

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 226.853 du 20 mars 2014

G./A.200.405/VI-19.133

En cause : **CHHABRA** Balraj,

ayant élu domicile chez
Me Roger MOSZYNSKI, avocat,
rue Berckmans, n° 7,
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 3 juin 2011, Balraj CHHABRA demande l'annulation "des quatorze décisions du 1^{er} avril 2011 prises par le fonctionnaire délégué de la partie adverse dans le cadre de l'article 15 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement et par lesquelles ledit fonctionnaire délégué :

- rejette le recours introduit par le requérant à l'encontre de la décision de la direction de l'inspection régionale du logement du 21 février 2011 infligeant au requérant des amendes administratives de 3.000 € pour chacun des quatorze logements mis en location par le requérant dans l'immeuble sis rue des Bassins, 11 à 1070 Bruxelles, soit un montant total d'amendes de 42.000 €,
- décide, en conséquence, que les amendes de 3.000 € par logement sont dues."

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. La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 21 mars 2013, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 24 avril 2013, date à laquelle l'affaire a été remise sine die.

Une ordonnance du 20 janvier 2014, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 26 février 2014.

M^{me} le Président de chambre, Odile DAURMONT, a exposé son rapport.

Me Roger MOSZYNSKI, 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

Le requérant est propriétaire d'un immeuble situé rue des Bassins, 11 à 1070 Anderlecht. Cet immeuble est divisé en quatorze petits logements au sens des articles 2, 12° et 7 du Code bruxellois du Logement (logement dont la superficie habitable ne dépasse pas 28 m²). Il a acquis cet immeuble, avec son épouse, le 21 septembre 2006 pour un montant de 490.000 euros et expose louer chacun de ces logements au prix moyen de 300 euros par mois.

Le 27 février 2007, le requérant a obtenu, pour ces quatorze logements, des attestations de conformité valables jusqu'au 26 février 2013.

Le 12 avril 2010, la Commune d'Anderlecht a indiqué au requérant qu'à la suite de la visite effectuée le 16 mars 2010 par les délégués de la commune et des policiers, il avait été constaté que l'immeuble n'était conforme ni aux règles communales sur les bâtisses, ni au Code bruxellois du Logement de telle sorte que les mesures suivantes étaient prises :

- interdiction définitive de mise en location des greniers et caves et obligation de démonter dans ces lieux le mobilier et les aménagements divers (armoires, douche, chauffe-eau...);
- obligation de numérotter les portes des logements afin d'en faciliter la localisation;
- obligation de demander une attestation de conformité auprès du service de l'inspection régionale du Logement pour tous les logements avants et arrières et ce pour la date limite du 30 juin 2010;
- interdiction pour toute personne de s'inscrire à l'adresse après le départ des locataires actuels et ce jusqu'au moment où les logements seront en ordre.

Le 5 mai 2010, le requérant a introduit quatorze demandes d'attestation de conformité. Dans ces demandes, il atteste sur l'honneur en sa qualité de bailleur que chaque logement répond aux normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement et demande de lui adresser, sur la foi de ces déclarations, les attestations de conformité. Il s'agit de la procédure qui avait déjà été suivie lors de la délivrance des attestations du 27 février 2007.

Par un courrier recommandé du 16 juin 2010, l'inspection régionale du Logement a informé le requérant qu'en application de l'article 13 du Code bruxellois du Logement, elle procéderait à la visite de ces quatorze logements le 7 juillet 2010 à partir de 9h.

Le 23 août 2010, l'inspection régionale du Logement a mis le requérant en demeure de régulariser la situation de treize logements dans un délai de huit mois et prononcé une interdiction immédiate de continuer à mettre en location ou de louer ou de faire occuper le logement situé au rez-de-chaussée centre (kot 1). Ces quatorze décisions emportent également refus de délivrance des attestations de conformité sollicitées.

A la même date, l'inspection régionale a adressé au requérant les estimations des amendes administratives sous réserve des observations et moyens à faire valoir par le bailleur. Ces montants varient de 6.800 euros à 12.000 euros par logement.

Le requérant a été entendu le 9 décembre 2010. Par une décision du 21 février 2011, le fonctionnaire dirigeant a réduit le montant des amendes au montant minimal de 3.000 euros par logement, soit un total de 42.000 euros.

Par un courrier daté du 7 mars 2011 et reçu le 8 mars 2011, le requérant, agissant par l'intermédiaire de son conseil, a introduit un recours contre cette décision auprès du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale. Il a complété ce recours par un courrier du 16 mars 2011.

Par quatorze décisions adoptées le 1^{er} avril 2011, le fonctionnaire délégué a déclaré ce recours recevable, mais non fondé et a, en conséquence, confirmé le montant de l'amende de 3.000 euros par logement. Il s'agit des actes attaqués.

IV. RECEVABILITE

IV. 1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse observe que le recours en annulation est dirigé contre quatorze décisions distinctes, infligeant une amende administrative au requérant en raison de la violation des prescriptions du Code bruxellois du Logement. Elle rappelle qu'une requête en annulation ne peut, en principe, poursuivre l'annulation que d'un seul acte, mais qu'il est admis qu'un requérant puisse attaquer, par une seule et même requête, des actes connexes.

Elle s'interroge, toutefois, sur la connexité des différents actes attaqués, dès lors que, d'une part, il s'agit ici de sanctions frappant quatorze logements distincts faisant l'objet de baux différents, et que, d'autre part, même si la motivation est effectivement similaire, elle n'est pas "identique", comme l'affirme le requérant, chacun des logements litigieux présentant l'une ou l'autre particularité qui justifiait la prise en compte d'éléments distincts, ce qui est confirmé par le fait que, à l'origine, chacune des amendes litigieuses portait un montant différent, finalement réduit au montant minimal de 3.000 euros pour chacune d'entre elles.

Elle estime édifiant de constater que, dans l'esprit du requérant, il a fait l'objet d'une amende totale de 42.000 euros, et qu'il se plaint d'ailleurs lui-même que ce montant "est très largement supérieur au montant maximal fixé par cette disposition (art. 15 du Code bruxellois du Logement), lequel est en effet de 25.000 €"

et souligne que ces affirmations sont évidemment incorrectes, puisque les seuils prévus par le Code bruxellois du Logement sont applicables par logement, et non par immeuble, et que le requérant a donc fait l'objet de quatorze amendes de 3.000 euros, et non d'une seule amende unique de 42.000 euros, comme il l'affirme, ce qui serait effectivement illégal.

Dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat considérerait, compte tenu de ces éléments, que la connexité ne peut pas être admise en l'espèce, elle soutient que le recours ne pourrait être considéré comme recevable qu'à l'encontre du premier acte attaqué, soit celui portant une amende de 3.000 euros pour le logement situé au rez-de-chaussée "chambre 1A-centre".

B. Mémoire en réplique

Le requérant estime que l'interrogation de la partie adverse n'est nullement de nature à remettre en cause la connexité et se réfère à un arrêt n° 205.640 du 22 juin 2010. Il explique qu'il n'existe aucune raison de ne pas appliquer le même raisonnement en l'espèce et que si, certes, les infractions constatées ne sont pas toutes identiques pour chacun des logements, la plupart des infractions concernent des parties communes soit à l'ensemble de l'immeuble, soit à plusieurs logements. Il souligne également que la motivation même des actes attaqués est, quant à elle, rédigée de manière très largement similaire et que, plus particulièrement, les raisons pour lesquelles le recours préalable a été rejeté sont exposées de manière identique dans les différents actes attaqués. Il relève enfin, et surtout, que ses moyens sont communs à ces différents actes et ne nécessitent donc aucun examen spécifique.

Il expose, par ailleurs, que la circonstance qu'il se méprendrait sur le caractère unique ou non des amendes qui lui ont été infligées n'énervé en rien la connexité qui existe manifestement entre les différents actes attaqués.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

La requête est dirigée contre les amendes administratives infligées pour chacun des quatorze logements situés dans l'immeuble dont le requérant est propriétaire. Ces amendes ont été fixées à l'issue de procédures parallèles. Il s'ensuit que les actes attaqués infligeant ces amendes sont connexes. La requête est donc recevable à l'égard de chacun d'eux.

V. SECOND MOYEN

V.1. Thèses des parties

A. Requête

Le requérant prend un second moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, plus particulièrement de ses articles 2 et 3, de l'article 15 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, du principe de la motivation interne des actes administratifs, du principe selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, ainsi que de la contradiction dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

Il soutient que les actes attaqués ne respectent pas les règles de droit et les principes invoqués, car rien ne permet de comprendre, au vu de leur motivation, pour quelles raisons la partie adverse a estimé pouvoir infliger des amendes d'un montant total de 42.000 euros. Il explique que, dans les courriers qu'elle lui avait adressés le 23 août 2010, la direction de l'inspection régionale du Logement avait procédé à une ventilation du montant des amendes en fonction de chacune des infractions retenues, mais qu'une telle ventilation ne figure par contre pas dans les actes attaqués, ni d'ailleurs dans la décision initiale du 21 février 2011, de telle sorte que leur motivation formelle ne permet pas de justifier le montant des amendes finalement retenu.

Il juge qu'il en va plus particulièrement ainsi s'agissant des infractions concernant les parties communes à l'ensemble de l'immeuble : sur ce point, la décision initiale du 21 février 2011 relève, en effet, que "ces manquements ne peuvent être pris en considération qu'une seule fois dans l'imposition des amendes administratives", sans cependant exposer comment ce principe a été concrètement appliqué dans la détermination du montant des amendes. Il considère que tant la décision initiale du 21 février 2011 que les actes attaqués sont affectés d'une contradiction flagrante dans les motifs, car si les manquements concernant les parties communes à l'ensemble de l'immeuble ne pouvaient être pris en considération qu'une seule fois, il est bien évident qu'il aurait dû en aller de même pour les infractions qui concernent des parties communes à plusieurs logements. Or, il observe que la partie adverse a tenu compte de ces infractions pour chaque logement concerné, sans s'expliquer sur ce point dans la motivation formelle de ses décisions.

Il remarque enfin que, pour justifier le montant des amendes infligées, la partie adverse s'est contentée de relever, dans les actes attaqués, que "au regard des manquements constatés dans l'immeuble, en général, et dans le logement, en particulier, combiné avec la déclaration inexacte ou non-sincère concernant la conformité du logement, l'imposition d'une amende est justifiée; que, par conséquent, le montant de l'amende administrative fixé à € 3 000 doit être maintenu et n'est pas disproportionné en l'espèce" et considère qu'une telle motivation s'apparente à une clause de style puisqu'elle ne permet, en rien, de justifier le caractère proportionné du montant total des amendes qui ont été infligées, montant qui dépasse largement le montant maximum fixé par l'article 15, alinéa 2, du Code bruxellois du Logement.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse se réfère, en ce qui concerne le second moyen, aux éléments et arguments déjà avancés en réponse au premier moyen. Elle estime qu'il ressort de la motivation des actes attaqués que les arguments présentés par le requérant à l'appui de son recours administratif ont bien été pris en compte par le fonctionnaire délégué, lequel a procédé à un réexamen complet du dossier au regard, notamment, des griefs émis quant aux montants des amendes imposées, bien qu'elles aient été substantiellement réduites par l'inspection régionale du Logement à la suite de l'audition de l'intéressé.

Elle remarque que les actes attaqués relèvent, à juste titre, que le fonctionnaire dirigeant de l'inspection régionale du Logement a tenu compte, au moment de la détermination du montant définitif de l'amende administrative, de la bonne foi du bailleur, et a également appliqué le principe général de droit "non bis in idem" en ce qui concerne les défauts constatés dans les parties communes de l'immeuble, en relevant, pour le surplus, que "aucun nouvel argument n'est avancé qui justifierait la suppression de l'amende administrative; qu'en effet, au regard des manquements constatés dans l'immeuble en général, et dans le logement en particulier, combinés avec la déclaration inexacte ou non-sincère concernant la conformité du logement, l'imposition d'une amende est justifiée".

Elle en conclut qu'en ce qu'il est pris d'une violation de la législation sur la motivation formelle des actes administratifs ou d'une contradiction dans les motifs des actes attaqués, le moyen manque manifestement en fait.

C. Mémoire en réplique

Selon le requérant, au contraire de l'affaire tranchée par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 205.640 du 22 juin 2010, la partie adverse s'est abstenue d'indiquer, dans la motivation formelle des actes attaqués :

- comment le principe "non bis in idem" a été appliqué s'agissant des infractions relatives aux parties communes à l'ensemble de l'immeuble ;
- s'il a été ou non tenu compte de ce principe s'agissant du caractère inexact des déclarations du requérant et des infractions relatives à des parties communes à certains logements ;
- pour quelles raisons ledit principe ne semble pas avoir été appliqué à certaines infractions.

Il considère donc que la partie adverse ne lui a pas permis de comprendre le montant des amendes qui lui ont été infligées, violant par là l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

Concernant la contradiction résultant de ce que le principe "non bis in idem" n'a pas été appliqué s'agissant des infractions concernant des parties communes à plusieurs logements, alors que la partie adverse a déclaré tenir compte du même principe en ce qui concerne les infractions relatives aux parties communes à l'ensemble de l'immeuble, il constate que le mémoire en réponse est muet sur ce point.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse réaffirme ce qui suit :

- " S'agissant, enfin, du principe général «non bis in idem», la partie adverse entend insister sur le fait qu'elle s'est fondée sur la jurisprudence de Votre Conseil d'Etat, suivant laquelle il est parfaitement admissible de répercuter certains postes constitutifs de l'amende de manière intégrale sur chacun des logements mis en location, lorsque «ces infractions portent atteinte de façon immédiate à la sécurité, la salubrité ou l'équipement minimum nécessaire du logement» (arrêt n° 205.640 du 22 juin 2010, en cause Roland-Lechien, p. 12-13), ce qui permet de justifier en l'espèce, tout à la fois, l'imposition de 14 amendes distinctes, correspondant aux 14 logements mis irrégulièrement en location, et la décision de n'avoir retenu que le montant minimal de 3.000€ pour chacun d'entre eux, en raison de la bonne foi qui a pu être imputée dans une certaine mesure au requérant".

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'article 15 du Code bruxellois du Logement, dans sa version applicable en l'espèce, sanctionne d'une amende administrative le fait d'avoir mis en location un logement qui ne répond pas aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement ou encore le fait d'être l'auteur d'une déclaration qui s'avère inexacte ou non sincère pour obtenir une attestation de conformité du logement. L'amende s'élève à un montant compris entre 3.000 et 25.000 euros par logement loué.

Il ressort clairement de cette disposition que l'amende n'est pas infligée par immeuble, mais bien par logement, ce qui peut amener l'autorité à prononcer plusieurs amendes pour un même immeuble lorsque celui-ci comporte plusieurs logements.

Le requérant critique plus particulièrement la motivation des décisions attaquées en ce qui concerne la prise en compte des infractions relatives aux parties communes des logements.

Les quatorze décisions attaquées, c'est-à-dire celles adoptées le 1^{er} avril 2011 par le fonctionnaire délégué, contiennent à cet égard le motif suivant :

" Considérant que le Fonctionnaire dirigeant de la DIrL a tenu compte, au moment de la détermination du montant définitif de l'amende administrative, de la bonne foi du bailleur (cf. ses démarches au niveau d'urbanisme, bien qu'aucune preuve du dépôt d'une telle demande n'est produit par le bailleur) et a également appliqué le principe général de droit «non bis in idem» en ce qui concerne les défauts constatés dans les parties communes de l'immeuble".

Quant à la décision du 21 février 2011 du fonctionnaire dirigeant, contre laquelle le requérant a introduit un recours devant le fonctionnaire délégué, elle est rédigée en ces termes :

" - Considérant toutefois que le bailleur a signé le 15/12/2010 un contrat avec un architecte avec la mission pour ce dernier d'introduire une demande de permis d'urbanisme afin de régulariser la situation de l'immeuble,
- Que le bailleur déclare qu'une demande de permis d'urbanisme a été introduite mais ne produit pas d'accusé de réception de la demande,
- Que ces démarches, bien qu'elles soient tardives et bien qu'elles n'exonèrent pas le bailleur de sa responsabilité pour les infractions constatées, constituent un élément de bonne foi qu'il convient d'encourager,
- Qu'une partie des manquements constatés affectent les parties communes de l'immeuble et qu'en application du principe général de droit non bis in idem, ces manquements ne peuvent être pris en considération qu'une seule fois dans l'imposition des amendes administratives".

Force est de constater que ces motivations ne permettent effectivement pas de comprendre comment la partie adverse a ventilé dans le montant des amendes les infractions constatées dans les parties communes des quatorze logements.

Le second moyen est fondé dans cette mesure.

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

Article 1^{er}.

Sont annulées les quatorze décisions du 1^{er} avril 2011 par lesquelles le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale rejette le recours introduit par Balraj CHHABRA à l'encontre de la décision du fonctionnaire dirigeant de l'inspection régionale du logement du 21 février 2011 lui infligeant des amendes administratives de 3.000 euros pour chacun des quatorze logements mis en location dans l'immeuble sis rue des Bassins, 11 à 1070 Bruxelles et décide, en conséquence, que les amendes de 3.000 euros par logement sont dues.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt mars deux mille quatorze par :

M ^{me} Odile DAURMONT,	Président de chambre,
MM. Philippe QUERTAINMONT,	Président de chambre,
David DE ROY,	Conseiller d'Etat,
Vincent DURIEUX,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.