

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.755 du 5 novembre 2025

A. 239.365/XV-5999

En cause : E.C., décédée,
C.C., demanderesse en reprise d'instance,
ayant élu domicile chez
M^e Charlotte GANHUY, avocat,
rue Dejoncker 51/16
1060 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 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 19 juin 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Fonctionnaire délégué du logement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 avril 2023 déclarant le recours introduit par la requérante recevable mais non fondé et confirmant l'amende administrative d'un montant de 9.105,00 EUR imposée par décision du Service régional des logements inoccupés de la Direction allocations loyer et logements inoccupés datée du 24 février 2023 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

Une requête en reprise d'instance a été déposée.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 16 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mai 2025.

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

M^e Charlotte Ganhy, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marie Bourgy, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu 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. Reprise d'instance

Les articles 55 et suivants de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État disposent comme suit :

« Art. 55. Si, avant la clôture des débats, l'une des parties vient à décéder, il y a lieu à reprise d'instance.

Hormis le cas d'urgence, la procédure est suspendue pendant le délai accordé aux héritiers pour faire inventaire et délibérer.

Art. 56. Les ayants droit du défunt reprennent l'instance par requête adressée au greffe, rédigée conformément à l'article 1^{er}.

Le greffier transmet une copie de cette requête aux parties.

Art. 57. Après l'expiration des délais pour faire inventaire et délibérer, la procédure est valablement reprise contre les ayants droit du défunt, par requête rédigée conformément à l'article 1^{er} ».

Par un courrier transmis par la voie électronique le 8 novembre 2023, C.C., fille de la partie requérante, informe le Conseil d'État du décès de sa mère. Elle annonce souhaiter opérer une reprise d'instance et demande que la procédure soit suspendue conformément à l'article 55 du règlement de procédure. Ce courrier est accompagné d'un acte de décès de la partie requérante.

Par une requête transmise par la voie électronique le 22 décembre 2023, C.C. demande à reprendre l'instance et se réfère, pour autant que de besoin, à la requête en annulation déposée le 19 juin 2023.

Il est fait droit à la demande.

IV. Faits

1. E.C. était propriétaire de l'immeuble sis rue J.G.E., 17, à 1150 Bruxelles.

2. L'immeuble fait l'objet, depuis l'année 2014, de plusieurs procédures initiées par la Cellule Logements inoccupés de la Direction du Logement de la partie adverse (ci-après CLI). La première procédure conduit à un retrait de l'amende infligée, en raison d'une erreur administrative. La deuxième se clôturait par l'annulation de l'amende sur recours, des travaux ayant été effectués et le bien remis sur le marché locatif. La troisième procédure aboutit à une décision implicite infirmant l'amende infligée, le fonctionnaire délégué ne s'étant pas prononcé sur le recours dans le délai prescrit.

3. Le 15 novembre 2022, la CLI dresse un procès-verbal d'infraction, sur la base de l'article 15, § 2, du Code bruxellois du Logement. Elle constate que personne n'est inscrit à l'adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population et que la consommation d'eau et d'électricité du logement est inférieure au seuil minimal depuis au moins douze mois.

4. Par un pli recommandé à la poste et un pli simple du 15 novembre 2022, la partie adverse met en demeure E.C., propriétaire de l'immeuble, de fournir les preuves attestant de l'occupation du logement durant la période du 15 novembre 2021 au 15 novembre 2022 ou les preuves qui attestent des raisons légitimes ou cas de force majeure qui justifient l'inoccupation [du] bien durant cette même période et de mettre fin à l'inoccupation avant le 15 février 2023, au risque de se voir infliger une amende administrative d'un montant de 9.105 euros.

Dans ce courrier, il est précisé ce qui suit :

« Veuillez contacter l'enquêteur en charge de votre dossier pour contrôler les justifications avancées : Nom : [H.] Prénom : M.
Mail : [...]@sprb.brussels
Téléphone : [...]

Pour vous permettre d'exposer vos arguments la cellule logements inoccupés pourra ;

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

Le procès-verbal de constat d'infraction est transmis en annexe à ce courrier, ainsi qu'un extrait du Code bruxellois du Logement.

Par un pli recommandé à la poste et un pli simple du 15 novembre 2022 également, ce courrier est adressé à la requérante en reprise d'instance (en sa qualité d'administrateur des biens de E.C.).

5. Par un pli recommandé à la poste et un pli simple du 24 février 2023, la partie adverse informe E.C., qu'en l'absence de suite donnée à l'avertissement du 15 novembre 2022, l'inoccupation de son bien reste injustifiée et que l'amende administrative est confirmée.

Cette décision est motivée comme il suit :

« Le 15/11/2022, nous vous avons adressé un avertissement concernant votre logement, présumé inoccupé.

Cet avertissement vous offrait la possibilité de :

- justifier l'inoccupation du logement par des raisons légitimes ou un cas de force majeure ;
- nous démontrer que le logement est occupé conformément à sa destination.

Nous constatons que vous n'avez donné aucune suite à cet avertissement. Par conséquent, l'inoccupation de votre bien reste injustifiée. L'amende administrative de 9.105 euros est donc confirmée.

Dès lors, veuillez verser le montant de 9.105 € :
avant le 24/04/2023

[...]

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. En payant l'amende dans les délais, vous éviterez une exécution forcée pouvant aller jusqu'à la vente publique du bien en infraction.

3. Vous pouvez introduire un recours suspensif contre la présente décision, par lettre recommandée, dans les 30 jours à dater ce courrier, à l'adresse suivante :
Fonctionnaire déléguée
Direction des Affaires juridiques Logement.
Service Public Régional de Bruxelles.
Place Saint-Lazare, 2 -1035 Bruxelles ».

Par un pli recommandé à la poste et un pli simple, du même jour, soit le 24 février 2023, ce courrier est adressé à la requérante en reprise d'instance, en sa qualité d'administrateur de biens de E.C.

6. Par un pli recommandé à la poste du 24 mars 2023, la requérante en reprise d'instance introduit un recours auprès du fonctionnaire délégué, pour « contester la taxe pour immeuble inoccupé sis [...] dont [sa] maman, [E.C.] est propriétaire ». Elle indique qu'elle « reste à [sa] disposition pour tout complément d'information ou pour [lui] fournir des documents supplémentaires si nécessaire ».

7. Par une décision du 13 avril 2023, le fonctionnaire délégué rejette le recours et confirme l'amende administrative de 9.105 euros. Cette décision est motivée comme il suit :

« [...]

RECOURS – RECEVABILITE

Votre recours a été correctement introduit le 24/03/23 par recommandé, dans le respect des délai et forme prévus par l'article 21 du Code et l'article 4 de l'arrêté.

Il est recevable et peut donc être analysé sur le fond.

RECOURS – VOS ARGUMENTS

Vous indiquez que les agissements d'un locataire ([N.F]) ont eu un lourd impact quant à la suite des possibilités financières pour la rénovation du bien. Il s'est approprié le bien qu'il a squatté. Vous avez dû faire appel à des containers pour évacuer ses affaires et cette personne a disparu lors de l'intervention de « [S.S.P] » qui a effectué les travaux et achevé le déblaiement.

Vous m'informez que les deux étages ont été entièrement rénovés et loués, mais que malheureusement le locataire a disparu en laissant également traîner des choses dont une partie vient d'être enlevée.

Vous joignez divers documents et des photos datant de fin 2018 attestant l'état dans lequel l'appartement au rez-de-chaussée (précédemment occupé par un locataire depuis 1977 ou 1978) a été retrouvé.

Vous expliquez que vous mettez tout en œuvre pour réhabiliter complètement le bien au plus vite.

Vous vous excusez de ne pas avoir réagi dans le délai car une maison de votre maman a subi un incendie le jour du réveillon (vous étiez traumatisée). En plus, votre maman a été hospitalisée durant cette même période pour une pneumonie et elle est atteinte de deux importantes tumeurs (non-opérables vu son état de santé).

ANALYSE

Selon l'article 15, §§ 1^{er} et 2, du Code :

“§ 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 du même Code dispose ce qui suit :

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

Ces articles doivent être lus à la lumière de l'objectif poursuivi par le législateur bruxellois qui est d'éviter que les logements bruxellois restent vides ou non utilisés pendant une période trop longue et d'augmenter le nombre de logements disponibles sur le marché locatif afin de répondre à un grave problème de pénurie portant atteinte au droit de logement :

“Il paraît en effet difficilement justifiable que des logements demeurent inutilisés durant parfois de très longues périodes alors qu'un nombre de plus en plus conséquent de citoyens ne trouvent pas à se loger dans des conditions raisonnables. Le but de la sanction est donc d'inciter les propriétaires défaillants à remettre leur bien sur le marché afin d'augmenter le stock de logements disponibles”.

Votre maman, mise sous administration de biens, est propriétaire d'une maison destinée à du logement.

Cette destination n'est pas contestée.

Il était présumé inoccupé car personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population et parce qu'il a été constaté que la consommation d'eau et d'électricité était inférieure au seuil minimal légal depuis au moins 12 mois.

Un avertissement vous a été adressé vous mettant en demeure de mettre fin à l'infraction présumée et, soit de prouver l'occupation du bien pendant la période litigieuse, soit de justifier le maintien de l'état d'inoccupation du bien pendant cette même période.

Vous n'avez pas réagi à cet avertissement de sorte que l'amende administrative vous a été imposée.

La période litigieuse s'étend du 15/11/21 au 15/11/22.

La présomption d'inoccupation peut être renversée et l'inoccupation peut être justifiée "par des raisons légitimes ou un cas de force majeure ou par le fait que des travaux de réparation ou d'amélioration sont programmés".

À noter que ces justificatifs apportés doivent avoir un lien direct avec l'inoccupation constatée et se rapporter à la période litigieuse visée par la présente procédure.

Vous ne contestez pas l'état d'inoccupation de votre bien, ni les critères retenus par la CLI afin d'établir la présomption d'inoccupation.

Vous ne m'avez pas fourni de permis d'urbanisme ni de devis détaillé pour faire appel à la justification que des travaux de réparation ou d'amélioration sont programmés.

Vous faites alors appel à des raisons légitimes afin de justifier l'inoccupation de votre bien.

Vous expliquez les problèmes que vous avez rencontré au fil du temps, depuis que vous avez pris en main la gestion de ce bien. J'entends ces problèmes et je ne les ignore pas, mais je dois cependant constater qu'en grande partie, ces mêmes arguments ont déjà été avancés lors des recours administratifs introduits en 2020 et 2021.

À titre d'exemple, les documents relatifs à la pose des containers, les preuves de paiement pour des travaux à VTC Corporate sprl, les photos de l'état du bien retrouvé en 2018 et plus tard, ... étaient déjà dans ma possession.

Il ne s'agit donc pas d'éléments nouveaux qui se rapportent à la présente période infractionnelle.

Les seules nouvelles pièces me semblent être :

- d'une part, les preuves de paiement pour des travaux à [S.S.P.] (période décembre 2021 à janvier 2022 – montant total € 12.500,00),
- d'autre part, la preuve d'un envoi recommandé en date du 09/12/22 à Monsieur [C.E.] (toutefois, cet événement est intervenu après la période infractionnelle).

Je déduits de votre recours que :

- [S.S.P.] est le dernier entrepreneur qui est intervenu sur ce chantier et a effectué des travaux de rénovation, sans qu'il ne soit toutefois clair de quels travaux il s'agit exactement, ni quand ceux-ci ont été effectués et pour lesquels vous l'avez payé en décembre 2021 et janvier 2022 (cf. extraits annexés au recours) ;
- Le bien, selon vos dires, a été loué, initialement à partir du 1^{er} juillet, mais cette date a été postposée au 1^{er} septembre ;
- Le locataire vous a donné € 500,00 en cash pour réserver la location ;
- Le locataire ne vous a pas rendu un exemplaire du bail signé ;
- Vous avez envoyé deux courriers ordinaires et un recommandé à ce locataire (cf. preuve envoi recommandé du 09/12/22, annexé au recours) ;
- Ce locataire a disparu et a laissé des affaires dans le bien.

Il en ressort qu'au début de la période infractionnelle vous avez payé pour des travaux qui ont été effectués à des dates inconnues, et ensuite, le bien aurait été mis en location, loué et abandonné.

Vous ne produisez aucune pièce prouvant vos dires, telle que par exemple, les dates auxquelles les travaux ont eu lieu (par exemple, les rendez-vous avec l'entrepreneur), la preuve de la mise en location (par exemple, une copie des annonces), ladite copie du bail (même non signée) ou de l'état des lieux établi, la preuve d'avoir reçu € 500,00 cash à titre de réservation de la location, etc.

Dans ces circonstances je ne peux que constater que les éléments avancés ne peuvent être considérés comme suffisants pour justifier l'inoccupation de ce bien qui perdure depuis au moins 10 ans.

Certes, vous avez eu de la malchance, mais en regardant objectivement les éléments fournis qui se rapportent à la présente période infractionnelle, je ne peux que faire ce constat.

L'amende est donc justifiée et maintenue.

Quant à son montant, celui-ci a été calculé conformément à la formule reprise à l'article 20, § 4, du Code. Vous ne contestez pas ce montant, ni les paramètres qui ont été pris en compte.

L'amende s'élève dès lors à € 9.105,00.

RECOURS AU CONSEIL D'ÉTAT

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'État :

- dans les 60 jours de la présente notification,
- au moyen d'une requête [...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée à E.C. par un pli recommandé à la poste du 17 avril 2023, réceptionné le 18 avril 2023. Une copie de cette décision est également notifiée à la requérante en reprise d'instance par un pli recommandé à la poste du 17 avril 2023, réceptionné le 26 avril 2023.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité de la requête en ces termes :

« Suite à la reprise d'instance de [C.C.], la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité.

Il appert, en effet, que le recours administratif interne a été introduit devant le Fonctionnaire délégué par [C.C.] qui, comme précisé dans le rapport de l'auditorat, avait été désignée dès 2018 comme administratrice de biens et de la personne de sa mère.

Le recours en annulation n'a toutefois pas été introduit auprès de votre Conseil par cette dernière, mais par [E.C.], en sa qualité de propriétaire de l'immeuble, ce qui a contraint [C.C.] à devoir déposer une demande de reprise d'instance après son décès.

Ce faisant, cette demande de reprise d'instance met donc en lumière un problème de recevabilité passé inaperçu au moment de la rédaction du mémoire en réponse.

Dans la mesure où le recours interne a été exercé par [C.C.] et non par [E.C.], le présent recours en annulation aurait dû être introduit par [C.C.]. Ce recours a toutefois été introduit par [E.C.], de telle sorte qu'il convient de conclure à son irrecevabilité, et ce à défaut pour cette dernière d'avoir préalablement introduit le recours administratif obligatoire prévu par l'article 21 du Code Bruxellois du Logement ».

V.2. Appréciation

La requête en annulation est introduite par E.C., « en présence de [C.C.] administrateur de biens et de la personne de [E.C.] ». Le premier point de l'exposé des faits mentionne que « par une ordonnance de la Justice de paix d'Auderghem du 16 novembre 2016, la requérante a fait l'objet d'une mesure de protection judiciaire relati[ve] à ses biens et à sa personne » et que « par un jugement de la 14^{ème} chambre du Tribunal de la Famille du 18 juin 2018, [C.C.], fille de la requérante, a été désignée comme administrateur de biens et de la personne de sa mère ». Le jugement est joint à la requête.

La circonstance que E.C. n'avait pas la capacité d'agir en justice et que sa fille C.C. agissait en qualité d'administrateur était donc bien connue, dès l'introduction de la requête. Dans ces conditions, ce serait faire preuve d'un formalisme excessif de considérer que la requête est irrecevable au motif qu'elle ne serait pas clairement présentée comme étant introduite par C.C. en qualité d'administrateur des biens et de la personne de E.C.

Le recours administratif préalable a été introduit par C.C., à qui la décision d'infliger une amende administrative avait été notifiée en qualité d'administrateur des biens d'E.C. Il est précisé, dans ce recours, que l'immeuble appartient à sa mère. La partie adverse a déclaré le recours administratif recevable, sans avoir été induite en erreur sur la qualité en laquelle agissait C.C. L'acte attaqué précise en effet qu' « il doit être envoyé aux requérantes » : « Madame [C.C.], Administrateur de biens de Madame [E.C.] [...] à 3090 Overijse », d'une part, et Madame [E.C.] [...] à 1070 Bruxelles », d'autre part.

Il résulte de ce qui précède que la requête est recevable.

VI. Second moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le second moyen est pris de la « violation de l'article 20, § 4, du Code bruxellois du Logement, du principe général des droits de la défense et du principe général de droit administratif *audi alteram partem* ».

La partie requérante explique que, le 4 juillet 2022, en tant qu'administrateur de biens et de la personne de sa mère, elle a demandé à être entendue par la cellule « Logements Inoccupés » afin d'exposer de vive voix l'état d'avancement de l'immeuble. Elle précise qu'aucune suite n'a été réservée à cette demande.

Elle mentionne que si le principe *audi alteram partem* n'impose pas nécessairement qu'il soit procédé à une audition à chaque stade de la procédure administrative, le respect de ce principe doit être assuré dès la procédure administrative de premier degré.

Elle explique ne pas avoir été entendue par la cellule « Logements Inoccupés » dans le cadre de la procédure visant à lui infliger une sanction administrative. Elle précise que l'amende de 9.105 euros a été confirmée, alors que l'article 20, § 4, alinéa 5, du Code précité ainsi que les principes visés au moyen imposent à l'administration de l'entendre afin qu'elle puisse présenter ses moyens de défense.

Elle fait grief à la partie adverse de l'avoir privée, sans justification, de son droit fondamental de faire valoir ses arguments avant que la décision de lui infliger

une amende ait été adoptée. Elle explique que dans la mesure où l'amende administrative revêt un caractère punitif, elle ne peut être infligée que dans le respect des obligations déduites du principe général du respect des droits de la défense.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse reproduit le courrier électronique du 4 juillet 2022, auquel se réfère la partie requérante. Ce courrier se lit notamment comme il suit :

« Suite à l'agréable entretien que je viens d'avoir avec l'un de vos collaborateurs, je me permets de vous adresser ce mail pour obtenir un rdv concernant les deux immeubles de ma mère, [E.C.] (dont je suis l'administratrice), sis [...] »

Je souhaiterais expliquer de vive voix, certaines choses particulières ainsi que l'état d'avancement des deux biens.

Vous remerciant par avance, je vous prie d'agréer [...] ».

Elle explique, tout d'abord, que ce courrier électronique a été envoyé à un moment où la procédure relative à la période du 15 novembre 2021 au 15 novembre 2022 n'avait pas encore été initiée. Elle précise que ce n'est que le 15 novembre 2022 qu'un procès-verbal d'infraction a été dressé et qu'un avertissement a été adressé par un pli simple et un pli recommandé à la poste.

Elle relève, ensuite, que lorsque l'avertissement a été notifié à la requérante et à sa mère pour la période du 15 novembre 2021 au 15 novembre 2022, aucune suite n'y a été réservée par ces dernières. Elle ajoute que cet avertissement les invitait à prendre contact avec l'agent en vue d'une visite sur place et/ou d'une audition afin d'exposer leurs arguments. Elle estime qu'elles ne se sont pas manifestées alors que la partie adverse leur a donné l'opportunité d'exposer leurs arguments en défense oralement.

Elle fait valoir, enfin, que dans la mesure où ni la requérante, ni la requérante en reprise d'instance, ne se sont manifestées en vue d'une visite sur place et/ou d'une audition en première instance, il ne se justifiait pas que le fonctionnaire délégué procède à une telle audition, d'autant plus que celui-ci ne dispose que d'un délai de 30 jours pour statuer.

Elle considère que sur la base des éléments qu'elle a rappelés, l'article 20, § 4, du Code bruxellois du Logement et le principe général des droits de la défense ne peuvent pas être considérés comme ayant été violés.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse répète que le courrier électronique du 4 juillet 2022, auquel fait référence la partie requérante dans son recours auprès du fonctionnaire délégué, est « antérieur au lancement de la procédure administrative ». Elle en déduit qu'il ne lui a dès lors pas été adressé dans le cadre de cette affaire et qu'il ne fait donc pas partie du dossier administratif. Elle ajoute que ce courrier électronique n'a pas été adressé à l'enquêteur en charge du dossier, mais à un autre agent de la CLI. Selon elle, « aucune disposition n'impose à la partie adverse de tenir compte d'une demande d'audition qui n'a pas été émise par un contrevenant dans le cadre de la procédure administrative dont elle est saisie ». Elle en déduit que « le fait pour la requérante d'avoir, dans son recours, signalé l'existence de ce courriel du 4 juillet 2022, ne constitue donc pas un élément pertinent pour déterminer si la partie adverse a, ou non, violé le principe général des droits de la défense ».

Elle précise que « les agents de la CLI reçoivent des centaines de courriels chaque mois, de telle sorte qu'il ne saurait être raisonnablement exigé de leur part de vérifier, pour chaque dossier dont ils ont la charge, si le contrevenant mis en cause n'aurait pas, avant même le lancement de la procédure, éventuellement demandé à être reçu ou à être entendu par un autre agent de la CLI et qui n'est donc pas, par définition, en charge du traitement du dossier concerné ».

Elle observe que la requérante a rappelé, dans son recours administratif, le fait qu'elle avait demandé de rencontrer N.E.K. et que sa demande était restée sans suite mais relève qu'elle n'a pas, pour ce motif, demandé à pouvoir rencontrer le fonctionnaire délégué ou à être entendue par ce dernier avant qu'il adopte sa décision finale. Elle conclut que « "l'évocation du courrier électronique du 4 juillet 2022", [dans le recours administratif], ne démontre nullement que la volonté de la requérante était d'être entendue et de s'expliquer auprès du fonctionnaire délégué avant que la décision finale, sur recours, ne soit adoptée ».

Elle souligne que, le 15 novembre 2022, elle a notifié à la requérante et à sa mère « un avertissement dans lequel celles-ci étaient invitées à prendre contact avec l'agent effectivement en charge de leur dossier en vue d'une visite sur place et/ou d'une audition afin d'exposer leurs arguments ». Elle en déduit que « la requérante s'est donc bien vu offrir par la partie adverse l'opportunité de demander une audition ». Elle relève que la requérante et sa mère n'ont pas demandé une telle audition, de telle sorte qu'il ne peut lui être fait grief de ne pas les avoir entendues dans le cadre de son recours.

Elle rappelle que le principe général des droits de la défense n'impose pas de proposer ni de procéder à une audition à chaque stade de la procédure administrative. Elle en déduit que l'absence de mention d'une possibilité d'audition dans le courrier du 24 février 2023 est sans incidence.

Elle expose qu'en pratique, « lorsqu'un propriétaire demande à être entendu dans un dossier déterminé, il y est toujours fait droit », mais précise qu'il faut « que le propriétaire ait formulé une telle demande avec suffisamment de clarté pour qu'elle puisse au moins être comprise par tout agent raisonnablement diligent placé dans les mêmes conditions ». Selon elle, une telle demande ne peut être comprise à la lecture du recours administratif et spécialement de la mention suivante : « je reste à votre disposition pour tout complément d'information ou pour vous fournir des documents supplémentaires si nécessaire ». À cet égard, elle estime que la présente affaire n'est pas comparable à celles qui ont donné lieu aux arrêts n° 256.856 et n° 256.857 du 20 juin 2023 puisque, dans ces affaires, les requérants avaient indiqué qu'ils restaient à la disposition de l'autorité « pour toute information complémentaire et pour une entrevue *de visu* ».

VI.2. Appréciation

Dans la version applicable à l'acte attaqué, l'article 20 du Code bruxellois du Logement, disposait notamment comme il suit :

« **Art. 20.** § 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.

[...]

§ 2. Un service chargé de contrôler le respect du présent chapitre est institué, par le Gouvernement, au sein du Service public régional de Bruxelles. Sans préjudice de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ses agents ont qualité pour rechercher et constater par procès-verbal, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions décrites au § 1^{er}, soit d'initiative, soit sur plainte émanant du Collège des bourgmestres et échevins ou d'associations ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile, pour autant qu'elles soient agréées par le Gouvernement selon des critères qu'il détermine.

[...]

§ 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.

§ 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.

[...]

Après expiration du délai visé au § 3, l'amende administrative est infligée, après que l'auteur présumé a été mis en mesure de présenter ses moyens de défense par le fonctionnaire dirigeant le service visé au § 2.

§ 5. L'amende est recouvrée et poursuivie suivant les règles prévues dans l'ordonnance établissant la procédure fiscale en Région de Bruxelles-Capitale.

[...] ».

Le principe général du respect des droits de la défense impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis que l'*adage audi alteram partem* lui impose de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave, mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard.

Le principe général des droits de la défense, qui est d'ordre public, impose à l'autorité de permettre à la personne à laquelle elle envisage d'infliger une sanction d'être entendue à un des stades de la procédure, de pouvoir consulter son dossier et de disposer d'un délai raisonnable pour préparer sa défense, en étant informée tant des faits qui lui sont reprochés que de la nature et de la gravité de la sanction qu'il est envisagé de lui infliger. Il n'impose pas que cette personne soit entendue à tous les stades de la procédure ou par l'organe même qui est compétent pour prendre la décision sur recours. Il faut et il suffit, pour que les droits de la défense soient respectés, qu'elle ait pu exposer ses moyens de défense en connaissance de cause et que l'organe qui prend la décision sur recours en ait été correctement informé.

L'amende administrative visée à l'article 20 du Code bruxellois du Logement réprime l'infraction administrative que constitue le fait de maintenir inoccupé un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages. Revêtant un caractère punitif, elle ne peut être infligée que dans le respect des obligations déduites du principe général du respect des droits de la défense.

Le respect de ce principe suppose que l'administré soit informé de la possibilité de demander une audition pour exposer ses moyens de défense.

En l'espèce, l'avertissement du 15 novembre 2022 comporte la mention suivante :

« Pour vous permettre d'exposer vos arguments la cellule logements inoccupés pourra ;
► Organiser une visite du bien ;
► Vous entendre dans le cadre d'une audition ».

L'éventualité d'une audition n'est présentée, dans cet avertissement, que comme une possibilité pour l'administration et non comme un droit pour les requérantes. Il ne peut dès lors être déduit de ce courrier, en l'absence de demande formulée par la partie requérante, qu'il a été satisfait aux obligations déduites du principe général des droits de la défense. Dans les faits, la partie adverse n'indique pas et il ne ressort pas du dossier administratif qu'une visite du bien ou une audition ont été organisées, permettant à la partie requérante d'exposer sa défense.

Dans le courrier du 24 février 2023 par lequel la première décision est communiquée à la partie requérante, il est précisé ce qui suit :

« [...] 3. Vous pouvez introduire un recours suspensif contre la présente décision, par lettre recommandée, dans les 30 jours à dater ce courrier, à l'adresse suivante :
Fonctionnaire déléguée
Direction des Affaires juridiques Logement.
Service Public Régional de Bruxelles.
Place Saint-Lazare, 2 -1035 Bruxelles ».

Ce courrier ne mentionne pas la possibilité de demander une audition.

En conséquence, la partie requérante n'a été informée à aucun stade de la procédure qu'elle avait la possibilité de consulter le dossier administratif et de demander une audition pour faire valoir ses moyens de défense.

Le moyen est fondé.

VII. Autres moyens

Le premier moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante 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 reprise d'instance introduite par C.C. est accueillie.

Article 2.

La décision du Fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 avril 2023 déclarant le recours introduit par la requérante recevable mais non fondé et confirmant l'amende administrative d'un montant de 9.105 euros est annulée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 novembre 2025, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Adeline Schyns,

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

La Greffière,

La Présidente,

Adeline Schyns

Anne-Françoise Bolly