

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.162 du 16 avril 2013

G./A.200.187/VI-19.109

En cause : **BOON** Olivier,

ayant élu domicile chez
Me Stéphane NOPERE, avocat,
avenue Paul Hymans, n° 71,
1200 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 16 mai 2011, Olivier BOON demande l'annulation de la décision du fonctionnaire délégué du 18 mars 2011 déclarant son recours recevable, mais non fondé et confirmant l'interdiction de mettre en location, de louer ou de faire occuper le logement situé avenue de Jette, 20 à 1081 Koekelberg (deuxième étage arrière).

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

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

Le dossier administratif a été déposé.

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

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 19 décembre 2012, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 23 janvier 2013.

M. le Conseiller d'Etat, David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Stéphane TOUSSAINT, loco Me Stéphane NOPERE, 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.

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 datée du 29 mai 2008 introduite par la commune de Koekelberg concernant un immeuble situé avenue de Jette, 20 à 1081 Bruxelles, les services de la partie adverse ont procédé, le 23 juin 2008, à une visite des logements de ce bâtiment. La présente espèce concerne le logement situé au deuxième étage arrière.

III. 2. Le 27 août 2008, le service d'inspection régionale du Logement a mis en demeure le requérant de régulariser la situation et de procéder aux démarches et travaux énoncés dans ce courrier dans un délai de huit mois.

III. 3. Par un courrier daté du 26 septembre 2008, le requérant a, par l'intermédiaire de son conseil, fait part à la partie adverse de ses observations. La partie adverse a accusé réception de ces observations et y a répondu le 3 octobre 2008.

III. 4. Le délai de huit mois imparti au requérant pour effectuer les démarches et travaux mentionnés dans la mise en demeure du 27 août 2008 étant arrivé à expiration, les services de la partie adverse ont procédé, le 29 mai 2009, à une nouvelle visite des logements.

III. 5. Le 7 juillet 2009, le fonctionnaire dirigeant a.i. de l'inspection régionale du Logement a prononcé à l'encontre du logement concerné par le présent dossier une

interdiction de continuer à mettre le logement en location ou de le louer ou de le faire occuper. Cette décision est fondée sur le constat que plusieurs défauts mentionnés dans la mise en demeure soit n'ont pas fait l'objet de travaux ou de démarches de mise en conformité, soit n'ont pas été résolus de manière satisfaisante.

III. 6. Le 14 juillet 2009, le bourgmestre de Koekelberg a pris un arrêté interdisant de continuer à mettre en location, de louer ou de faire occuper le logement concerné à dater de sa notification et chargeant le chef de corps de la zone de police de veiller à son respect. Cette décision a fait l'objet d'un recours rejeté par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 210.512 du 19 janvier 2011.

III. 7. Par un courrier daté du 6 août 2009, reçu le 7 août 2009, le requérant a, par l'intermédiaire de son conseil, introduit un recours contre la décision de l'inspection régionale du Logement auprès du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-capitale.

III. 8. Le 28 août 2009, le directeur général remplaçant le fonctionnaire délégué absent a déclaré ce recours recevable, mais non fondé et a, en conséquence, confirmé l'interdiction de continuer à mettre en location ou de louer ou de faire occuper le logement concerné.

III. 9. Par un arrêt n° 210.513 du 19 janvier 2011, le Conseil d'Etat a annulé, en raison de l'incompétence de l'auteur de l'acte, "la décision du directeur général, remplaçant le fonctionnaire délégué absent du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 28 août 2009 confirmant l'interdiction qui fut imposée à Olivier Boon, le 7 juillet 2009, par le service d'inspection régionale de continuer à mettre en location ou de louer ou de faire occuper son logement situé avenue de Jette, 20 à 1081 Bruxelles (2^{ème} étage arrière).".

III. 10. A la suite de cet arrêt, le fonctionnaire délégué a, une nouvelle fois, le 31 janvier 2011 accusé réception du recours introduit par le requérant le 6 août 2009. Ce courrier indique que le fonctionnaire délégué suppose que le logement est vide et demande, dans la négative, que les noms des locataires lui soient communiqués afin que la direction de l'inspection régionale du Logement puisse vérifier la conformité du logement.

III. 11. Le 11 février 2011, le fonctionnaire délégué a informé le requérant et son conseil qu'il avait donné instruction à la direction de l'inspection régionale du Logement d'effectuer une nouvelle enquête concernant le logement litigieux et

constate que, malgré sa demande, il n'a pas reçu les noms des personnes qui occupent ou louent actuellement le logement.

III. 12 Par un courrier du 18 février 2011, la direction de l'inspection régionale du Logement a informé le requérant qu'elle procéderait à une nouvelle visite des lieux le 4 mars 2011 à partir de 14 heures.

III. 13. Le 18 mars 2011, le fonctionnaire délégué a restatué sur le recours du requérant qu'il a déclaré recevable, mais non fondé et a, en conséquence, décidé de frapper le logement litigieux de l'interdiction prévue à l'article 14 du Code bruxellois du Logement. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. RECEVABILITE DU RECOURS

IV. 1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse s'interroge sur l'existence d'un intérêt légitime dans le chef du requérant. Elle rappelle que la jurisprudence du Conseil d'Etat est fixée en ce sens que le recours, dont le seul effet serait de rétablir une situation antérieure illégale, est irrecevable et observe qu'en l'espèce, le requérant postule l'annulation d'une décision qui a pour seul effet de lui interdire de continuer à mettre en location un logement à l'égard duquel il a été constaté plusieurs infractions aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaires des logements, telles que prescrites par l'article 4 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement. Elle relève qu'il ressort du dossier que, d'une part, le requérant n'a pas exécuté les travaux prescrits par l'inspection régionale du Logement à la suite de sa visite des lieux, et que, d'autre part, il n'a plus jamais, depuis lors, sollicité une attestation de contrôle de conformité, qui lui aurait permis de faire constater que des travaux de réfection auraient été accomplis et que son immeuble pourrait ainsi être remis en location. A défaut de toute preuve en sens contraire de la part du requérant, elle soutient que l'immeuble doit donc être présumé comme étant toujours resté dans le même état de délabrement. Elle en déduit que l'intérêt du requérant tient donc dans une volonté de remettre, le plus rapidement possible, le logement litigieux en location, alors même qu'il n'est pas réellement contestable, ni contesté, que ce logement viole les normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaires des logements, lesquelles sont considérées comme d'ordre public et en conclut que son intérêt doit être considéré comme illégitime.

B. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, le requérant déclare ne pas apercevoir en quoi il poursuivrait un intérêt illégitime en postulant l'annulation d'une décision dont il est le destinataire en sa qualité de bailleur du logement et qui lui cause incontestablement grief. Il souligne qu'en cas d'annulation, le fonctionnaire délégué se trouverait à nouveau saisi du recours organisé introduit contre l'interdiction émise par la direction de l'inspection régionale du Logement et qu'il serait alors amené à statuer une nouvelle fois sur l'interdiction qui frappe le logement et aurait la faculté, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de réformation, d'annuler purement et simplement la mesure d'interdiction qui frappe le logement. Il rappelle que, dans le cadre de la précédente procédure en annulation, la partie adverse n'avait pas critiqué ou remis en cause la légitimité de son intérêt à agir et observe que la partie adverse n'invoque aucun élément nouveau par rapport au précédent recours en annulation, qui aurait eu pour conséquence d'affecter la légitimité de son intérêt à agir. Il constate aussi que l'arrêt du 19 janvier 2011 n'a pas considéré qu'il n'avait pas un intérêt légitime à poursuivre l'annulation de la décision prise à propos de l'interdiction frappant le même logement, alors même qu'il s'agit d'une question d'ordre public qui pouvait être soulevée à n'importe quel stade de cette procédure en annulation. Il remarque également qu'il a toujours soutenu, tout au long de la procédure administrative, que le logement concerné répondait aux exigences élémentaires de sécurité, salubrité et d'équipement fixées par le Code bruxellois du Logement et ses arrêtés d'exécution et que tous les manquements identifiés par la direction de l'inspection régionale du Logement dans le constat effectué lors de la visite d'inspection étaient contestés et infirmés par le recours administratif introduit le 6 août 2009, lequel était étayé par des pièces indiscutables.

Il indique également que, dans la mesure où il a fait valoir, de manière constante, que le logement concerné était conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement et qu'il a exercé, de manière systématique, tous les recours prévus pour contester les décisions d'interdiction qui ont frappé le logement et pour obtenir l'annulation de ces décisions d'interdiction, qui n'ont pas acquis un caractère définitif, il est tout à fait normal que dans l'attente de l'issue des recours qu'il a introduits, il n'ait pas exécuté les travaux et qu'il n'ait jamais sollicité une attestation de contrôle de conformité. Il en conclut que les éléments vantés par la partie adverse pour contester son intérêt à agir ne sont pas pertinents et ne permettent pas de conclure à l'illégitimité de cet intérêt.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'éventuelle annulation de l'acte attaqué aurait pour effet non pas de permettre au requérant de mettre le logement litigieux en location - celui-ci restant frappé de l'interdiction décidée le 7 juillet 2009 - mais bien d'imposer au fonctionnaire délégué de réexaminer l'affaire et de se prononcer, une nouvelle fois, sur le recours préalable introduit par le requérant par un courrier daté du 6 août 2009. Il s'agit là d'un intérêt à agir suffisant et légitime.

L'exception d'irrecevabilité doit, dès lors, être rejetée.

V. DEUXIEME ET TROISIEME BRANCHES DU PREMIER MOYEN

V. 1. Thèses des parties

A. Requête

Le requérant soulève un premier moyen, pris de la violation des articles 4, 9, § 3, 13, §§ 1^{er}, 3 et 4, et 14, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la contradiction, de l'inexactitude et de l'erreur dans les motifs, de l'absence d'examen sérieux du dossier, de la violation du principe du contradictoire, du principe "audi alteram partem" et du non-respect du droit d'être entendu, du principe de proportionnalité, du principe de sécurité juridique et du principe de confiance légitime, ainsi que de l'excès de compétence et de l'excès de pouvoir. Dans la deuxième branche de ce moyen, le requérant expose que l'article 9, § 3, du Code bruxellois du Logement, rendu applicable par l'article 13, § 4, du même Code, impose que le résultat de l'enquête soit communiqué par la direction de l'inspection régionale du Logement "au Fonctionnaire délégué ainsi qu'au demandeur". Il souligne que l'acte attaqué a été adopté sans qu'il n'ait reçu au préalable le résultat de la nouvelle enquête et sans qu'il n'ait été en mesure de faire valoir ses observations éventuelles sur ladite enquête. Dans la troisième branche du moyen, il remarque qu'il n'a pas eu la possibilité de défendre oralement ses intérêts dans le cadre de l'instruction de son recours et qu'il n'a pas été entendu par le fonctionnaire délégué avant l'adoption de l'acte attaqué, notamment afin de lui permettre de donner ses explications concernant la nouvelle visite des lieux qui n'a pas pu être effectuée. Il relève que même si le Code bruxellois du Logement ne le prévoit pas explicitement, le fonctionnaire délégué aurait dû l'entendre en ses moyens avant de statuer, notamment afin de lui permettre de s'expliquer sur les raisons pour

lesquelles la visite des lieux n'avait pas pu être effectuée, ce que le fonctionnaire délégué est demeuré en défaut de faire.

B. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse observe qu'il est admis qu'à la suite d'un arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'Etat, l'autorité administrative est invitée à procéder à la réfection de l'acte annulé, pourvu que sa teneur soit modifiée en fonction de l'enseignement de l'arrêt d'annulation et que, dans ce cadre, "l'autorité dispose d'un large pouvoir pour apprécier quelle est la marche à suivre en vue d'arriver à une décision qui soit à la fois légale et conforme aux impératifs d'une saine gestion. Parfois, elle peut reprendre la procédure là où elle a dévié de la légalité et la mener à son terme, sans plus commettre d'irrégularité". Elle explique que l'arrêt n° 210.513 du 19 janvier 2011 s'est limité à constater un vice d'incompétence dans le chef de l'auteur de l'acte, ce qui constitue un vice d'illégalité externe, à savoir qui ne touche pas au fond même de l'acte de telle sorte qu'elle avait parfaitement la possibilité de restituer directement sur le recours introduit à l'époque par le requérant, sans plus besoin, ni de nouvelle visite des lieux, ni de telle ou telle audition du requérant, toutes formalités qui avaient été accomplies à l'époque. Elle précise, toutefois, qu'afin de respecter au mieux son devoir de minutie, elle a souhaité commander une nouvelle visite des lieux, qui permettrait, le cas échéant, d'actualiser ce dossier même si une telle réactualisation n'était pas impérative, car il ressort du dossier administratif que le logement litigieux a été frappé d'une interdiction de continuer à être mis en location depuis la décision de la direction de l'inspection régionale du Logement du 7 juillet 2009, et d'un arrêté subséquent du bourgmestre de la commune de Koekelberg du 14 juillet 2009, ce qui implique, puisque ce logement était fermé depuis deux ans et que le requérant n'invoque pas que des travaux auraient été réalisés depuis lors, qu'il doit forcément se trouver en principe dans le même état délabré que celui dans lequel il se trouvait en date du 29 mai 2009, date de la dernière visite des lieux par l'inspection régionale du Logement. Elle juge frappant de constater que le requérant a été informé de la procédure de réfection de l'acte à la suite de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, par des courriers de la partie adverse du 31 janvier 2011, du 11 février 2011 et du 18 février 2011, et qu'il ne s'est jamais préoccupé de faire savoir au fonctionnaire délégué que son immeuble ne se trouverait pas, par hypothèse, dans un état qui ne respecterait pas les normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement prescrites par le Code bruxellois du Logement et s'interroge, dans un tel contexte, sur l'intérêt du requérant au moyen, puisqu'il porte, pour l'essentiel, sur l'organisation de la visite des lieux en mars 2011, alors que cette visite n'était pas une formalité indispensable ou substantielle en l'espèce.

En ce qui concerne la deuxième branche, la partie adverse estime qu'elle manque pareillement de tout fondement et est, en outre difficilement compréhensible : le requérant fait grief au fonctionnaire délégué d'avoir adopté l'acte attaqué, sans qu'il ait été informé au préalable du "résultat de la nouvelle enquête effectuée par la Direction de l'Inspection régionale du Logement", alors qu'il sait pertinemment bien qu'il n'y a pas eu de nouvelle enquête en l'espèce, puisqu'il n'a rien fait pour que le logement en question puisse être ouvert aux agents-inspecteurs, bien au contraire. Elle fait valoir qu'à défaut d'être présent sur les lieux ou d'avoir délégué un mandataire à cet effet, le requérant est évidemment le principal responsable de ce constat de carence, et estime qu'il est pour le moins extraordinaire de reprocher à présent à la partie adverse de ne pas lui avoir communiqué le "résultat" de cette nouvelle enquête. En ce qui concerne les troisième et quatrième branches, la partie adverse constate qu'aucune audition n'est prévue, par le Code bruxellois du Logement, préalablement à la décision qui doit être prise par le fonctionnaire délégué sur le recours introduit contre une interdiction de continuer à mettre un logement en location et souligne qu'en réalité, le principe de la procédure contradictoire a été assuré par le législateur par l'institution d'une procédure écrite, puisque, d'une part, le bailleur est invité, lors de la mise en demeure qui lui est signifiée par l'inspection régionale du Logement, à faire parvenir ses éventuelles observations, et que, d'autre part, il dispose d'un recours administratif contre la décision lui infligeant cette interdiction, à l'appui duquel il a évidemment la faculté de faire valoir toutes ses observations et moyens de défense. Elle rappelle que la jurisprudence du Conseil d'Etat est, à cet égard, fixée en ce sens que le principe "audi alteram partem" ne suppose pas nécessairement une véritable audition, la transmission d'observations écrites pouvant être suffisante à ce propos. Elle soutient qu'en l'espèce, aucun grief ne peut être sérieusement porté à son encontre en ce qui concerne le principe de la procédure contradictoire, puisqu'il ressort du dossier que le requérant a eu l'occasion, à maintes reprises, de faire valoir ses observations et moyens aux divers stades de la procédure.

C. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, le requérant estime qu'il a intérêt au moyen dans la mesure où la nouvelle visite des lieux qui a été ordonnée par le fonctionnaire délégué constituait une formalité indispensable ou substantielle dès le moment où le fonctionnaire délégué a pris la décision de l'ordonner. Il remarque également que, contrairement à ce qu'allègue la partie adverse, le moyen invoqué ne porte pas "pour l'essentiel, sur l'organisation de la visite des lieux en mars 2011", puisqu'il comporte quatre branches, dont les troisième et quatrième branches ne concernent en aucune manière la formalité de la nouvelle visite des lieux qui a été ordonnée par le fonctionnaire délégué. Il considère que, quoi qu'il en soit, la partie

adverse est particulièrement malvenue de remettre en cause son intérêt au moyen, alors qu'il appartenait précisément au fonctionnaire délégué de veiller à ce que la nouvelle visite des lieux qu'il a ordonnée et ses suites respectent les exigences du Code bruxellois du Logement, ce qui n'a pas été le cas et qui est précisément critiqué dans le cadre des première et deuxième branches du premier moyen.

En ce qui concerne la deuxième branche, le requérant observe qu'il n'est pas contesté par la partie adverse que la direction de l'inspection régionale du Logement n'a rien notifié au requérant, pas même un courrier l'informant que la visite des lieux n'avait pas pu avoir lieu en raison du comportement du bailleur, ce qui lui aurait permis de faire valoir son point de vue à cet égard et d'expliquer que l'absence de visite des lieux à la date prévue ne lui était pas imputable, comme il l'expose dans le troisième moyen.

En ce qui concerne la troisième branche, le requérant souligne qu'il n'a pas été entendu avant l'adoption de la décision querellée, alors qu'il n'est pas sérieusement contestable que l'interdiction de continuer à mettre le logement en location ou de louer celui-ci ou de le faire occuper infligée au bailleur constitue une mesure qui porte gravement atteinte à ses intérêts. Il juge que même si le Code bruxellois du Logement ne le prévoit pas explicitement, le fonctionnaire délégué aurait dû l'entendre avant de statuer, notamment afin de lui permettre de s'expliquer sur les raisons pour lesquelles la visite des lieux n'avait pas pu être effectuée par la direction de l'inspection régionale du Logement.

D. Dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne que si la présomption de non respect des exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement établie par l'article 13, § 1^{er}, dernier alinéa, du Code bruxellois du logement est applicable en cas de nouvelle enquête et doit être considérée comme non irréfragable, il ne s'en déduit pas, pour autant, une violation du principe "audi alteram partem". A son estime, et outre que le respect de ce principe ne suppose pas une véritable audition, le requérant a eu, à diverses reprises, l'occasion d'exprimer son point de vue, ce qu'il s'est abstenu de faire, et que, par ailleurs, il avait été parfaitement informé, au préalable, de la visite des lieux qui était envisagée, mais que le service d'inspection a trouvé porte close. Elle ajoute enfin que le moyen mérite d'autant plus d'être rejeté en l'espèce, qu'il y a tout lieu de supposer que l'état du logement litigieux est resté identiquement non conforme depuis 2009.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le requérant n'indique nullement en quoi lui fait grief le défaut de communication du résultat de l'enquête dans le cadre de laquelle la visite des lieux n'a pu avoir lieu par le fait de son absence.

Par ailleurs, il pourrait certes être soutenu que le jeu de la présomption, organisée par l'article 13, § 1^{er}, dernier alinéa, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, et les effets particulièrement graves qui s'y attache imposent, au regard du principe "audi alteram partem", de permettre au bailleur d'avoir la possibilité de faire valoir ses observations lorsque l'enquête n'a pu se dérouler, afin d'au moins pouvoir contester la réunion des conditions d'application de la présomption en faisant, par exemple, valoir des éléments permettant d'établir qu'il ne peut être tenu pour responsable de l'échec de la visite prévue.

En l'espèce, le requérant justifie le fait de n'avoir pas réservé de suite utile à l'envoi recommandé, daté du 18 février 2011, l'informant de ce qu'une visite des lieux était programmée le vendredi 4 mars 2011 à partir de 14 heures, par la circonstance qu'il n'aurait reçu ce courrier recommandé que le 15 mars 2011, soit plusieurs jours après la date prévue pour la visite.

A l'appui de sa requête, il produit un document inventorié comme étant la "pièce n° 13", et qu'il présente comme étant un extrait du suivi en ligne des envois recommandés du site de la Poste.

Ce document ne permet ni de décrire le cheminement qu'a suivi l'envoi recommandé du 18 février 2011, ni de comprendre pourquoi cet envoi a pu – si l'on en croit les mentions contenues dans le document – être distribué le 15 mars 2011 à Genval, alors qu'il était adressé à Schaerbeek. Force est donc de constater que le fait allégué par le requérant, censé justifier son inertie, n'est pas prouvé à suffisance.

En outre, le requérant n'invoque aucune autre circonstance qui aurait pu l'exonérer de toute responsabilité dans l'échec de l'organisation de la visite des lieux, et dont il aurait pu utilement faire état dans le cadre d'une audition dont il reproche à la partie adverse d'avoir fait l'économie.

Il suit de l'ensemble de ces considérations que le requérant n'a pas intérêt au moyen en ses deuxième et troisième branches.

Il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat, désigné par M. l'Auditeur général, est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le seize avril deux mille treize par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
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.