

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.790 du 10 novembre 2025

A. 241.154/XV-5975

En cause :

R.A.,

ayant élu domicile chez
M^e Jehan DE LANNOY, avocat,
place Jean Jacobs, 5
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM et
Juliette VAN VYVE, avocats,
place Flagey, 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 3 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 décembre 2023 confirmant sur recours l'amende administrative d'un montant de 31.200 € infligée par le Service régional des logements inoccupés (SRLI) pour l'immeuble sis rue de Brabant, 150 à 1030 Bruxelles ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain Lefebvre, 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 16 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mai 2025.

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

M^e Laurent Groutars *loco* M^e Jehan de Lannoy, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Rebecca Mirzabekiantz *loco* M^{es} Juliette Van Vyve et Evrard de Schietere de Lophem, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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. La partie requérante est propriétaire d'un immeuble sis rue de Brabant 150 à 1030 Schaerbeek.

2. Le 6 mai 2010 et le 11 juillet 2013, l'immeuble fait l'objet de deux arrêtés du bourgmestre de la commune de Schaerbeek en interdisant l'occupation.

3. Par un courrier recommandé du 5 août 2019, la commune de Schaerbeek constate que « des travaux/actes ont été exécutés et maintenus à l'immeuble [...] sans le permis d'urbanisme requis et/ou non conforme[s] au permis d'urbanisme du 31/03/1998 à savoir :

- Au rez-de-chaussée, l'agrandissement du magasin par la suppression du mur porteur arrière du bâtiment avant (travaux structurels)
- En façade à rue, la modification de la vitrine commerciale et de l'accès au magasin et aux logements
- Le déplacement de l'escalier entre le rez-de-chaussée et les étages (structurel)
- La construction d'un étage supplémentaire sur la toiture plate du volume autorisé du rez-de-chaussée situé entre les bâtiments avant et arrière (de +/- 38m²)
- Au niveau des étages à rue, la modification de la destination : entreposage en lieu et place d'un logement ».

En conséquence, la partie requérante est mise en demeure de régulariser la situation, soit par la remise en état des lieux selon la situation urbanistique autorisée, soit par l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme.

4. Une première procédure relative à l'inoccupation du bien du 19 septembre 2018 au 19 septembre 2019 aboutit à l'imposition d'une amende administrative de 7.800 euros. Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation et de l'arrêt de rejet n° 257.240 du 6 septembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:257.240).

5. Le 27 avril 2023, la partie adverse dresse un constat d'inoccupation de trois niveaux du bien, sur la base des critères suivants : « personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population » et « la consommation d'eau du logement est inférieure au seuil minimal depuis au moins douze mois ».

Le même jour, elle adresse à la partie requérante un avertissement et la met en demeure de fournir, avant le 27 juillet 2023, les preuves qui attestent soit de l'occupation du logement durant la période considérée, soit des justifications de l'inoccupation du bien durant la même période.

6. Le 24 juillet 2023, la partie requérante fait valoir les éléments suivants :

« [...]

En l'espèce, depuis de nombreuses années, la requérante loue son immeuble sis rue du Brabant, 150 à 1030 Bruxelles à la srl ELECTRO DIGITAL, dont le siège social est situé à la même adresse (BCE n° 0836.619.753).

Durant la période litigieuse du 27 avril 2022 au 27 avril 2023, la srl ELECTRO DIGITAL a occupé le rez-de-chaussée commercial en tant que commerce, bureau et logement d'appoint pour le personnel du magasin, conformément aux plans du permis d'urbanisme du 24 février 1997 (annexe 2).

Sur ces plans, on constate que les étages +1 et +2 de l'immeuble litigieux ne disposent pas d'entrée privative séparée de sorte que les étages ne peuvent être occupés que par l'exploitant du rez-de-chaussée commercial, comme cela a été le cas durant la période litigieuse.

Afin de mieux rentabiliser les étages, la srl ELECTRO DIGITAL va introduire incessamment une demande de permis d'urbanisme en vue de créer une entrée séparée et d'aménager les étages en logements.

Compte tenu de ces circonstances, la requérante sollicite la non-imposition de l'amende administrative de 31.200 €.

[...] »

7. Le 11 octobre 2023, la partie adverse notifie à la requérante une amende administrative de 31.200 euros. Les motifs essentiels de la décision se lisent comme suit :

Selon les informations urbanistiques de la commune de Schaerbeek, le bien est composé comme suit :

- Rez-de-chaussée avant commercial
- 1 logement unifamilial aux étages à rue
- Entreposage lié au commerce du rez-de-chaussée avant dans arrière bâtiment.

La nécessité de traverser le commerce pour accéder aux étages, en raison d'absence d'entrée séparée, n'induit pas que ceux-ci puissent uniquement être occupés par l'exploitant du rez-de-chaussée. De même, il ne peut être déduit de cette circonstance que le logement serait accessoire au commerce.

Il s'agit d'une situation de fait qui n'a d'ailleurs pas toujours existé comme le montre la mise en demeure qui vous a été adressée par la commune de Schaerbeek le 5 août 2019. Il vous était reproché d'avoir exécuté certains travaux sans permis d'urbanisme, notamment « *en façade à rue, la modification de la vitrine commerciale et de l'accès au magasin et aux logements* ». Il existait donc une entrée en façade qui donnait directement accès aux logements des étages.

La destination en logement du bien doit être respectée, le logement doit donc être effectivement occupé comme tel. Or, nous constatons que le bien est utilisé comme logement d'appoint pour le personnel du magasin, ce qui ne correspond pas à la définition du « logement » prévue à l'article 2, 3° du Code bruxellois du Logement : « l'immeuble ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages ».

En tant que propriétaire, vous êtes responsable de la gestion de votre bien. Il vous appartient de veiller à ce que votre bien soit occupé conformément à sa destination et de procéder de manière continue aux travaux nécessaires à cette fin.

8. Le 11 novembre 2023, la partie requérante introduit un recours contre la décision du 11 octobre 2023. Elle y développe les arguments suivants, en réponse aux motifs de la décision précitée :

- « *Selon les informations urbanistiques de la commune de Schaerbeek, le bien est composé comme suit :*
 - *Rez-de-chaussée avant commercial*
 - *1 logement unifamilial aux étages à rue*
 - *Entreposage lié au commerce du rez-de-chaussée avant dans arrière bâtiment* »

Réponse de la requérante :

Sous réserve de vérification, n'étant en possession que des plans annexés à ce permis, le permis d'urbanisme du 31 mars 1998 ne fait pas mention d'un logement unifamilial aux étages à rue mais uniquement de logement.

L'immeuble litigieux est en réalité une « maison de commerce » avec une seule entrée donnant accès au rez-de-chaussée commercial et aux étages, ce qui signifie que le logement est attenant au commerce.

Cette situation de droit est confirmée par le permis d'urbanisme du 31 mars 1998, en vertu duquel la totalité du rez-de-chaussée est affectée au commerce. Par conséquent, seul l'occupant du rez-de-chaussée peut légalement occuper le logement aux étages.

Dès lors qu'il faut passer par le commerce pour accéder au logement, il s'ensuit qu'il ne peut s'agir que d'un logement accessoire au commerce, et non pas d'un logement accessible à tous tel que visé à l'article 2, 3° du Code du Logement.

- « *La nécessité de traverser le commerce pour accéder aux étages, en raison d'absence d'entrée séparée, n'induit pas que ceux-ci puissent uniquement être occupés par l'exploitant du rez-de-chaussée. De même, il ne peut être déduit de cette circonstance que le logement serait accessoire au commerce* ».

Réponse de la requérante :

De toute évidence, le logement ne peut être occupé que par l'exploitant et/ou le personnel du magasin. Si le logement devait être occupé par n'importe qui, cela aurait nécessairement pour conséquence que les marchandises ne seraient plus sécurisées.

- « *Il s'agit d'une situation de fait qui n'a d'ailleurs pas toujours existé comme le montre la mise en demeure qui vous a été adressée par la commune de Schaerbeek le 5 août 2019. Il vous était reproché d'avoir exécuté certains travaux sans permis d'urbanisme, notamment « en façade à rue, la modification de la vitrine commerciale et de l'accès au magasin et aux logements ». Il existait donc une entrée en façade qui donnait directement accès aux logements des étages* ».

Réponse de la requérante :

Cette affirmation est inexacte dès lors qu'elle se fonde sur la mise en demeure adressée à la requérante par la commune de Schaerbeek le 5 août 2019, laquelle ne tient pas compte du permis d'urbanisme de 1998 qui prévoit l'absence d'entrée privative séparée. La requérante a elle-même été abusée par cela ne se souvenant plus qu'un permis avait été délivré en 1998.

À titre subsidiaire, la partie requérante demande de réduire le montant de l'amende, pour les raisons suivantes :

- le rez-de-chaussée, ayant une affectation de commerce, ne peut être prise en compte dans le calcul du montant de l'amende pour logement inoccupé ;
- les étages ont été occupés en tant que logements accessoires, conformément à leur destination.

9. Le 28 novembre 2023, la requérante, représentée par son conseil, est entendue par vidéoconférence.

10. À la suite de cette audition, les services de la partie adverse adressent au conseil de la partie requérante les plans annexés à la demande de permis d'urbanisme introduite le 24 février 1997 ainsi que le permis (partiellement) octroyé le 31 mars 1998.

11. Le 5 décembre 2023, le fonctionnaire délégué confirme l'amende administrative au montant de 31.200 euros. Il s'agit de l'acte attaqué, dont la motivation se lit comme il suit :

« [...] »

1. Principes légaux

[...]

2. Destination du bien

Le SRLI a fondé sa décision d'amende sur la destination suivante de l'immeuble :

“Selon les informations urbanistiques de la commune de Schaerbeek, le bien est composé comme suit :

- Rez-de-chaussée avant commercial
- 1 logement unifamilial aux étages à rue
- Entreposage lié au commerce du rez-de-chaussée avant dans arrière-bâtiment”.

Vous contestez cette destination et alléguiez que les étages à rue constituent du “logement accessoire au commerce” situé au rez-de-chaussée qui ne constitue pas du logement unifamilial accessible aux personnes extérieures au commerce, en vous basant sur l'existence d'une entrée unique et sur le permis du 31/03/1998 ainsi que les plans fournis datés du 20/01/1997.

De ces documents, je relève les éléments suivants :

- La demande de permis d'urbanisme introduite le 24/02/1997 visait “la couverture d'une cour avec rehausse du mur intérieur (destination : espace commercial), le déplacement d'un escalier, le changement de l'entrée et l'installation d'un espace d'entreposage aux trois étages du bâtiment principal à la place du logement/habitation”.
- Les plans fournis (plans datés du 20/01/1997 avec un cachet “IN” de la commune de Schaerbeek du 24/02/1997) constituent des annexes à la demande de permis. Ils révèlent en effet l'existence d'une entrée unique pour le rez commercial et pour les étages affectés à “l'entreposage” mais il s'agit là de la situation projetée par la demande de permis et non de la situation de droit autorisée par le permis.

Le rapport d'auditeur de septembre 2022 rédigé dans le cadre du recours au Conseil d'État à l'encontre de la première amende indique également ceci : “Il faut ainsi lire les mentions à des ‘entrepôts’ (*opslagplaats*) figurant sur ces plans comme autant de demandes de changement de destination. La thèse de la requérante selon laquelle ces plans établiraient ‘la dernière situation de droit de l'immeuble litigieux’ doit donc être écartée”.

Le permis d'urbanisme a été octroyé partiellement le 31/03/1998. Plus précisément, le permis est octroyé “à l'exception du changement de destination du logement en entreposage 3” pour les raisons indiquées dans l'avis du fonctionnaire délégué, dont notamment : “Considérant que le projet a pour conséquence de supprimer l'accès au logement” – “avis favorable pour la couverture de la cour” – “avis défavorable pour le changement de destination du logement vers de l'entreposage”.

Par ailleurs, je retiens des informations en ma possession les éléments suivants :

- Des procès-verbaux d'infractions urbanistiques ont été établis par les autorités urbanistiques entre 2019 et 2023, notamment pour :
 - “La modification du nombre de logement par la modification de la destination de l'ensemble des étages de l'immeuble d'un logement triplex vers une zone de stockage (non-conforme au permis d'urbanisme du 31/03/1998 refusant ce changement de destination)” ;
 - “Au rez-de-chaussée le déplacement de la trémie d'escalier menant aux étages (non-conforme au permis d'urbanisme du 31/03/1998 refusant

d'affecter les étages de l'immeuble en espace de stockage et RCU Titre 2, Chap,3, Art. 6)";

- "Au rez-de-chaussée, la modification de la vitrine commerciale (suppression du sous-bassement en pierre naturelle) et de l'accès au commerce (entrée d'origine à droite et renfoncée dans l'immeuble, déplacée au milieu de la vitrine)".

- Une demande de permis d'urbanisme a été introduite récemment, le 24/05/2023, auprès de la commune de Schaerbeek pour "Construire, reconstruire, transformer et/ou placer une installation fixe avec l'intervention obligatoire d'un architecte, Modifier le nombre de logements dans une construction existante, Placer un[e] ou des enseigne(s) et/ou publicité(s) associée(s) à l'enseigne".

Dans la note explicative annexée à cette demande de permis, il est indiqué ceci : "Un permis d'urbanisme a été obtenu le 31/03/1998, autorisant la couverture de la cour, mais imposant que l'affectation de logement aux étages soit conservé[e]. Ceci impliquait que, contrairement aux plans cachetés de 1998, l'escalier menant aux étages dans le bâtiment à rue soit conservé. Plusieurs infractions urbanistiques ont été constatées (vos réf : INF/2019*693=027/150/MGD /FME). Actuellement, les étages du bâtiment à rue ont été vidés, et des étauçons de soutien ont été mis en place, suite à notre demande d'expertise près d'un ingénieur en stabilité [...] – "4. Réalisation de travaux structurels a. La création d'un escalier au rez-de-chaussée en façade avant menant au 1^{er} étage permet un accès indépendant aux logements, comme à l'origine".

- Dans son arrêt n° 257.240 du 06/09/2023 relatif au bien litigieux, le Conseil d'État indique également ceci "la partie adverse [la Région] démontre, par le biais du permis d'urbanisme délivré le 31 mars 1998 que les étages de l'immeuble litigieux sont toujours destinés au logement étant donné que ce permis n'a pas fait droit à la demande de changement de destination des étages de "logement" à "espace de stockage".

Sur base de tous ces éléments, j'en conclus que les étages litigieux sont légalement affectés en "logement" (à part entière).

Tant que la situation urbanistique n'aura pas été officiellement modifiée via l'octroi d'un permis d'urbanisme, les étages litigieux de logement sont destinés au logement et doivent être utilisés comme tels et non comme l'accessoire au rez-de-chaussée commercial.

3. Inoccupation du logement

En matière de logements inoccupés, le fait de ne pas occuper un logement conformément à sa destination en logement pendant plus de douze mois consécutifs est assimilé à une inoccupation du logement de nature infractionnelle.

En l'espèce, la période litigieuse s'étend du 27/04/2022 au 27/04/2023.

Vous expliquez que, durant cette période, l'immeuble était loué à la SRL Electro Digital, qui a occupé le rez-de-chaussée commercial en tant que commerce et bureau, le 1^{er} étage litigieux en tant qu'annexe du commerce du rez-de-chaussée et le 2^{ème} étage en tant que logement d'appoint pour le gérant et les employés.

Le SRLI a estimé que les éléments invoqués et fournis ne suffisaient pas à justifier l'inoccupation des étages de logement en tant que logement pendant l'année litigieuse.

J'estime également que les données fournies ne permettent pas de renverser l'inoccupation et démontrer l'occupation conforme des lieux en tant que logement.

L'infraction est établie.

4. Conclusion

Il n'y a donc pas lieu d'annuler l'amende, ni de la réduire par ailleurs.

La formule de calcul de l'amende est légale et applicable à tous. Elle ne peut pas être réduite.

En l'espèce, les 3 niveaux de logement inoccupés ont correctement été comptabilisés.

L'amende est due dans son entièreté ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le moyen unique est pris « de la violation des articles 19/1 et /2 et 20, § 4, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, de la situation de droit et de fait telle qu'elle résulte du permis d'urbanisme du 31 mars 1998, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, du principe de motivation des actes administratifs (inexactitude des motifs) et des principes généraux de bonne administration ».

Il comporte deux branches.

Dans la première branche, la partie requérante critique les motifs suivants de l'acte attaqué :

- « Les plans fournis (plans datés du 20/01/1997 avec un cachet "IN" de la commune de Schaerbeek du 24/02/1997) constituent des annexes à la demande de permis. Ils révèlent en effet l'existence d'une entrée unique pour le rez commercial et pour les étages affectés à "l'entreposage" mais il s'agit là de la situation projetée par la demande de permis et non de la situation de droit autorisée par le permis.

Le rapport d'auditeur de septembre 2022 rédigé dans le cadre du recours au Conseil d'État à l'encontre de la première amende indique également ceci : "Il faut ainsi lire les mentions à des 'entrepôts' ('*opslagplaats*') figurant sur ces plans comme autant de demandes de changement de destination. La thèse de la requérante selon laquelle ces plans établiraient 'la dernière situation de droit de l'immeuble litigieux' doit donc être écartée" ».

Elle fait valoir que les plans annexés à la demande de permis sont exactement les mêmes que ceux qui sont annexés au permis d'urbanisme du 31 mars

1998 et qui portent la mention suivante : « *Gezien om toegevoegd te worden aan ons besluit Nr 910/B/27/180, Schaerbeek, 31 maart 1998* ». Elle affirme que ces plans, qui ont été fournis par la requérante à l'appui de sa réclamation du 24 juillet 2023 et qui révèlent l'existence d'une seule entrée dans l'immeuble donnant sur le commerce, reflètent bien la situation de droit et de fait autorisée par le permis d'urbanisme du 31 mars 1998.

Selon elle, « que la demande de permis d'urbanisme datée du 24 mai 2023 sollicitant que l'accès séparé aux étages supprimé par le permis du 31 mars 1998 soit de nouveau autorisé n'entraîne aucune modification de la situation de droit et de fait existante tant que le nouveau permis n'est pas octroyé ». Elle souligne que cette dernière demande « a été introduite [...] sous la pression des amendes administratives dont la légalité est contestée ».

Elle conclut qu'en considérant que les plans fournis reflètent la situation projetée par la demande de permis et non la situation de droit autorisée par le permis, la partie adverse viole la situation de droit et de fait telle qu'elle résulte du permis du 31 mars 1998 et commet une erreur manifeste d'appréciation que n'aurait pas commise une autre autorité placée dans les mêmes circonstances. En cela, elle est d'avis que l'acte attaqué repose sur des motifs inexacts.

Dans la seconde branche, elle critique le motif suivant :

« Sur base de tous ces éléments, j'en conclus que les étages litigieux sont légalement affectés en "logement" (à part entière).

Tant que la situation urbanistique n'aura pas été officiellement modifiée via l'octroi d'un permis d'urbanisme, les étages litigieux de logement sont destinés au logement et doivent être utilisés comme tels et non comme l'accessoire au rez-de-chaussée commercial ».

Elle fait valoir qu'« en autorisant la suppression de l'entrée séparée aux étages de l'immeuble et la modification de l'escalier intérieur, tout en maintenant l'affectation des étages en logement, le permis d'urbanisme du 31 mars 1998 a pour conséquence de rendre inaccessible[s] les logements des étages à toutes personnes autres que l'exploitant du rez-de-chaussée commercial ». Selon elle « il s'agit là d'une raison légitime indépendante de la volonté de la requérante au sens de l'article 20, § 4, du Code [du Logement] qui renverse la présomption d'inoccupation ».

Elle expose qu'elle loue son immeuble, depuis de nombreuses années, à la SRL Electro Digital et que, durant la période litigieuse, cette dernière a occupé le rez-de-chaussée en tant que commerce et bureau, conformément au permis d'urbanisme du 31 mars 1998. Elle souligne que, sur les plans annexés au permis du

31 mars 1998, les trois étages de l'immeuble ne disposent pas d'entrée privative séparée, et en déduit que les étages ne peuvent être occupés que par l'exploitant du rez-de-chaussée commercial, comme cela a été le cas durant la période litigieuse. Elle ajoute que le locataire a occupé le 1^{er} étage en tant qu'annexe du commerce du rez-de-chaussée et le 2^{ème} étage en tant que logement d'appoint pour le gérant et les employés.

Elle affirme que l'immeuble est une « maison de commerce » avec une seule entrée donnant accès au rez-de-chaussée commercial et aux étages, ce qui signifie selon elle que le logement est attenant au commerce. Elle estime que cette situation de droit est confirmée par le permis d'urbanisme du 31 mars 1998. Elle en déduit que « seul l'occupant du rez-de-chaussée peut légalement occuper le logement aux étages ». Il s'agit selon elle « d'un logement accessoire au commerce, et non pas d'un logement accessible à tous tel que visé à l'article 2, 3°, du Code du Logement ».

Elle soutient que « compte tenu du fait que l'immeuble dont question est une “maison de commerce”, les deux critères mentionnés dans le procès-verbal de constat d'infraction du 27 avril 2023 et sur lesquels se fonde l'acte attaqué ne suffisent pas à établir une présomption d'inoccupation du logement situé aux étages ». Elle affirme que « l'absence d'entrée séparée et la modification de l'escalier intérieur autorisées par le permis d'urbanisme du 31 mars 1998, tout en maintenant l'affectation des étages en logement, rend impossible la mise en location du logement situé aux étages à une autre personne/ménage » et considère que « cet élément constitue une raison légitime pour renverser la présomption d'inoccupation ». Elle conclut qu'« en n'ayant pas pris en considération l'affectation de “maison de commerce” des lieux litigieux, [la partie adverse] a violé les articles cités au moyen ainsi que les principes de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond aux deux branches conjointement.

Après avoir reproduit les dispositions applicables, elle rappelle la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « selon laquelle l'amende administrative ne peut pas être appliquée au propriétaire d'un logement qui est inoccupé pour des raisons qui sont indépendantes de sa volonté, “par exemple lorsque des travaux drastiques de rénovation s'éternisent indépendamment de la volonté du propriétaire” ainsi qu'aux travaux parlementaires de l'ordonnance du 31 mars 2022 modifiant le Code bruxellois du Logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés modifiant le Code, dont elle retient ce qui suit :

“Lorsque l’auteur présumé entend démontrer que l’inoccupation du logement pendant la période litigieuse est justifiée par l’existence de ‘raisons légitimes’ ou un ‘cas de force majeure’, il doit prouver que les circonstances invoquées l’ont empêché d’occuper le bien et que le maintien de l’inoccupation est indépendant de sa volonté. Le lien de cause à effet entre le motif invoqué et l’inoccupation du logement doit être établi.

Si, par exemple, l’auteur présumé entend justifier l’inoccupation du logement par le fait qu’il soit squatté, celui-ci doit démontrer que le squat n’est pas une conséquence de sa négligence, d’un défaut de prévoyance ou de son manque de proactivité. En effet, le squat n’est pas la cause de l’inoccupation mais la conséquence de celle-ci ».

Après avoir rappelé, qu’en l’espèce « les étages de l’immeuble litigieux sont utilisés comme des logements accessoires au commerce pour le personnel du magasin », elle objecte qu’il convient d’écarter la qualification de « maison de commerce » ou de « logement accessoire au commerce ». Selon elle, il faut lire les mentions relatives à des « entrepôts » (« *opslagplaats* ») sur les plans dressés le 20 janvier 1997 à l’appui de la demande de permis introduite le 19 juin 1997, comme autant de demandes de changement de destination, mais c’est le permis délivré le 31 mars 1998 à la suite de cette demande, qui établit la situation de droit de l’immeuble. Elle relève que l’article 1^{er} de ce permis établit clairement que les modifications peuvent être entreprises « à l’exception de la modification de destination de logement en entrepôt ». Elle en déduit que « les trois étages de l’immeuble litigieux demeurent donc bien légalement destinés au logement » et qu’« il s’agit de la situation de droit de l’immeuble ».

Elle rappelle qu’un logement inoccupé est défini par l’article 19/2 du Code 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 expose que la destination en logement doit être respectée et que les logements doivent être occupés comme tels. Selon elle « un logement accessoire à un commerce, ne rencontre pas la notion de logement prévue par l’article 2, 3°, du Code ». Elle conclut que la destination de l’immeuble n’est pas respectée en l’espèce et que « la présomption d’inoccupation du logement est donc bien établie ».

Elle ajoute que la circonstance que l’immeuble litigieux est pourvu d’une porte d’entrée unique donnant accès au commerce n’a pas pour conséquence la modification de la destination de ces logements. Elle se réfère au rapport de l’auditeur dans l’affaire ayant donné lieu à l’arrêt n° 257.240 du 6 septembre 2023.

Elle observe que les plans datant du 20 janvier 1997, qui constituent des annexes à la demande de permis, révèlent l’existence d’une entrée unique pour le rez-

de-chaussée commercial ainsi que pour les étages affectés à « l'entreposage », mais fait valoir que « cette situation est néanmoins une situation projetée par la demande de permis, c'est-à-dire une proposition initiale dans la demande de permis, et ne correspond pas à la situation de droit *in fine* autorisée par le permis ». Selon elle « bien que les plans aient pu suggérer une entrée unique pour le rez-de-chaussée commercial ainsi que des étages destinés à l'entreposage, le permis d'urbanisme délivré spécifie une autre destination légale pour les étages, à savoir qu'ils sont destinés au logement ». Elle en déduit que « le permis n'interdit ainsi nullement la conservation d'une entrée permettant l'accès indépendant aux étages ». Elle estime que ceci est confirmé par les procès-verbaux d'infractions urbanistiques. Elle conclut que « la requérante n'avance aucune "raison légitime" permettant de justifier l'inoccupation du logement et de renverser la présomption d'inoccupation ».

Enfin, elle fait valoir que « s'il fallait considérer que le permis délivré en 1998 ne lui permettait pas d'installer une entrée indépendante [autorisant] un accès aux étages – *quod non* –, force est de constater que la requérante a eu tout le temps nécessaire pour régulariser cette situation, qui perdure depuis 1998 ». Elle observe que la requérante a eu 25 ans pour introduire une demande de permis en ce sens et qu'une première amende lui a déjà été infligée en 2020 pour l'inoccupation du même immeuble. Elle souligne que la période litigieuse, du 27 avril 2022 au 27 avril 2023, est antérieure à l'introduction de la demande de permis le 24 mai 2023, de sorte que cette demande de permis ne permet pas de justifier l'inoccupation de l'immeuble pour la période litigieuse. Elle expose à cet égard que « si un projet de travaux visant à construire une entrée indépendante pour les étages peut constituer un motif légitime d'inoccupation, il appartient à la requérante de démontrer la réalité de ce projet, et de faire preuve de célérité dans sa mise en œuvre ».

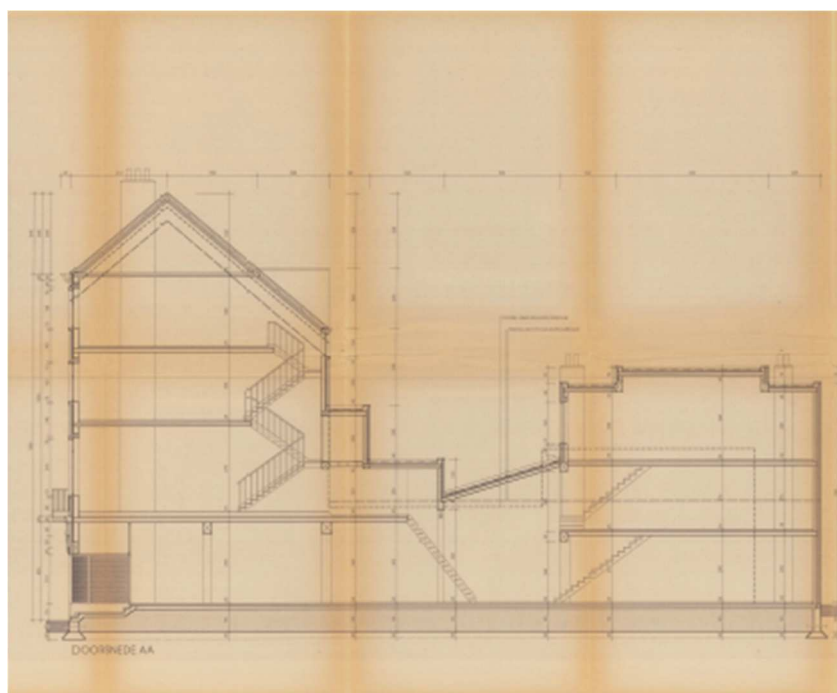
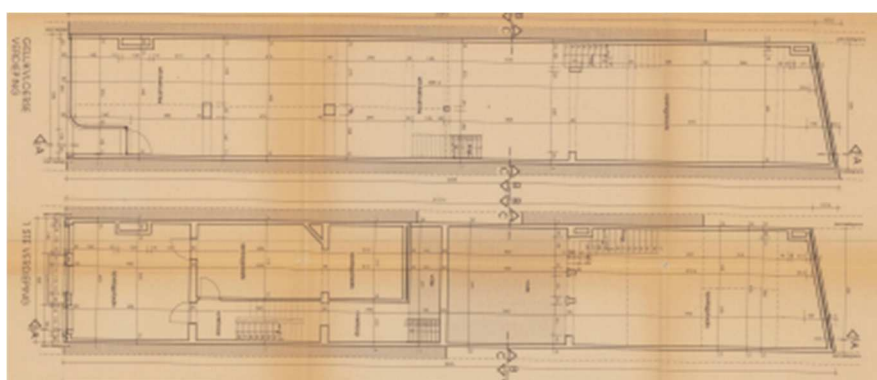
IV.2. Appréciation

L'interprétation d'un permis d'urbanisme se fonde non seulement sur ses motifs et son dispositif mais également sur les plans qui y sont annexés.

En l'espèce, la demande de permis introduite le 24 février 1997 avait pour objet : « *het overdekken van een binnenplaats met verhoging van de binnenmuur (bestemming : winkelruimte), het verplaatsen van een trap, het wijzigen van de inkom en het inrichten van een opslagplaats op de drie verdiepingen van het hoofdgebouw in plaats van een woning* ».

Les plans annexés à cette demande font apparaître deux escaliers menant du rez-de-chaussée au premier étage : l'un partant du commerce vers le premier étage de la partie avant du bâtiment, l'autre partant du commerce vers le premier étage de

la partie arrière du bâtiment. Ils mentionnent, par ailleurs, l'affectation de « *opslagplaats* » (entreposage) aux étages des bâtiments avant et arrière.



Ces plans ont été annexés au permis d'urbanisme, muni du cachet suivant :



Enfin, le permis a été accordé, le 31 mars 1998 « *met uitzondering van de bestemmingswijziging van woning naar opslagplaats* ».

Il en résulte que le permis délivré le 31 mars 1998 refuse le changement d'affectation des logements en zones d'entreposage, mais autorise les escaliers tels qu'ils sont représentés sur les plans. En conséquence, en situation de droit, une entrée unique donne accès au commerce, les étages sont restés affectés au logement, mais il n'existe pas d'escalier permettant un accès indépendant aux logements.

Le motif selon lequel « il s'agit là de la situation projetée par la demande de permis et non de la situation de droit autorisée par le permis » est dès lors erroné.

La première branche du moyen unique est fondée.

La seconde branche de ce moyen, si elle était fondée, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

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 Fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 décembre 2023 confirmant sur recours l'amende administrative d'un montant de 31.200 € infligée par le Service régional des logements inoccupés (SRLI) à la partie requérante 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 10 novembre 2025, par la XV^e 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