

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.669 du 20 juin 2025

A. 234.349/XV-5332

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
D. & ASSOCIÉS,**

ayant élu domicile chez
M^e Michaël PILCER, avocat,
avenue Albert-Élisabeth, 46
1200 Bruxelles,
également assistée et représentée
par M^e Jean-Michel JOTTRAND, avocat,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe, 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 juillet 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du fonctionnaire délégué datée du 21 mai 2021 confirmant l'amende administrative de 2915 euros [infligée par Bruxelles Logement le 6 avril 2021, en raison de l'inoccupation d'un logement] sis rue Wayez, 173 à 1070 Bruxelles, entre le 11 septembre 2019 et le 11 décembre 2020 ».

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 258.122 du 5 décembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023.RR.258.122) a rouvert les débats et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 janvier 2025.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Michaël Pilcer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aude Valizadeh, *loco* M^e Jérôme Sohier, avocate, comparaissant 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. Faits

Les faits utiles à l'examen de la présente affaire ont été exposés dans l'arrêt n° 258.122, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête

La partie requérante prend un premier moyen « de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 15 et 20 du Code bruxellois du Logement, 1165, 1709 et 1719 du Code civil et des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation matérielle, du principe de bonne administration et du principe de l'opposabilité des effets externes des contrats ».

Dans une première branche, elle indique avoir expliqué à la partie adverse qu'elle a loué son bien dans son entièreté, en ce compris l'étage situé au-dessus du rez commercial, que le bien a toujours été habité par un seul occupant et que le propriétaire ne peut pas contraindre le locataire à occuper effectivement l'étage. Elle

estime qu'en communiquant ce contrat de bail à la partie adverse, elle a justifié l'occupation du bien.

Après avoir rappelé les termes des articles 1709 et 1719 du Code civil, elle fait valoir qu'« partir du moment où le propriétaire d'un immeuble donne le bien en location à un locataire, il ne peut plus être soutenu que ce bien serait inoccupé puisque, précisément, le propriétaire, par le biais du contrat de bail, lui donne un occupant ».

Elle allègue ensuite avoir « établi que l'étage n'est pas loué à titre commercial mais à titre de logement ».

Selon elle, « l'existence même du contrat de bail pour les étages affectés au logement permet donc de démontrer que le bien (le logement) est occupé », « la preuve de l'occupation du bien a été fournie à Bruxelles Logement dès le début par la requérante » et « la communication de ce contrat aurait dû avoir pour conséquence de mettre un terme à la procédure ».

Elle avance que si l'absence d'inscription au registre de la population permet de présumer que le logement est inoccupé, cette présomption peut être renversée, ce qu'elle a fait en produisant le contrat de bail qu'elle a conclu pour le logement situé à l'étage de son immeuble.

Elle conclut qu'en ne constatant pas que la communication d'un contrat de bail constitue la preuve de l'occupation du logement en cause et par voie de conséquence qu'elle a renversé la présomption d'inoccupation prévue à l'article 15, § 2, du Code bruxellois du Logement, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et violé le principe de bonne administration ainsi que les articles 1709 et 1719 du Code civil.

Dans une deuxième branche, à titre subsidiaire, elle expose « qu'en vertu des dispositions du Code civil qui régissent le contrat de bail, c'est le locataire, et non le propriétaire, qui a la jouissance du bien loué ». Elle en déduit que c'est au locataire de décider s'il se domicilie ou non dans le bien donné en location, le propriétaire n'ayant aucun moyen de l'y contraindre. Elle estime que, dès lors qu'elle a « fait ce qui était en son pouvoir pour que le bien, en ce compris le logement, soit occupé », la partie adverse a violé les articles 15 et 20 du Code bruxellois du Logement et les articles 1709 et 1719 du Code civil, en ne retenant pas l'existence d'un cas de force majeure.

Dans une troisième branche, elle soutient que le motif selon lequel « les mentions citées dans le contrat de bail commercial ne sont pas opposables à l'administration qui doit veiller au respect de l'application du Code du logement » est « inexact en droit et viole l'article 1165 du Code civil ».

Elle rappelle la différence entre les effets internes et externes d'un contrat. Elle soutient, en se référant à un arrêt de la Cour de cassation, que les parties à une convention peuvent se prévaloir des effets que celle-ci produit, c'est-à-dire de ses conséquences juridiques, qui sont opposables aux tiers. Elle expose que « les autorités administratives ne font pas exception à cette règle ».

Elle soutient qu'en affirmant qu'elle ne peut pas prendre en compte le contrat de bail qui lui a été présenté, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation et viole l'article 1165 du Code civil et le principe de l'opposabilité des effets externes d'un contrat, la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs et le principe de motivation matérielle.

B. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, elle réplique que l'inoccupation au sens de l'article 15, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement ne vise pas l'inoccupation au sens commun du terme, soit le fait qu'aucun locataire n'occupe le bien, mais le fait que le bien n'est pas occupé conformément à sa destination de logement, ce que la partie adverse échoue à établir.

Elle fait valoir que « l'étage est affecté au logement depuis de nombreuses années, puisque ces étages comprennent des lits dans chaque chambre, une cuisine, et des pièces de vie liées au logement » et que, dès le début de la location, son locataire a souhaité (sous-)louer l'étage, ce qui s'est avéré impossible en raison du refus illégal de la commune d'Anderlecht d'accepter la domiciliation d'un locataire et ce pour des motifs urbanistiques. Elle affirme que l'inoccupation qui résulte de ce refus illégal est due à un cas de force majeure.

Sur la deuxième branche, elle réplique tout d'abord que « les conditions de la force majeure sont bien rencontrées puisque l'impossibilité de louer les étages à un locataire tiers résulte d'un comportement illégal de la commune [...] ». Elle fait ensuite valoir que « la destination du bien ne pouvait pas être modifiée en "annexe au snack" puisque, dans la réalité, les étages ne sont pas occupés en tant qu'annexes au rez commercial ». Elle estime qu'« il ne revient pas à la partie adverse d'imposer une autre affectation que celle actuelle ». Elle estime avoir le droit de maintenir cette affectation, dès lors qu'elle est légale.

Se référant à la doctrine et à la jurisprudence, elle affirme qu'en matière fiscale, la notion de force majeure s'interprète de manière plus souple qu'en droit commun. Elle fait valoir qu'en adressant à son locataire plusieurs mises en demeure de respecter la destination de logement des étages, elle a accompli les démarches qu'un bon père de famille placé dans les mêmes circonstances aurait entreprises afin d'éviter l'inoccupation de son bien. Elle ajoute qu'il était impossible de prévoir que la commune d'Anderlecht adopterait un comportement illégal en refusant la domiciliation d'un locataire dans le bien. Elle en déduit que la force majeure, telle que définie en droit commun ou en droit fiscal, est démontrée.

Sur la troisième branche, elle trouve surprenant qu'après avoir indiqué que le contrat de bail ne lui est pas opposable, la partie adverse ajoute que si un avenant à ce contrat « afin de redéterminer les espaces destinés au commerce et ceux destinés au logement » avait existé, la situation n'aurait pas été infractionnelle. Il se déduit, selon elle, d'une telle motivation que la partie adverse considère qu'un avenant au contrat de bail lui aurait été opposable.

Elle estime qu'il est erroné de dire que le bail interdisait la location des étages à titre de logement. Elle maintient que « l'usage commercial de snack ne vise que le rez commercial et non les étages » en expliquant que « c'est d'ailleurs pour cette raison que le bail précise, dans le cadre du bien loué, que seul le rez est "commercial" ». Elle affirme qu'« il est évident que le bail commercial ne vise pas les étages ». Elle rappelle qu'en vertu de l'article 1156 du Code civil, « on doit dans les conventions rechercher quelle a été la commune intention des parties contractantes, plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes ». Elle soutient que la volonté des parties au contrat de bail qu'elle a produit a toujours été d'affecter le rez-de-chaussée à du commerce et les étages à du logement et que cette volonté ressort tant du fait que son locataire a tenté de louer le bien que des courriers par lesquels elle l'a mis en demeure de se conformer au bail.

C. Le dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, elle conteste que le contrat produit soit un bail commercial et non un bail d'habitation et qu'il ne constitue dès lors pas la preuve que l'inoccupation est la conséquence d'une utilisation des lieux non conforme à la destination prévue.

Elle répète qu'il ressort de ses écrits de procédure et de son dossier de pièces, que seul le rez-de-chaussée fait l'objet du bail commercial et que l'étage est loué à titre de logement. Elle rappelle les éléments suivants : en raison de l'étroitesse de la façade, il n'est pas possible d'aménager une entrée distincte pour l'accès aux

étages, raison pour laquelle le bien a toujours été loué dans son entièreté, le commerçant, qui exploite le rez-de-chaussée, logeant aux étages ; l'article 1^{er} du contrat mentionne un « rez commercial + caves + 2 étages » ; la SPRL locataire du bien a tenté de louer les étages ; elle a envoyé un courrier de mise en demeure le 14 décembre 2020 à la locataire, lui demandant de respecter l'affectation du bail et de faire en sorte que les étages soient occupés à titre de logements. Elle souligne que le locataire n'a jamais contesté que les étages étaient loués à titre de logement et estime qu'il résulte du dossier que l'intention des parties a été de permettre un usage des étages de l'immeuble à des fins de logement.

Elle ajoute qu'il est totalement impossible de procéder autrement que de signer un seul bail, commercial, pour l'ensemble du bâtiment. D'une part, il est, selon elle, impossible de signer des baux distincts pour le rez et pour les étages, en raison de la configuration des lieux, l'accès à l'étage se faisant nécessairement par le commerce. D'autre part, elle explique que « la partie la plus importante et la plus valorisante du bien est le commerce » et que « tout commerçant veut nécessairement avoir un bail commercial », qui lui permet d'investir dans son commerce, de le valoriser et d'en retirer un profit tout au long du bail de 9 ans renouvelables.

Elle conclut qu'elle a apporté des justifications dont l'acte attaqué devait tenir compte, que le bien doit être considéré comme occupé dès lors qu'un contrat de bail a été conclu avec un locataire pour le logement aux étages, que « l'acte attaqué, en ne constatant pas que la communication du contrat de bail démontrait l'existence d'une occupation du logement et renversait la présomption contenue à l'article 15, § 2, du Code du Logement, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation » et « viole également les articles 15 et 20 du Code du Logement ».

IV.1.2. Examen

Le moyen doit être déclaré irrecevable en ce qu'il invoque la violation du principe de bonne administration sans exposer en quoi ce principe aurait été méconnu.

L'article 15, §§ 1^{er} et 2, du Code bruxellois du Logement, dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, prévoyait ce qui suit :

- « § 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° les logements visés à l'article 7, § 3, alinéa 7, premier tiret, (qui n'ont pas fait l'objet de travaux de rénovation ou d'amélioration), ainsi que les logements visés

à l'article 7, § 5, alors que le logement n'est pas occupé par le propriétaire ou le titulaire du droit réel principal lui-même ;
3° les logements déclarés inhabitables, conformément à l'article 135 de la Nouvelle loi communale.

Pour l'application du 1°, chaque commune tient un registre des logements inoccupés sur son territoire. Avant le 1^{er} juillet de chaque année, elle communique au Gouvernement l'inventaire, arrêté au 31 décembre de l'année précédente, de tous les logements qu'elle a identifiés comme étant inoccupés, ainsi que leur localisation, leur surface habitable, le nombre de chambres qu'ils comptent et la durée présumée d'inoccupation.

§ 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'article 20, §§ 1^{er} et 3, du même Code, disposait comme il suit :

- « § 1^{er}. 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.

[...]

§ 3. Lorsqu'une telle infraction est constatée, il est adressé à l'auteur présumé, par le service visé au § 2, un avertissement le mettant en demeure d'y mettre fin dans les trois mois. La preuve qu'il a été mis fin à l'infraction peut être apportée par toute voie de droit.

L'avertissement est notifié par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Il mentionne :

- a) le fait imputé et la disposition légale enfreinte ;
- b) le délai dans lequel il doit être mis fin à l'infraction constatée ;
- c) la sanction administrative encourue ;
- d) qu'en cas de non-paiement éventuel des amendes infligées, il pourra être procédé à la vente publique du logement ;
- e) les coordonnées et un bref descriptif du rôle du Centre d'Information sur le Logement ;
- f) une explication brève des mécanismes du droit de gestion publique et de prise en gestion par une agence immobilière sociale tels que prévus par le présent Code ;
- g) les voies et délais de recours ».

L'objectif du législateur bruxellois est, comme le relève la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 91/2010 du 29 juillet 2010 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.091), « de favoriser la remise sur le marché de logements qui demeurent inoccupés, en vue de contribuer à réaliser le droit de chacun à un logement décent proclamé par l'article 23 de la Constitution » (B.7.2.) et « le but de la sanction est d'inciter les propriétaires défaillants à remettre leur bien sur le marché afin d'augmenter le stock de logements disponibles » (B.4.3.).

Selon le même arrêt, l'amende administrative ne peut pas être appliquée au propriétaire d'un logement qui est inoccupé pour des raisons indépendantes de sa volonté, « par exemple lorsque des travaux drastiques de rénovation s'éternisent indépendamment de la volonté du propriétaire » (B.4.6.2.2.).

Au sens de l'article 15, § 2, précité, est un « logement inoccupé » celui qui est présumé tel sur la base d'un des critères arrêtés par cette disposition, et dont le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal ne justifie pas l'inoccupation par des raisons légitimes ou un cas de force majeure. Il s'ensuit que la matérialité de l'infraction visée à l'article 20 sera établie 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.

Sauf à la priver de sens, ne satisfait pas à l'exigence de justification ainsi édictée la seule allégation de faits présentés comme constituant des raisons légitimes ou comme relevant de la force majeure. La réalité de ces faits doit être établie à suffisance par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal, et ce afin de permettre à l'autorité d'apprécier, en connaissance de cause, la justification avancée et – en conséquence – de constater qu'un des deux éléments constitutifs de l'infraction est, ou non, établi.

Au regard de l'obligation de motivation formelle prescrite par la loi du 29 juillet 1991 précitée, lorsque l'inoccupation n'est pas contestée, il appartient à l'autorité compétente de faire apparaître de manière claire les raisons pour lesquelles elle considère que les justifications avancées par le propriétaire ne constituent pas une raison légitime ou un cas de force majeure.

En l'espèce, au cours de la procédure administrative, la partie requérante n'a pas contesté que personne n'était domicilié à l'adresse du logement en cause à titre de résidence principale ni, par conséquent, que la condition permettant de présumer l'inoccupation était remplie. En substance, elle a mis en évidence les éléments suivants : seul le rez est commercial dans le contrat de bail et les étages sont

affectés au logement ; il n'y a donc pas d'infraction urbanistique ; le locataire ne conteste pas que seul le rez a été loué à titre commercial puisqu'il a essayé de louer les étages ; il n'a pas pu le faire en raison du refus de la commune de domicilier le locataire en l'absence de deux entrées distinctes ; celle-ci s'est adressée à deux reprises au locataire afin de lui demander de respecter l'affectation de logement de l'étage ; le locataire a finalement pu louer l'étage à partir du 30 janvier 2021 ; il ne peut dès lors lui être reproché de n'avoir entrepris aucune démarche pour faire respecter l'affectation de logement de l'étage ; la façade de l'immeuble est trop étroite pour pouvoir aménager un accès distinct vers l'étage ; et, historiquement, le bien a toujours été occupé en totalité par la même personne.

Si la partie requérante a effectivement démontré avoir donné en location l'intégralité de son immeuble, en ce compris l'étage affecté au logement, elle n'a pas démontré l'avoir fait dans le cadre d'un bail d'habitation ni, partant, en vue de son occupation comme logement. Ainsi que le constate l'acte attaqué, le contrat qui a été produit par la partie requérante est un bail commercial, c'est-à-dire un contrat de bail portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble affecté principalement à l'exercice d'un commerce de détail ou à l'activité d'un artisan directement en contact avec le public. La partie adverse n'a pas violé les dispositions visées au moyen en considérant que ce bail ne permettait pas de renverser la présomption d'inoccupation de l'étage.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

Le motif relevant que la partie requérante n'a pas opté pour un changement d'affectation, qui l'aurait soustraite à l'interdiction de maintenir inoccupée une partie d'immeuble destinée au logement, a pour objet de constater que les étages sont toujours affectés au logement. Partant, par ce motif, la partie adverse n'a pas davantage violé les dispositions visées au moyen.

Contrairement à ce qu'elle allègue, en faisant le choix d'un bail commercial, la partie requérante n'a pas fait « tout ce qui était en son pouvoir » pour que le logement soit occupé au sens de l'article 15 du Code bruxellois du Logement, précité, c'est-à-dire donné en location à des fins d'habitation à titre de résidence principale. La partie adverse n'a pas violé les dispositions visées au moyen en répondant à l'argumentation de la partie requérante que l'inoccupation de l'étage conformément à sa destination de logement lui était imputable, en tant que propriétaire.

Enfin, la décision de la commune d'Anderlecht, prise en 2010-2011, refusant la domiciliation d'un locataire à l'étage, a été invoquée pour justifier la difficulté de faire occuper l'étage au titre de logement. En constatant qu'il ne ressort

pas du dossier que la partie requérante a effectué des démarches pour veiller à l'occupation effective du logement situé à l'étage durant la période litigieuse, la partie adverse a répondu à cet argument sans violer les dispositions visées au moyen.

L'illégalité alléguée de cette décision et la situation de force majeure qui en découle, selon la partie requérante, n'étaient pas invoquées dans le recours administratif, de sorte que la partie adverse ne devait pas répondre à cet argument. En tout état de cause, il ne lui appartenait pas de se prononcer dans ce cadre, sur la légalité d'une décision définitive, prise par une autre autorité administrative dans l'exercice de ses propres compétences.

La deuxième branche du moyen n'est pas fondée.

Enfin, la partie requérante est sans intérêt à soutenir que les dispositions du contrat de bail sont opposables à la partie adverse, dès lors qu'il ne résulte pas de ses termes que l'intention des parties a été de conclure un bail commercial pour le rez-de-chaussée et d'habitation pour l'étage.

L'article 1^{er} de ce contrat stipule qu'il a pour objet « un immeuble sis à Anderlecht, rue Wayez 173 ». Son article 12 (« destination des lieux ») mentionne expressément que « le preneur déclare louer le bien à usage commercial de snack », qu'« il ne pourra changer cette destination, sous-louer en tout ou en partie, [...], qu'avec l'accord écrit du bailleur et selon les stipulations de l'article 10 de la loi sur les baux commerciaux », qu'« il occupera les lieux en bon père de famille » et que « le bien loué tombe sous l'application de la loi du 30 avril 1951 sur les baux commerciaux ». La seule circonstance que l'immeuble donné en location soit décrit comme « rez commercial + caves + 2 étages + grenier + local arrière + cour + 2 garages (accès rue du Village) », ne permet pas de considérer que les étages (non autrement qualifiés) auraient une destination de logement, distincte de celle du rez-de-chaussée.

Il ne peut être sérieusement considéré qu'il résulte du contrat de bail versé au dossier que l'intention commune des parties a été de permettre un usage de l'étage par le preneur à des fins de logement ou d'autoriser une sous-location, ainsi que l'affirme la partie requérante.

Le troisième branche du moyen n'est pas fondée.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un deuxième moyen « de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 95, 5°, et 300 et suivants du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation matérielle et du principe de bonne administration ».

A. La requête

La partie requérante identifie deux motifs sur lesquels repose, selon elle, l'acte attaqué : d'une part, « le constat d'une infraction urbanistique et l'absence de toute démarche urbanistique pour régulariser la situation » et, d'autre part, « le refus de prendre en considération l'existence d'un contrat de bail ». Elle précise que ce deuxième moyen critique le premier motif.

Elle rappelle le considérant suivant de l'acte attaqué :

« Je constate que vous n'avez fait aucune démarche urbanistique de demande de permis de régularisation avant le 28 octobre 2020 comme vous l'avait toutefois préconisé la CLI vous avertissant également que vous éviterez l'ouverture d'une nouvelle procédure d'infraction.

En effet, rien dans le dossier administratif ne démontre une utilisation/affectation licite de cet étage et n'est, à tout le moins, étayé par aucune pièce [...] ».

Selon elle, ces motifs sont inexacts, non pertinents et ne répondent pas aux arguments de son recours. Elle considère qu'« il n'y avait pas lieu de faire de démarche urbanistique pour régulariser quoi que ce soit puisque les étages n'ont jamais été affectés en commerce et qu'ils étaient affectés en logement et loués par un locataire ». Elle répète qu'il est, selon elle, « inexact d'affirmer que rien dans le dossier administratif ne démontre une utilisation/affectation licite de cet étage », alors qu'elle a adressé une copie du contrat de bail depuis le début de la procédure. Elle fait valoir que « ce contrat démontre que les étages sont affectés au logement » et qu'« il y a donc bien une pièce au dossier administratif qui le démontre ».

Elle déduit de ce qui précède qu'« en [lui] reprochant de n'avoir entrepris aucune démarche urbanistique et en considérant, à tort, qu'il y a infraction urbanistique », l'acte attaqué viole les dispositions et principes invoqués dans le moyen.

Elle répète qu'« en affirmant qu'aucune pièce dans le dossier administratif ne démontre une utilisation/affectation licite de cet étage », l'acte attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et viole également les dispositions et principes visés au moyen relatif à la motivation formelle et matérielle. Selon elle, « le contrat de bail versé au dossier démontre l'affectation des étages en logement » et « à supposer que la partie adverse ait pu estimer (*quod non*) que ce n'était pas le cas, elle devait alors justifier pourquoi elle ne retenait pas le contrat de bail comme pièce justifiant l'affectation régulière des étages en logement », d'autant qu'il s'agissait de l'élément essentiel de son argumentation.

B. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, elle répète que « le bail commercial ne vise que le rez-de-chaussée, et non les étages ». Selon elle, « à défaut, le contrat de bail ne ferait pas mention explicitement d'un "rez commercial", à l'inverse des autres locaux mis en location ». Elle rappelle que « les étages sont composés de chambres avec des lits, ce qui démontre qu'il s'agit bien de logements et non d'annexes au snack ». Elle fait valoir qu'« un changement de destination urbanistique vers une autre destination que du logement aurait constitué une déformation de la réalité et en conséquence, une infraction urbanistique ».

C. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, elle affirme avoir démontré que les étages sont affectés au logement, en produisant le contrat de bail, lequel précise que seul le rez-de-chaussée est loué à des fins commerciales, les étages étant destinés à l'habitation.

Elle fait valoir que cette information a été exposée dans son recours du 20 avril 2021 et que la décision attaquée méconnaît à tort la nature de l'affectation réelle de l'immeuble en considérant l'ensemble comme commercial et en infraction urbanistique.

Elle souligne que le contrat de bail constitue une pièce versée au dossier administratif, contredisant ainsi l'affirmation selon laquelle aucune preuve d'une affectation licite des étages ne serait disponible.

Elle soutient qu'il n'y avait pas lieu d'introduire une demande de régularisation urbanistique, les étages n'ayant jamais été affectés à un usage commercial. Elle estime que l'auteur de l'acte attaqué a excédé sa compétence en relevant une infraction urbanistique, en violation du principe d'indépendance des polices, qui impose une séparation entre la police du logement et celle de l'urbanisme.

Elle conclut que l'acte attaqué viole l'article 98, 5°, ainsi que les articles 300 et suivants du CoBAT, et qu'il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

V.2. Examen

Le moyen doit être déclaré irrecevable en tant qu'il invoque la violation du principe de bonne administration sans exposer en quoi ce principe aurait été méconnu.

Le moyen repose par ailleurs sur une prémisse inexacte. Ainsi que cela a été constaté à l'occasion de l'examen du premier moyen, la partie requérante n'a pas démontré que les étages de son immeuble ont été donnés en location à des fins de logement. Le contrat qu'elle a produit est un bail commercial et non un bail d'habitation.

En tout état de cause, le motif critiqué a pour seul objet de constater que du fait du choix de la partie requérante, les étages demeurent affectés au logement de sorte que celle-ci est toujours passible, en cas d'inoccupation, d'une amende administrative, ce qu'en définitive elle ne conteste pas. Elle est donc sans intérêt à critiquer ce motif.

La partie requérante reproche encore à la partie adverse de ne pas avoir expliqué pourquoi le contrat de bail qu'elle a produit ne constitue pas la preuve d'une occupation des étages de son immeuble dont elle affirme qu'ils sont pourvus d'équipements démontrant une affectation de logement.

Pour satisfaire aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 précitée, visée par le moyen, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées. L'obligation de motivation formelle n'implique pas l'obligation d'exposer les motifs des motifs.

Au sens du Code bruxellois du Logement, est inoccupé tout logement à l'adresse duquel personne n'est domicilié à titre de résidence principale aux registres de la population ou non occupé conformément à sa destination en logement. L'occupation au sens du Code s'entend d'une utilisation effective à des fins d'habitation à titre de résidence principale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La

présence d'équipements permettant son utilisation à des fins d'habitation, qui n'était par ailleurs pas invoquée dans le recours administratif, est donc sans pertinence.

Le contrat de location qui a été produit est, ainsi que l'indique l'acte attaqué, un contrat de « bail commercial ». Par définition, un tel bail n'a pas pour objet de permettre une occupation des lieux à des fins de logement. Pour satisfaire à son obligation de motivation formelle, telle que prescrite par la loi du 29 juillet 1991 précitée, la partie adverse n'était pas tenue de rappeler cette évidence.

Le deuxième moyen est non fondé.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure « au taux de base », à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

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 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 20 juin 2025, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly