

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.204 du 31 janvier 2025

A. 236.013/VI-22.256

En cause : **la société anonyme IMMOBILIÈRE DU QUARTIER
LEOPOLD,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe SIMONART, Ilan WALRAVENS
et Ronald FONTEYN, avocats,
rue Jacques Jordaens 9
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM
et Clara DELBRUYERE, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} avril 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du fonctionnaire délégué de la partie adverse du 27 janvier [2022] confirmant l'amende de 11.850 € infligée à la requérante et rejetant le recours introduit contre cette amende pour logement inoccupé, relative à l'immeuble situé à 1050 Ixelles, Place du Luxembourg 9 ».

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 14 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2024.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Ronald Fonteyn et Julien Eyletten, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Clara Delbruyère et Maxime Chomé, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

1. La requérante est propriétaire d'un immeuble sis Place du Luxembourg, 9 à 1050 Ixelles qu'elle donne en location à la SRL *Sweet Inn Belgium*.

La requérante déclare, dans sa requête, que l'activité de la SRL *Sweet Inn Belgium* est de « donner en location des appartements [...] pour de courtes et moyennes durées, habituellement pour moins de 90 jours ».

Le « contrat de bail de mise à disposition d'appartement » conclu le 20 février 2019 entre la requérante et la SRL *Sweet Inn Belgium* mentionne, à titre liminaire, ce qui suit :

« Le preneur a pour activité commerciale principale l'exploitation d'hébergements touristiques, ce que le bailleur reconnaît et accepte.

Le bailleur dispose d'un bien immobilier qui intéresse le preneur dans le cadre de son activité commerciale.

Les parties se sont dès lors rencontrées afin de conclure le présent contrat de mise à disposition d'appartement en vue de l'exploitation de celui-ci en tant

qu'hébergement touristique par le preneur ».

L'article 2 du contrat de bail précise notamment ceci :

« [...] Le présent bail étant conclu aux fins d'exploitation d'un hébergement touristique, le bailleur reconnaît et accepte que dans le cas où le preneur n'obtient pas, dans les 18 mois suivant la date de la conclusion du présent contrat, l'enregistrement conformément à l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique [...] le présent bail sera automatiquement et de plein droit résilié, moyennant un préavis de six mois [...] ».

L'article 3 du contrat de bail mentionne encore ceci :

« Les parties conviennent que les lieux sont affectés à un usage d'exploitation d'un hébergement touristique à des fins exclusives d'habitation. De ce fait, les lieux ne pourront jamais être affectés à l'exercice d'un commerce de détail ou à l'activité d'un artisan directement en contact avec le public [...] de telle sorte que la présente mise à disposition n'est et ne pourra jamais être régie par la loi du 30 avril 1951 sur les baux commerciaux.
[...] Afin d'exploiter les lieux loués en tant qu'hébergement touristique, le preneur devra introduire un dossier et obtenir un numéro d'enregistrement auprès de l'administration compétente de la Région de Bruxelles-Capitale
[...] ».

Le permis d'urbanisme – mentionné dans le contrat de bail – a été délivré le 13 septembre 2016. Il ressort de cette pièce qu'à l'origine, le bien était un hôtel qui a ensuite été transformé en logements. Le permis en question autorise l'aménagement de cinq unités de logement.

2. Le 1^{er} mars 2021, la cellule Logements inoccupés (CIL) du service public régional de Bruxelles adresse, à la requérante, un avertissement au motif que, selon l'enquête menée, le bien sis place du Luxembourg, 9 à 1050 Ixelles serait inoccupé. La requérante est invitée à fournir, avant le 1^{er} juin 2021, soit la preuve de l'occupation du logement du 1^{er} décembre 2019 au 1^{er} mars 2021, soit la preuve des raisons légitimes ou de force majeure justifiant l'inoccupation du logement durant cette période. À défaut, elle est avertie qu'une amende d'un montant de 11.850 euros lui sera infligée. Il est précisé que la requérante doit mettre fin à l'inoccupation du bien avant le 1^{er} juin 2021.

Au courrier d'avertissement est joint le procès-verbal de constat d'infraction établi le même jour, précisant que celui-ci est établi sur la base du critère d'inoccupation suivant :

« Personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population ».

3. Par un courrier du 8 mars 2021, l'administrateur délégué de la requérante conteste l'inoccupation des biens en faisant valoir qu'ils « sont actuellement loués à la SRL *Sweet Inn [Belgium]*, laquelle les donne en sous-location

à des personnes n'élisant pas domicile dans les lieux » et qu'ils sont donc « effectivement occupés ». Il sollicite, pour ce motif, le classement sans suite du dossier.

4. Par une requête introduite le 3 mai 2021, la SRL *Sweet Inn Belgium* demande l'annulation de la décision du 4 novembre 2020 prise par l'échevin à l'urbanisme de la commune d'Ixelles déclarant non conforme à la destination de l'immeuble litigieux l'exercice de l'activité d'hébergement touristique (A. 233.553/XV-4.742).

Ce recours est toujours pendant.

5. Le 27 avril 2021, la requérante transmet à la partie adverse une copie du contrat de bail conclu avec la SRL *Sweet Inn Belgium*.

6. Le 29 juillet 2021, la requérante, assistée de son conseil, est entendue en ses observations au siège du service Logement de la partie adverse.

Par un courriel du 13 août 2021, elle écrit à la partie adverse ce qui suit :

« Je fais suite à la réunion tenue le 29 juillet dernier au siège du Service logement de la Région de Bruxelles-Capitale.
Au cours de cette réunion, vous avez indiqué que vos services considéraient que, malgré la production par mes soins de la preuve du bail conclu avec *Sweet Inn* [...] ledit bien devait être considéré comme “inoccupé” car occupé d’une manière qui, selon vous, ne répond pas à l’affectation “logement”.
À cet égard, nous avons fait valoir (i) que la notion d’“hébergement touristique”, invoquée par vos services dans le cadre de l’application de la législation sur les logements inoccupés, était une notion relevant de la législation économique, (ii) que *Sweet Inn* avait d’ailleurs entamé des démarches en ce sens et (iii) que le bien était bien actuellement occupé, en vertu d’un contrat de bail de 9 ans enregistré, et dans le respect de son affectation “logement”, aucune disposition en matière urbanistique ne prévoyant de durée minimale de séjour effectif.
Dans le prolongement de ces discussions, nous avons bien pris note de ce que vous souhaitez obtenir, pour ce 31 août au plus tard, certaines informations relatives à l’occupation proprement dite, à savoir, les données relatives à l’occupation concrète du bien au cours de la période infractionnelle retenue, soit du 1^{er} décembre 2019 au 1^{er} mars 2021.
[...]
[N]ous contestons formellement que le bien soit inoccupé puisque, au contraire, il est actuellement bel et bien occupé, en tant que logement, dans le cadre du contrat de bail conclu avec *Sweet Inn*.
[...] ».

7. Par un courriel du 1^{er} septembre 2021, le conseil de la requérante écrit à la partie adverse ce qui suit :

« [...] Comme nous avons déjà eu l’occasion de vous en faire part, ma cliente maintient que le logement en question est bien occupé au sens des articles 15 et 20 du Code bruxellois du logement.

Comme vous le savez, le bien fait en effet l'objet d'une prise à bail de la part de la société *Sweet Inn* (dont vous disposez d'une copie), et se trouve bel et bien occupé à titre de logement dans ce cadre.

À cet égard, vous avez souhaité vous voir remettre les fichiers de réservation relatifs à l'occupation effective des lieux et vous voudrez bien trouver, ci-joint, les fichiers de réservation que nous a transmis *Sweet Inn* et qui attestent de cette occupation.

Vous trouverez également en annexe copie des factures d'eau, de gaz et d'électricité qui confirment, également, l'occupation effective du bien en question.

[...] Nous avons également bien pris note des observations émises par vos soins lors de l'audition, et la référence au fait que le bail faisait état d'une location à titre d'hébergement touristique.

À cet égard, ma cliente ne peut que rappeler que cette notion "d'hébergement touristique" est une notion relevant de la législation économique (*Sweet Inn* ayant entamé les démarches pour recevoir les autorisations nécessaires à cet égard), et non de la législation urbanistique et/ou de la réglementation applicable en matière de logement inoccupé.

Comme suite à votre demande en ce sens, *Sweet Inn* nous a informés avoir actuellement saisi le Conseil d'État d'un recours contre la décision de la Commune d'Ixelles de lui délivrer l'attestation urbanistique permettant de finaliser son dossier auprès de la Région de Bruxelles-Capitale. La procédure serait donc actuellement toujours pendante au niveau de cette juridiction administrative.

Ma cliente pense utile, à cet égard, de souligner qu'il s'agit bien de location de diverses durées, et non de l'offre de services hôteliers, *Sweet Inn* se contentant de mettre à disposition les appartements pour des durées variables en fonction des désirs des locataires, sans aucune offre de services accessoires.

[...] Nous avons cependant pris note de l'interprétation que semblent retenir, à tort selon nous, vos services, selon laquelle, en cas d'occupation de moins de 90 jours, la destination du bien ne serait pas respectée. Outre que, pour les motifs déjà évoqués ci-dessus, cette règle des 90 jours (qui provient de la réglementation économique) ne trouve pas à s'appliquer, nous nous permettons de vous renvoyer à l'exposé des motifs du PRAS (voir pièce jointe, p.20267) qui précise clairement :

"Considérant qu'il ne convient pas, comme le proposent des réclamants, de supprimer de la définition de l'établissement hôtelier les flats-hôtels d'une durée de séjour de trois mois et plus, car cette condition ne permet pas d'assimiler le flat-hôtel de trois mois et plus à du logement ou de la résidence, ces établissements s'adressant, par leur nature même, à une clientèle de passage ; Que de surcroît, il est particulièrement difficile de vérifier le respect de la durée de séjour minimal de trois mois de sorte que ce critère de distinction est inadéquat pour justifier une différence de qualification [...]"

Ce faisant, le Gouvernement régional a donc expressément prévu que la durée du séjour dans les lieux n'est pas pertinente pour juger du respect de la destination urbanistique.

On peut ensuite relever l'ensemble des règlements communaux bruxellois établissant une taxe sur les résidences secondaires (aucune personne inscrite au registre de la population). Tous ces textes réglementaires n'ont jamais fait l'objet d'une censure par un recours en annulation de la Région ou par l'exercice d'une tutelle administrative. La fonction de logement est en effet respectée, qu'on y établisse sa résidence principale ou secondaire.

En donnant en location l'immeuble en question à *Sweet Inn*, qui donne ensuite en location des logements meublés, pour de courtes et moyennes durées, en tant que résidences secondaires (cf. absence de domiciliation), dans la mesure où il n'y a pas de services hôteliers dans les lieux (petit déjeuner, nettoyage en cours de séjour, renouvellement du linge, réception accessible toute la journée...), les logements en question sont donc bien occupés au sens du PRAS.

[...] ».

8. Le 3 décembre 2021, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Logement

confirme l'amende d'un montant de 11.850 euros aux termes d'une décision ainsi motivée :

« Le contrat de bail que vous avez signé avec “*Sweet Inn Belgium bvba*” mentionne que les parties se sont rencontrées afin de conclure un contrat de mise à disposition d'appartement en vue de l'exploitation de celui-ci en tant qu'hébergement touristique par le preneur. Il est en outre précisé que le bailleur reconnaît et accepte cette activité.

L'article 3 du contrat relatif à la destination des lieux précise à nouveau l'affectation exclusive à un usage d'exploitation d'un hébergement touristique. Les obligations du preneur relatives à cette exploitation sont également rappelées au sein de ce même article. L'affectation du bien ne présente par conséquent aucune équivocité.

Le bien étant destiné au logement, vous êtes tenu, en tant que propriétaire, de vous assurer qu'il soit utilisé conformément à sa destination légale. En effet, l'occupation d'un bien non conforme à sa destination en logement est également constitutive de l'infraction administrative.

Or, en concluant avec le preneur une telle convention, vous avez contrevenu à la législation en matière de logements inoccupés.

La reconnaissance de cette forme singulière d'utilisation d'un bien a pour effet de la distinguer de l'utilisation usuelle d'un logement (fonction résidentielle principale avec une notion de permanence).

Vous vous défendez de toute irrégularité en invoquant l'appartenance de la notion d'hébergement touristique à la législation économique. Toutefois, les législations urbanistiques et économiques se rejoignent quant à l'identification de la fonction du bien.

En effet, selon la jurisprudence du Conseil d'État (c.f. 29 avril 2021, [n°] 250.479 [...]) :

“ D'un point de vue urbanistique, le critère principal distinguant l'établissement hôtelier du logement est le fait que la fonction de résidence/habitat cède le pas à la notion d'hébergement d'une clientèle de passage. Le glossaire du PRAS définit l'établissement hôtelier comme étant un ‘établissement d'accueil de personnes pouvant offrir des prestations de service à la clientèle, telles qu'hôtel, auberge de jeunesse, motel, pension, appart-hôtel, flat-hôtel’. Cette notion est à interpréter de manière large et vise toute forme d'établissement destiné à héberger une population de passage, ce qui la distingue de la notion de logement.

Selon le même glossaire, la notion de logement est définie comme un ‘ensemble de locaux ayant été conçus pour l'habitation ou la résidence d'une ou plusieurs personnes, pour autant qu'une autre affectation n'ait pas été légalement implantée, en ce compris les maisons de repos et les lieux d'hébergement agréés ou subventionnés, et à l'exclusion des établissements hôteliers’”.

“ Il ressort de ces définitions que l'élément décisif de la distinction entre un établissement hôtelier et un logement est que, dans le premier cas, il s'agit d'accueillir des personnes avec la possibilité de leur offrir des services sans que cela ne soit toutefois un critère obligatoire et que, dans le second cas, il s'agit de permettre aux personnes d'habiter ou de résider dans un bien, les établissements hôteliers étant expressément exclus de cette définition de logement”.

“ Entre le fait d'accueillir des personnes dans un établissement d'hébergement pouvant éventuellement leur offrir des services et celui de leur permettre d'habiter ou de résider dans des biens, il n'est pas déraisonnable de considérer que, dans une situation, il s'agit d'héberger temporairement et que, dans l'autre, il s'agit d'occuper un bien de façon durable, de s'y établir avec une certaine permanence”.

“ Si, dans la définition du glossaire, il est question pour les établissements hôteliers de pouvoir offrir à la clientèle des prestations de service, il ne s'agit cependant pas d'un critère obligatoire pour qu'un établissement soit qualifié comme tel. Ce qui est déterminant, c'est le fait d'accueillir des personnes et de

leur proposer un hébergement”.

Cette appréciation du critère distinctif d’affectation principale du bien doit résulter d’une analyse *in concreto* et mettre en évidence “un faisceau d’indices convergents”.

Ainsi, la consultation du site internet de *Sweet Inn Belgium bvba* ne peut que confirmer notre position dans ce dossier.

Il mentionne en effet la possibilité de location de 5 appartements (Luxembourg I, II, III, IV, V) pour des “voyageurs” :

1. 1 studio 2 personnes 50m²
2. 1 studio 2 personnes 40 m²
3. 1 appartement 1 chambre 4 personnes 85 m²
4. 1 appartement 2 chambres 6 personnes 85 m²
5. 1 Penthouse 6 personnes 105 m²

Ces hébergements sont répertoriés clairement sur des sites de réservation en ligne tels que *gites.fr* ainsi que *booking.com* en mentionnant que *Sweet Inn Belgium bvba* est repris sur ces plateformes en proposant pas moins de 133 hébergements et dispose de 8 ans d’expérience dans le domaine.

Lorsqu’une simulation de réservation est effectuée sur le moteur de recherche de ces sites, 4 nuitées minimum sont proposées ainsi que le tarif à la nuitée.

Les photos sur ces sites sont explicites quant à la destination de ces biens ainsi que les commentaires et avis des voyageurs. La description détaillée de l’appartement sur le site ne laisse aucun doute non plus sur la finalité.

Les équipements *Premium* tels que décrits s’apparentent à des prestations de service (connexion *Wi-Fi* gratuite, Tv par câble, articles de toilette haut de gamme fournis, lits et linges de maison fournis, lits d’hôtel 5*****, machines *Nespresso* disponibles, bonnes adresses transmises en vue de séjours touristiques). La mention des frais de ménage, de la caution, de l’assurance annulation, de la taxe de séjour, ainsi que du *check in* en personne à l’arrivée et au départ ne peuvent que nous conforter dans notre décision.

Enfin, l’envoi d’une capture d’écran relative à une réservation pour une durée de 353 jours d’un hypothétique client ne peut constituer un élément probant dans ce dossier.

Dès lors, veuillez verser le montant de 11850 € ;

- Avant le 03/02/2022
- [...] ».

9. Le 31 décembre 2021, la requérante introduit, par la voie de son conseil, un recours à l’encontre de cette décision auprès de la Direction des affaires juridiques - Logement du service public régional de Bruxelles.

Elle relève que la décision attaquée « est motivée par le fait que l’inoccupation résulterait de l’utilisation non conforme à l’affectation urbanistique de logement de l’immeuble dont question, à savoir des locations à court terme ».

Elle fait, en substance, valoir que la notion d’hébergement touristique relève de la législation économique et qu’eu égard au principe de l’indépendance des polices administratives, il convient « d’interpréter de manière autonome la notion d’hôtel [au sens de l’ordonnance du 8 mars 2014 relative aux hébergements touristiques] et celle « d’établissement hôtelier [au sens du PRAS] ». Elle ajoute que « l’utilisation de considérations ayant trait à la réglementation touristique pour interpréter la réglementation urbanistique ne peut avoir lieu qu’avec grande précaution ». Elle avance également que « [n]onobstant la nécessaire indépendance

des polices », « l’offre de services hôteliers est consubstantielle, tant à la notion d’hôtel, qu’à celle d’établissement hôtelier », que « la fourniture de services est nécessaire pour qu’un immeuble soit qualifié d’établissement hôtelier au sens du PRAS » et que la société *Sweet Inn Belgium* « ne fournit pas de services hôteliers », de sorte que l’affectation urbanistique du bien n’a pas été modifiée. Enfin, elle insiste sur sa bonne foi – en affirmant que l’objectif des parties n’a jamais été de poursuivre une activité illégale – et demande un sursis total de l’amende infligée « le temps que le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles se soit prononcé sur la requête de la société *Sweet Inn [Belgium]* visant à établir la conformité urbanistique de son activité, le sursis n’étant révoqué que si la société ne se soumettait pas à une décision de rejet de son action coulée en force de chose jugée ».

Par un courriel du 21 janvier 2022, le conseil de la requérante écrit à la partie adverse pour l’informer que le Conseil d’État a rendu un arrêt (n° 252.628 du 13 janvier 2022) concernant le règlement-taxe de la ville de Bruxelles sur les logements inoccupés dans lequel il juge que la sanction d’un éventuel non-respect de la destination urbanistique d’un bien ne peut être infligée qu’après qu’un procès-verbal d’infraction urbanistique a été dressé, en précisant que la sanction envisagée par le Code bruxellois du logement est identique à celle visée par ce règlement-taxe.

10. Le 27 janvier 2022, le fonctionnaire délégué rejette le recours de la requérante et confirme l’amende de 11.850 euros.

Cette décision, qui constitue l’acte attaqué, est motivée comme il suit :

« Analyse

Selon les travaux préparatoires à l’ordonnance du 30 avril 2009 visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé :

“ dès l’instant où le droit à un logement décent est reconnu par la Constitution et que des instruments légaux permettent de déterminer de manière claire et précise quels sont les biens qui doivent être affectés à cette fonction, il s’avère légitime, dans le contexte actuel de crise, de sanctionner la non-utilisation du logement au même titre que son utilisation illégale ou abusive. Il paraît en effet difficilement justifiable que des logements demeurent inutilisés durant parfois de très longues périodes alors qu’un nombre de plus en plus conséquent de citoyens ne trouvent pas à se loger dans des conditions raisonnables. Le but de la sanction est donc d’inciter les propriétaires défaillants à remettre leur bien sur le marché afin d’augmenter le stock de logements disponibles”. (Documents parlementaires, session 2007- 2008, A-497/1).

Au sens de l’article 15, § 2, du Code bruxellois du logement, est un “logement inoccupé” celui qui est présumé tel sur la base d’un des critères arrêtés par cette disposition.

La matérialité de l’infraction visée à l’article 20 sera vérifiée par le constat que sont réunis deux éléments, à savoir la présomption d’inoccupation du logement, d’une part, et l’absence de justification par des raisons légitimes ou un cas de force

majeure, d'autre part.

En l'espèce, vous ne contestez pas les critères retenus par la CLI pour établir la présomption d'inoccupation du bien à savoir que personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population. Vous apportez toutefois des éléments visant à conclure qu'en l'absence d'activité hôtelière – vous ne fourniriez pas de services hôteliers dans les lieux – la décision infligeant l'amende se fondant sur le fait qu'il y aurait une activité hôtelière sur place ne peut être maintenue. Il n'y aurait pas de violation de l'affectation urbanistique.

Base légale

Les articles 15, §§ 1^{er} et 2, et 20, §§ 1^{er} et 4, du Code bruxellois du logement sont libellés comme suit : [...]

La situation urbanistique du bien

Aucun permis d'urbanisme n'est actuellement en cours pour ce bien.

Le dernier permis en date étant le PU2016/61-215/9, visant à rénover et transformer les appartements des étages d'un immeuble de rapport comprenant un rez-de-chaussée commercial. Il a été délivré le 7/11/2016 par le fonctionnaire délégué (permis unique) [...]

La dernière situation en droit du bien litigieux est donc la suivante :

Rez : 1 commerce

Entresols : 1 logement en duplex

1^{er} étage : 2 logements

2^e étage : 1 logement

Combles : 1 logement

Il ressort de la consultation de la plateforme Nova (plateforme informatique transversale aux administrations de la Région de Bruxelles-Capitale, dédiée à la gestion des dossiers de permis d'urbanisme, de lotir et d'environnement, d'infractions urbanistiques et de demandes de renseignements urbanistiques) par le fonctionnaire délégué que les dossiers les plus récents concernant le bien litigieux sont des dossiers d'infraction urbanistique.

En effet, la cellule infraction urbanistique a dressé le PV d'infraction sous la référence (CU2018/158-215/9 - isa-ias@urban.brussels -) avec la mention "utilisation des 5 logements en hôtel"» (versé au dossier administratif).

Il ressort également d'un échange de courriels entre le fonctionnaire délégué et [E.] que différents courriers (ci-joints) ont été envoyés au propriétaire pour qu'il cesse l'utilisation litigieuse, sans effet.

La mise en demeure du 12.05.2020 adressée par le service Urbanisme - Contrôle de la Commune d'Ixelles au requérant précisait en ces termes :

“ Nous vous demandons de cesser immédiatement l'utilisation des logements en hébergement touristique et de retirer les annonces de tous les sites *web*. L'agent de quartier a été prévenu et contrôlera aléatoirement l'utilisation des lieux.

Nous vous mettons en demeure de :

- soit de réutiliser les logements comme logement classique c'est-à-dire pour les durées de séjour de plus de 90 jours et de nous en transmettre les preuves (contrats de bail, enregistrement à la population) [...]”.

Le courrier de la commune d'Ixelles du 19.11.2020 adressé au conseil du requérant fait également état de la non-conformité des activités d'hébergement touristique exercées au sein dudit immeuble et enjoint [au] requérant [de] cesser ces activités infractionnelles.

Le courrier répond également à l'interrogation du conseil du requérant concernant l'issue de la demande d'attestation de conformité urbanistique adressée à la commune en application de l'ordonnance du 8 mai 2014 en ces termes :

“ En l'espèce pour répondre à votre interrogation quant au fait qu'une telle

attestation n'aurait pas connu d'issue nous tenons à vous préciser qu'à diverses reprises bien qu'invitée à y procéder la société *Sweet Inn* n'a pas entendu compléter son dossier et qu'après plusieurs rappels sa demande a donc dû être déclarée sans suite. En conséquence de tout ce qui précède nous vous confirmons qu'à défaut d'être couverte par un permis d'urbanisme autorisant la destination d'établissement hôtelier pour les entités concernées l'exploitation de celles-ci par la société *Sweet Inn* est infractionnelle et se doit dès lors d'être cessée".

Analyse *in concreto*

La présomption d'inoccupation basée sur le fait que personne n'est inscrit à titre de résidence principale dans ces lieux n'est pas renversée ; force est de constater que l'usage des niveaux supérieurs ne concorde pas avec leur destination en logement. En effet, il ne suffit pas qu'un bien ayant pour destination légale l'habitation soit effectivement utilisé, mais qu'un tel bien doive également être utilisé en conformité avec sa fonction d'habitation.

En l'espèce, l'affectation concrète diffère de la destination légale originale ; cette modification de fonction n'a pas fait l'objet d'une demande de permis.

Vous ne contestez pas l'affectation légale.

Vous produisez le contrat de bail que vous avez signé avec *Sweet Inn Belgium bvba* mentionnant que les parties se sont rencontrées afin de conclure un contrat de mise à disposition d'appartement en vue de l'exploitation de celui-ci en tant qu'hébergement touristique par le preneur. Il est en outre précisé que le bailleur reconnaît et accepte cette activité.

L'article 3 du contrat relatif à la destination des lieux précise à nouveau l'affectation exclusive à un usage d'exploitation d'un hébergement touristique. Les obligations du preneur relatives à cette exploitation sont également rappelées au sein de ce même article. L'affectation du bien ne présente par conséquent aucune équivocité.

Le bien étant destiné au logement, vous êtes tenu, en votre qualité de propriétaire, de vous assurer qu'il soit utilisé conformément à sa destination légale.

Dans le cas d'espèce, vous restez le responsable de l'infraction visée à l'article 20, § 1^{er}, du Code du logement en votre qualité de propriétaire de ce bien.

Comme cité ci-dessus l'article 20 précise en effet que :

“ Constitue une infraction administrative le fait, pour le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal, de maintenir inoccupé tel que défini à l'article 15 du présent Code un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages”.

Vous avez invoqué des éléments auprès de la CLI à savoir que vous vous défendez de toute irrégularité en invoquant l'appartenance de la notion d'hébergement touristique à la législation économique.

La CLI a considéré que ces éléments n'étaient toutefois pas probants dans le cas d'espèce. Après une analyse de la situation concrète, elle a conclu que le requérant, en concluant avec le preneur une telle convention, a contrevenu à la législation en matière de logements inoccupés.

La CLI en a conclu que la reconnaissance de cette forme singulière d'utilisation d'un bien a pour effet de la distinguer de l'utilisation usuelle d'un logement (fonction résidentielle principale avec une notion de permanence).

Je suis d'accord avec cette analyse.

En recours, vous avez expliqué à nouveau que selon vous la police ayant trait à la réglementation touristique (économique) est indépendante de celle de la réglementation urbanistique et que votre société - ne fournissant pas de services hôteliers - ne peut être qualifiée d'hôtel, qu'il n'y aurait donc pas de changement urbanistique à effectuer.

Il ne s'agit pas d'éléments nouveaux susceptibles de remettre en cause la décision de la CLI.

Vous postulez aussi dans votre dernier courriel qu'une sanction d'un éventuel

non-respect de la destination urbanistique, ne peut être adoptée que dans le cadre d'une procédure d'amende administrative, après qu'un procès-verbal d'infraction urbanistique ait été dressé, ce qui n'est pas le cas dans le dossier dont objet.

Il ressort des éléments urbanistiques exposés par le fonctionnaire délégué ci-dessus que le dossier fait bel et bien l'objet de poursuites d'infractions urbanistiques tant par la commune d'Ixelles que par la Région (Urban, cellule ISA - infractions urbanistiques).

Vous postulez également être de bonne foi et souhaitez un sursis à statuer sur l'amende le temps que le Tribunal de Première Instance se soit prononcé sur votre requête visant à établir la conformité urbanistique de votre activité auprès de la commune.

Le courrier de la commune d'Ixelles du 19.11.2020 adressé au conseil du requérant (mentionné ci-dessus) ne laisse aucune ambiguïté concernant l'issue de la demande d'attestation de conformité urbanistique adressée à la commune par le requérant.

Aucun nouvel élément probant n'est présent dans le dossier de recours qui démontre que vous avez mis tout en œuvre afin de mettre fin à l'inoccupation constatée, et ce depuis le constat et les pièces que vous m'avez fait parvenir ne sont pas probantes pour justifier valablement et légalement son inoccupation.

En conséquence, l'infraction d'inoccupation est établie et l'amende est confirmée ».

Cette décision est notifiée à la requérante le 31 janvier 2022.

11. Par jugement du 4 octobre 2023, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles rejette l'action introduite par la SRL *Sweet Inn Belgium* qui visait notamment (en ordre infiniment subsidiaire) à acter le droit de la demanderesse à obtenir une attestation de conformité urbanistique après avoir constaté que l'affectation du bien litigieux en logement est respectée.

Le 16 janvier 2024, la SRL *Sweet Inn Belgium* interjette appel de ce jugement devant la cour d'appel de Bruxelles.

IV. Premier moyen

IVI.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête

La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 15, § 1^{er}, 1^o, et 20, §1^{er}, du Code bruxellois du Logement, de l'article 3 de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, du glossaire du plan régional d'affectation du sol tel qu'approuvé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 adoptant le plan régional d'affectation du sol, des principes généraux de la motivation interne et externe des actes administratifs, ainsi que de l'illégalité quant aux motifs, de la méconnaissance des principes de proportionnalité et du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Après avoir rappelé le contenu de l'acte attaqué, elle fait valoir que le principe de l'indépendance des polices administratives s'oppose à ce que l'autorité qui adopte un acte dans le cadre d'une police spéciale fasse intervenir dans son appréciation des considérations fondées sur une autre police administrative. Elle expose qu'à l'occasion de l'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, il a été relevé que la conformité urbanistique est sujette à des interprétations fort diverses par les communes chargées de délivrer l'attestation de conformité urbanistique, mais aussi qu'eu égard à la règle générale de l'indépendance des polices, « [l]e principe même d'un assujettissement d'une autorisation d'exploitation touristique à une attestation urbanistique peut interpeller en droit » et que « faire dépendre une autorisation de type économique (l'exploitation d'un hébergement touristique) d'une attestation déployée dans un autre domaine (l'urbanisme) s'avère plus qu'hétérodoxe juridiquement ».

Par ailleurs, la requérante soutient que l'offre de services hôteliers est consubstantielle aux notions d'hôtel et d'établissement hôtelier. Elle se réfère aux définitions de « services hôteliers » et de « résidences de tourisme » figurant à l'article 3 de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique ainsi qu'à celle d'« établissement hôtelier » figurant dans le glossaire du PRAS. Elle affirme que ce qui distingue un établissement hôtelier d'un simple logement n'est pas la durée des locations, mais l'offre de services hôteliers. Elle critique l'arrêt du Conseil d'État n° 250.479 du 29 avril 2021 qui distingue le logement qui a une fonction d'habitat ou de résidence de l'établissement hôtelier qui affecte le bien à l'accueil d'une clientèle de passage en leur proposant un hébergement, nonobstant la fourniture de services. Elle invite le Conseil d'État à se départir de l'enseignement de cet arrêt auquel elle reproche de s'être écarté, sans en donner les raisons, de l'avis de l'auditeur, dont elle rappelle la teneur en précisant qu'il était fondé sur l'enseignement de trois arrêts (n° 236.254 du 25 octobre 2016, n° 237.004 du 11 janvier 2017 et n° 241.661 du 29 mai 2018) ainsi que sur les travaux préparatoires du PRAS.

Elle fait valoir que la société qui donne en location les logements de l'immeuble concerné ne fournit pas de services hôteliers ; elle met tout au plus, à dispositions des occupants, des lieux de « résidences de tourisme » à « l'usage exclusif du locataire, équipées du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner » au sens de l'article 3, 6°, de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique. Elle estime qu'« [e]n l'absence de toute activité hôtelière dans les lieux, aucune amende se fondant sur le fait qu'il y aurait une activité hôtelière sur place ne devrait être infligée ». Elle conclut que « la violation alléguée de l'affectation urbanistique n'est pas établie de manière incontestable » et que « dans ces circonstances, infliger une amende constitue une violation importante des principes visés au moyen, ce qui justifie l'annulation de l'acte attaqué ».

B. Mémoire en réplique

La requérante conteste que le moyen n'exposerait pas clairement en quoi l'acte attaqué méconnaîtrait les dispositions dont la violation est invoquée. Elle en veut pour preuve que, dans le mémoire en réponse, la partie adverse justifie l'application de chacune des dispositions dont la violation a été invoquée.

S'agissant du grief relatif à la violation du principe de l'indépendance des polices, elle estime qu'il ressort clairement de la requête que le reproche fait à la partie adverse est de qualifier les logements en cause d'établissements hôteliers au sens du PRAS – et de conclure au changement illégal d'affectation urbanistique des biens concernés – alors que « son activité économique, réglementée par l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, n'opère en tout état de cause aucun changement d'affectation de ses biens dès lors qu'elle n'offre aucun service hôtelier ».

Elle ajoute que la partie adverse ne répond pas utilement aux développements de la requête concernant les enseignements à tirer de l'arrêt du Conseil d'État n° 250.479 du 29 avril 2021.

Elle réplique encore qu'il est faux d'affirmer qu'elle ne conteste pas le critère retenu par l'administration pour établir la présomption d'inoccupation. Tirant argument de ce que la présomption prévue par l'article 15, § 2, du Code bruxellois du logement n'est pas irréfragable, elle fait valoir que dès l'entame de la procédure administrative, elle a tenté de la renverser par la démonstration que l'occupation des lieux (non contestable en fait) est conforme à sa destination urbanistique première, à savoir sa destination de logement, au sens de l'article 15, § 1^{er}, du Code précité.

Elle ajoute que la combinaison de la présomption visée à l'article 15, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, et du critère de renversement de cette présomption visé à l'alinéa 2 de la même disposition (« qui peut justifier l'inoccupation du logement par des raisons légitimes ou un cas de force majeure ») paraît manifestement contraire aux articles 10, 11, 22 et 23, alinéa 3, 3^o, de la Constitution. Elle soutient que lorsque, comme en l'espèce, le bien est effectivement occupé comme logement, il est absurde de déduire l'inoccupation de l'absence d'une inscription à titre de résidence principale et d'obliger le propriétaire à justifier une soi-disant inoccupation par quelque motif que ce soit alors que le bien n'est pas inoccupé. Selon elle, le Code bruxellois du logement traite de manière identique, sans fondement objectif, raisonnable et proportionné, les propriétaires ou titulaires d'un droit réel principal sur des logements effectivement occupés suivant qu'une personne y est ou n'y est pas inscrite à titre de résidence

principale. Elle avance que l'inconstitutionnalité dénoncée – et d'ordre public – dépasse largement la question de l'hébergement touristique puisqu'elle touche également à l'occupation résidentielle de longue durée sans inscription aux registres. Elle fait valoir que le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel ne peut renverser la présomption d'inoccupation par la simple preuve contraire d'une occupation « mais doit justifier – par l'absurde – d'une prétendue inoccupation qui ne correspond nullement à la réalité ». Elle demande que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

- « Le Code bruxellois du logement, et singulièrement la combinaison de la présomption visée à l'article 15, § 2, al. 1^{er}, 1^o, et du critère de renversement de cette présomption visé à l'alinéa 2 de cette disposition (“qui peut justifier l'inoccupation du logement par des raisons légitimes ou un cas de force majeure”) viole-t-il les articles 10, 11, 22 et 23, al. 3, 3^o, de la Constitution en empêchant que ladite présomption puisse être renversée par la démonstration de l'occupation effective du bien au titre de logement, nonobstant l'absence d'inscription de quiconque à cette adresse à titre de résidence principale aux registres de la population, tandis que l'inscription d'un occupant au registre la population ressortit à sa vie privée et que cette occupation – fût-elle non enregistrée à titre de résidence principale – participe à son droit au logement ? »

C. Dernier mémoire de la requérante

- « [...] Suivant [...] le Premier auditeur [...] “la matérialité de l'infraction visée à l'article 20 sera vérifiée par le constat que sont réunis deux éléments, à savoir la présomption d'inoccupation du logement, d'une part, et l'absence de justification de cette inoccupation par des raisons légitimes ou un cas de force majeure, d'autre part”.
- [...] La partie requérante considère pour sa part que les deux éléments constituant la matérialité de l'infraction devraient plutôt être : l'inoccupation du logement, d'une part, et l'absence de justification de cette inoccupation par des raisons légitimes ou un cas de force majeure, d'autre part.
- [...] Suivant [...] le Premier auditeur : “Une occupation en qualité de logement au sens du Code bruxellois du Logement requiert ainsi que cela résulte des articles 2, § 1^{er}, 3^o, 15, § 2, et 20, § 1^{er}, de ce Code et comme le précise l'acte attaqué, que le bien soit effectivement ‘utilisé en conformité avec sa fonction d'habitation’, ce que la partie adverse a valablement constaté ne pas être le cas en l'espèce.
- [...] L'affirmation suivant laquelle le bien ne serait pas utilisé en conformité avec sa fonction d'habitation est péremptoire et n'est pas valablement motivée, ainsi que le soulève le moyen.
- [...] Celui-ci est donc, sous cet angle, fondé.
- [...] En admettant même que la partie adverse n'aurait pas fait usage d'autres règles que celles figurant dans le Code bruxellois du Logement, ce constat n'en serait pas éternel.
- [...] Au demeurant, l'article 15, § 2, du Code bruxellois du logement, invoqué par la partie adverse, énonce des présomptions d'inoccupation dont elle rappelle elle-même le caractère réfragable.
- [...] Depuis le début de la procédure d'imposition de l'amende administrative pour logements inoccupés, la requérante tâche de renverser la présomption en démontrant que ses logements sont bel et bien occupés, sans que cette occupation, non contestable en fait (la requérante a notamment adressé une série de pièces à ce sujet, allant de la convention avec *Sweet Inn* aux factures d'eau, d'électricité, etc.), ne détourne le bien de la requérante de sa destination urbanistique première.
- De ce fait, le bien est occupé conformément à sa destination de logement, au sens de l'article 15, § 1^{er}, 1^o, du Code bruxellois du logement.
- [...] La partie requérante considère en outre que la combinaison de la présomption

visée à l'article 15, § 2, al. 1^{er}, 1^o, et du critère de renversement de cette présomption visé à l'alinéa 2 de cette disposition ("qui peut justifier l'inoccupation du logement par des raisons légitimes ou un cas de force majeure") paraît manifestement contraire aux articles 10, 11, 22 et 23, al. 3, 3^o, de la Constitution. [...] Il est en effet intellectuellement absurde de déduire de l'absence d'inscription à titre de résidence principale l'inoccupation du logement tandis que le bien est effectivement occupé comme logement, et d'inviter le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal à justifier cette prétendue "inoccupation" par quelque motif que ce soit, tandis précisément que le bien n'est pas inoccupé. [...] De ce fait, le Code du logement traite de manière identique, sans fondement objectif, raisonnable et proportionné, les propriétaires ou titulaires d'un droit réel principal sur des logements effectivement occupés suivant qu'une personne y est ou n'y est pas inscrit à titre de résidence principale. [...] À cet égard, l'inconstitutionnalité soulevée – et d'ordre public – dépasse très largement la question de l'hébergement touristique ou assimilé puisqu'elle touche également à l'occupation résidentielle de longue durée sans inscription aux registres. [...] Dans ce dernier cas de figure comme dans celui visé par la présente espèce, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel ne peut – à droit constant – simplement pas renverser la présomption d'inoccupation par la simple et élémentaire preuve contraire de cette occupation, mais doit justifier – par l'absurde – d'une prétendue inoccupation qui ne correspond nullement à la réalité. [...] Le rapport ne peut à cet égard être suivi lorsqu'il expose que la situation telle celle de l'espèce pourrait être justifiée par des "circonstances exceptionnelles ou de cas de force majeure justifiant l'inoccupation". [...] Il appartient à cet égard de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante : [cf. *supra*] [...] Même en écartant la prémisse suivant laquelle la position de la partie adverse se serait abstraite de toute référence à l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, la question reste pertinente. [...] Au contraire de ce que semble faire accroire [...] le Premier auditeur, il ne peut en effet être considéré que l'article 15, § 2, al. 1^{er}, 1^o, Code bruxellois du logement, tel qu'en vigueur à la date de l'acte attaqué, ne viole manifestement pas les articles 10, 11, 22 et 23, al. 3, 3^o, de la Constitution, au sens de l'article 26, § 2, al. 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. [...] Il s'en déduit que la requérante postule l'inconstitutionnalité de l'article 15, § 2, du Code du logement, qui constitue l'un des fondements normatifs de l'acte attaqué [...]

Cette question touche à l'ordre public.

[...] La réponse à cette question est indispensable pour statuer sur le présent moyen ».

IV.2. *Appréciation du Conseil d'État*

Ainsi que le relève la partie adverse, la requérante développe dans sa requête introductive un long exposé théorique relatif au principe de l'indépendance des polices administratives sans prendre le soin d'indiquer concrètement, au terme dudit exposé, en quoi l'acte attaqué méconnaîtrait concrètement ce principe.

Le moyen est, sur ce point, particulièrement obscur, dès lors que, dans sa requête, la requérante (1) conteste le régime prévu par l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique – parce qu'il subordonne l'enregistrement de cette activité à la délivrance d'une attestation de conformité urbanistique – ce qui est une problématique étrangère au présent recours – et (2) tout en mettant en garde sur le

risque de confusion, combine elle-même les concepts des différentes polices spéciales du tourisme, de l'urbanisme et du logement pour appuyer la thèse qu'elle défend. Elle renvoie, ainsi, aux notions de « services hôteliers », d'« hôtel » et de « résidences de tourisme », définies dans l'ordonnance du 8 mai 2014 (police économique du tourisme), ainsi qu'à la définition d'« établissement hôtelier » du PRAS (police de l'urbanisme) pour affirmer que « l'offre de services hôteliers est consubstantielle aux notions d'hôtel et d'établissement hôtelier » et qu'en l'absence d'une telle offre de services, la mise en location de bien de courte ou moyenne durée à des fins d'exploitation touristique demeurerait du « logement » au sens du PRAS (police de l'urbanisme) et ne pourrait, dès lors, être considérée comme du « logement inoccupé » au sens du Code bruxellois du logement (police du logement). Dans son mémoire en réplique, la requérante précise qu'elle reproche à la partie adverse de qualifier les logements en cause d'établissements hôteliers au sens du PRAS alors qu'elle n'offre aucun service hôtelier. En critiquant cela, elle ne fait pas grief à la partie adverse de porter atteinte au « principe de l'indépendance des polices », mais de méconnaître la notion d'établissement hôtelier définie dans le PRAS. En tant qu'il invoque le principe de l'indépendance des polices, le moyen se heurte à l'exception *obscuri libelli* et est irrecevable.

Pour le reste, le moyen expose, à suffisance, en quoi l'acte attaqué méconnaîtrait les dispositions et principes visés dans son intitulé.

Le Code bruxellois du logement qui institue, à l'article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'infraction pour « logement inoccupé » définit cette notion à l'article 15 du même Code.

Ainsi, dans sa version applicable au litige, l'article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code dispose comme il suit :

« Constitue une infraction administrative le fait, pour le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal, de maintenir inoccupé, tel que défini à l'article 15 du présent code, un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages ».

Quant à l'article 15 du Code, il prévoit, dans sa version applicable au litige, ceci :

« §1^{er}. Tout opérateur immobilier public, ainsi que toute agence immobilière sociale, dispose d'un droit de gestion publique des logements suivants :

1° les logements manifestement inoccupés, ou non occupés conformément à leur destination en logement (pour autant que les éventuelles démarches urbanistiques en vue de la régularisation du bien, initiées avant l'établissement du constat d'inoccupation, se soient soldées par un refus), depuis plus de douze mois consécutifs.

[...]

§ 2. Sont présumés inoccupés, notamment les logements :

- 1° à l'adresse desquels personne n'est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population ;
- 2° pour lesquels les propriétaires ont demandé une réduction du précompte immobilier pour improductivité ;
- 3° qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation ;
- 4° pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement.

La présomption peut être renversée par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal qui peut justifier l'inoccupation du logement par des raisons légitimes ou un cas de force majeure. Si l'inoccupation est justifiée par le fait que des travaux de réparation ou d'amélioration sont programmés, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal doit produire un permis de bâtir d'urbanisme ou un devis détaillé, et doit entreprendre ces travaux, de manière effective, dans les trois mois de la justification, et veiller à ce que ces travaux soient poursuivis de manière continue par la suite.

[...] ».

L'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement a modifié la définition du « logement inoccupé » pour viser, en plus des logements manifestement inoccupés (en fait), ceux qui ne sont pas occupés « conformément à leur destination en logement ».

Dans les travaux préparatoires à l'ordonnance du 11 juillet 2013, on peut lire, à ce propos, ce qui suit :

« “ Lutte contre l'inoccupation

[...] ”

Sur le plan conceptuel, la définition même du logement inoccupé a été revue, en vue notamment d'intégrer la dimension urbanistique, moyennant le respect de certaines conditions” (Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Parl. Bxl, session 2012-2013, A-355/1, pp. 12-13).

- “2° Les ‘logements inoccupés’ visés par le texte actuel (article 18, § 1^{er}, 1°) ne sont pas définis comme tels. Il est proposé de préciser ici qu’il s’agit de logements ‘manifestement inoccupés ou non occupés conformément à leur destination’, en ajoutant que cet état doit être tel pendant douze mois consécutifs. La décision de considérer comme inoccupé un immeuble occupé, mais non conformément à sa destination est prise sans préjudice des infractions et autorisations urbanistiques éventuelles.

[...] ”

4° Les présomptions d'inoccupation prévues au § 2, sont complétées par les logements à l'adresse desquels personne n'est inscrit à titre de résidence principale au registre de la population, ainsi que ceux pour lesquels les propriétaires ont demandé une réduction de précompte immobilier pour improductivité. Pour rappel, il s'agit ici de présomptions *juris tantum*, qui peuvent être renversées par une preuve contraire, le texte en projet confirmant explicitement que le propriétaire ou le titulaire de droits réels peut toujours échapper à la procédure de gestion publique s'il fait valoir des raisons légitimes ou un cas de force majeure, justifiant l'état d'inoccupation

de son immeuble » (*Ibidem*, pp. 33-34).

Pour déterminer la destination en logement d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, le législateur bruxellois renvoie au concept de destination urbanistique licite du bien. Ce que vise l'infraction pour « logement inoccupé », c'est, outre le logement inoccupé (en fait), le changement illicite de destination urbanistique d'un bien qui n'est plus concrètement affecté à du « logement ». La notion de « logement » est donc nécessairement celle qui est définie par la réglementation applicable en matière d'urbanisme.

L'infraction pour « logement inoccupé » est établie sur la base de présomptions d'inoccupation, telle l'absence à l'adresse du bien d'une inscription au registre de la population à titre de résidence principale. Ces présomptions peuvent toutefois être renversées par l'apport de preuves contraires. Pour renverser la présomption d'infraction, le titulaire de droits réels sur le bien litigieux doit démontrer, soit que le logement n'est pas inoccupé au sens de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code bruxellois du logement, soit que l'inoccupation du logement est justifiée par des raisons légitimes ou un cas de force majeure. En particulier, lorsque l'auteur présumé entend établir que le bien litigieux ne constitue pas un « logement inoccupé » au sens de la disposition précitée, il doit démontrer, soit que le bien n'est pas un « logement » (par exemple, parce que la destination licite du bien est du bureau), soit que le bien est effectivement occupé et que son utilisation est conforme à sa destination urbanistique en logement.

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'immeuble litigieux est composé de cinq unités destinées au logement (destination urbanistique licite de ces cinq unités). Il résulte des pièces du dossier que la partie adverse a mis en œuvre la présomption définie à l'article 15, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code bruxellois du logement, en se fondant sur le « procès-verbal de constat d'infraction » établi par la cellule Logements inoccupés (CIL), annexé au courrier d'avertissement envoyé à la requérante le 1^{er} mars 2021. Selon les constatations de ce procès-verbal, « personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population ». La requérante ne conteste pas, non plus, cet élément. Pour renverser la présomption d'inoccupation des biens en cause, elle soutient qu'ils sont bien occupés (en fait) et qu'ils sont utilisés conformément à leur destination légale en logement. L'acte attaqué confirme l'imposition de l'amende administrative en considérant que l'usage des biens litigieux ne concorde pas avec la destination légale en logement, dès lors que l'occupation n'est pas conforme à la fonction d'habitation ou de résidence, laquelle implique une notion de permanence.

Dans le glossaire du Plan régional d'affectation du sol (PRAS) – auquel il convient de se référer pour déterminer si l'usage d'un bien est conforme à sa

destination licite en logement –, le « logement » est défini en ces termes :

« Ensemble de locaux ayant été conçus pour l'habitation ou la résidence d'une ou plusieurs personnes, pour autant qu'une autre affectation n'ait pas été légalement implantée, en ce compris les maisons de repos et les lieux d'hébergement agréés ou subventionnés, et à l'exclusion des établissements hôteliers ».

La notion de logement est définie de façon large par rapport à sa fonction d'habitation ou de résidence. Les maisons de repos et les lieux d'hébergement agréés sont assimilés à du « logement », de même que les chambres d'étudiants, ainsi que cela ressort des considérants qui précèdent le PRAS (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p. 20.267). Les « établissements hôteliers » en ce compris les « flats-hôtels », même loués pour une période égale ou supérieure à trois mois, sont exclus de cette définition au motif que ces établissements s'adressent « par leur nature même, à une clientèle de passage » (p. 20.267). De manière générale, il ressort de ces considérants que le PRAS a, parmi ses principaux objectifs, « la protection du logement existant [...] notamment pour répondre à la demande croissante de logements de qualité et abordables » ce qui implique de « limiter strictement les possibilités de modification totale ou partielle de l'utilisation d'un logement » (p. 19.790). Par ailleurs, si « d'autres fonctions que le logement [sont] nécessaire[s] à l'équilibre de la Région [pour assurer son développement économique] [...] [leur] présence doit être conditionnée par la détermination de surfaces maximales tenant compte des différentes zones et des différentes fonctions, afin de garantir le maintien du logement » (p. 19.790). Le renforcement de la protection du logement implique aussi « la reconnaissance de zones d'habitation à prédominance résidentielle et de zones d'habitation » (p. 19.791).

Il ressort de ces éléments que les notions d'habitation et de résidence qui figurent dans la définition du « logement » du PRAS sont comprises dans leur sens usuel comme signifiant le fait de vivre quelque part, d'y demeurer habituellement ou durant un certain temps. L'objectif est clairement de protéger le stock de logements disponibles pour les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale. Comme le souligne l'acte attaqué, la définition du « logement » implique bien une notion de permanence.

La partie adverse a, sur la base de différents indices qui figurent au dossier administratif, pu considérer que l'occupation des biens litigieux ne concorde pas avec leur destination légale en « logement » dès lors qu'elle n'est pas conforme à la fonction d'habitation ou de résidence, telle qu'elle vient d'être définie. L'acte attaqué relève, tout d'abord, que le contrat de bail conclu avec la SRL *Sweet Inn Belgium* indique, à plusieurs endroits, que les appartements sont mis à la disposition de cette dernière en vue de leur « exploitation en tant qu'hébergement touristique » par le preneur. Il se réfère ensuite à l'analyse de la situation concrète effectuée par la cellule Logements inoccupés (CLI) qui, dans la décision initiale d'imposition de l'amende

administrative, fait état d'un « faisceau d'indices convergents », à savoir :

- l'indication sur le site internet de la SRL *Sweet Inn Belgium* de la possibilité de location de cinq appartements pour des « voyageurs » ;
- le fait que ces hébergements sont répertoriés sur des sites de réservation en ligne tels que *gites.fr* ou *booking.com* qui proposent des tarifs à la nuitée et précisent que la SRL *Sweet Inn Belgium* dispose de pas moins de 133 hébergements et de huit années d'expérience dans le domaine ;
- les descriptions détaillées des appartements et les photos qui figurent sur ces sites de réservation, qui sont explicites quant à la destination des biens en cause, ainsi que les commentaires et avis des voyageurs ;
- les équipements *premium* décrits qui s'apparentent à des prestations de service (connexion *Wi-Fi* gratuite, Tv par câble, articles de toilette haut de gamme fournis, lits et linges de maison fournis, lits d'hôtel 5*****, machines *Nespresso* disponibles, bonnes adresses transmises en vue de séjours touristiques) ;
- la mention des frais de ménage, de la caution, de l'assurance annulation, de la taxe de séjour, ainsi que du *check in* en personne à l'arrivée et au départ.

Ces différents éléments ne sont pas contestés par la requérante. La seule circonstance que la SRL *Sweet Inn Belgium* n'offrirait pas de « services hôteliers » au sens de la réglementation applicable en matière de tourisme – à savoir ne proposerait pas de petit déjeuner, de services de changement de literie ou de nettoyage en cours de séjour, ni de prestations de conciergerie ou de réception – ne suffit pas à considérer que l'usage des biens litigieux serait conforme à leur destination en « logement » au sens du PRAS.

Certes, il est apparu, à l'audience, que, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, aucun procès-verbal d'infraction urbanistique n'a été établi à l'encontre de la requérante pour les biens litigieux. Ceci ne change toutefois rien au constat opéré par la cellule Logements inoccupés (CLI) de la partie adverse, ni à la compétence qu'a cette dernière d'établir l'existence d'une infraction pour « logement inoccupé » au sens du Code bruxellois du logement. L'acte attaqué fait, par ailleurs, valablement état de la mise en demeure du 12 mai 2020 adressée par le service Urbanisme – Contrôle de la commune d'Ixelles qui enjoint à la requérante de « cesser immédiatement l'utilisation de logements en hébergement touristique » ainsi que du courrier de la commune d'Ixelles du 19 novembre 2020 adressé au conseil de la requérante qui signale également la non-conformité urbanistique des activités d'hébergement touristique exercées dans l'immeuble litigieux.

Le premier moyen n'est pas fondé.

La question préjudicielle suggérée ne doit pas être posée dès lors qu'elle repose sur une interprétation inexacte des dispositions du Code bruxellois du logement, selon laquelle l'auteur présumé de l'infraction pour logement inoccupé ne pourrait pas renverser la présomption d'inoccupation de son bien (résultant de l'absence à l'adresse de ce dernier d'une inscription au registre de la population à titre de résidence principale) en démontrant que celui-ci est effectivement occupé conformément à sa destination en logement. Comme il vient d'être exposé, celui qui apporterait effectivement cette preuve contraire ne pourrait pas se voir infliger une amende administrative pour « logement inoccupé ».

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête

La requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 6 et 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 15 et 26, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 12, 13 et 14 de la Constitution, du principe général de droit *Nullum crimen sine lege*, du principe général de la légalité des délits et des peines, du principe général du respect des droits de la défense et du principe général de la sécurité juridique.

Elle se réfère à un arrêt du Conseil d'État n° 209.318 du 30 novembre 2010 pour affirmer qu'en raison de son caractère punitif et de la gravité des amendes administratives qui peuvent être infligées, l'amende pour logement inoccupé instituée par le Code bruxellois du logement constitue une sanction pénale 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.

Elle rappelle la portée du principe de la légalité des délits et des peines. Citant des extraits du Guide sur l'article 7 de la Convention précitée, elle expose que « [l]e principe de la légalité des délits et des peines implique que les infractions et les peines qui les répriment doivent être clairement définies par la loi », que « [l]a notion de loi au sens de l'article 7 [...] implique des conditions qualitatives, notamment celles d'accessibilité et de prévisibilité [...] » et que « [c]es conditions qualitatives doivent être remplies [...] pour la définition d'une infraction ». Elle rappelle la portée de la condition de prévisibilité. Elle souligne que « l'utilisation de notions et de critères trop vagues dans l'interprétation d'une disposition législative peut rendre la disposition législative elle-même incompatible avec les exigences de clarté et de prévisibilité quant à ses effets ». Elle insiste sur le fait que « [l]a Cour sanctionne sous

l'angle de la prévisibilité toute interprétation extensive de la loi pénale au détriment de l'accusé (*in malam partem*), aussi bien lorsque cette interprétation résulte d'un environnement jurisprudentiel non prévisible [...] ou constitue une interprétation par analogie qui ne saurait passer pour compatible avec la substance de l'infraction [...] ou lorsqu'il s'agit d'une interprétation extensive et non prévisible d'une infraction au détriment de l'accusé, incompatible avec l'essence même de l'infraction ». Elle expose que la Cour sanctionne également « la condamnation en application d'une disposition de droit interne ambiguë faisant l'objet d'interprétations divergentes ».

Elle affirme qu'en l'espèce, « l'interprétation opérée des notions d'établissement hôtelier, d'hôtel et de logement telles que ces interprétations résultent d'une lecture par analogie tantôt convergente tantôt divergente – suivant les besoins de la cause – de réglementations ayant trait à des polices administratives différentes rend la disposition législative elle-même et singulièrement la combinaison des articles 15, 20 et 21 du Code du logement incompatible avec les exigences de clarté et de prévisibilité quant à ses effets ». Elle soutient que « cette interprétation extensive de la loi pénale au détriment de l'accusé (*in malam partem*) doit être écartée » de même que l'interprétation « extensive et non prévisible » de la notion de logement résultant de l'arrêt n° 250.479 du 29 avril 2021, « incompatible avec l'essence même de l'infraction ». Elle reproche à l'acte attaqué d'appliquer « une disposition de droit ambiguë faisant l'objet d'interprétations divergentes ».

Elle sollicite que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

« Interprété comme écartant de la notion de “logement” les appartements mis en location pour de courtes ou moyennes durées sans offrir les services hôteliers visés à l'article 3, 3°, de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, le Code bruxellois du logement, et singulièrement ses articles 15, 20 et 21, viole-t-il les articles 12, 13 et 14 de la Constitution, ou l'une ou l'autre de ces dispositions lues isolément ou en combinaison avec les articles 6 et 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avec les articles 15 et 26, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et avec les principes généraux de droit *nullum crimen sine lege*, de légalité des délits et des peines, de respect des droits de la défense et de sécurité juridique ? »

B. Mémoire en réplique

La requérante conteste que le moyen serait irrecevable. Elle fait valoir que toutes les dispositions qui y sont visées sont d'ordre public.

À son estime, il y a lieu de poser la question préjudicielle à la Cour constitutionnelle « [d]ans la mesure [...] où c'est la partie adverse elle-même qui postule que l'occupation telle que l'organise la requérante est contraire au Code du

logement et que cette contrariété est constitutive d'infraction ».

C. Dernier mémoire de la requérante

« [...] Suivant [...] le Premier auditeur :

“ La notion de ‘logement’ est quant à elle définie à l’article 2, § 1^{er}, 3^o, du même Code, comme ‘l’immeuble ou la partie d’immeuble destinée ou affectée à l’habitation’. Cette définition est elle aussi formulée en des termes parfaitement clairs. Il résulte ainsi d’une lecture combinée des articles 2, § 1^{er}, 3^o, 15 et 20, § 1^{er}, du Code précité qu’est constitutif de l’infraction de logement inoccupé et passible d’une amende administrative, le fait pour un propriétaire (ou un titulaire d’un droit réel principal) [...] de permettre, en l’absence de l’autorisation spécialement requise conformément aux réglementations en vigueur, toute autre forme d’occupation que l’habitation. En décidant qu’une occupation telle que celle autorisée par la requérante ne satisfait pas aux exigences du Code qui exige une occupation ‘résidentielle principale avec une notion de permanence’, la partie adverse n’a pas fait une application extensive, mais au contraire littérale de la législation”.

[...] Force est toutefois de constater que le postulat suivant lequel la notion d’“habitation” exigerait “une occupation résidentielle principale avec une notion de permanence” constitue une pétition de principe dont on ne peut considérer qu’elle ressortît expressément de la législation en cause.

[...] Constitue pareillement une pétition de principe le postulat suivant lequel un hébergement de courte durée s’apparenterait à une “autre forme d’occupation que l’habitation”, laquelle exigerait une “autorisation spécialement requise conformément aux réglementations en vigueur”.

[...] Dans la mesure où c’est la partie adverse elle-même qui postule que l’occupation telle que l’organise la requérante est contraire au Code du logement, et que cette contrariété est constitutive d’infraction, il appartient à votre Conseil de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante : *[cf. supra]*

[...] Même en écartant la prémisse suivant laquelle la position de la partie adverse se serait abstraite de toute référence à l’ordonnance du 8 mai 2014 relative à l’hébergement touristique, la question reste pertinente en tant qu’elle considère que le Code bruxellois du logement, et singulièrement ses articles 15, 20, et 21, ne peut pas être lu comme excluant nécessairement de la notion de “logement” les appartements mis en location pour de courtes ou moyennes durées.

[...] Au contraire de ce que semble considérer [...] le Premier auditeur, il ne peut être considéré que ce dernier Code ne viole manifestement pas les articles 12, 13 et 14 de la Constitution, ou l’une ou l’autre de ces dispositions, au sens de l’article 26, § 2, al.2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

[...] La réponse à cette question est indispensable pour statuer sur le présent moyen ».

V.2. Appréciation du Conseil d’État

Quand bien même l’amende administrative pour logement inoccupé visée à l’article 20 du Code bruxellois du logement constituerait une peine au sens des articles 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il n’est pas pour autant question d’infractions et de peines au sens des articles 12 et 14 de la Constitution. Ces dispositions ne sont pas applicables à l’article 20 du Code précité. Par ailleurs, la requérante n’expose pas en quoi les articles 15, 20

et 21 du Code bruxellois du logement violeraient l'article 13 de la Constitution, selon lequel « [n]ul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

Il n'y a dès lors pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée par la requérante.

Pour le reste, il ne saurait être sérieusement contesté que les dispositions du Code bruxellois du logement énoncent avec précision le comportement qui peut être sanctionné par une amende administrative. Dans sa version applicable au litige, l'article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code prévoit que « [c]onstitue une infraction administrative le fait, pour le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal, de maintenir inoccupé, tel que défini à l'article 15 du présent code, un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages ». L'article 15 précité, dans sa version alors applicable, définit en termes clairs et dépourvus d'ambiguïté la notion de « logement inoccupé », laquelle vise « les logements manifestement inoccupés, ou non occupés conformément à leur destination en logement (pour autant que les éventuelles démarches urbanistiques en vue de la régularisation du bien, initiées avant l'établissement du constat d'inoccupation, se soient soldées par un refus), depuis plus de douze mois consécutifs » (article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o).

Comme il a déjà été exposé à l'occasion de l'examen du premier moyen, pour déterminer la « destination en logement » d'un immeuble, le législateur bruxellois renvoie au concept de destination urbanistique licite du bien, en sorte que la notion de « logement » est nécessairement celle qui est définie par la réglementation applicable en matière d'urbanisme. Le « logement » est défini, de manière claire, dans le glossaire du PRAS, par rapport à sa fonction d'habitation ou de résidence. Comme il a déjà été indiqué, ces deux derniers termes doivent être compris dans leur sens usuel et impliquent, partant, une notion de permanence. Il peut être utile de noter que la notion de « logement » est encore définie, dans des termes similaires, à l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du Code bruxellois du logement, comme « l'immeuble ou la partie d'immeuble destinée ou affectée à l'habitation ».

En considérant que la mise en location de biens pour de courtes ou moyennes durées à des fins d'exploitation touristique n'est pas une occupation conforme à leur destination légale en logement, la partie adverse ne fait pas une application extensive ou non prévisible de la notion de « logement » au sens du PRAS qui serait « incompatible avec l'essence même de l'infraction » visée à l'article 20 du Code bruxellois du logement. Contrairement à ce qu'affirme la requérante, l'absence d'offre de « services hôteliers » au sens la réglementation applicable en matière de tourisme ne suffit pas à considérer que l'occupation du bien serait conforme à sa

destination légale en logement au sens du PRAS.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Demande de surseoir à statuer

Avant l'audience, la requérante a déposé, sur la plateforme électronique du Conseil d'État, deux arrêts rendus le 15 novembre 2024 par la cour d'appel de Bruxelles. Dans le premier arrêt, la cour d'appel pose plusieurs questions préjudicielles la Cour de justice de l'Union européenne. Dans le second arrêt, elle renvoie la cause au rôle particulier dans l'attente de l'arrêt qui sera prononcé par la Cour de justice dans la première affaire. La requérante demande qu'il soit également sursis à statuer dans le cadre de la présente affaire, jusqu'à ce que les parties aient pu prendre connaissance de l'arrêt de la Cour de justice et discuter de ses conséquences sur la présente espèce.

Les deux litiges pendants devant la cour d'appel de Bruxelles portent sur des interdictions d'exploitation de biens en hébergement touristique. Ces interdictions sont justifiées par le fait que les exploitants ne satisfont pas à la formalité préalable de l'enregistrement prévue par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, laquelle requiert notamment la délivrance d'un certificat de conformité urbanistique par la commune compétente. En cas de changement d'affectation ou de destination d'un bien immobilier de « logement » en « établissement hôtelier », l'exploitant peut être amené à devoir obtenir un permis d'urbanisme qui autorise cette nouvelle affectation. Les parties demanderesses dans les deux affaires font notamment valoir que la formalité préalable de l'enregistrement est contraire aux dispositions de la directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Au terme du premier arrêt rendu, la cour d'appel de Bruxelles pose, à la Cour de justice de l'Union européenne, les questions préjudicielles suivantes :

- 1) « La directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur s'applique-t-elle à une réglementation nationale relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme telle que l'article 98 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) qui vise formellement de la même façon les prestataires d'une activité de service au sens de cette directive et les personnes agissant à titre privé, mais qui, dans l'interprétation qui en est recommandée par la circulaire ministérielle explicative du 10 mai 2016 relative aux missions de la Commune et du Bourgmestre dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, soit une autre réglementation en matière de tourisme qui rentre dans le champ d'application de cette directive, affecte en pratique uniquement à tout le moins principalement l'accès à cette activité ou son exercice ? ».

- 2) « En cas de réponse négative à cette première question, cette réglementation nationale relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme peut-elle ou doit-elle néanmoins être prise en considération pour apprécier la compatibilité avec la directive 2006/123 de la réglementation précitée en matière de tourisme, dès lors que cette dernière inclut en son article, parmi les critères d'octroi d'une autorisation préalable, une attestation de conformité à la réglementation nationale relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, et ce, notamment, eût égard à l'interdiction du double emploi des conditions d'octroi avec des exigences ou contrôles équivalents ou essentiellement comparables auquel est déjà soumis le prestataire de services (article 10, 3 de la directive) ? ».
- 3) « L'article 9 de la directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, s'oppose-t-il, sous l'angle de la proportionnalité, à un régime légal qui soumet à une déclaration préalable et à un enregistrement l'exploitation de tout logement équipé du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner et incluant, le cas échéant, des services de types hôtelier moyennant un supplément de prix, proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes, au motif principal qu'il convient de protéger les touristes et au motif subsidiaire (et implicite) qu'il permet la protection de l'environnement urbain, qui impliquerait la protection du logement ? ».
- 4) « L'article 10 de la directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, s'oppose-t-il à un régime légal qui soumet à une déclaration préalable et à un enregistrement l'exploitation de tout logement équipé du mobilier nécessaire pour se loger et cuisine et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix, proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes, ce qui implique notamment de produire une attestation de la commune où est établi l'hébergement touristique concerné confirmant que cet hébergement est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur, dès lors que la réglementation nationale relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme impose l'obtention d'un permis d'urbanisme en cas de changement d'affectation ou de destination d'un bien immobilier de "logement" en "établissement hôtelier" et que l'exploitation d'un logement dans le sens précité serait qualifiée d'établissement hôtelier, compte tenu de la façon dont cette dernière notion et celle d'hébergement touristique son respectivement définies dans les réglementations en cause ? ».
- 5) « La réponse à la question précédente est-elle différente selon que la qualification de ce que constitue un "établissement hôtelier" est, ou non, laissée à la discrétion de l'autorité communale telle qu'encadrée dans une circulaire ministérielle ? ».
- 6) « L'article 13 de la directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, s'oppose-t-il à un régime légal qui soumet à une déclaration préalable et à un enregistrement l'exploitation de tout logement équipé du mobilier nécessaire pour se loger et cuisine et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix, proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes, ce qui implique notamment de produire une attestation de la commune où est établi l'hébergement touristique concerné confirmant que cet hébergement est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur, dès lors qu'aucun délai n'est prévu pour la délivrance de cette attestation, qu'aucune obligation particulière de motivation n'est imposée et qu'aucun recours spécifique n'est prévu ? ».

- 7) « En cas d'illégalité au regard du droit de l'Union européenne de la condition relative à la production d'une attestation de conformité urbanistique, le droit de l'Union impose-t-il l'exclusion de cette seule exigence ou de l'intégralité du régime de déclaration préalable et d'enregistrement ? ».

Comme le relève la partie adverse, les questions préjudicielles précitées sont étrangères à la présente affaire. Elles concernent des litiges qui sont sans lien avec la présente espèce et ont des objets différents des griefs qui sont soulevés par le présent recours.

La requérante ne démontre pas l'incidence que les réponses de la Cour de justice de l'Union européenne pourraient avoir sur le présent recours.

Il n'y a pas lieu de surseoir à statuer.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure liquidée à son montant de base.

Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 31 janvier 2025, par la VI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Aurélien Vandeburie,
Adeline Schyns,

président de chambre
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

David De Roy