

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 220.824 du 2 octobre 2012

G./A.201.304/VI-19.207

En cause : **BAHRI** Hamid,

ayant élu domicile chez
Me Florence de La PRADELLE, avocat,
rue Berckmans, n° 83,
1060 Bruxelles,

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,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 2 août 2011, Hamid BAHRI demande l'annulation de la décision prise par le fonctionnaire délégué du gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale le 16 juin 2011 déclarant son recours recevable mais non fondé et confirmant le montant de l'amende administrative de 7.900 euros prononcée sur la base de l'article 15 du Code bruxellois du Logement.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le dossier administratif a été déposé.

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M^{me} l'Auditeur au Conseil d'Etat, Nathalie VAN LAER, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 20 juillet 2012, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 19 septembre 2012.

M. le Conseiller d'Etat, Yves HOUYET, a exposé son rapport.

Me Morgane PIERON, loco Me Florence de la PRADELLE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M^{me} l'Auditeur, Nathalie VAN LAER, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. A la suite d'une plainte introduite le 29 novembre 2010 par la locataire du requérant, les services de la partie adverse ont procédé, le 7 février 2011, à la visite du logement situé rue Memling, 27 à 1070 Bruxelles (rez-de-chaussée). Cette visite s'est déroulée en l'absence du requérant pourtant averti par un courrier recommandé du 21 décembre 2010.

III. 2. Le 23 février 2011, l'inspection régionale du Logement a, d'une part, prononcé une interdiction immédiate de continuer à mettre le 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 7.900 euros sous réserve des observations et moyens à faire valoir par le bailleur.

III. 3. Le requérant ne s'étant pas présenté à l'audition annoncée dans le courrier du 23 février 2011 et n'ayant demandé aucune remise, l'amende administrative de 7.900 euros a, le 5 mai 2011, été confirmée. Le requérant a expliqué, par des courriers de son épouse du 14 avril 2011, puis de son conseil du 15 avril 2011 que son absence lors de l'audition était due à une erreur pensant qu'il avait rendez-vous une semaine plus tard (courrier de son épouse) ou à une incompréhension du français écrit (courrier de son conseil).

III. 4. Par un courrier daté du 19 mai 2011 et reçu le 23 mai 2011, le requérant, agissant par l'intermédiaire de son conseil, a introduit un recours contre la décision lui infligeant une amende de 7.900 euros auprès du fonctionnaire délégué du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

III. 5. Le 16 juin 2011, le fonctionnaire délégué a déclaré le recours recevable, mais non fondé et a, en conséquence, confirmé le montant de l'amende de 7.900 euros. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. RECEVABILITE

La partie adverse a déposé tardivement le mémoire en réponse qu'elle a intitulé "note". Il convient de l'écarter des débats.

V. PREMIER MOYEN

V. 1. Arguments du requérant

Le requérant soulève un premier moyen pris de la violation des formes substantielles, des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 13, 14 et 15 de l'ordonnance du 17 juillet 2007 du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale portant le Code bruxellois du Logement, du principe général de bonne administration, des droits de la défense, du principe "Audi alteram partem", du principe général du contradictoire et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, il soutient qu'il n'a reçu aucune convocation, ni notification quelconque l'informant d'une visite des lieux de telle sorte qu'il n'a pas pu y assister, ni vérifier l'existence des infractions, ni faire valoir ses observations et moyens.

Le requérant explique que la partie adverse a considéré à tort que l'argument invoqué pour expliquer son absence ne pouvait pas être retenu. Il estime que l'article 15 du Code bruxellois du Logement, qui impose à l'autorité l'audition préalable du bailleur, n'exclut aucunement la possibilité de différer cette audition à la demande de celui-ci, ni de faire droit à une nouvelle demande d'audition lorsqu'il n'a pas été en mesure de répondre à la première convocation.

Il considère que la partie adverse reconnaît implicitement cette possibilité puisqu'elle a pris en considération sa demande mais l'a rejetée. Il soutient que les

motifs de l'acte attaqué, mais aussi de la décision du 5 mai 2011 confirmant l'amende administrative notifiée le 23 février 2011, font apparaître qu'une seconde audition était non seulement conforme à la loi mais tout à fait possible et opportune puisque l'amende litigieuse n'avait pas encore été confirmée lorsqu'il a formulé par la voie de son épouse d'abord, puis de son conseil, sa demande de report d'audition.

Dans une deuxième branche, le requérant expose que les motifs justifiant le rejet de sa demande d'audition ont dénaturé ses arguments. Il explique que, par la voie de son conseil, il n'a pas prétendu méconnaître le français, mais a indiqué qu'il ne le lisait pas couramment et qu'étant peu familier des procédures et documents administratifs, et recevant deux notifications datées du même jour, émanant du même service reprenant la même liste d'infractions, il avait été induit en erreur quant à la portée de ces notifications et n'avait pas compris qu'il était convoqué à une audition le 5 avril 2011, pour faire valoir ses observations.

Il indique également dans son mémoire ampliatif que la partie adverse n'a pas valablement motivé sa décision, car, dès lors que le Code bruxellois du Logement n'exclut aucunement la possibilité d'accorder une seconde chance en cas d'absence de l'intéressé à son audition, elle disposait d'un pouvoir d'appréciation qui lui permettait de faire droit à une telle demande ou à défaut, elle devait justifier adéquatement son refus.

Dans une troisième branche, le requérant fait valoir que la partie adverse n'a pu légalement considérer que les lettres adressées à ses locataires et les requêtes déposées par lui devant le juge de paix, tout comme sa comparution aux audiences, seraient révélatrices de sa maîtrise suffisante du français.

Il expose qu'il existe une différence évidente entre le fait d'adresser une mise en demeure à un locataire et d'introduire sur un formulaire pré-imprimé fourni par le greffe, une requête en résolution du contrat de bail devant la justice de paix, et le fait d'être capable de saisir la portée d'un document de plusieurs pages rédigé dans un langage administratif complexe. Il indique que le fait qu'il ait comparu lors des audiences fixées devant le juge de paix n'est pas davantage révélateur d'une éventuelle légèreté ou mauvaise foi de sa part.

Il considère qu'il apparaît au contraire, à l'examen des pièces qu'il a jointes à l'appui de son recours devant le fonctionnaire délégué, que la convocation du greffe de la justice de paix qui ne comporte que quelques lignes et l'indication en caractères gras du jour de l'audience ne pouvait prêter à confusion, d'autant qu'il l'avait sollicitée lui-même, mais qu'en revanche, l'acte relatif à l'estimation de

l'amende encourue comporte certes, la mention en caractère gras de l'invitation à être entendu le 5 avril 2011, mais qu'il n'est pas clair et que la date et l'heure de l'audition n'y sont pas particulièrement mises en valeur. Il ajoute que cette notification intervient dans le cadre d'une procédure administrative au déclenchement de laquelle il est totalement étranger.

Dans son dernier mémoire, le requérant ajoute que :

- " L'argumentation développée par l'Auditeur pour écarter les griefs formulés par le requérant et conclure au non fondement du moyen ne peut être suivie. Concernant la recevabilité du moyen, tout d'abord il convient de relever que le grief formulé par le requérant et déduit d'une part du défaut de convocation régulière du requérant lors de la visite du logement le 7 février 2011, et d'autre part du refus de le reconvoquer à une nouvelle audition est bien dirigé contre l'acte attaqué et non contre la décision du fonctionnaire dirigeant à laquelle il s'est substitué. Le moyen est donc recevable. D'autre part, l'Auditeur comme la partie adverse ne peuvent sans se contredire considérer à la fois que le refus de convoquer le requérant pour une nouvelle audition ne constituerait pas un motif déterminant de l'acte attaqué et que ce refus n'aurait pas porté atteinte aux droits de la défense du requérant. Le simple fait d'envisager, même pour la contester, une telle atteinte suffit à démontrer que l'audition préalable de l'intéressé prévue par l'article 15 du Code bruxellois du Logement ne se réduit pas à une simple formalité mais constitue une garantie du respect de ses droits de la défense. Le fonctionnaire délégué ne pouvait dès lors sans porter atteinte à ce droit et aux articles 13 et 15 du Code bruxellois du Logement, considérer qu'il n'y avait pas lieu de reconvoquer le requérant pour prendre la décision querellée et ce d'autant que sa demande de réaudition ait été formulée alors que la décision confirmant l'amende litigieuse n'avait pas encore été prise. Considérer que l'obligation de convoquer et d'entendre le bailleur prévue par le Code bruxellois du Logement est satisfaite dès lors qu'une convocation lui a été adressée et que le fonctionnaire délégué n'est nullement tenu de faire droit à une demande de réaudition formulée certes postérieurement à la date prévue pour l'audition mais avant qu'une décision n'ait été prise, est arbitraire et contraire au respect du droit de la défense. L'acte attaqué en ce qu'il fait sien le raisonnement du fonctionnaire dirigeant et rejette lui aussi la demande d'audition du requérant est entaché de la même irrégularité. Quant à l'absence du requérant lors de la visite des lieux, il convient là encore de critiquer le raisonnement de l'Auditeur qui consiste à faire valoir que la présence du bailleur n'est pas obligatoire, alors que l'absence du requérant ne tient pas à son propre fait mais à ce qu'il n'a jamais reçu l'avertissement préalable, tel que prévu par l'article 13 du Code bruxellois du Logement."

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Lorsque la partie adverse convoque un bailleur à une audition en vue d'exposer sa défense et que ce dernier y renonce en ne s'y rendant pas alors qu'il ne lui était pas impossible de s'y présenter, l'article 15 du Code bruxellois du Logement ne requiert pas la tenue d'une nouvelle audition.

En l'espèce, le fait que le requérant ait mal maîtrisé le français ou les procédures administratives ne rendait pas impossible sa participation à l'audition prévue le 5 avril 2011. Il pouvait parfaitement, comme il le fit pour former un recours devant le fonctionnaire délégué, se faire conseiller au sujet de la procédure administrative qui le visait et dès lors se présenter à l'audition.

Le fonctionnaire délégué du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a donc pu légalement estimer que la décision du fonctionnaire dirigeant de la direction de l'inspection régionale du Logement de ne pas organiser une nouvelle audition n'était pas illicite.

Par ailleurs, la partie adverse était tenue d'avertir le bailleur de la visite des lieux visée à l'article 13, § 1^{er}, de l'ordonnance du 17 juillet 2003.

En l'espèce, elle a averti le requérant valablement par l'envoi d'une lettre recommandée.

L'absence du requérant lors de la visite des lieux ne faisait pas obstacle à ce que la partie adverse procède régulièrement à l'inspection du logement. Le Code bruxellois du Logement n'impose pas que le bailleur soit présent lors de la visite des lieux. Les constats opérés par la partie adverse, lors de cette inspection, le sont unilatéralement et ne doivent pas faire l'objet d'un débat contradictoire à l'occasion de la visite des lieux.

Le bailleur peut contester ultérieurement ces constats effectués par la partie adverse, notamment dans le cadre du recours administratif prévu par l'article 15 du Code bruxellois du Logement, que le requérant a formé.

Le premier moyen n'est, dès lors, pas fondé.

VI. DEUXIEME ET TROISIEME MOYENS

VI. 1. Arguments du requérant

Le requérant soulève un deuxième moyen pris de la violation des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration et de prudence, du principe "patere legem est quam ipse", du principe de légitime confiance et de l'obligation de motivation.

Il soutient qu'il s'est prévalu auprès de la partie adverse de problèmes importants avec ses locataires qui ne s'acquittent plus de leur loyer depuis des mois et empêchent tout accès à l'appartement et qu'il a également invoqué sa situation matérielle très difficile liée à la faiblesse de ses revenus et à la perte de ses loyers. Il estime que la partie adverse s'est fondée uniquement sur l'un des devis qu'il a produits et qu'elle n'a eu aucun égard aux autres éléments pertinents qu'il a invoqués.

Il estime que si l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer le montant de l'amende administrative, elle doit, dans l'exercice de ce pouvoir, tenir compte de tous les éléments pertinents de la cause et mettre en balance les intérêts en jeu afin de prendre une décision raisonnable et non arbitraire.

Le requérant soulève un troisième moyen pris de la violation du principe général de proportionnalité, lu en combinaison avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel du 20 mars 1952 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il reproche à la partie adverse de lui infliger une amende administrative disproportionnée au regard de ses capacités financières, du fait qu'il lui est interdit de louer son bien tant que les travaux ne sont pas réalisés et de ce qu'il se trouve privé de revenu locatif dans l'incapacité financière de faire face à l'amende attaquée.

Il soutient qu'il incombait à la partie adverse, pour fixer l'amende administrative litigieuse, de tenir compte non seulement du nombre d'infractions relevées et de leur gravité, mais aussi de sa situation matérielle.

Il ajoute qu'en lui imposant une amende déraisonnable car elle excède largement ses capacités financières et ce d'autant plus qu'il lui a déjà été interdit de louer son bien, la partie adverse porte atteinte à son droit subjectif à la propriété consacré par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il estime également qu'en s'abstenant de mettre en balance les intérêts en jeu et de tenir compte de sa situation matérielle dont attestent les pièces du dossier jointes au recours introduit devant le fonctionnaire délégué (avertissement extrait de rôle, preuve du contexte locatif, ...) la partie adverse n'a pas respecté le principe de proportionnalité.

Dans son dernier mémoire, le requérant ajoute que :

" Il n'est pas contesté que l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation pour fixer le montant de l'amende due par le bailleur;
 L'avis de l'auditeur, comme l'acte attaqué insiste sur le caractère discrétionnaire de ce pouvoir et en déduisent à tort, que le fonctionnaire dirigeant ne devait tenir compte de la bonne foi du requérant que dans la mesure où les arguments invoqués sont intimement liés à la situation du logement concerné;
 Il convient de relever en premier lieu, que les éléments fournis par le requérant pour démontrer sa bonne foi sont intimement liés au logement concerné puisqu'il s'agit notamment du différent locatif l'ayant opposé au locataire pendant de longs mois;
 Le requérant a fait valoir que sa locataire non seulement ne payait plus de loyer depuis le mois de juillet 2010, mais qu'elle n'entretenait pas les lieux et en refusait l'accès au requérant de telle sorte que celui-ci n'a pris connaissance de la situation du bien qu'à la réception du rapport d'enquête qui lui a été notifié le 23.02.2011;
 Le requérant a également précisé qu'il lui était impossible d'entreprendre des travaux tant que les lieux n'étaient pas libérés puisqu'il n'y avait pas accès et qu'il a donc été contraint d'introduire une procédure contre son locataire devant le Juge de Paix;
 Il n'est pas anodin de relever, comme le soulignait le requérant dans son recours que le juge de Paix a prononcé la résolution du bail aux torts exclusifs du locataire, ce qui n'aurait pas été possible si des troubles de jouissance imputables au bailleur avaient été constatés;
 Afin d'accélérer la libération des lieux et de pouvoir ainsi entreprendre les travaux de mise en conformité nécessaires, le requérant a renoncé à réclamer les arriérés de loyer qui lui étaient dus;
 L'acte attaqué n'a tenu aucun compte de ces éléments qui pourtant sont indiscutablement liés au logement concerné;
 Or, conformément au principe de bonne administration, il incombe à l'administration de tenir compte de tous les éléments pertinents de la cause;
 Quant à la situation financière du requérant, là encore il ne peut raisonnablement être soutenu que la partie adverse ne doit pas y avoir égard;
 Dès lors qu'elle a été portée à la connaissance de la partie adverse, ce qui est le cas en l'espèce, le requérant ayant fournis son avertissement extraits de rôle et la preuve de la perte de revenus locatifs subis depuis des mois, sa situation financière doit entrer en ligne de compte pour la détermination de l'amende.
 Soutenir le contraire revient à traiter de la même manière tous les bailleurs quelle que soit leur situation, ce qui est contraire au principe de non discrimination qui impose à l'administration de ne traiter de la même façon que les personnes qui se trouvent dans la même situation;
 Le requérant s'en réfère pour le surplus aux arguments développés dans son moyen;
 [...]
 L'avis de l'Auditeur se méprend sur la portée du moyen qui n'est pas dirigé contre le Code bruxellois du logement, mais contre l'application qui en a été faite en l'espèce et qui porte atteinte au principe de proportionnalité lu en combinaison avec cet article 1^{er} mais aussi avec l'article 14 de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés;"

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

La partie adverse a pu valablement considérer que les circonstances invoquées par le requérant, à l'appui de son recours, n'étaient pas de nature à atténuer la gravité de l'infraction commise, ni dès lors à influencer sur le montant de l'amende.

En effet, le requérant n'établit pas que les problèmes locatifs dont il se prévaut, aient eu une quelconque incidence sur l'état du logement concerné ainsi que sur les nombreux et importants manquements aux exigences prescrites par le Code bruxellois du Logement. En particulier, le requérant ne démontre pas que le locataire aurait dégradé le logement. Il ne prouve pas davantage que le locataire l'aurait empêché d'accéder au logement.

Confronté à ces problèmes locatifs, dont le requérant soutient qu'ils ont débuté en juillet 2010, il lui appartenait de prendre sans tarder les mesures requises pour y mettre fin. Il ne pouvait, par contre, attendre le mois de mars 2011, soit après le dépôt de la plainte, avant de saisir le juge de paix et se dispenser, pendant ce temps, de respecter les obligations imposées par le Code bruxellois du Logement.

L'intention du requérant d'entreprendre des travaux après que l'infraction a été constatée, est également sans incidence sur le fait qu'elle a été commise et sur la sanction destinée à la réprimer.

Par ailleurs, sans qu'il soit besoin de déterminer si la partie adverse devait avoir égard à la situation financière du requérant pour déterminer le montant de l'amende, il suffit de constater qu'il n'a produit qu'un avertissement-extrait de rôle sans autre explication sur sa situation.

Il n'a pas indiqué quels sont ses avoirs et les charges auxquelles il est exposé. En conséquence, il ne démontre nullement que le montant de l'amende attaquée serait disproportionné par rapport à sa situation financière.

Enfin, l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne s'oppose pas à ce que des lois nationales, au sens de ce protocole, prescrivent des restrictions, voire des privations de la propriété, lorsqu'elles sont justifiées par une cause d'utilité publique.

Tel est le cas, en l'espèce, dès lors que l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement en vertu de laquelle l'amende contestée a été adoptée, vise à garantir un logement décent aux locataires, ce qui constitue une cause d'utilité publique.

Les deuxième et troisième moyens ne sont, dès lors, pas fondés.

**PAR CES MOTIFS,
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 deux octobre deux mille douze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Yves HOUYET,
David DE ROY,
M^{me} Caroline HUGÉ,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Odile DAURMONT.