgique, mais qui n'en constitue pas moins un élément d'interprétation de la portée du Pacte –, énoncée dans les termes suivants : "Toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation"; que le rapport explicatif de ce Protocole porte, au point 17 : "Par rapport au libellé de la disposition correspondante du Pacte des Nations-Unies (article 14, paragraphe 5), le terme «tribunal» a été ajouté pour qu'il soit bien clair que cet article ne concerne pas les infractions jugées par des autorités qui ne sont pas des tribunaux au sens de l'article 6 de la Convention"; que l'article 14 du Pacte précité ne s'applique pas aux sanctions prononcées par des autorités administratives; qu'enfin, la critique selon laquelle l'inspection régionale du Logement aurait méconnu le principe général d'impartialité, en raison du fait qu'elle a mené à la fois l'instruction et prononcé les amendes, n'est pas fondée; qu'en effet, l'exercice de ces pouvoirs par l'inspection régionale du Logement est prévu par les articles 13 et 15 de l'ordonnance du 17 juillet 2003; que le principe précité ne prévaut pas sur le texte de cette ordonnance de sorte que l'inspection régionale du Logement était tenue de la respecter; qu'en outre, même si la décision de l'inspection régionale du Logement avait été illégale parce qu'elle a mené à la fois l'instruction et prononcé les amendes, il n'en aurait pas résulté pour autant que l'acte attaqué aurait été illicite; qu'en effet, celui-ci a été adopté, sur recours, par le fonctionnaire délégué qui n'a pas effectué l'instruction; que la décision attaquée s'est substituée à celle de l'inspection régionale du Logement de sorte que l'éventuelle illégalité de la première, qui a disparu, n'emporte pas celle de la seconde; que la première branche est infondée; que, s'agissant de la seconde branche, une autorité administrative, telle la partie adverse, n'est pas tenue de respecter les obligations prescrites par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsqu'un recours est ouvert, comme en l'espèce, devant une instance, tel le Conseil d'Etat, qui répond aux contraintes précitées; que le Conseil d'Etat est en effet une juridiction répondant aux exigences des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme; que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, est un tribunal de pleine juridiction celui qui a le pouvoir de se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes à la solution du litige dont il est saisi; que non seulement le Conseil d'Etat est compétent pour apprécier si l'acte attaqué respecte les règles de droit applicables mais également pour vérifier si les faits sur lesquels il repose sont exacts; qu'il peut également le censurer si la sanction prononcée est manifestement disproportionnée par rapport aux faits retenus à charge de l'intéressé; qu'ainsi, le Conseil d'Etat exerce un contrôle de pleine juridiction au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme; que celle-ci ne l'oblige nullement à se substituer intégralement à l'administration active; que, par ailleurs, si le Conseil d'Etat ne substitue pas sa décision à celle de l'autorité administrative, celle-ci est tenue de se

conformer à l'arrêt d'annulation et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de cet arrêt; que la seconde branche n'est pas fondée; que le sixième moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le trente novembre deux mille dix par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
Yves HOUYET,
Vincent DURIEUX,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.