

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.782 du 26 juin 2025

A. 235.607/VI-22.237

En cause : **l'association sans but lucratif GERFA,**
 ayant élu domicile
 avenue du Pont de Luttre 137
 1190 Bruxelles,

 contre :

 la Région de Bruxelles-Capitale,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Marie BOURGYS, avocat,
 chemin de la Maison du Roi 34C
 1380 Lasnes.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 janvier 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la fonctionnaire déléguée du SPRB (direction du logement) du 9 novembre 2021, reçue le 19 novembre 2021, lui confirmant l'imposition d'une amende de 5.000 euros (cinq mille) pour logement inoccupé ».

II. Procédure

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 un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 1^{er} avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du

7 mai 2025.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et à l'article 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.

M. Xavier Close, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M. Cédric Dartois comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marie Bourgy, avocat, 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. Exposé des faits utiles

1. La requérante est propriétaire de deux immeubles sis respectivement aux numéros 137, 141 et 139 de l'avenue du Pont de Luttre à 1190 Forest.

2. À la suite d'une enquête réalisée par la Cellule Logements Inoccupés de Bruxelles Logement, la partie adverse avertit la requérante, par deux courriers du 8 juin 2021, que les immeubles en question semblent être inoccupés et que le maintien d'une telle inoccupation plus de 12 mois est constitutif d'une infraction.

La requérante est invitée à fournir, avant le 8 septembre 2021, des preuves de l'occupation des logements concernés pour la période du 8 mars 2020 au 8 juin 2021, ou d'exposer les « raisons légitimes ou cas de force majeure qui justifient l'inoccupation » des biens durant cette même période. Il est précisé qu'à défaut d'une justification valable, des amendes de – respectivement, par immeuble – 15.000 et 10.000 euros pourraient lui être infligées en raison de cette inoccupation. La requérante est en outre enjointe de mettre fin à l'inoccupation des biens avant le 8 septembre 2021.

Les deux courriers contiennent par ailleurs les précisions suivantes :

« Attention,

1. Le paiement de l'amende ne vous autorise pas à laisser votre bien inoccupé. En

effet, le montant de l'amende encourue augmente pour chaque nouvelle année d'infraction constatée.

2. Afin de contrôler les justifications avancées et vous permettre d'exposer vos arguments, la CLI pourra :

- Organiser une visite du bien ;
- Vous entendre dans le cadre d'une audition.

Vous pouvez contacter l'enquêteur en charge de votre dossier pour une visite du bien et pour vérifier la validité de vos pièces justificatives. Ses coordonnées sont reprises en tête de courrier ».

Sont joints à ces courriers des procès-verbaux d'infraction, également rédigés le 8 juin 2021, constatant l'inoccupation des immeubles, sur la base de l'absence d'inscription à ces adresses aux registres de la population à titre de résidence principale et de la faible consommation d'électricité depuis au moins douze mois.

3. À la suite de ces avertissements, par un courrier du 17 août 2021, le président de l'ASBL requérante explique ce qui suit à la Cellule Logements Inoccupés :

« 1. L'immeuble double dont nous sommes propriétaire et qui fait l'objet de vos deux lettres concerne les numéros 137, 139 et 141 de l'avenue du Pont de Luttre.

2. Les numéros 137 et 141 ne concernent que les rez-de-chaussée qui sont occupés par nos bureaux et notre centre de documentation.

3. Le numéro 139 concerne la porte d'entrée pour les appartements situés aux étages, soit deux appartements au premier, deux appartements au deuxième et un seul au troisième.

4. Les appartements du 1^{er} étage ont été rénovés complètement (chauffage central, électricité, châssis, etc.) et sont occupés par des locataires depuis 2012 ; ces locataires ont conclu un bail et sont inscrits à la commune au numéro 139.

La locataire du 1^{er} étage gauche s'en va le 31 août et de nouvelles locataires sont d'ores et déjà acceptées à partir du 1^{er} septembre.

Par ailleurs, nous percevons volontairement des loyers qui sont manifestement en-dessous des prix du marché.

5. Les appartements du 2^e étage sont en travaux. Nous tenons à votre disposition toutes les factures qui prouvent l'achat de nombreuses fournitures. Nous mettons tout en œuvre pour qu'ils puissent être loués sous peu mais nous avons rencontré de multiples difficultés dans la gestion du chantier.

6. L'appartement du 3^e étage a fait l'objet d'une rénovation qui se révèle cependant insuffisante pour un logement répondant aux critères habituels de confort.

7. Les calculs effectués dans vos deux lettres ne sont pas corrects dans la mesure où les deux appartements du 1^{er} étage sont loués et que le calcul de mètres courants ne peut être compté qu'une seule fois dans sa totalité ou deux fois dans sa moitié.

Notre volonté est de louer des appartements disposant de tout le confort et respectant nos locataires tout en pratiquant des loyers abordables.

[...] ».

4. Ayant constaté que la description que la requérante donne des deux immeubles ne correspond pas aux informations en sa possession, la partie adverse

l'invite, par un mail du 27 août 2021, à prendre contact avec le service urbanisme de sa commune afin de régulariser leur situation administrative et d'ainsi « éviter d'éventuelles procédures futures concernant [ses] logements ».

La partie adverse demande par ailleurs ce qui suit à la requérante :

« Par ailleurs, afin de pouvoir traiter la procédure en cours nous avons besoin d'un complément d'informations :

- Pouvez-vous nous transmettre les baux conclus pour les deux logements situés au 1^{er} étage du bâtiment avant (considéré comme étant le 137-141 au cadastre) ?
- Pouvez-vous également nous transmettre les éléments de preuves (factures, devis, tickets, etc.) permettant de démontrer que vous avez effectué des travaux aux deux logements situés au 2^{ème} étage ainsi qu'au logement situé au 3^{ème} étage du bâtiment avant (considéré comme étant le 137-141 au cadastre) ?
Nous souhaitons vous rappeler que les éléments de preuves demandés ne doivent concerner que la période visée c'est-à-dire du 08/03/2020 au 08/06/2021.
- Nous constatons que vous n'avez pas décrit la situation du bâtiment arrière (considéré comme étant le 139 au cadastre) destiné à 1 logement. Avez-vous des éléments justifiant l'inoccupation de ce logement ».

La partie adverse propose par ailleurs à la requérante d'organiser une visite des logements concernés.

5. La visite de l'inspecteur est fixée de commun accord le 7 septembre 2021, en présence du président de l'ASBL.

S'agissant de l'immeuble sis au numéro 137-141, le rapport de visite mentionne que le bien est une maison qui comprend au premier étage des logements occupés, au deuxième étage deux logements en travaux et au troisième étage un logement inoccupé.

Le constat mentionne aussi que le propriétaire déclare que les logements ne sont pas aux normes, que les travaux nécessaires sont en cours de réalisation au 2^{ème} étage et que lesdits travaux doivent être terminés avant de réaliser ceux du 3^{ème} car « les gaines techniques sont communes ».

Au titre des constatations de l'inspecteur, il est précisé ce qui suit :

« [...] les 2 logements au 2^{ème} étage sont en travaux. Ce sont de gros travaux qui sont en cours (sdb, chaudière, électricité, plomberie, etc.). Le logement du 3^{ème} étage est inoccupé et insalubre. Il n'y a pas de travaux en cours pour ce logement ».

Au terme de sa visite de l'immeuble, l'inspecteur demande au président de l'ASBL requérante de fournir à l'administration divers documents (les baux du 1^{er} étage signés, les factures et preuves démontrant les travaux effectués au 2^e étage) et un résumé des raisons pour lesquelles le 3^e étage n'est pas en travaux et reste

inoccupé.

6. Le 9 septembre 2021, la requérante transmet à la partie adverse les documents demandés, accompagnés d'un courrier comportant l'explication suivante :

« En ce qui concerne le troisième étage que vous avez eu l'occasion de visiter, il est impossible pour notre association de procéder à sa rénovation tant que le deuxième étage n'est pas rénové ; en effet, nous rencontrons de multiples difficultés en ce qui concerne les canalisations d'eau et il est impossible de travailler sans avoir résolu ce problème ; nous rencontrons d'ailleurs d'autres difficultés avec les conduites de gaz. Nous ne pouvons prendre de risque sur ces deux points. Nous pouvons le louer en l'état mais nous estimons que ce ne serait pas correct car l'appartement ne réunit pas les conditions de sécurité et de confort minimales, comme le chauffage central et les doubles vitrages ».

7. Le 4 octobre 2021, le fonctionnaire dirigeant adresse la décision suivante à la requérante, au sujet de l'immeuble sis aux numéros 137 et 141 de l'avenue Pont de Luttre :

« Nous constatons que les éléments fournis ne constituent pas des raisons légitimes ou un cas de force majeure justifiant l'inoccupation de votre bien.

Toutefois, compte tenu des éléments que vous nous avez fournis, nous avons retenu 1 niveau inoccupé et nous avons ajusté l'amende administrative à ce nombre de niveau.

L'amende administrative de 5.000 euros est donc confirmée sur base des motifs suivants :

[...]

Le 07/09/2021, vous nous avez envoyé par mail les baux signés du 1^{er} étage et les factures justifiant des travaux effectués au 2^{ème} étage.

Nous vous avons également proposé d'organiser une visite de vos logements qui s'est déroulée le 07/09/2021 à 11h00.

Lors de cette visite, nous avons constaté que les appartements du 2^{ème} étage sont en travaux et que le logement inoccupé du 3^{ème} étage n'est pas en travaux.

Vous avez déclaré avoir rencontré des difficultés aux canalisations d'eau et aux conduites de gaz lors de l'exécution de vos travaux. Et que par conséquent le logement du 3^{ème} étage ne peut pas être rénové tant que les rénovations des logements du 2^{ème} étage ne sont pas terminées.

Les baux de locations que vous nous avez transmis démontrent que les logements du 1^{er} étage sont occupés.

Les factures et la visite de votre maison démontrent que des travaux sont en cours aux logements du 2^{ème} étage.

Malheureusement les raisons invoquées pour l'inoccupation du logement situé au 3^{ème} étage ne permettent pas de justifier son inoccupation.

En effet, vous n'avez présenté aucun élément concret permettant de démontrer que des difficultés indépendantes de votre volonté vous empêchent d'entamer des travaux au logement du 3^{ème} étage. C'est pourquoi nous considérons que l'inoccupation du 3^{ème} étage reste injustifiée et retenons le nombre de 1 niveau inoccupé.

Dès lors, veuillez verser le montant de 5000 € :

- Avant le 04/12/2021

[...] ».

Cette décision est notifiée à la requérante par un courrier recommandé du 18 octobre 2021.

8. Le 29 octobre 2021, la requérante forme un recours contre cette décision auprès du fonctionnaire délégué.

9. Le 9 novembre 2021, statuant sur ce recours, le fonctionnaire délégué décide que « l'infraction d'inoccupation est établie » et que « l'amende est confirmée ». Sa décision est notamment motivée comme suit :

« Le présent recours concerne l'amende imposée pour l'inoccupation du logement situé au 3^{ème} étage du bâtiment avant.

La CLI n'a pas imposé l'amende initialement encourue pour le 1^{er} étage car les documents fournis par la requérante ont permis d'attester l'occupation des logements pendant la période litigieuse (cf. baux), ni pour le 2^{ème} étage car les factures fournies et la visite du 07/09/2021 ont démontré que des travaux étaient en cours et justifiaient l'inoccupation pendant la période litigieuse.

Par contre, les raisons invoquées et les documents fournis relatifs à l'inoccupation du logement du 3^{ème} étage n'ont pas été acceptés par la CLI comme pouvant justifier son inoccupation pendant la période litigieuse (absence d'élément concret permettant de démontrer l'existence de difficultés indépendantes de la volonté de la requérante et l'empêchant d'entamer des travaux à cet étage).

Je partage l'appréciation de la CLI et j'estime également que les éléments fournis ne constituent pas des raisons légitimes ou un cas de force majeure justifiant l'inoccupation du logement pendant la période litigieuse.

L'article 15, § 2, du Code stipule que "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".

Les justifications ne permettent pas d'établir que tout a été mis en œuvre pour mettre fin à l'inoccupation du logement litigieux.

Il n'est pas démontré que les problèmes liés aux canalisations et au WC rendent la rénovation du 3^{ème} étage impossible avant la fin des travaux du 2^{ème} étage.

L'entame des travaux relatifs à la plateforme entre le 2^{ème} étage et le 3^{ème} étage ne concerne pas directement le logement du 3^{ème} et est insuffisante pour démontrer le projet de réhabilitation de ce logement.

Malheureusement, la bonne volonté de la requérante et les objectifs louables de mise en location de logements confortables, conformes aux règles de salubrité et à des prix modérés ne peuvent entrer en ligne de compte pour justifier l'inoccupation d'un logement.

L'absence de moyens financiers pour rénover le 3^{ème} étage ne peut pas non plus être admise comme justification de la non-mise à disposition sur le marché locatif d'un logement pendant plusieurs années. Aucun plan financier relatif à la programmation de travaux ou document de refus d'emprunt bancaire n'a par ailleurs été fourni.

Il est de jurisprudence constante que le prix des travaux nécessaires n'entre pas en ligne de compte dans l'opportunité de l'amende ou dans la détermination de son montant, celui-ci étant calculé conformément à la formule définie par le Code sans marge de manœuvre possible par l'Administration.

Au vu de l'ensemble du dossier, la bonne foi de la requérante ne peut être niée.

Néanmoins, les circonstances invoquées ne sont pas suffisantes pour constituer des "raisons légitimes" de nature à justifier l'inoccupation du logement pendant la période litigieuse, au sens de l'article 15, § 2, du Code.

D'autres options ou démarches auraient pu être prises par la requérante.

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

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, a été notifiée à la requérante par un pli recommandé dont elle a accusé réception le 19 novembre 2021.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse note que la requérante n'a pas joint ses statuts à son recours, mais s'est limitée à déposer une publication datant de 2013 concernant l'élection du conseil d'administration et l'adaptation des statuts et une autre datée de 2018 concernant l'élection du conseil d'administration et la désignation des membres chargés de la gestion journalière.

Elle estime qu'il est impossible de vérifier si la décision d'agir prise le 4 janvier 2022 par la requérante – qui n'est pas représentée par un avocat – l'a bien été par un conseil d'administration adéquatement composé. Elle soutient par ailleurs que les statuts de la requérante n'ont pas été publiés au *Moniteur belge* et ne sont dès lors pas opposables aux tiers au moment de l'introduction du recours.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne qu'elle n'a pas été informée des échanges qui ont eu lieu entre la requérante et l'auditeur au sujet de la recevabilité de la requête et qu'elle n'a pas pu prendre connaissance des pièces dont la requérante s'est prévalu à ce sujet.

Elle fait encore valoir ce qui suit :

« La partie adverse observe, à cet égard, qu’il ressort du rapport de Madame le Premier auditeur que le procès-verbal communiqué afin de justifier que le conseil d’administration était régulièrement composé lors de sa réunion du 4 janvier 2022 est “non daté”. Selon la compréhension de la partie adverse, un tel procès-verbal ne permet pas de s’assurer que le conseil d’administration était bien régulièrement composé lors de sa séance du 4 janvier 2022 et que ce n’est pas *a posteriori*, en dehors du délai de 60 jours, que cette composition a été précisée, pour les besoins de la cause, par la partie requérante.

La partie adverse maintient donc qu’il convient de déclarer le recours irrecevable et renvoie, pour le surplus, aux développements contenus dans son mémoire en réponse ».

IV.2. Appréciation du Conseil d’État

La requérante a joint à sa requête la délibération de son assemblée générale du 31 janvier 2018, publiée en annexe du *Moniteur belge* du 26 mars 2018, identifiant le président et les autres administrateurs de l’association, élus à l’issue de cette réunion.

Elle y a également annexé la décision de son conseil d’administration du 4 janvier 2022 « d’introduire une requête en annulation au Conseil d’État de la décision de la fonctionnaire déléguée du SPRB (direction du logement) du 9 novembre 2021, reçue le 19 novembre 2021, lui confirmant l’imposition d’une amende de 5.000 euros [...] pour logement inoccupé ».

Cette dernière décision ne comporte toutefois pas la mention des administrateurs présents lors de cette réunion. À la suite d’une mesure d’instruction décidée par le premier auditeur rapporteur, la requérante a déposé au dossier un procès-verbal non daté dans lequel sept administrateurs, identifiés comme tels dans la délibération du 31 janvier 2018 précitée, attestent de leur présence lors de l’adoption de la décision d’agir du 4 janvier 2022.

La partie adverse n’allègue pas que la décision prise au nom du conseil d’administration de la requérante du 4 janvier 2022 et le procès-verbal, ultérieurement rédigé, attestant de sa composition, seraient des faux en écriture.

Il ressort de ces documents que la décision d’agir a été prise par l’organe compétent de la requérante, adéquatement composé.

La requérante a également produit, avec son mémoire en réplique, son acte constitutif, publié aux annexes du *Moniteur belge* le 19 juin 1980, et la modification de ces statuts, décidée par son assemblée générale du 28 janvier 1998. Sa personnalité juridique est dès lors bien opposable aux tiers, dont la partie adverse.

Le fait que la partie adverse n'ait pas reçu la copie des informations envoyées par la requérante au premier auditeur rapporteur ne permet pas de conclure à une violation de ses droits de la défense. D'une part, la partie adverse pouvait demander à l'auditeur de lui transmettre les éléments qui lui avaient été communiqués dans le cadre de sa mesure d'instruction, et dont il fait état dans son rapport. D'autre part, ces éléments ont été joints au dossier de la procédure, qui pouvait être librement consulté par la partie adverse au greffe du Conseil d'État.

L'exception est rejetée.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève un premier moyen pris « de l'erreur manifeste d'appréciation et du défaut de motifs et de motivation de la décision contestée et fondée sur l'excès de pouvoir ».

Elle admet que l'appartement du troisième étage de son immeuble n'est plus loué depuis janvier 2012. Elle expose toutefois que cet appartement n'est pas en état d'être donné en location et affirme que sa rénovation est conditionnée à la rénovation préalable du deuxième étage, qui accuse du retard « à cause de la défection des entrepreneurs ». Elle cite des exemples des travaux qui devraient être finalisés au deuxième étage, en particulier les canalisations, avant de rénover le troisième étage. Elle estime que la partie adverse « ne se rend pas compte de la difficulté du chantier dans un bâtiment qui a plus d'un siècle ».

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient qu'à défaut d'identifier une règle de droit qui aurait été violée le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de l'excès de pouvoir.

Elle considère que le moyen est pour le surplus non fondé. Après avoir rappelé que la légalité d'un acte administratif s'apprécie au jour de son adoption, elle souligne qu'à cette date, elle ne disposait d'aucun élément corroborant les allégations de la requérante concernant l'existence des difficultés techniques qui rendaient, selon elle, temporairement impossible la réalisation des travaux nécessaires à la rénovation

du logement litigieux. Elle observe que ni le courrier que la requérante a adressé à la Cellule Logements Inoccupés le 9 septembre 2021 ni son recours auprès du fonctionnaire délégué n'étaient accompagnés de documents attestant des « multiples difficultés » relatives aux conduites d'eau et de gaz et à l'impossibilité alléguée d'entamer les travaux de rénovation du troisième étage de l'immeuble avant l'achèvement des travaux en cours au deuxième. Elle souligne en outre que le recours en annulation introduit par la requérante ne comporte lui-même aucune pièce de nature à établir les difficultés techniques dont elle se prévaut.

C. Mémoire en réplique

La requérante estime que son moyen est bien recevable en ce qu'il est pris de l'excès de pouvoir, car il est « fondé sur l'absence de motifs réels et pertinents, concept compris dans l'excès de pouvoir et de motivation ».

Sur le fond, elle affirme que l'argumentation de la partie adverse est empreinte de mauvaise foi, compte tenu de l'ancienneté du bâtiment – qui date de 1919 – et de la nécessité de réaliser des travaux très importants dans l'appartement du deuxième étage afin de satisfaire aux exigences du code du logement. Elle rappelle son argument selon lequel elle ne pouvait rénover l'appartement du troisième étage avant de finaliser les travaux au deuxième étage. Il était en particulier, selon elle, « difficile de replacer des canalisations au troisième étage alors qu'elles [sont] interrompues au deuxième ».

Elle indique déposer au dossier « le devis de rénovation du deuxième étage qui prévoit plusieurs postes préalables liés à la réfection du troisième étage ». Celui-ci prouverait « qu'il était techniquement impossible de commencer des travaux au troisième avant d'avoir résolu les passages de canalisations du deuxième ainsi que la pose des plafonds ». Selon la requérante, la partie adverse resterait « en défaut de prouver que les travaux du troisième étage pourraient être engagés alors que le deuxième [étage] est en travaux ». Elle affirme « que c'est à la partie adverse de prouver que les travaux au troisième seraient possibles sans avoir auparavant réglé le problème du deuxième étage ».

La requérante conclut qu'en lui reprochant de ne pas avoir apporté de justifications suffisantes en ce qui concerne l'inoccupation du troisième étage, « la partie adverse procède à une analyse erronée du dossier et ne prend pas en compte les résultats de la visite et la situation du bien comme la requérante l'a expliqué, de telle sorte que l'acte contesté n'est pas fondé sur un motif réel et pertinent et est entaché d'excès de pouvoir ».

D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante conteste les conclusions du rapport de l'auditeur et rappelle son argumentation antérieure. Au sujet des canalisations communes au deuxième et au troisième étages, elle estime qu'il n'est pas nécessaire « de démontrer que le troisième étage est au-dessus du deuxième et que les eaux usées ne pourront descendre et remonter au gré de la volonté de la requérante ». Selon elle « quand les travaux ont été exécutés au deuxième étage, l'inspecteur a pu constater *de visu* que les canalisations et les câbles étaient déjà tirés en prévision des travaux du troisième ».

La requérante indique que les travaux au troisième étage sont terminés depuis le 5 janvier 2024 et que l'appartement est désormais loué.

La requérante estime par ailleurs qu'un élément nouveau est apparu, démontrant le bien-fondé de son moyen. Elle indique à cet égard que la partie adverse lui a envoyé, le 26 août 2022, un nouvel avertissement en raison du logement inoccupé. La requérante indique y avoir répondu par courrier du 18 novembre 2022 et, qu'à la suite de cette explication, la partie adverse a admis, le 23 décembre 2022 que, « la réalisation [des] travaux justifie l'inoccupation du bien entre la période du 26 août 2021 au 26 août 2022 ».

La requérante souligne que la visite du bien ayant amené l'adoption de l'acte attaqué a été réalisée le 7 septembre 2021 et que la décision contestée a été prise le 16 janvier 2022, « soit à un moment où l'inoccupation du bien était justifiée par décision expresse de la partie adverse ». Elle ajoute ce qui suit :

« Par ailleurs, si la période litigieuse courait du 8 mars 2020 au 8 juin 2021 selon la décision contestée, l'inoccupation se justifiait avant le 8 juin 2021, inoccupation dûment reconnue par la décision de la partie adverse qui justifie l'inoccupation du bien entre la période du 26 août 2021 au 26 août 2022. En effet, la situation exposée par la requérante (“ces canalisations... ne peuvent être interrompues entre le premier et le troisième étage”) n'est pas nouvelle et existait évidemment déjà pendant la période litigieuse. »

Il en résulte que la partie adverse a reconnu la justification de l'inoccupation du bien et qu'en conséquence la décision du 16 janvier 2022 faisant l'objet de la présente requête d'infliger l'amende n'est pas justifiée et est entachée d'excès de pouvoir.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Un « moyen », au sens de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, doit s'entendre d'une identification suffisamment claire de la règle de droit qui a été transgressée et de la manière dont cette règle a été violée par l'acte attaqué.

Le moyen, en ce qu'il dénonce un « excès de pouvoir », sans autre précision, est irrecevable, à défaut d'énoncer en quoi la partie adverse aurait excédé ses pouvoirs en adoptant l'acte attaqué.

Sur le fond, le moyen, tel qu'il est exposé dans la requête, reproche en substance à la partie adverse d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation en n'admettant pas que la remise en état de location du troisième étage de l'immeuble sis Avenue Pont de Luttre, 137-141, ne pouvait avoir lieu avant que soit rénové le deuxième étage, et en refusant dès lors d'admettre que l'inoccupation du troisième étage était indépendante de la volonté de la requérante.

L'article 15, § 2, du Code bruxellois du logement énonce ce qui suit, dans sa version applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué :

- « § 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 d'inoccupation 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 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'alinéa 1^{er} de cette disposition instaure une présomption d'inoccupation notamment pour les logements « à l'adresse desquels personne n'est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population » ou ceux « 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 ». L'alinéa 2 permet toutefois au propriétaire de renverser cette présomption, et dès lors d'éviter l'imposition d'une amende, en invoquant un cas de force majeure ou « des raisons légitimes ». À ce dernier égard, s'il évoque la réalisation prochaine de travaux en vue d'améliorer ou de réparer le bien concerné, il doit déposer « un permis de bâtir ou un devis détaillé » au titre de preuve de ses intentions.

La requérante, qui n'a pas contesté l'inoccupation du logement du

troisième étage de son immeuble, a essentiellement fait valoir, en première instance, qu'il était exclu de procéder à des travaux dans ce logement « tant que le deuxième étage n'est pas rénové » car « de multiples difficultés » ont été rencontrées « en ce qui concerne les canalisations d'eau », ce qui rend « impossible de travailler sans avoir résolu ce problème », d'autres difficultés existant aussi « avec les conduites de gaz ».

Dans son recours, la requérante a énoncé en substance, et en ces termes, les mêmes arguments :

- « Dans sa décision du 4 octobre nous infligeant l'amende de 5000 euros, le SPRB rejette nos explications soulignant que nous n'avons présenté aucun élément concret permettant de justifier cette inoccupation.

Cela n'est pas vrai car nous avons expliqué longuement qu'il était impossible de commencer les travaux au troisième étage tant que les travaux au deuxième n'étaient pas terminés ou en voie d'être terminés. En effet, nous rencontrons de multiples problèmes au niveau de l'alimentation en gaz qui font en sorte que la rénovation du troisième étage ne peut être entreprise avant de résoudre les problèmes aigus du deuxième étage; le délégué a bien vu cette difficulté et ne pouvait l'ignorer. Par ailleurs, nous rencontrons des problèmes similaires au niveau des conduites d'évacuation des eaux usées qui doivent être entièrement repensées. Enfin, le WC pour le troisième étage est encore situé à l'entresol entre le deuxième et le troisième et doit être déplacé, ce qui impose que les travaux du deuxième soient terminés.

Contrairement à ce qui est allégué, nous avons commencé les travaux indispensables puisque la plateforme entre le deuxième étage et le troisième a été refaite en 2021 et que cela constituait un travail préalable dans le cadre de la rénovation du troisième étage.

Compte tenu des éléments repris ci-dessus et compte tenu des raisons légitimes développées, la présomption prévue par l'art. 15 paraît renversée d'autant [que] des travaux de préparation (la facture figure dans les documents transmis) ont bel et bien été entamés ».

L'acte attaqué rejette les motifs de justification invoqués par la requérante, pour les raisons suivantes :

- « [...], les raisons invoquées et les documents fournis relatifs à l'inoccupation du logement du 3^{ème} étage n'ont pas été acceptés par la CLI comme pouvant justifier son inoccupation pendant la période litigieuse (absence d'élément concret permettant de démontrer l'existence de difficultés indépendantes de la volonté de la requérante et l'empêchant d'entamer des travaux à cet étage).

Je partage l'appréciation de la CLI et j'estime également que les éléments fournis ne constituent pas des raisons légitimes ou un cas de force majeure justifiant l'inoccupation du logement pendant la période litigieuse.

L'article 15, § 2, du Code stipule que "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".

Les justifications ne permettent pas d'établir que tout a été mis en œuvre pour mettre fin à l'inoccupation du logement litigieux.

Il n'est pas démontré que les problèmes liés aux canalisations et au WC rendent la rénovation du 3^{ème} étage impossible avant la fin des travaux du 2^{ème} étage.

L'entame des travaux relatifs à la plateforme entre le 2^{ème} étage et le 3^{ème} étage ne concerne pas directement le logement du 3^{ème} et est insuffisant pour démontrer le projet de réhabilitation de ce logement ».

L'erreur manifeste d'appréciation est celle qu'aucune autre autorité administrative, normalement prudente et diligente, et placée dans les mêmes circonstances, n'aurait commise. Il appartient à la partie requérante qui invoque une telle erreur de la démontrer.

La requérante ne conteste pas que, dans le cours de la procédure administrative, elle n'a déposé aucun devis ni aucune facture démontrant que des travaux étaient soit en cours, soit programmés, en vue de rénover le troisième étage de son immeuble. Elle se limite à affirmer, en se référant au bon sens, que la nécessité d'achever les travaux destinés à la rénovation du deuxième étage avant d'entreprendre des démarches pour effectuer des travaux au troisième étage va de soi et qu'elle ne devait donc pas faire l'objet d'une démonstration.

La requérante, qui n'a pas étayé ses affirmations par des pièces probantes, ne démontre pas que la partie adverse a commis une erreur manifeste lorsqu'elle a considéré que les explications fournies ne permettaient pas d'établir « que tout a été mis en œuvre pour mettre fin à l'inoccupation du logement litigieux » ni que « les problèmes liés aux canalisations et au WC rend[ai]ent la rénovation du 3^{ème} étage impossible avant la fin des travaux du 2^{ème} étage ». Contrairement à ce qu'elle soutient, ses affirmations quant à l'impossibilité de réaliser des travaux au deuxième étage avant de rénover le troisième n'ont rien d'évident.

Il ne peut être fait droit à la demande de la requérante, formulée à l'audience, qu'un expert soit désigné pour éclairer le Conseil d'État quant à cette question. Outre que cette demande est tardive, une expertise n'est pas de nature à renverser le constat que la requérante n'a déposé, au cours de la procédure administrative, aucune pièce susceptible d'appuyer ses affirmations.

Pour le surplus, il faut relever que la requérante sous-entend, dans d'autres moyens, que ce sont des raisons budgétaires, et non des contraintes techniques, qui l'ont empêchée d'envisager une rénovation conjointe des deuxième et troisième étages de son immeuble. Elle peut dès lors difficilement reprocher à la partie adverse de ne pas avoir été convaincue par ses explications.

L'argument nouveau que la requérante fait valoir dans son dernier mémoire, lié à une décision ultérieure de la partie adverse admettant – sur la base d'une nouvelle visite des lieux et de devis et factures produits par la requérante – que l'inoccupation du logement entre le 26 août 2021 et le 26 août 2022 est justifiée par la réalisation de travaux, est dénué de fondement. L'acte attaqué impose en effet une amende administrative en raison de l'inoccupation du bien entre le 8 mars 2020 et le 8 juin 2021, période pour laquelle la requérante n'a produit ni devis ni factures liés à la rénovation du troisième étage. Cette nouvelle décision de la partie adverse n'a donc pas été prise en contradiction avec l'acte attaqué.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève un deuxième moyen pris « de la violation du principe de bonne administration, du respect de délai raisonnable et fondé sur l'excès de pouvoir ».

Elle énonce d'abord que, si la partie adverse dispose du pouvoir d'imposer une amende administrative pour sanctionner l'inoccupation d'un immeuble depuis 2010, ce n'est qu'en juin 2021 qu'elle a été informée de ce qu'une amende pourrait être prise à son égard.

Elle se plaint ensuite, en substance, de ce que le Service public de la Région de Bruxelles-Capitale lui « impose d'effectuer des travaux énormes [...] » équivalents à deux fois son budget annuel et ce « en l'espace de quelques mois », ce qui serait contraire aux principes visés au moyen, ceci « d'autant que l'association n'est pas restée inactive puisqu'elle a rénové entièrement deux appartements en 2011 et qu'elle a entamé d'importants travaux en mars 2021 ». Elle estime que « l'octroi d'un délai raisonnable s'inscrit parfaitement dans les buts de l'ordonnance qui est de mettre à disposition des candidats-locataires le maximum de logements de qualité ».

Elle affirme enfin qu'en « attaquant la requérante sans avertissement et en ne lui permettant pas de mettre fin à l'infraction dénoncée en lui accordant un délai raisonnable pour effectuer une rénovation complète de son bien, la partie adverse a violé le principe de bonne administration de telle sorte que l'acte contesté est entaché d'excès de pouvoir ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse estime que le moyen est irrecevable en ce qu'il concerne l'excès de pouvoir, pour les raisons déjà exposées à l'occasion du premier moyen.

Elle rappelle les dispositions du Code bruxellois du logement organisant les conditions selon lesquelles une amende administrative peut être infligée au propriétaire d'un immeuble en raison de l'inoccupation d'un logement.

Elle soutient que l'article 15, § 2, alinéa 2, du Code n'impose pas que les travaux soient terminés en quelques mois, mais seulement qu'ils soient entrepris de manière effective dans les trois mois de la demande de justification. Le moyen reposerait donc, de ce point de vue, sur un postulat erroné.

Elle estime que c'est à juste titre qu'elle a considéré qu'en l'occurrence, la présomption d'inoccupation du logement n'était pas renversée.

Elle souligne que la requérante est devenue propriétaire du bien litigieux en 2000 et que, 20 ans après, le deuxième étage est toujours en travaux et aucune rénovation permettant une occupation du troisième étage n'a été entamée. Elle indique également avoir bien envoyé un avertissement à la requérante, le 8 juin 2021, préalablement au prononcé d'une sanction.

C. Mémoire en réplique

S'agissant de la recevabilité du moyen, la requérante considère qu'elle a valablement identifié la règle de droit qui aurait été méconnue par l'acte attaqué en invoquant la violation du principe de bonne administration et du délai raisonnable. Elle fait valoir qu'il s'agit en effet de concepts qui « sont compris » dans l'excès de pouvoir.

Sur le fond, elle s'étonne que la partie adverse déclare qu'elle ne lui impose pas d'effectuer des travaux importants équivalents à deux fois son budget annuel. Elle explique que le coût de la rénovation d'un seul appartement s'élève à plus de 60.000 euros. Elle conteste être restée inactive depuis l'achat de l'immeuble, en 2010. Elle explique qu'à cette époque, les cinq appartements de l'immeuble, tous insalubres, étaient loués et que lorsqu'ils se sont libérés elle a fait le choix de ne pas les donner en location plutôt que de louer des biens insalubres. Elle indique que depuis 2012, elle donne en location les deux appartements qui ont déjà été rénovés, qu'en 2010, le troisième étage a fait l'objet de quelques travaux qui ont permis une mise en

location pendant deux ans mais que ceux-ci s'étant révélés très insuffisants, elle a décidé de procéder à une rénovation complète des deuxième et troisième étages.

Elle reproche à la partie adverse de lui infliger une amende « sans aucun avertissement et sans prendre en compte ni les difficultés du chantier ni ses moyens financiers ». Selon elle « en attaquant la requérante sans avertissement et en ne lui permettant pas de mettre fin à l'infraction dénoncée en lui accordant un délai raisonnable pour effectuer une rénovation complète de son bien, la partie adverse a violé le principe de bonne administration de telle sorte que l'acte contesté est entaché d'excès de pouvoir ».

D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante n'ajoute rien à son argumentation dans son dernier mémoire.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Le moyen, en ce qu'il dénonce un « excès de pouvoir », sans autre précision, est irrecevable, à défaut d'énoncer en quoi la partie adverse aurait excédé ses pouvoirs en adoptant l'acte attaqué.

Le principe général du délai raisonnable impose à l'autorité de mener une procédure administrative et de prendre sa décision avec diligence. Il ne résulte pas de ce principe que l'autorité est tenue d'accorder un délai à l'administré pour se conformer à une réglementation.

En ce qu'il invoque une violation de ce principe général de droit, le moyen manque donc en droit.

Pour le surplus, l'article 20, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement, érige en infraction administrative le fait « pour le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal, de maintenir inoccupé [...] un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages ». Les paragraphes 3 et 4 du même article prévoient, respectivement, que « lorsqu'une telle infraction est constatée, il est adressé à l'auteur présumé [...] un avertissement le mettant en demeure d'y mettre fin dans les trois mois » et qu'à l'expiration de ce délai « l'amende administrative est infligée, après que l'auteur présumé a été mis en mesure de présenter ses moyens de défense ».

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, la partie adverse l'a bien avertie, conformément à l'article 20, § 3, du Code bruxellois du logement, par un

courrier du 8 juin 2021, qu'une amende administrative pourrait lui être infligée si elle ne mettait pas fin à l'inoccupation du bien concerné avant le 8 septembre 2021.

En ce qu'il affirme le contraire, le moyen manque en fait.

Le principe général de bonne administration ne contraignait par ailleurs pas la partie adverse – qui avait détecté l'existence d'une infraction administrative aux exigences du Code bruxellois du Logement – à retarder d'une quelconque manière le constat d'inoccupation d'un immeuble, l'envoi d'une mise en demeure à son propriétaire et l'imposition d'une amende administrative, toutes ces mesures étant imposées par le législateur. La requérante ne démontre pas que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation alors qu'elle a agi avec diligence, dans le respect des délais imposés par l'ordonnance.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève un troisième moyen pris « de la violation du principe d'être entendu et fondé sur l'excès de pouvoir ».

En substance, la requérante rappelle qu'elle a introduit un recours à l'encontre de la décision du 4 octobre 2021 du fonctionnaire dirigeant et elle reproche au fonctionnaire délégué de ne pas l'avoir entendue en personne avant de statuer sur ce recours.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse estime le moyen irrecevable en ce qu'il invoque l'excès de pouvoir, pour les raisons déjà évoquées à l'occasion du premier moyen.

Sur le fond, elle rappelle les termes de l'arrêt n° 244.839 du 18 juin 2019 du Conseil d'État, selon lequel le principe général des droits de la défense n'impose pas qu'il soit procédé à une audition à chaque stade de la procédure administrative, et qu'il peut être considéré qu'une défense effective est assurée lorsque le requérant a été valablement entendu par le service compétent de la partie adverse statuant en premier degré.

Elle estime que la requérante a été valablement entendue par l'inspection générale lors de la visite des lieux du 7 septembre 2021 et qu'elle a encore communiqué une argumentation écrite le 9 septembre 2021. Elle souligne que la requérante n'a sollicité aucune audition dans le cadre du recours adressé au fonctionnaire délégué le 29 octobre 2021.

C. Mémoire en réplique

La requérante se réfère, comme la partie adverse, à l'arrêt n° 244.839 du 18 juin 2019 du Conseil d'État. Elle affirme que la partie adverse ne peut lui reprocher de ne pas avoir demandé d'audition, mais qu'elle devait au contraire l'entendre d'office ou, à tout le moins, lui proposer d'être entendue. Elle estime que la visite des lieux du 7 septembre 2021 ne peut être assimilée à une audition dans le cadre de l'application des droits de la défense.

D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante affirme n'avoir été entendue ni par le fonctionnaire dirigeant, ni par le fonctionnaire délégué. Elle estime qu'il était essentiel qu'elle soit entendue par les autorités prenant la décision la préjudiciant car elle « aurait pu ainsi expliquer les tenants et aboutissants de l'affaire que l'inspecteur ne paraissait pas saisir et enfin faire comprendre l'impossibilité de procéder aux travaux au troisième étage avant d'avoir terminé ceux du deuxième étage ».

La visite du 7 septembre 2021 ne peut, selon elle, être assimilée à une audition « d'autant qu'elle a eu lieu bien avant l'acte contesté », et cette visite « ne peut nullement s'inscrire dans le concept des droits de la défense dans la mesure où son objectif était de permettre simplement la visite des lieux ».

Elle soutient qu'en ne procédant pas à son audition et en s'abstenant de l'informer de la faculté d'être entendue, « la partie adverse a violé le principe des droits de la défense et le droit d'être entendu, de telle sorte que l'acte est entaché d'excès de pouvoir ».

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Lorsqu'une norme législative attribue à une autorité administrative le pouvoir d'infliger une sanction, cette compétence ne peut être exercée que dans le respect du principe général des droits de la défense.

Ce principe exige que celui qui est sanctionné en raison d'un manquement puisse présenter sa défense de manière utile et qu'à cet effet, notamment, il soit entendu, puisse consulter son dossier et dispose d'un délai raisonnable pour préparer sa défense. Il n'impose toutefois pas nécessairement qu'il soit procédé à une audition à chaque stade de la procédure administrative.

Dans le cadre de la procédure qui conduit à infliger l'amende en question, une défense effective est assurée lorsque le requérant a été valablement entendu par le service compétent de la partie adverse statuant en premier degré et qu'il ne demande pas au fonctionnaire délégué, statuant sur recours, de l'entendre afin d'exposer des arguments nouveaux dans le cadre du recours administratif organisé par l'article 21 du Code.

En l'espèce, la requérante n'a pas été entendue à l'occasion de l'examen de son recours et n'en a pas formulé la demande dans son courrier du 29 octobre 2021. Il convient dès lors de déterminer si elle a pu exercer effectivement son droit à l'audition lors de la procédure de première instance, menée par le fonctionnaire dirigeant.

Dans son courrier du 8 juin 2021 adressé à la requérante, l'avertissant de l'ouverture d'une procédure pouvant mener à une sanction, la partie adverse l'a notamment informée de ce qui suit :

« 2. Afin de contrôler les justifications avancées et vous permettre d'exposer vos arguments, la CLI pourra :

- Organiser une visite du bien ;
- Vous entendre dans le cadre d'une audition.

Vous pouvez contacter l'enquêteur en charge de votre dossier pour une visite du bien et pour vérifier la validité de vos pièces justificatives. Ses coordonnées sont reprises en tête de courrier ».

La requérante a dès lors été avertie qu'elle pouvait demander à la fois une visite des lieux et une audition.

Dans son courrier du 17 août 2021, la requérante a répondu ce qui suit à la partie adverse :

« Nous souhaitons donc vous rencontrer pour vous montrer les lieux et vous expliquer la situation ».

La partie adverse a pu déduire de ce courrier que la requérante elle-même, qui était avertie de son droit de solliciter une audition, souhaitait faire valoir ses arguments en personne lors de la visite de l'immeuble.

Dans un tel contexte, l'argument de la requérante selon lequel la partie adverse a confondu une visite des lieux avec l'exercice du droit à une audition ne peut être suivi.

Durant la réunion sur les lieux, un rapport de visite a été rédigé par un inspecteur de la Cellule de lutte contre les Logements Inoccupés, reprenant en substance les arguments de la requérante, qui sont les arguments qu'elle défend toujours dans le cadre de son recours en annulation. Il a par ailleurs été décidé que la requérante ferait parvenir à l'administration les documents venant à l'appui de ses arguments, identifiés comme il suit par le fonctionnaire dirigeant :

« J'ai demandé de me transmettre les baux du 1^{er} étage signés ; les factures et preuves démontrant les travaux effectués au 2^{ème} étage ; un résumé des raisons pour lesquelles le 3^{ème} étage n'est pas en travaux et reste inoccupé ».

La requérante, à la suite de cette réunion sur les lieux, a communiqué les documents en question, et a précisé son argumentation par écrit dans un courrier du 9 septembre 2021, comprenant notamment les explications suivantes :

« En ce qui concerne le troisième étage que vous avez eu l'occasion de visiter, il est impossible pour notre association de procéder à sa rénovation tant que le deuxième étage n'est pas rénové ; en effet, nous rencontrons de multiples difficultés en ce qui concerne les canalisations d'eau et il est impossible de travailler sans avoir résolu ce problème ; nous rencontrons d'ailleurs d'autres difficultés avec les conduites de gaz. Nous ne pouvons prendre de risque sur ces deux points. Nous pouvons le louer en l'état mais nous estimons que ce ne serait pas correct car l'appartement ne réunit pas les conditions de sécurité et de confort minimales, comme le chauffage central et les doubles vitrages.

Nous espérons revenir vers vous avec des nouvelles positives.

Entretemps, nous vous demandons de tenir compte de nos arguments, de la situation décrite et de nous donner les délais nécessaires pour que nous puissions procéder avec soin aux rénovations en projet ».

La requérante, qui a été avertie qu'elle pouvait être entendue, et qui a pu faire valoir ses arguments en personne lors de la visite des lieux, n'a pas sollicité une nouvelle audition. Elle a par ailleurs exposé ses arguments par écrit.

La partie adverse a, dans ce contexte, respecté le droit de la requérante à une audition dans le cadre de l'exercice de ses droits de la défense, et elle lui a accordé une large latitude pour exposer ses moyens, aussi bien oralement que par écrit.

Les droits de la défense de la requérante n'ont pas été violés.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève un quatrième moyen pris « de la violation de l'article 21 du Code bruxellois du logement et du principe *patere legem quam ipse fecisti* et fondé sur l'excès de pouvoir ».

Elle reproche au fonctionnaire délégué de ne pas avoir « fait une analyse exhaustive du dossier » et de ne pas répondre « à certains des moyens soulevés » par elle. Elle précise qu'aucune réponse n'aurait été apportée « aux points 3-4-5-6 du recours » relatifs « à la rupture d'équilibre entre un propriétaire et l'administration ; au caractère excessif de l'action de l'administration ; à l'absence de délai raisonnable ; aux erreurs de droit et de fait ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse estime que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque l'excès de pouvoir et le principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*.

Elle soutient que l'article 21 du Code bruxellois du logement ne contient aucune obligation imposant à la partie adverse de faire une analyse exhaustive du dossier ou de répondre à tous les moyens soulevés. De ce fait, le moyen serait non-fondé.

Elle relève que la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs n'est pas visée au moyen et affirme qu'un tel moyen n'étant pas d'ordre public, il ne pourrait être soulevé à l'occasion du mémoire en réplique.

Elle estime par ailleurs que l'auteur de l'acte attaqué a bien répondu aux points 3, 4 et 5 du recours et reproduit les motifs formels pertinents. Quant au point 6 du recours, il concernait le logement situé avenue Pont du Luttre 139 et non le logement concerné par l'acte attaqué.

C. Mémoire en réplique et dernier mémoire de la requérante

La requérante n'ajoute rien dans son mémoire en réplique et dans son

dernier mémoire.

VIII.2. Appréciation du Conseil d'État

Le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque l'excès de pouvoir et la violation du principe général *patere legem quam ipse fecisti*, la requérante n'expliquant ni en quoi la partie adverse aurait excédé ses pouvoirs, ni la manière dont le principe général de droit précité aurait été violé.

L'article 21 du Code bruxellois du logement énonce ce qui suit dans sa version applicable au litige :

« Le contrevenant dispose d'un recours suspensif devant le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin, dans le mois de la notification de la décision lui infligeant une amende administrative.

Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. À défaut de décision dans ce délai, l'imposition de l'amende est infirmée ».

Cet article n'impose ni une obligation de répondre à chaque argument développé dans son recours par le propriétaire sanctionné sur le fondement de l'article 20 du Code bruxellois du logement, ni une obligation de motivation formelle.

Le quatrième moyen manque donc en droit.

IX. Cinquième moyen

IX.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève un cinquième moyen pris « de la violation du principe de proportionnalité et fondé sur l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, la requérante rappelle que le but du Code bruxellois du logement est de contraindre les propriétaires « à mettre sur le marché locatif leurs logements ». Elle affirme qu'en infligeant une amende de 5.000 euros à une association sans but lucratif « qui pratique des loyers modérés et qui essaye de rénover ses logements en les dotant du confort normal, le SPRB empêche en fait l'association de remplir ses objectifs en la privant des moyens nécessaires ». Elle soutient qu'il est impossible pour elle « de mener de front une triple rénovation, soit celle des deux appartements du deuxième étage dont le cout devrait avoisiner les 100.000 euros et simultanément celle du troisième étage qui devrait avoisiner un

montant analogue ». Selon elle, « le montant de l’amende infligée, sans donner à la requérante un délai raisonnable pour exécuter et financer les travaux, empêche en fait la requérante de satisfaire aux objectifs de l’ordonnance, de telle sorte que le principe de proportionnalité entre la mesure prise et le but de l’ordonnance est manifestement violé ».

Dans une deuxième branche, la requérante affirme, se référant à l’arrêt n° 91/2010 du 29 juillet 2010 de la Cour constitutionnelle, que l’ordonnance a pour but de lutter contre « l’inoccupation spéculative ». Elle insiste sur le fait que l’inoccupation du logement inoccupé au troisième étage de son immeuble n’est pas spéculative et elle rappelle les explications données à ce sujet dans ses écrits à la partie adverse.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse estime que le moyen est irrecevable en ce qu’il est pris de l’excès de pouvoir.

Sur le fond, concernant la première branche, elle souligne que le montant de l’amende est infligé selon une formule fixée par l’article 20, § 4, du Code bruxellois du logement, sans marge d’appréciation pour l’autorité. Elle invoque les enseignements des arrêts n° 91/2010 du 29 juillet 2010 et n° 159/2016 du 14 décembre 2016 de la Cour constitutionnelle, qui ont estimé que ces amendes n’étaient pas manifestement disproportionnées.

Au sujet de la deuxième branche, la partie adverse rappelle les termes de l’arrêt n° 250.491 du 30 avril 2021 du Conseil d’État. Elle estime que l’inoccupation du logement concerné n’est pas indépendante de la volonté de la requérante. Celle-ci est propriétaire de l’immeuble litigieux depuis l’année 2000, ce qui signifie que 20 années après son acquisition, « le 2^{ème} étage est toujours en travaux et aucun travaux permettant une occupation n’ont encore été entamés concernant le 3^{ème} étage ». À son estime, comme le relève l’acte attaqué, la requérante ne démontre pas avoir tout mis en œuvre en vue d’une occupation du logement, l’absence de moyens financiers n’étant pas une justification admissible pour maintenir un logement inoccupé pendant plusieurs années.

C. Mémoire en réplique

La requérante soutient à nouveau que seules les inoccupations spéculatives sont visées par le Code bruxellois du logement, et que telle n’est pas le cas de l’inoccupation du troisième étage de son immeuble. Elle souligne agir

conformément à l'intérêt général en ne mettant en location que des logements qui respectent la dignité humaine. Elle estime que la partie adverse se trompe en poursuivant « une association qui précisément s'inscrit dans ses objectifs sans compter qu'elle la prive de 5.000 euros qui sont bien nécessaires pour la rénovation de ses appartements ». Il en résulte, selon elle, « que la décision de la partie adverse n'est pas proportionnée à l'infraction et ne tient pas compte des circonstances de l'affaire, de la volonté de la requérante et de ses objectifs de dignité pour ses locataires et ne tient nullement compte de la position de la Cour constitutionnelle qui identifie les éléments constitutifs de l'infraction, à savoir l'atteinte fondamentale aux droits des individus et aux intérêts de la collectivité ».

D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante n'ajoute rien à son argumentation dans son dernier mémoire.

IX.2. Appréciation du Conseil d'État

Le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque un excès de pouvoir, la requérante n'indiquant pas en quoi la partie adverse aurait excédé ses compétences.

A. Quant à la première branche

Le montant de l'amende infligée à un propriétaire en raison de l'inoccupation de son bien est déterminé par l'article 20, § 4, du Code du logement, dont les alinéas 1^{er} et 2 sont rédigés comme suit dans leur version applicable au litige :

« § 4. L'infraction prévue au § 1^{er} fait l'objet d'une amende administrative s'élevant à un montant de 500 euros par mètre courant de la plus longue façade multiplié par le nombre de niveaux autres que les sous-sols et les combles non aménagés que comporte le logement.

En cas de bâtiment partiellement inoccupé, l'amende est calculée en divisant celle qui serait due pour le bâtiment entier par le nombre de niveaux qu'il comprend, sous-sols et combles non aménagés non compris, et en multipliant le résultat obtenu par le nombre de niveaux présentant un état d'inoccupation ».

La requérante ne conteste pas que la partie adverse est liée par cette disposition législative lorsqu'elle calcule le montant de l'amende et qu'elle s'y est conformée.

Elle ne remet par ailleurs pas en cause la constitutionnalité de l'article 20, § 4, du Code bruxellois du logement.

Le cinquième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B. Quant à la deuxième branche

L'article 20, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement érige en 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, § 2, du même Code crée des présomptions d'inoccupation des logements, notamment lorsque personne n'y « est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population » et lorsque « 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 ». Il énonce aussi que cette 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 ».

Le législateur a déterminé les conditions dans lesquelles l'inoccupation ne pouvait être considérée comme spéculative et donner lieu à l'imposition d'une amende administrative.

Il n'appartient pas à l'autorité administrative d'ajouter des conditions au texte de l'ordonnance.

Le cinquième moyen, en sa deuxième branche, manque en droit.

X. Sixième moyen

X.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève en préambule de sa requête un moyen, qu'elle qualifie de « conservatoire », pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Elle fait valoir qu'il appartient à la partie adverse de produire les « arrêtés de délégation » du fonctionnaire délégué et de la fonctionnaire dirigeante leur permettant d'infliger une amende dans le cadre du Code bruxellois du Logement.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond qu'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 mars 2017, publié au Moniteur belge du 8 septembre 2017, a désigné l'auteur de l'acte attaqué en qualité de fonctionnaire délégué chargé de traiter les recours introduits à l'encontre des décisions prises par le fonctionnaire dirigeant de la cellule Logements Inoccupés, en exécution de l'article 21 du Code bruxellois du Logement. Elle renvoie à la pièce 36 du dossier administratif.

Pour ce qui concerne le fonctionnaire dirigeant, elle mentionne un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mai 2019 désignant le fonctionnaire dirigeant de la Cellule des Logements inoccupés, publié au Moniteur belge du 17 juin 2019.

C. Mémoire en réplique

La requérante est d'avis que la validité de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mai 2019 désignant le fonctionnaire dirigeant de la Cellule des Logements inoccupés « doit être discutée ». À son estime, il est « pour le moins curieux que l'arrêté susvisé désigne un fonctionnaire dirigeant et lui octroie une délégation en cette qualité » alors que ce titre « n'est pas prévu par le statut du personnel de la Région bruxelloise ». Elle considère qu'en désignant par arrêté un « fonctionnaire dirigeant » et en lui accordant une délégation alors que ce titre n'existe pas, la partie adverse « s'est méprise sur ses compétences » et a commis un excès de pouvoir. Elle fait valoir que l'arrêté du 9 mai 2019 mentionné par la partie adverse est illégal et demande que son application soit écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution. La requérante fait encore valoir qu'à supposer que la désignation soit régulière, *quod non*, « elle ne pouvait éventuellement que concerner le gouvernement en exercice en mai 2019 et ne pouvait engager le gouvernement suivant qui a reçu l'investiture en juillet 2019, soit après l'arrêté du 9 mai 2019 ». Elle considère qu'« en fondant son acte sur un arrêté désignant en mai 2019 un fonctionnaire dirigeant, titre et fonction qui n'existent pas et en engageant le gouvernement suivant, l'acte contesté devant le fonctionnaire délégué a été pris par un auteur incompétent de telle sorte qu'il est entaché d'excès de pouvoir ».

X.2. Appréciation du Conseil d'État

La requérante met en doute, à la fois, la compétence de l'agent qui a adopté la décision du 4 octobre 2021 lui infligeant une amende administrative et celle de l'agent qui, statuant sur recours, a confirmé cette décision.

L'exercice d'une voie de recours en réformation étant un préalable obligatoire, les critiques dirigées contre la décision en premier degré ne peuvent généralement pas être admises à l'appui du recours en excès de pouvoir. L'adoption d'une nouvelle décision remplaçant la première dans le cadre du recours en réformation est, en effet, de nature à purger la plupart des irrégularités commises lors de la première phase de la procédure administrative.

La requérante n'explique pas, dans son moyen, en quoi l'éventuelle incompétence de l'agent ayant statué en premier ressort est susceptible d'affecter la régularité de l'acte attaqué, qui remplace, dans l'ordonnancement juridique, la décision prise par cet agent.

À défaut d'une telle explication, le moyen est irrecevable.

En toute hypothèse, l'arrêté du 9 mai 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désignant le fonctionnaire dirigeant de la Cellule des Logements inoccupés prévoit que « le Directeur ou le Directeur faisant fonction de la Direction Allocations Loyer et Logements Inoccupés de Bruxelles Logement » est désigné « comme Fonctionnaire dirigeant de la Cellule Logements inoccupés ». La requérante ne conteste par ailleurs pas que [M.D.], qui a signé en tant que « fonctionnaire dirigeant » la décision du 4 octobre 2021 lui infligeant une amende administrative en raison de l'inoccupation de l'immeuble sis aux numéros 137-141 de l'Avenue du Pont de Luttre, était bien la directrice de la Direction Allocations Loyer et Logements Inoccupés de Bruxelles Logement.

L'agent qui a infligé la sanction en première instance était donc bien compétent pour le faire.

L'argument de la requérante selon lequel l'arrêté du 9 mai 2019 précité est illégal car le titre de fonctionnaire dirigeant « n'est pas prévu par le statut du personnel de la Région bruxelloise » est irrecevable, à défaut d'être fondé sur une norme identifiable. Son affirmation que l'arrêté du 9 mai 2019 « ne pouvait [...] concerner le gouvernement en exercice en mai 2019 et ne pouvait engager le gouvernement suivant qui a reçu l'investiture en juillet 2019 » repose quant à elle sur l'idée, erronée en droit, qu'un arrêté de désignation est de plein droit abrogé en conséquence du remplacement du gouvernement qui l'a adopté.

L'acte attaqué a par ailleurs pour auteur Madame [A.V.] identifiée comme « le fonctionnaire délégué ».

Madame [A.V.] a été désignée « fonctionnaire délégué pour traiter les

recours introduits à l'encontre des décisions prises par le fonctionnaire dirigeant de la cellule Logements Inoccupés, en application du Code bruxellois du Logement », par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 mars 2017 publié au *Moniteur belge* du 8 septembre 2017.

Il en résulte que l'amende administrative a bien été infligée par un fonctionnaire compétent.

Le sixième moyen n'est pas fondé.

XI. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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 26 juin 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Xavier Close,
Aurélien Vandeburie,
Adeline Schyns,

conseillère d'État, présidente f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La greffière,

La Présidente,

Adeline Schyns

Florence Piret