

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.764 du 6 novembre 2025

A. 241.363/XV-5811

En cause :

V. V.,

ayant élu domicile chez
M^e Stéphane NOPERE, avocat,
avenue des Communautés 110
1200 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 34 C
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 21 décembre 2023 du fonctionnaire délégué, reçue le 28 décembre 2023, par laquelle une amende administrative d'un montant de 6.000,00 euros lui est infligée pour l'inoccupation de l'immeuble sis rue de l'Instruction, 125 à 1070 Bruxelles ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, 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 10 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 octobre 2025.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Maxence Poivre, *loco* M^e Stéphane Nopère, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marie Bourgys, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, 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. Faits

1. Le père du requérant acquiert l'immeuble litigieux, situé rue de l'Instruction à Bruxelles. Par acte de donation, le requérant en devient propriétaire en 1990.

2. À la fin du mois de juillet 2021, le service régional des logements inoccupés (SRLI) prend contact avec la commune d'Anderlecht afin d'obtenir la composition de l'immeuble. La commune lui répond que le gabarit est un rez +2, que l'historique de la population « donne 5 chefs de ménage », que le cadastre indique 3 logements, que « les permis d'urbanisme renseignent possiblement une unifamiliale en 1896 » et que « 3 logements [sont] accordés en fonction des normes d'habitabilité ». En ce qui concerne les « affectations ou utilisations licites du bien », la commune indique qu'« au regard des éléments administratifs à [sa] disposition, le nombre d'unités de logement indépendants qui peuvent être considérés comme réguliers s'élève à 3 ».

3. Le SRLI procède à des recherches au mois d'août 2021 et constate qu'au registre national, deux chefs de ménage sont référencés dans l'habitation, que sur les trois compteurs Sibelga, deux sont référencés au nom du requérant ; que trois permis d'urbanisme ont été délivrés, l'un pour la construction de la maison, les deux autres pour la construction d'annexes ; que, dans les registres du cadastre, l'immeuble est référencé avec 4 étages et 3 logements. Il est également constaté à l'aide d'un reportage photographique que 5 sonnettes sont installées à côté de la porte d'entrée de l'immeuble.

4. Le 17 août 2021, un procès-verbal de constat d'infraction est dressé pour inoccupation du 17 août 2020 au 17 août 2021.

5. Le 23 septembre 2021, faisant suite à une demande de renseignements du SRLI, la commune d'Anderlecht communique l'historique des domiciliations dans l'immeuble dont il ressort que plusieurs chefs de ménage (jusqu'à 5) y ont été référencés concomitamment entre 1978 et 2014.

6. Le 19 novembre 2021, la commune d'Anderlecht envoie au requérant des « renseignements urbanistiques ». Dans ce document, il est indiqué qu'en ce qui concerne « les affectations ou utilisations licites du bien », « au regard des éléments administratifs à notre disposition, le nombre d'unités de logements indépendants qui peuvent être considéré[e]s comme régulières s'élève à 4 ». Il y est également précisé qu'« À notre connaissance les plans du bien ne sont pas à jour dans nos archives en ce qui concerne la répartition des logements ».

Le requérant communique ce document au SRLI le 22 novembre 2021.

7. Le 23 novembre 2021, divers courriels sont échangés entre le SRLI et la commune d'Anderlecht à propos de la situation de l'immeuble.

L'agent communal ayant procédé aux vérifications et à la rédaction des renseignements urbanistiques envoyés au requérant précise ce qui suit :

« Après analyse, j'ai pu remarquer que les plans pour cette adresse ne correspondaient pas au bien en question. J'ai donc basé mon analyse sur la liste POP. J'ai pu retrouver 4 C.M. enregistré[s] en 1993 (en référence à l'ordonnance organique de la planification de l'urbanisme du 23 novembre 1993). J'ai décidé de baser mon analyse sur cette information, car celle-ci nous donne une indication précise dans le temps des logements existants. J'ai tout de même demandé une mise à jour administrative des plans, car nous n'avons aucune information concernant la répartition de ces logements ».

8. Le 17 mars 2023, le SRLI met fin à la procédure pour la période reprise dans le procès-verbal précité.

9. Le 15 mai 2023, un nouveau procès-verbal est dressé pour l'inoccupation d'un logement entre le 15 mai 2022 et le 15 mai 2023. Dans le calcul de l'amende envisagée, 3 niveaux inoccupés et deux années en infraction sont pris en considération.

10. Le 10 août 2023, le SRLI effectue une visite du bien litigieux. Le rapport de l'inspecteur est rédigé comme suit :

« Cadastre = 3 logements

Selon les renseignements urbanistiques de la commune, il y a 4 unités de logement. Le rez-de-chaussée est occupé (le lit est au RDC) par les parents pour le moment à l'étranger et par eux-mêmes étant donné qu'il y a une seule cuisine.

Monsieur [XXXX] habite le bien avec son épouse et ses enfants. Il est prévu qu'une des filles occupe un logement après travaux.

Actuellement, la famille occupe la totalité du logement.

Il y a 5 compteurs de gaz, 5 compteurs électriques et un compteur d'eau ».

11. Le 19 octobre 2023, le SRLI prend la décision d'infliger une amende de 18.000 euros au requérant. Cette décision est motivée par les éléments suivants :

- les informations obtenues de l'administration communale d'Anderlecht indiquant que le bien est composé de 4 logements et qu'un seul chef de ménage est inscrit aux registres de la population ;
- la visite des lieux effectuée le 10 août 2023 au cours de laquelle il a été constaté que l'immeuble possède 5 compteurs de gaz, 5 compteurs d'électricité et un compteur d'eau ;
- l'historique des domiciliations démontrant que le bien a été occupé par plusieurs ménages et qu'actuellement, un seul ménage occupe le bien.

Son auteur estime que « 3 logements ne sont pas utilisés conformément à leur destination légale et doivent être considérés comme inoccupés au sens de l'article 19/3 du Code bruxellois du Logement ».

12. Le 28 novembre 2023, le requérant introduit un recours à l'encontre de cette décision auprès du fonctionnaire délégué.

13. À la suite d'une demande du fonctionnaire délégué, le conseil du requérant transmet la composition de ménage du requérant établissant que celui-ci compte trois personnes, l'épouse, la fille et le requérant lui-même.

14. Le 21 décembre 2023, le fonctionnaire délégué inflige au requérant une amende administrative pour logement inoccupé mais la réduit à 6.000 euros.

Quant au « nombre de niveaux/logements inoccupés au sein de l'immeuble », il motive notamment sa décision comme suit : (les notes de bas de page sont omises)

« Dans le présent recours, vous ne contestez pas la destination en logement de tout l'immeuble mais le nombre autorisé de logements au sein de l'immeuble.

Force est de constater que ce point était confus lors de la précédente procédure relative à la période litigieuse (allant du 17/08/2020 au 17/08/2021).

Toutefois, les renseignements urbanistiques qui vous ont été notifiés par la commune d'Anderlecht indiquent clairement que l'immeuble se compose de 4 unités de logement.

Vous ne fournissez pas de document démontrant avoir formellement contesté ces renseignements urbanistiques auprès des autorités compétentes en matière d'urbanisme.

Les autorités compétentes en matière de logements inoccupés doivent donc se fonder sur la destination qui y est actuellement indiquée.

Ainsi, l'immeuble est composé de 4 unités distinctes de logement.

Cette destination doit être respectée. Chacun de ces logements doit être effectivement occupé par un ou plusieurs ménages.

À défaut, l'occupation s'avère non-conforme à sa destination en logement et est considérée comme une inoccupation au sens de l'article 19/2 du Code bruxellois du Logement.

3. Nombre de niveaux/logements inoccupés au sein de l'immeuble

Ce point était également confus lors de la précédente procédure relative à la période litigieuse (allant du 17/08/2020 au 17/08/2021).

Pour la présente période litigieuse qui s'étend du 15/05/2022 au 15/05/2023, le constat dressé par le SRLI relève 3 niveaux de logement inoccupés au sein du l'immeuble.

Le SRLI a considéré que l'immeuble était occupé par 1 seul ménage ; ce qui implique que 3 logements sur les 4 sont à considérer comme inoccupés au sens de l'article 19/2 du Code.

De votre côté, vous contestez le nombre de niveaux de logement inoccupés et déclarez qu'il y a 2 ménages distincts qui occupent l'immeuble : le ménage composé par vos parents résidant au rdc et le ménage composé par votre épouse, votre fille et vous résidant aux étages. Ce qui implique, dans la logique de l'Administration, que 2 logements sont inoccupés (même si vous maintenez, comme argument principal, que l'entièreté de l'immeuble est occupée dans les faits).

De mon côté, je relève les éléments suivants :

- Le rapport de visite du logement effectué par le SRLI et les photos figurant dans le dossier et dans le recours laissent notamment apparaître 1 boîte aux lettres sur la façade avant de l'immeuble, 5 sonnettes dont la 1^{ère} en partant du bas indique le nom de vos parents et la 2^{ème} et la 3^{ème} en partant du bas indiquent votre nom et celui de votre épouse, une véritable cuisine, un salon et une salle à manger situés au rdc et une cuisine d'appoint dans la salle de bain du 1^{er} étage, un salon et une salle à manger située au 2^{ème} étage ;
- Une recherche au Registre national sur base de l'adresse de l'immeuble révèle 5 personnes domiciliées et 1 seule "personne de référence", à savoir votre père, Monsieur C. V. Ce qui implique qu'il doit être considéré comme "chef de ménage", comme vous l'a d'ailleurs confirmé la commune le 23/08/2023 et comme l'a considéré le SRLI ;

- En revanche, une recherche au Registre national sur base des noms révèle que votre père et vous êtes chacun répertoriés comme “personne de référence du ménage” ;
- L’historique des domiciliations qui figure dans le dossier mentionne un “©” pour “chefs de ménage” devant votre nom et celui de votre père. Ceci laisse donc penser qu’il y a 2 ménages distincts domiciliés dans l’immeuble.
- Enfin, le certificat de composition de ménage que je vous ai demandé de fournir lors de l’instruction du présent recours indique que votre ménage est composé de 3 personnes : vous, votre épouse et votre fille. Ce qui implique que vos parents forment un ménage distinct, fût-il domicilié dans le même immeuble.

Ainsi, sur base de ces éléments, j’estime que 2 ménages distincts occupent l’immeuble (et non 1) ; ce qui implique que 2 logements sont à considérer comme inoccupés.

Il y a donc lieu de prendre en compte, dans le calcul de l’amende, 2 niveaux inoccupés sur les 4 (et non 3 sur 4) ».

Il s’agit de l’acte attaqué. Il est notifié au requérant par un courrier recommandé expédié le 27 décembre 2023 et reçu le 28 décembre 2023.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le requérant prend un moyen unique de la « violation des articles 8.3 et 8.4 du Code civil, de l’article 98, § 1^{er}, 12°, du [Code bruxellois de l’Aménagement du territoire] CoBAT, des articles 19/1 et 19/2 du Code bruxellois du logement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de droit administratif et notamment du devoir de minutie, de l’absence de motifs, de l’insuffisance des motifs, de l’erreur manifeste d’appréciation et de l’erreur dans les motifs ».

Il fait reproche à la partie adverse de soutenir que l’immeuble dont il est propriétaire et sur lequel porte la procédure ayant donné lieu à l’acte attaqué contient 4 logements, dont deux seraient inoccupés, sans toutefois démontrer la réalité de cette affirmation.

Il relève que les renseignements urbanistiques qu’il avait sollicités en 2021 auprès de l’administration communale d’Anderlecht, et sur lesquels repose l’acte attaqué, indiquent, d’une part, qu’« au regard des éléments administratifs [à] notre disposition, le nombre d’unités de logements indépendantes qui peuvent être

considérées comme régulières s'élève à 4 », et d'autre part que « les plans du bien ne sont pas à jour dans nos archives en ce qui concerne la répartition des logements ». Enfin, il note qu'il y est également précisé qu'« une mise à jour des plans via l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme est nécessaire ».

Il rappelle que, dans son recours administratif, il exposait que l'immeuble concerné avait été acquis par ses parents le 8 janvier 1973, que le rez-de-chaussée avait été autonomisé à cette occasion, que le 27 avril 1990, ses parents lui avaient fait donation de l'immeuble et qu'à ce jour, le rez-de-chaussée était occupé par ses parents, les étages étant occupés et équipés par lui-même. Il précise qu'il reprochait à la décision du SRLI de ne pas expliquer comment l'administration était licitement arrivée à la conclusion que son immeuble disposait d'un nombre de logements (4) différent de celui existant factuellement (2). Il affirme que cette critique s'applique également à l'acte attaqué.

Il fait valoir à ce propos que les archives urbanistiques communales ne renseignent pas le nombre de logements dans l'immeuble litigieux, ce qui est d'ailleurs rappelé dans le courrier de renseignements urbanistiques de la manière suivante : « les plans du bien ne sont pas à jour dans nos archives en ce qui concerne la répartition des logements ». Il considère que nul ne conteste que ses parents occupent le rez-de-chaussée de l'immeuble, que lui-même occupe les étages avec sa famille et qu'il n'a par ailleurs obtenu aucune autorisation de division de l'immeuble en vertu de l'article 98, § 1^{er}, 12^o, du CoBAT.

Il rappelle que, depuis le 1^{er} juillet 1992, date d'entrée en vigueur de l'article 84 de l'ordonnance organique du 29 août 1991 de la planification de l'urbanisme, nul ne peut plus « sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins : [...] modifier l'utilisation de tout ou en partie d'un bien en vue de changer l'affectation, même si cette modification ne nécessite pas de travaux ». Il estime dès lors que pour démontrer légalement la présence de 4 appartements dans son immeuble, l'administration aurait dû soit, démontrer que le permis d'urbanisme originel autorisait ces appartements, soit, que ceux-ci ont été créés et existaient le 1^{er} juillet 1991. Il ajoute que si la partie adverse estime que les renseignements urbanistiques précités font foi et qu'il aurait dû contester leur teneur, lesdits renseignements ont toutefois été fournis en dehors de toute procédure administrative ou judiciaire et sont par ailleurs, selon l'administration communale d'Anderlecht, incertains.

Il conclut que l'acte attaqué viole l'article 98, § 1^{er}, 12^o, du CoBAT, et les article 8.3 et 8.4 du Code civil.

Il soutient ensuite que, confronté à un historique de l'immeuble litigieux qui ne permet pas de conclure à la division de celui-ci en quatre logements, l'auteur de l'acte attaqué n'expose pas comment serait attestée légalement la division litigieuse. Il considère dès lors qu'il ne peut pas comprendre, à la lecture de l'acte attaqué, ce qui permet à la partie adverse d'affirmer légalement - sauf à conférer aux renseignements urbanistiques une valeur probante dont ceux-ci ne disposent pas légalement - que son immeuble a été divisé en quatre logements.

Il conclut que cette absence de motivation adéquate viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, et que la partie adverse a manqué à son devoir de minutie.

Surabondamment, il est d'avis que la partie adverse prend en compte, dans sa motivation, les éléments contradictoires ou erronés suivants :

- « une boîte aux lettres sur la façade avant de l'immeuble, 5 sonnettes » - tout en concluant à la division de l'immeuble en quatre unités de logement ;
- il est considéré que les étages recèlent « une cuisine d'appoint dans la salle de bain du 1^{er} étage, un salon et une salle à manger située au 2^{ème} étage », alors que le reportage photographique qu'il produit démontre que le 1^{er} étage contient une salle-de-bain, un bureau, un salon et une salle à manger - cuisine et qu'au 2^{ème} étage sont aménagés une salle de bain et deux chambres.

Il conclut que l'acte attaqué est également affecté « d'erreurs manifestes d'appréciation » et est vicié par ces erreurs matérielles.

Il estime enfin que l'acte attaqué viole les articles 19/1 et 19/2 du Code bruxellois du logement, étant donné qu'au vu de ce qui précède, la partie adverse échoue à démontrer de manière avérée et objective que son immeuble n'est pas occupé conformément à sa destination, pendant une période consécutive de plus de douze mois.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse résume sa thèse comme suit :

- « 24. La partie adverse considère que la première critique formulée par le requérant n'est pas fondée, aux motifs que :
- en vertu de l'article 19/2 du Code bruxellois du Logement, le logement inoccupé est défini comme "l'immeuble ou la partie d'immeuble qui n'est pas occupé(e) conformément à sa destination en logement depuis plus de douze mois consécutifs" et que selon le commentaire de cette disposition figurant dans les travaux préparatoires, pour déterminer la "destination en logement" de l'immeuble ou de la partie d'immeuble, l'autorité compétente

peut appliquer une méthode en cascade, consistant à prendre en compte la destination indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme le plus récent ou, à défaut de permis, dans les renseignements urbanistiques ou, à défaut, dans les informations urbanistiques fournies par les services communaux ;

- dès lors que les permis d'urbanisme relatifs à l'immeuble étaient anciens et ne renseignaient rien au sujet de la destination de l'immeuble, c'est à juste titre que l'acte attaqué s'est référé aux renseignements urbanistiques indiquant clairement que l'immeuble se composait de 4 unités de logement, tout en constatant qu'aucun document ne démontrait que le requérant avait "formellement contesté ces renseignements urbanistiques auprès des autorités compétentes en matière d'urbanisme" ;
- eu égard à l'indépendance de la police administrative spéciale du logement et la police administrative spéciale de l'urbanisme, l'autorité compétente en matière de logement n'avait pas à répondre à l'ensemble de l'argumentation que le requérant a développée afin de contester, d'un point de vue urbanistique, la conclusion claire contenue dans les renseignements urbanistiques selon laquelle l'immeuble est composé de 4 unités distinctes de logement ;
- à titre surabondant, rien ne permettait, du reste, au fonctionnaire délégué de remettre en cause le contenu des renseignements urbanistiques dont il disposait, lesquels étaient fondés, à bon droit, sur le registre de la population afin de constater que 4 chefs de ménage étaient domiciliés dans l'immeuble litigieux en 1993, date à partir de laquelle la modification du nombre d'unités de logement au sein d'un immeuble d'habitation a été susceptible d'être considérée comme un changement d'utilisation ou de destination soumise à permis en l'absence de précision dans le précédent permis. La partie adverse souligne, à cet égard, que le requérant n'invoque pas, dans l'exposé de son moyen, la violation de l'article 84, § 1^{er}, 5^o de l'ordonnance du 29 août 1991 tel qu'il était applicable au moment de son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1992, ni tel qu'il était applicable après sa modification par l'ordonnance du 23 novembre 2003, ni une quelconque autre disposition qui lui serait antérieure, de sorte que toute critique à cet égard doit être déclarée irrecevable. Elle ajoute que l'acte attaqué ne soutient pas que l'immeuble aurait été divisé en 4 unités distinctes après le 1^{er} janvier 2010, de sorte qu'elle ne perçoit pas en quoi l'acte attaqué aurait pu violer l'article 98, § 1^{er}, 12^o, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

La partie adverse considère que la deuxième critique formulée par le requérant n'est pas davantage fondée que la première. Elle renvoie à la réfutation de la première critique et souligne que la motivation de l'acte attaqué était suffisante, (i) dès lors qu'il n'appartenait pas à l'autorité compétente en matière de logement de remettre en cause le contenu des renseignements urbanistiques qui avaient été délivrés par l'autorité compétente en matière d'urbanisme et qui n'avaient pas, selon ses informations, été contestés par le requérant devant cette dernière et que (ii) à titre surabondant, rien ne permettait, du reste, au fonctionnaire délégué de remettre en cause le contenu des renseignements urbanistiques dont il disposait.

Elle ajoute, par ailleurs, qu'il n'y a aucune contradiction de motifs dans l'acte attaqué, dès lors que le constat de l'existence d'"1 boîte aux lettres sur la façade avant l'immeuble, 5 sonnettes" fait partie de la motivation relative à la détermination du nombre de ménages distincts présents dans l'immeuble et du nombre de niveaux inoccupés et non de la motivation relative à la détermination du nombre d'unités distinctes de logement. L'acte attaqué ne conclut donc nullement à la division de l'immeuble en quatre logements sur la base du constat de l'existence d'"1 boîte aux lettres sur la façade avant l'immeuble, 5 sonnettes".

La partie adverse estime que la troisième critique formulée par le requérant doit être déclarée irrecevable à défaut d'intérêt ou, à tout le moins, non-fondée, dès lors qu'une cuisine d'appoint a bel et bien été installée dans la salle de bain du 1^{er} étage et que la présence ou non d'un salon et d'une salle à manger au 2^{ème} étage n'a aucune incidence sur le sens de la décision prise, n'a privé le requérant d'aucune garantie et n'a pas eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Cette considération n'a, en toute hypothèse, pas vicié l'appréciation portée par l'acte attaqué et n'a, par conséquent, pas pu affecter la légalité de l'acte attaqué.

La partie adverse soutient que la quatrième critique formulée par le requérant doit également être déclarée irrecevable à défaut d'intérêt ou, à tout le moins, non-fondée, dès lors que (i) la jurisprudence du Conseil d'État considère qu'un moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation du devoir de minutie et que (ii) en toute hypothèse, il résulte de la réfutation de la première critique que, contrairement à ce que soutient le requérant, elle ne s'est pas contentée "d'affirmations éparses allant dans le sens qu'elle souhaitait".

Enfin, la partie adverse considère que la cinquième critique formulée par le requérant n'est pas fondée, dès lors qu'il résulte de la réfutation de l'ensemble des critiques qui précèdent que c'est à juste titre que l'acte attaqué a conclu que l'immeuble comptait 4 unités distinctes de logement et que deux ménages distincts l'occupait, de sorte qu'il y avait lieu de prendre en compte, pour le calcul de l'amende, 2 niveaux inoccupés sur les 4 ».

IV.1.3. Le mémoire en réplique

En réplique, le requérant ajoute que si, pour les besoins de la cause, la partie adverse produit, en cours de procédure, un historique des domiciliations que l'administration communale lui a communiqué, et qu'elle soutient avoir, sur cette base, pris sa décision, l'acte attaqué n'y fait cependant pas référence et la partie adverse n'a jamais soutenu que les 4 unités de logements ont été créées et existaient avant le 1^{er} juillet 1992.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse résume comme suit sa thèse :

- « 5. La partie adverse souligne qu'il ressort bien de l'article 19/2 du Code bruxellois du Logement, combiné avec les articles 2, 3^o et 19/3 dudit Code, que chaque unité de logement licite d'un point de vue urbanistique dans un immeuble doit être occupée par un ménage distinct. Elle ajoute qu'il résulte bien de l'acte attaqué qu'il a été fait application de ces articles, de sorte que ce dernier permet bien de comprendre sur quel fondement repose l'affirmation selon laquelle chaque logement doit être effectivement occupé par un ou plusieurs ménages.

La partie adverse expose qu'en l'espèce, il résulte des renseignements urbanistiques délivrés par la commune, corroborés par l'historique des domiciliations dans l'immeuble, que l'immeuble litigieux est composé de quatre unités indépendantes de logement. Dès lors que seuls deux ménages distincts y étaient domiciliés, c'est à juste titre que l'acte attaqué a considéré que deux logements étaient à considérer comme inoccupés, et ce, indépendamment de l'occupation, en fait, du rez-de-chaussée, du 1^{er} étage et du 2^{ème} étage de l'immeuble.

Les considérations émises par l'acte attaqué ne sont, du reste, en rien contraire avec les travaux préparatoires de l'ordonnance du 21 mars 2022. En effet, l'occupation exclusive d'un immeuble comprenant plusieurs unités de logement s'apparente à une inoccupation spéculative ou négligente, incompatible avec les besoins en logements à Bruxelles. Permettre une telle situation irait précisément à l'encontre des objectifs du Code bruxellois du Logement, qui vise à remettre les logements inoccupés sur le marché afin de contribuer à réaliser le droit de chacun à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution ».

IV.2. Appréciation

L'article 2, § 1^{er}, 3^o et 6^o, du Code bruxellois du Logement définit le « logement » et un « ménage » comme suit :

- « 3^o Logement : l'immeuble ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages ;
[...]
- 6^o ménage : la personne seule ou les personnes, unies ou non par des liens familiaux, qui vivent habituellement sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères ».

L'article 19/1 du même Code dispose comme suit :

- « Constitue une infraction administrative passible d'une amende le fait, pour le titulaire d'un droit réel, de maintenir un logement inoccupé au sens de l'article 19/2 sans justifier l'inoccupation par des raisons légitimes, par un cas de force majeure ou par la programmation ou la réalisation de travaux.
Lorsque l'immeuble a fait l'objet d'un droit de gestion publique, comme il est prévu aux articles 15 et suivants, la même infraction peut être le fait de l'opérateur de gestion publique ».

L'article 19/2 du même Code définit le logement inoccupé comme suit :

- « Est un logement inoccupé : l'immeuble ou la partie d'immeuble qui n'est pas occupé(e) conformément à sa destination en logement depuis plus de douze mois consécutifs ».

L'article 19/3 du même Code fixe les critères de la présomption d'inoccupation comme suit :

- « Critères de présomption d'inoccupation
Sont présumés inoccupés, jusqu'à preuve contraire, notamment les logements :
 - 1^o à l'adresse desquels personne n'est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population ;
 - 2^o à l'adresse desquels aucun bail d'habitation n'est enregistré ;
 - 3^o qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation ;
 - 4^o pour lesquels la consommation d'eau est inférieure à cinq mètres cubes par an ou pour lesquels la consommation d'électricité est inférieure à cent kilowattheures par an ;
 - 5^o frappés de l'interdiction de location visée à l'article 8 depuis plus de douze mois ;
 - 6^o déclarés inhabitables conformément à l'article 135 de la Nouvelle loi communale depuis plus de douze mois ;

7° pour lesquels un procès-verbal d'infraction urbanistique a été dressé pour modification illicite de la destination ».

Enfin, l'article 20 du même Code fixe les étapes de la procédure administrative dans les termes suivants :

« § 1^{er}. Constat de présomption d'infraction

Sans préjudice de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, les agents-inspecteurs du Service régional des logements inoccupés ont qualité pour rechercher et constater les infractions présumées visées à l'article 19/1 par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire, soit d'initiative, soit sur plainte d'une association visée à l'article 134 du présent Code ou d'une commune selon les modalités décrites au paragraphe 2.

Les agents-inspecteurs du Service régional des logements inoccupés peuvent visiter les logements entre 8 et 20 heures après qu'un avertissement préalable des auteurs présumés a été envoyé par envoi recommandé au moins une semaine avant la date effective de la visite sur les lieux.

Au cas où la visite n'a pas pu se réaliser à défaut pour les auteurs présumés d'y donner leur consentement, les agents-inspecteurs pourront pénétrer d'office dans les logements avec l'autorisation préalable du Tribunal de police.

Le procès-verbal émanant d'inspecteurs communaux assermentés fait également foi au sens du présent article.

§ 2. Plainte d'une commune

Lorsque la plainte visée au paragraphe 1^{er} émane d'une commune, celle-ci communique au Service régional des logements inoccupés les informations en sa possession relatives à la destination urbanistique licite du bien ainsi que toutes les informations utiles à l'exercice de la mission de ce service.

§ 3. Avertissement

Lorsque l'infraction présumée est constatée par procès-verbal, le Service régional des logements inoccupés notifie un avertissement à l'auteur présumé, par envoi recommandé avec accusé de réception, en lui communiquant les données suivantes :

- a) le procès-verbal constatant l'infraction présumée ;
- b) le fait imputé et la disposition légale y relative ;
- c) le délai de trois mois pour présenter ses moyens de défense en vue de renverser la présomption d'infraction ;
- d) l'obligation de mettre fin à l'inoccupation, le cas échéant en ayant obtenu au préalable l'attestation de contrôle de conformité visée à l'article 8 du présent Code ;
- e) le contrôle effectué par le Service régional des logements inoccupés jusqu'à l'occupation du logement tel que visé au paragraphe 6 ;
- f) l'amende administrative encourue si l'infraction est établie ;
- g) les coordonnées et un bref descriptif du rôle du Centre d'Information sur le Logement ;
- h) 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.

§ 4. Moyens de défense

Pour renverser la présomption d'infraction, l'auteur présumé doit présenter ses moyens de défense, par toute voie de droit, au Service régional des logements inoccupés dans un délai de trois mois à compter de l'envoi de l'avertissement visé au paragraphe 3.

La seule allégation de faits ne suffit pas ; la réalité des faits doit être établie à suffisance pour permettre à l'autorité administrative d'apprécier les arguments avancés en pleine connaissance de cause.

L'auteur présumé doit démontrer, pour la période litigieuse :

- soit que le bien ne constituait pas un logement inoccupé au sens de l'article 19/2 ;

- soit que l'inoccupation était justifiée par l'existence de raisons légitimes indépendantes de sa volonté ou d'un cas de force majeure ;
- soit que l'inoccupation était justifiée par la programmation ou la réalisation de travaux.

Si la justification porte sur la réalisation de travaux, l'auteur présumé doit fournir la preuve que les travaux ont été effectués de manière effective, continue et diligente, en vue de mettre fin à l'inoccupation.

Si la justification porte sur la programmation de travaux, l'auteur présumé doit fournir la preuve qu'il a entrepris des démarches de manière effective, continue et diligente, en vue de réaliser les travaux et de mettre fin à l'inoccupation. En outre, il doit démontrer que la programmation des travaux rendait impossible toute occupation du bien, y compris de manière temporaire et/ou partielle, si le bien est constitué de différentes unités.

§ 5. Imposition de l'amende

Après l'expiration du délai de trois mois visé au paragraphe 4, si la présomption d'infraction n'a pas été renversée, l'infraction visée à l'article 19/1 est établie et le fonctionnaire dirigeant le Service régional des logements inoccupés inflige une amende administrative.

L'amende administrative s'élève 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.

Chaque année, le Gouvernement peut indexer les montants susmentionnés sur la base de l'indice des prix à la consommation.

L'amende est multipliée par le nombre d'années suivant la première constatation, sans toutefois tenir compte des années durant lesquelles une éventuelle interruption d'inoccupation d'au moins trois mois peut être établie.

Le fonctionnaire dirigeant le Service régional des logements inoccupés notifie la décision imposant l'amende à l'auteur de l'infraction, par envoi recommandé avec accusé de réception, en lui communiquant les données suivantes :

- a) le fait infractionnel et la disposition légale enfreinte ;
- b) le détail du calcul du montant de l'amende infligée ;
- c) l'obligation de mettre fin à l'infraction ;
- d) les modalités pour introduire le recours administratif visé à l'article 21 ;
- e) l'amende administrative encourue si l'infraction perdure ;
- f) le contrôle effectué par le Service régional des logements inoccupés jusqu'à l'occupation du logement ;
- g) le risque de vente publique du logement en cas de non-paiement des amendes infligées.

§ 6. Contrôle

Le Service régional des logements inoccupés contrôle la situation du logement jusqu'à son occupation ».

L'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement a modifié la définition du « logement inoccupé » pour viser ceux qui ne sont pas occupés « conformément à leur destination en logement ». L'article 19/2 précité, inséré par l'ordonnance du 31 mars 2022 modifiant le Code bruxellois du Logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés, reprend la même notion.

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

- « “ Lutte contre l’inoccupation
[...]
Sur le plan conceptuel, [...] la définition même du logement inoccupé a été revue, en vue notamment d’intégrer la dimension urbanistique, moyennant le respect de certaines conditions” (Projet d’ordonnance modifiant l’ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., session 2012-2013, A-355/1, pp. 12-13).
- “ 2° Les ‘logements inoccupés’ visés par le texte actuel (article 18, § 1^{er}, 1°) ne sont pas définis comme tels. Il est proposé de préciser ici qu’il s’agit de logements ‘manifestement inoccupés ou non occupés conformément à leur destination’, en ajoutant que cet état doit être tel pendant douze mois consécutifs. La décision de considérer comme inoccupé un immeuble occupé, mais non conformément à sa destination est prise sans préjudice des infractions et autorisations urbanistiques éventuelles.
[...]
4° Les présomptions d’inoccupation prévues au § 2, sont complétées par les logements à l’adresse desquels personne n’est inscrit à titre de résidence principale au registre de la population, ainsi que ceux pour lesquels les propriétaires ont demandé une réduction de précompte immobilier pour improductivité.
Pour rappel, il s’agit ici de présomptions *juris tantum*, qui peuvent être renversées par une preuve contraire, le texte en projet confirmant explicitement que le propriétaire ou le titulaire de droits réels peut toujours échapper à la procédure de gestion publique s’il fait valoir des raisons légitimes ou un cas de force majeure, justifiant l’état d’inoccupation de son immeuble” » (*Ibidem*, pp. 33-34).

Dans les travaux préparatoires à l’ordonnance du 31 mars 2022 précitée, on peut lire également ce qui suit, dans le commentaire du nouvel article 19/2, inséré :

- « Création d’un article spécifique pour définir le concept de “logement inoccupé”.
Les deux éléments essentiels qui font qu’un logement est considéré comme inoccupé concernent le temps minimal d’inoccupation (inoccupation pendant plus de 12 mois consécutifs) ou le mode d’utilisation du bien (occupation mais non conforme à la destination en logement).
Une utilisation non conforme à la destination logement est, par exemple, un immeuble légalement destiné au “logement” mais qui est occupé, dans les faits, en “bureau” ou en “commerce” ou en “établissement hôtelier”.
L’utilisation non autorisée d’un logement comme hébergement touristique est également considérée comme un logement inoccupé.
Les hébergements touristiques illégaux, de type *airbnb*, sont en pleine expansion en raison de leur rentabilité attractive (par rapport à la location classique). Ce phénomène “d’*airbnbisation*” illégale des logements doit être endigué afin d’éviter la disparition de logements sur le marché locatif traditionnel et de mettre fin à une concurrence déloyale sur le marché de l’hébergement touristique.
Pour déterminer la “destination en logement” de l’immeuble ou de la partie d’immeuble, les autorités compétentes en matière de logement tiendront compte des éléments de droit et de fait en leur possession. Une méthode en “cascade” pourra être utilisée, en prenant en compte la destination indiquée dans le permis de bâtir ou d’urbanisme le plus récent ou, à défaut de permis, dans les renseignements urbanistiques délivrés par le collège des bourgmestre et échevins ou, à défaut, dans les informations urbanistiques fournies par les services communaux. En l’absence

d'informations urbanistiques, la destination pourra être déterminée sur la base des informations cadastrales.

En pratique, une collaboration avec les services communaux de l'urbanisme le plus en amont possible est nécessaire pour déterminer cette destination ». Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés, commentaires des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., session 2021-2022, A-488/1, pp. 20 et 21.

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

L'infraction pour « logement inoccupé » est établie sur la base de présomptions d'inoccupation fixées à l'article 19/3 précité du Code, telle l'absence à l'adresse du bien d'une inscription au registre de la population à titre de résidence principale (1°) ou une consommation d'eau inférieure à cinq mètres cubes par an ou une consommation d'électricité inférieure à cent kilowattheures par an (4°).

Toutefois, préalablement à l'application des critères de présomption d'inoccupation précitées, il appartient à l'autorité administrative de déterminer quelle est la destination urbanistique licite du bien.

La méthode « en cascade » à laquelle il est fait référence dans les travaux préparatoires précités est préconisée afin de déterminer la « destination urbanistique licite » de l'immeuble. Toutefois, cette méthode ne trouve aucun fondement dans les dispositions du Code précité et dans ses arrêtés d'exécution.

Il ressort des pièces du dossier administratif qu'en l'espèce, cette méthode a été utilisée pour déterminer le nombre d'unités d'habitation autorisées dans l'immeuble.

Dans la décision attaquée, le fonctionnaire délégué, après avoir admis une certaine confusion sur ce point lors d'une précédente procédure, s'appuie exclusivement sur les « renseignements urbanistiques » communiqués au requérant par les services communaux. Il relève que le requérant ne démontre pas avoir formellement contesté ce document auprès des autorités urbanistiques et estime devoir « se fonder sur la destination qui y est actuellement indiquée ».

Toutefois, le requérant, dans son recours administratif, avait fait valoir ce qui suit :

- « 18. La décision critiquée semble prendre pour acquis qu'une division du bien litigieux, autre que celle constatée factuellement, est intervenue légalement ; et que cette division aurait créé des appartements autonomes les uns des autres.
De ce que la décision critiquée laisse entendre, le bien litigieux aurait été divisé en quatre unités de logements indépendantes dont trois seraient considérées comme inoccupées ou occupées illégalement.
19. Néanmoins, la décision critiquée n'expose pas comment l'administration serait licitement arrivée à une telle conclusion.
En outre, l'historique publié des permis d'urbanisme - articulé avec la date d'acquisition du bien litigieux par les parents du requérant - ne permet pas de conclure à autre chose qu'une autonomisation du rez-de-chaussée de l'immeuble dont il est question en 1973.
Et il convient de rappeler que le rez-de-chaussée du bien litigieux est toujours occupé par les parents du requérant (domiciliés dans les lieux).
20. Compte tenu de l'occupation effective de tout l'immeuble, rien ne permettait donc de sanctionner le requérant sur base des articles 19/1 et, surtout, 19/2 du Code du logement.
21. En effet, sans démonstration légalement admissible de ce que l'utilisation de l'immeuble telle que pratiquée par le requérant violerait une quelconque disposition urbanistique, l'administration se devait de constater que l'immeuble était bien occupé factuellement, et devait s'abstenir de sanctionner le requérant.
22. De plus, Votre administration se devait d'observer qu'aucune infraction urbanistique n'avait été constatée par les services et agents compétents et devait s'abstenir, dans ces conditions, de préjuger d'une division supposée du bien litigieux, distincte de celle observée.
23. Par ailleurs, les renseignements urbanistiques que vous avez obtenues de l'administration communale d'Anderlecht et de mon client n'ont pas de force probante. Ceci est d'autant plus vrai que la raison pour laquelle le bien est considéré comme composé de quatre unités de logement indépendantes ne ressort pas desdits renseignements.
24. Considérant, enfin, que la charge de la preuve d'une infraction au Code du logement repose exclusivement sur l'administration, et qu'il n'appartient pas au requérant de démontrer la légalité de son occupation, il n'est pas utile de développer au-delà du raisonnement qui précède ».

Le seul constat, posé par l'acte attaqué, que les « renseignements urbanistiques » émanant des services communaux établissent que l'immeuble se compose de quatre unités de logement, alors que le requérant critique la force probante de ce document et conteste son contenu n'exonère pas la partie adverse de son obligation d'établir l'existence de ces unités licites d'habitation, autrement qu'en renversant la charge de la preuve.

En l'espèce, la force probante de ce document « informations urbanistiques » délivré au requérant, à sa demande, par les services communaux, pose d'autant plus question qu'il y est précisé que « les plans du bien ne sont pas à jour dans [leurs] archives en ce qui concerne la répartition des logements ». Il ressort du dossier administratif qu'interrogé par le SRLI quant aux éléments sur lesquels il s'est basé pour établir les « renseignements urbanistiques » précités, l'agent communal indique qu'il a remarqué « que les plans pour cette adresse ne correspondaient pas au

bien en question » et qu'il s'est donc basé sur les registres de la population pour constater qu'en 1993, quatre chefs de ménage y étaient enregistrés et en déduire que « le nombre d'unités de logements indépendants qui peuvent être considérés comme régulières s'élève à 4 ». Le lien opéré par cet agent entre l'habitation concomitante de quatre ménages dans l'immeuble en 1993 et la conclusion qui en est tirée que cet immeuble était composé de quatre unités d'habitation régulières le 1^{er} juillet 1992, date de l'entrée en vigueur de l'article 84 de l'ordonnance organique du 29 août 1991 de la planification de l'urbanisme n'apparaît pas d'évidence. Dans les précédents cités par la partie adverse dans son dernier mémoire, les informations émanant des registres de la population corroboraient les plans dont disposaient les autorités urbanistiques. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

Par ailleurs, à supposer que l'immeuble était composé licitement de quatre unités d'habitation distinctes, il convient de constater que le législateur bruxellois définit le « logement » à l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du Code bruxellois du logement précité, comme étant « l'immeuble ou la partie d'immeuble destinée ou affectée à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages ».

Dans la décision attaquée, le fonctionnaire délégué considère que « chacun de ces logements doit être effectivement occupé par un ou plusieurs ménages ». Au terme de son examen du nombre de « niveaux/logements inoccupés », il considère que deux ménages distincts occupent l'immeuble et en déduit que deux logements sont à considérer comme inoccupés. Il en découle qu'il exige que chacune des unités d'habitation décelées soit occupée par un ménage différent.

Factuellement, il résulte du rapport de visite effectué par le SRLI que le rez-de-chaussée est occupé par les parents du requérant tandis que celui-ci occupe, avec son épouse et sa fille, les 1^{er} et 2^e étages. À l'appui de son recours administratif, le requérant a également produit un reportage photographique qui confirme cette situation.

Si l'objectif du Code bruxellois du Logement est de favoriser la remise sur le marché de logements qui demeurent inoccupés, en vue de contribuer à réaliser le droit de chacun à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution, il n'est pas établi qu'il fait obstacle à ce qu'un propriétaire occupe à titre de logement, avec des membres de sa famille, plusieurs unités urbanistiques d'habitation au sein du même immeuble. En exigeant que chaque unité d'habitation d'un immeuble soit occupée à titre de logement par un ménage distinct, le fonctionnaire délégué ajoute une condition à l'article 19/2 précité.

Le moyen unique est fondé.

V. 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 décision du 21 décembre 2023 du fonctionnaire délégué, par laquelle une amende administrative d'un montant de 6.000,00 euros est infligée à la partie requérante pour l'inoccupation de deux logements dans son immeuble sis rue de l'Instruction, [...] à Bruxelles est annulée.

Article 2.

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 6 novembre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly