

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.513 du 14 octobre 2025

A. 241.019/XV-6006

En cause :

O.P.,

ayant élu domicile chez
M^e Gautier MELCHIOR, avocat,
avenue Brugmann, 451
1180 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 25 janvier 2024, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 12 décembre 2023 par laquelle le fonctionnaire délégué décide, sur recours, de confirmer l'amende administrative de 5.500 euros qui lui a été infligée, le 24 octobre 2023, par le service régional des Logements inoccupés de la Région de Bruxelles-Capitale concernant un bien sis rue des Châtaignes, à Forest.

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 5 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 avril 2025.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Gautier Melchior, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marie Bourgys, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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, avec son épouse, d'un immeuble sis rue des Châtagnes à Forest.

2. Le 26 septembre 2020, un permis d'urbanisme délivré par la partie adverse les autorise à aménager deux logements dans leur immeuble. Ce permis ne sera pas mis en œuvre.

3. Le 27 mars 2023, un procès-verbal de constat d'infraction est dressé sur la base des articles 19/1 et 19/2 du Code bruxellois du Logement, par le service régional des Logements inoccupés de la partie adverse. Il y est mentionné que, pour les 3^e et 4^e étages sous toiture de l'immeuble concerné :

- « - Personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population.
- La consommation d'électricité du logement est inférieure au seuil minimal depuis au moins douze mois.
- La consommation d'eau du logement est inférieure au seuil minimal depuis au moins douze mois. ».

4. Le 3 avril 2023, la partie requérante adresse un courriel aux services de la partie adverse, libellé comme il suit :

- « [...] il semble que vous considériez les troisième et quatrième étages de notre habitation propre comme un logement indépendant inoccupé. Or le troisième étage

est occupé par nous-mêmes et le quatrième (greniers en mansarde) n'est pas habitable en l'état.

La seule explication que je vois est que nous avons effectivement formulé en 2019 une demande de permis pour diviser notre maison en deux logements indépendants, ce à quoi nous avons finalement renoncé en raison du coût des travaux. Vous pourrez trouver en annexe copie de notre déclaration au SPF Finances de mars 2021 dans laquelle nous précisons déjà cela.

Par ailleurs nous réalisons progressivement des travaux dans notre maison (3^e étage y compris) considérée comme unifamiliale. Et nous avons plusieurs devis pouvant l'attester.

Pourriez-vous me dire si je dois faire d'autres démarches que ce mail ou apporter d'autres éléments de preuve ? ».

5. À la suite de ce courriel, le 4 avril 2023, le service régional des Logements inoccupés de la partie adverse demande à la commune de Forest de vérifier le nombre exact de logements dans l'immeuble concerné.

6. Le 5 avril 2023, la partie requérante adresse audit service, en complément de son courriel du 3 avril, un reportage photographique, en indiquant qu'une visite des lieux est possible.

7. Une visite des lieux est effectuée le 14 avril 2023. Elle fait l'objet d'un reportage photographique.

8. Un rapport de visite établi à la même date mentionne que le bien est utilisé en maison unifamiliale mais qu'en situation existante de droit, il s'agit d'un immeuble de quatre logements.

Il y est rappelé le permis d'urbanisme délivré le 26 février 2020 et les mentions suivantes qu'il contient :

« Considérant que le bien a été construit suite au permis (PU8198), délivré le 13/06/1924 ;

Considérant que le bien pour lequel le permis de bâtir a été délivré avant 1932 est considéré comme inscrit à l'inventaire du patrimoine immobilier de la Région de Bruxelles-Capitale (article 333 du CoBAT) ;

Considérant qu'à l'analyse du dossier, il apparaît que la situation légale du bien au regard des archives communales est un immeuble comportant 4 logements (rez-de-chaussée, 1^{er}, 2^e et 3^e étages) ;

Considérant que le demandeur déclare en situation existante de droit une maison unifamiliale ;

Considérant que les plans de la situation de fait font apparaître que les cuisines aux étages présentes en situation d'origine sont devenues des chambres. ».

Le même rapport contient également la remarque suivante :

« Remarque au propriétaire lors de la visite :

Se mettre en contact avec la commune afin de régulariser la situation urbanistique. Lors de la prochaine réouverture de la nouvelle procédure future, nous prendrons en considération 3 logements inoccupés. ».

9. Le 19 avril 2023, la commune de Forest répond au service régional des Logements inoccupés de la partie adverse qu'« il semblerait à la lecture du permis qu'en situation existante de droit selon [ses] archives qu'il s'agisse d'un immeuble de [quatre] logements ».

10. En réponse à une autre demande, la commune de Forest transmet, le 25 avril 2023, au même service, un historique des habitants de l'immeuble.

11. Le 1^{er} septembre 2023, le service régional des Logements inoccupés de la partie adverse notifie à la partie requérante et à son épouse la décision – non signée – du fonctionnaire dirigeant de leur infliger une amende administrative de 5.500 euros.

Cette décision est motivée comme il suit :

« Le 27/03/2023, nous vous avons adressé un avertissement concernant votre logement inoccupé pendant la période du 27/03/2022 au 27/03/2023.

Nous constatons que les éléments fournis ne justifient pas l'inoccupation de votre bien. En effet, ils ne sont :

- ni une programmation ou la réalisation de travaux,
- ni des raisons légitimes indépendantes de votre volonté,
- ni un cas de force majeure.

L'infraction est donc confirmée sur base des motifs suivants :

Afin de justifier la période infractionnelle, vos arguments sont les suivants :

- Vous avez renoncé à mettre en œuvre le permis d'urbanisme portant la réf.com. PU 27 222 (qui de plus est désormais périmé de droit après trois ans) en raison du coût onéreux des travaux. Pour rappel, cette demande de permis concernait la création de 2 logements ;
- Vous réalisez progressivement des travaux dans votre maison (3^e étage y compris) considérée par vous-même comme maison unifamiliale et vous avez plusieurs devis pouvant l'attester ;
- Vous joignez des photos des différentes pièces des 3^e et 4^e étages de votre maison dont vous occupez et utilisez le rez-de-chaussée et les 3 étages. C'est la même cage d'escalier pour accéder à tous les étages.

Une visite des lieux a été effectuée par nos services en date du 14/04/2023. Il a été constaté que vous occupez le bien en maison unifamiliale.

Selon les informations que nous avons obtenues auprès de l'administration communale de Forest, si vous renoncez à votre permis d'urbanisme, le bien est

composé de 4 logements.

L'historique des domiciliations transmis par le service de la Population démontre à suffisance que le bien était occupé par plusieurs ménages et qu'actuellement, un seul ménage occupe le bien concerné.

Il apparaît dès lors que 3 logements ne sont pas utilisés conformément à leur affectation légale et doivent être considérés comme inoccupés au sens de l'article 19/3 du Code bruxellois du Logement.

Nous attirons votre attention que seuls deux niveaux seront pris en compte pour le calcul de l'amende étant donné qu'un occupant est parti en date du 09/05/2023 ce qui a comme conséquence que ce logement n'était pas inoccupé pendant plus de 12 mois consécutifs.

Le fait que votre bien soit occupé dans sa totalité ne suffit pas à répondre à la législation en matière de logements inoccupés.

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 une maison unifamiliale.

L'occupation d'un bien non-conforme à sa destination en logement est également constitutive de l'infraction administrative.

Chaque unité de logement distincte doit être effectivement occupée.

Il est par ailleurs utile de souligner que le fait de se réserver l'occupation exclusive d'un immeuble à appartements n'est pas anodin au regard des besoins en logement au sein de la Région de Bruxelles-Capitale et s'apparente à de l'inoccupation spéculative dans la mesure où il ne s'agit ni d'une inoccupation occasionnelle, ni accidentelle.

Face à la crise du logement à Bruxelles, il n'est pas acceptable que des logements soient maintenus à l'écart du marché sans raison objective. Il est donc primordial pour les propriétaires d'appartement de faire leur possible pour (re)mettre ces derniers sur le marché. Le bien étant repris comme comptabilisant 4 logements, sa destination illégale en unifamiliale prive des citoyens de l'accès au logement. ».

12. Le 2 octobre 2023, la partie requérante et son épouse introduisent, auprès du fonctionnaire délégué, un recours à l'encontre de cette décision.

13. Le 24 octobre 2023, le fonctionnaire dirigeant du Service régional des logements inoccupés de la partie adverse remplace sa décision du 1^{er} septembre 2023, pour un motif de forme, à savoir l'absence de signature.

14. Le 25 octobre 2023, le fonctionnaire délégué déclare le recours de la partie requérante sans objet compte tenu de l'annulation et du remplacement de la décision du 1^{er} septembre 2023.

15. Le 20 novembre 2023, la partie requérante et son épouse introduisent, auprès du fonctionnaire délégué, un recours contre la décision du 24 octobre 2023.

16. Le 12 décembre 2023, le fonctionnaire délégué confirme la décision du fonctionnaire dirigeant du 24 octobre 2023. Sa décision est motivée comme il suit :

« Votre recours a été correctement introduit le 20/11/2023 par recommandé, dans le respect des délai et forme prévus par l'article 21 du Code.

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

Vos arguments, présentés par votre avocat Maître Gautier Melchior, peuvent être résumés comme suit :

- Vous contestez que l'occupation totale du bien ne suffit pas à répondre à la législation en matière de logements inoccupés.
- Vous soutenez que le 3^e et le 4^e étages sont effectivement occupés et que rien n'empêche qu'une personne ou un ménage puisse résider, simultanément, dans plusieurs logements.
- Vous arguez que l'occupation actuelle des 3^e et 4^e étages n'implique pas une modification de la destination de ces derniers.
- Vous indiquez avoir l'intention de réaliser d'importants travaux de rénovation au niveau de la toiture et du système électrique de leur immeuble, avec des devis et des paiements d'acomptes déjà effectués.
- Vous annexe les documents suivants :
 - Décision du SRLI du 1/09/2023.
 - Mails au SRLI des 3 et 5/04/2023.
 - Acte authentique de vente daté du 31/07/2000.
 - Devis établi le 7/06/2022 par la SRL Degreeef Toiture.
 - Facture établie le 19/10/2022 par la SRL Degreeef Toiture.
 - Mail du 8/09/2023.
 - Devis établi le 10/03/2023 par la SRL FP Bâtiments.
 - Facture établie le 3/04/2023 par la SRL FP Bâtiments et preuve de paiements.
 - Devis établi le 10/02/2023 par Monsieur [K.D.].
 - Décision d'annulation et de remplacement de la décision de confirmation de l'amende administrative (acte dont recours).

Analyse

1. Principes légaux

Le Code bruxellois du Logement érige en infraction administrative le fait de maintenir un logement inoccupé pendant plus de douze mois consécutifs, sans justifier l'inoccupation par des raisons légitimes, par un cas de force majeure ou par la programmation ou la réalisation de travaux (art. 19/1 du Code).

Cette situation d'inoccupation peut donner lieu à l'imposition d'une amende administrative (art. 20, § 5, du Code).

Un "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" (art. 19/2 du Code).

Le Code liste une série d'hypothèses dans lesquelles les logements sont légalement présumés inoccupés (art. 19/3 du Code).

L'objectif de cette législation est de sanctionner la non-utilisation d'un logement

au même titre que son utilisation illégale ou abusive afin d'éviter que des logements restent vides ou indisponibles pendant de longues périodes et inciter les propriétaires à les remettre sur le marché.

Compte tenu des éléments qui précèdent, il s'ensuit que la matérialité de ladite infraction sera vérifiée par le constat que sont réunis deux éléments, à savoir :

- d'une part, la présomption d'inoccupation du logement ;
- d'autre part, l'absence de justification par des raisons légitimes ou un cas de force majeure ou par la programmation ou la réalisation de travaux.

Il appartient au fonctionnaire délégué saisi sur recours de vérifier cette matérialité.

L'article 98, § 1^{er}, 12°, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) dispose que "nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable, écrit ou exprès délivré conformément aux dispositions du présent Code : modifier le nombre de logements dans une construction existante".

L'article 1, 1°, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, dispose comme suit :

"Dans chaque commune, sont tenus :

1° des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, autorisés à s'y établir, ou les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à l'exception des étrangers qui sont inscrits au registre d'attente visé au 2° ainsi que les personnes visées à l'article 2*bis* de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques".

L'article 3 de cette même loi stipule :

"La résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée".

2. Appréciation

2.1. Infraction d'inoccupation

Sur le fond, les requérants ne contestent pas l'affectation légale de l'immeuble. Il ressort ainsi de l'investigation menée auprès de la commune de Forest via les archives urbanistiques et l'historique des domiciliations qu'il s'agit d'un immeuble contenant 4 logements distincts.

L'immeuble comporte d'ailleurs 4 sonnettes et 4 boîtes aux lettres.

L'acte de vente du 31/07/2000 fait état d'une maison d'habitation et de rapport partiellement libre d'occupation et partiellement loué[e].

Les requérants indiquent occuper actuellement le bien comme maison unifamiliale et projeter des travaux dans l'immeuble.

Ils relèvent, à juste titre, que le 4^e étage consiste en des combles non-aménagés. En effet, les 4 logements sont, d'après les archives urbanistiques, répartis sur les 4 niveaux suivants : rez-de-chaussée, 1^{er}, 2^e et 3^e étages.

Néanmoins, dans la mesure où, pour la période litigieuse, 2 logements sont présumés inoccupés, le calcul du SRLI reprenant 2 niveaux reste exact.

Il ressort également du dossier administratif que les requérants et leur fils sont domiciliés au rez-de-chaussée de l'immeuble depuis le 22/03/2001, qu'une personne a été domiciliée dans l'immeuble au cours de la période litigieuse et que personne n'est inscrit à titre de résidence principale dans les registres de la population aux 2 autres adresses que constituent les deux derniers étages (le 2^e étage depuis le 19/12/1997 et le 3^e étage depuis le 5/06/2020).

Or, étant domiciliés au rez-de-chaussée, les requérants ne peuvent pas prétendre occuper (et être domiciliés) simultanément tous les niveaux de l'immeuble litigieux, ayant chacun une adresse différente et constituant chacun une unité de logement à part entière. Contrairement à ce qu'ils soutiennent, les requérants ne sont pas admis à se domicilier à plusieurs adresses différentes soient-elles dans le même immeuble et même s'ils en sont les propriétaires.

Par ailleurs, au regard de l'article 98, § 1^{er}, 12^o, du CoBAT, toute modification du nombre de logements dans un immeuble, que ce soit pour diviser celui-ci en plusieurs appartements ou pour réunir plusieurs unités de logement pour n'en former qu'une seule, doit faire l'objet d'une demande de permis d'urbanisme.

À ce jour, les requérants ne contestent pas qu'ils ne disposent d'aucun permis visant à modifier l'aménagement de l'immeuble en maison unifamiliale.

L'immeuble litigieux comptabilisant 4 unités de logement, son affectation en habitation unifamiliale est, à ce jour, illégale.

Ainsi, au sens de l'article 2, 3^o, du Code, l'immeuble litigieux est, en droit, affecté et destiné à l'habitation de 4 ménages.

De ce fait, il y a lieu de constater que l'immeuble litigieux compte 4 logements distincts et que, hormis le rez-de-chaussée (domicile des requérants) et le 1^{er} étage pour la période visée, les 2 autres niveaux demeurent inoccupés.

Les circonstances de droit invoquées par les requérants, liées à une confusion alléguée des polices de l'urbanisme et du logement, *quod non*, ne constituent pas des "raisons légitimes" valables de nature à justifier l'inoccupation de leur immeuble pendant la période litigieuse.

Il importe de souligner que la police administrative spéciale du logement et la police administrative de l'urbanisme sont en principe distinctes. Néanmoins, une interdépendance des polices est possible lorsqu'elle est expressément prévue par le législateur.

En matière de lutte contre la vacance immobilière, le législateur bruxellois a décidé d'assimiler aux logements inoccupés "l'immeuble ou la partie d'immeuble qui n'est pas occupé(e) conformément à sa destination en logement" (*cf.* article 19/2 du Code), jetant ainsi une passerelle entre la police de l'urbanisme et celle du logement. Cette disposition du Code doit néanmoins s'interpréter strictement en ce qu'elle n'octroie à l'administration du logement qu'une aptitude urbanistique limitée. Ainsi, le législateur permet au service du logement compétent de constater en infraction les biens non occupés conformément à leur destination logement, créant ainsi, dans leur chef, un pouvoir d'appréciation quant à l'utilisation effective d'un bien affecté à du logement.

Le fait générateur de l'amende contestée n'est pas ici l'existence d'une infraction urbanistique en tant que telle mais bien ses conséquences sur la police du logement. À défaut de permis d'urbanisme autorisant la suppression de 3 unités de logement, ces unités de logement subsistent indépendamment des circonstances.

Le fait générateur demeure donc une situation d'inoccupation.

Il convient de rappeler que la réglementation sur laquelle s'appuie la décision attaquée a pour objectif principal "de favoriser la remise sur le marché de logements qui demeurent inoccupés, en vue de contribuer à réaliser le droit de chacun à un logement décent proclamé par l'article 23 de la Constitution. Un tel objectif d'intérêt général est légitime et peut justifier une ingérence dans le droit au respect des biens" (C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010).

Les logements litigieux sont peut-être occupés *de facto* par les requérants mais ne constituent pas leur domicile en droit.

Il n'est aucunement fait interdiction aux requérants de se domicilier dans l'entièreté de leur immeuble et de l'occuper légalement dans son intégralité, pour autant qu'ils disposent d'un permis d'urbanisme qui les autorise à modifier le nombre de logements dans leur immeuble, afin de réduire de 4 à 1 unité d'habitation, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

En conclusion, il ressort des éléments du dossier l'existence de 2 unités de logement, distinctes de celle occupée par les requérants et de celle qui a été occupée pour partie au cours de la période litigieuse, qui demeurent inoccupées en droit.

L'infraction d'inoccupation est établie.

2.2. Justification – programmation de travaux

Les requérants invoquent comme justification de l'inoccupation des logements la programmation de travaux dans l'immeuble (toiture, installation électrique et divers travaux de rénovation).

Il apparaît ici une discordance dans la défense des requérants dans la mesure où, d'une part, ils soutiennent avoir affecté le bien en maison unifamiliale et, d'autre part, entendent justifier l'inoccupation "des logements" – dont ils reconnaissent alors l'existence – par la programmation de travaux.

La programmation de travaux est une justification admise dans la stricte mesure où les travaux programmés ont pour finalité de mettre fin à l'inoccupation d'un logement.

Or, il ressort du reportage photographique et des informations urbanistiques que l'immeuble a été réaménagé en maison unifamiliale. Les cuisines aux étages présentes dans les plans d'origine sont devenues des chambres. Force est de constater que les travaux évoqués ne visent pas la réhabilitation des étages en logements distincts mais s'apparentent davantage à des travaux d'entretien général d'une maison.

En outre, le Code impose à l'auteur présumé de 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, ce que les requérants restent en défaut de faire.

À cet égard, le fait que les requérants soient domiciliés dans l'immeuble suggère que les travaux programmés ne rendent pas impossible une occupation du bien.

Conclusion

Pour tous ces motifs, il convient de retenir que les éléments fournis par les requérants ne permettent pas de renverser la présomption d'inoccupation de 2 niveaux et ne constituent pas des raisons légitimes justifiant cette inoccupation

pour la période infractionnelle poursuivie.

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

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen, complété d'office par l'auditeur rapporteur

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen du « principe de la non-rétroactivité, de l'erreur dans les motifs de droit, de la violation de l'article 28 de l'ordonnance du 31 mars 2022 modifiant le Code bruxellois du Logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés, de l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 novembre 2022 portant exécution des articles 15 à 19 du Code bruxellois du Logement adopté en exécution de l'article 28 de l'ordonnance du 31 mars 2022, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. ».

Elle observe que l'acte attaqué impose une amende administrative au motif qu'elle et son épouse ont commis une infraction « en laissant prétendument inoccupé[e] une partie de leur immeuble pendant douze mois consécutifs, soit du 27 mars 2022 au 27 mars 2023 », et qu'elle serait établie sur la base des articles 19/1, 19/2, 19/3 et 20, § 5, du Code bruxellois du Logement, alors que ces dispositions ont été insérées par l'ordonnance du 31 mars 2022 « modifiant le Code bruxellois du Logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés » qui est entrée en vigueur le 23 décembre 2022 en vertu de l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement du 10 novembre 2022 « portant exécution des articles 15 à 19 du Code bruxellois du Logement », adopté en exécution de l'article 28 de l'ordonnance du 31 mars 2022.

Elle fait dès lors valoir que les dispositions auxquelles se réfère la partie adverse pour imposer l'amende administrative sont entrées en vigueur après le 27 mars 2022 et donc après le début de la période durant laquelle l'infraction reprochée aurait été commise, de sorte que l'acte attaqué est illégal.

Elle ajoute que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate dès lors qu'elle se réfère à des dispositions qui n'étaient pas en vigueur au moment des faits reprochés, avec pour conséquence qu'elle ne peut pas comprendre les motifs pour

lesquels elle aurait commis une infraction.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que l'acte attaqué est fondé à juste titre sur les articles 19/1, 19/2 et 19/3 du Code bruxellois du Logement, puisque ces dispositions sont entrées en vigueur le 23 décembre 2022, soit bien avant le lancement de la procédure à la date du 27 mars 2023.

Elle ajoute que l'article 32 de l'ordonnance du 31 mars 2022 qui a inséré les dispositions précitées dans le Code bruxellois du Logement précise que les procédures initiées avant l'entrée en vigueur de cette dernière « restent régies par le régime antérieur ». Elle en tire comme argument que le critère à prendre en considération afin de déterminer si c'est le régime antérieur ou le régime nouveau qui s'applique réside dans la date à laquelle la procédure a été initiée et non la date « des faits reprochés ».

Elle relève qu'en l'espèce, la procédure a été initiée par le constat d'infraction dressé le 27 mars 2023, soit bien après le 23 décembre 2022, en sorte que c'était bien le régime nouveau qui était applicable à la procédure. Elle répond également que la motivation de l'acte attaqué est adéquate, dès lors qu'il est fait référence à des dispositions qui étaient bien applicables à la procédure en cours.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante rappelle que les faits incriminés remontent à la période comprise entre le 27 mars 2022 et le 27 mars 2023, et qu'une partie significative d'entre eux ont donc été commis avant l'entrée en vigueur des articles 19/1, 19/2, 19/3 et 20, §5, du Code bruxellois du logement, soit le 23 décembre 2022. Elle estime qu'il ne peut être question de la sanctionner pour des faits qui n'étaient pas « incriminés » par ces dispositions au moment où ils ont été commis.

Selon elle, si l'article 32 de l'ordonnance du 31 mars 2022 dispose que « les procédures initiées avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance restent régies par le régime antérieur », cette disposition n'a aucunement pour effet de permettre que les nouvelles dispositions déterminant les actes constitutifs d'une infraction puissent être appliquées en vue de sanctionner des faits intervenus avant leur entrée en vigueur, lesquels ne pourraient être constitutifs d'une infraction qu'au regard des dispositions qui étaient alors applicables.

D. Moyen pris d'office par l'auditeur rapporteur

L'auditeur rapporteur, examinant le premier moyen, le complète d'office dans les termes suivants :

- « L'article 19/1 du Code du Logement bruxellois 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 est libellé comme suit :

“Art. 19/1. Infraction administrative

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.”.

Cette disposition est entrée en vigueur le 23 décembre 2022, suivant l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 10 novembre 2022 portant exécution des articles 15 à 19 du Code bruxellois du Logement. Elle constitue le fondement infractionnel de l'acte attaqué. Or, la période infractionnelle justifiant l'amende contestée, se situe entre le 27 mars 2022 et le 27 mars 2023, selon les termes mêmes de l'acte attaqué, soit en grande partie avant l'entrée en vigueur de l'article 19/1, susmentionné.

L'article 7, § 1^{er}, première phrase, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales porte que : “Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international”. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose, dans le même sens, que “nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi”.

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels sont d'ordre public, et le principe de la légalité des peines ne peut y faire exception.

Il convient dès lors de soulever ce moyen d'office, de manière complémentaire à ce qui est soulevé dans le premier moyen.

Il découle de ce qui précède que les faits retenus pour fonder l'amende administrative contestée se rapportent en partie à une période, soit celle du 27 mars 2022 au 22 décembre 2022, où ces faits n'étaient pas érigés par le législateur en infraction.

Aussi, en confirmant l'amende administrative décidée par le Service régional des logements inoccupés, sur la base des mêmes faits, le fonctionnaire délégué a violé le principe de la légalité des peines.

Si l'article 32 de l'ordonnance du 31 mars 2022, précitée, prévoit que “Les procédures initiées avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance restent régies par le régime antérieur”, cette disposition ne peut avoir pour effet de devoir rendre applicable à une procédure [initiée] après le 23 décembre 2022, comme en l'espèce, une qualification d'infraction à des faits qui sont antérieurs à l'entrée en vigueur de ladite infraction.

En conclusion, le moyen, soulevé d'office, apparaît fondé.

Il suffit à pouvoir prononcer l'annulation de la décision querellée.

Il n'y a pas lieu d'examiner le deuxième moyen de la requête, qui ne conduirait pas à une annulation plus étendue de l'acte attaqué. ».

E. Les derniers mémoires

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que l'infraction d'inoccupation existait déjà avant l'entrée en vigueur du nouvel article 19/1 du Code bruxellois du Logement. Elle soutient que l'ancien article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code précité, qui définissait cette infraction, a simplement été « déplacé » pour devenir l'actuel article 19/1 du même Code. Citant la teneur de cet article, ainsi que celle de l'article 15 du Code auquel il renvoie, puis les dispositions applicables à la suite des modifications apportées au Code par l'ordonnance du 31 mars 2022, elle en déduit que le législateur « n'a fait qu'une réorganisation formelle du texte, sans modifier la substance de l'infraction ni la sanction applicable ».

Selon elle, l'ordonnance du 31 mars 2022 n'a été adoptée que dans un souci de clarification, et non pour introduire un nouveau cadre juridique en matière de logements inoccupés, l'objectif poursuivi restant identique, à savoir lutter contre l'inoccupation des logements pour les rendre disponibles sur le marché locatif.

Elle ajoute que la mise en place d'un régime transitoire, par l'article 32 de l'ordonnance du 31 mars 2022, démontre qu'un régime de sanctions existait déjà auparavant et qu'il était nécessaire d'assurer une continuité entre les anciennes et les nouvelles dispositions. À son estime, en interprétant la loi selon son esprit, il est clair que la volonté du législateur était d'assurer la persistance des sanctions pour l'inoccupation et non de créer une discontinuité en matière de régulation des logements inoccupés. Elle considère qu'une annulation de l'acte attaqué au motif que l'infraction est désormais prévue à l'article 19/1 et non plus à l'article 20, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement, reviendrait à encourager l'inoccupation spéculative des logements en s'appuyant sur une distinction purement formelle et non sur une discontinuité réelle ou, autrement dit, sur un léger changement de formulation du texte de loi, sans modification du contenu ou des droits et obligations qu'il impose. Elle soutient que les faits commis en l'espèce avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 31 mars 2022 étaient déjà retenus comme infraction par le Code bruxellois du Logement et qu'il est question en l'espèce d'un « manquement continu commis avant et après l'entrée en vigueur de la loi qui modifie la disposition légale enfreinte ». Elle se réfère à un arrêt du Conseil d'État n° 236.225 du 24 octobre 2016 dont elle déduit que c'est la disposition modifiée qui est applicable au délit et estime qu'il est

transposable en l'espèce. Elle conclut que, s'agissant d'une infraction administrative constituant un manquement continu commis avant et après l'entrée en vigueur de la loi qui modifie la disposition légale enfreinte, c'était bien la disposition modifiée qui était applicable au délit et ce, sans qu'un quelconque reproche ne puisse être formulé au regard du principe de non-rétroactivité. Elle ajoute que, dès lors que c'est à juste titre qu'elle a fait application de l'article 19/1 du Code bruxellois du Logement pour fonder l'amende administrative sur des faits se rapportant à la période du 27 mars 2022 au 27 mars 2023 dans son ensemble, aucune violation du principe de légalité des peines, ni aucune violation de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution ne peut lui être reprochée.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante estime qu'en appliquant les articles 19/1 et suivants du Code bruxellois du Logement à une procédure initiée avant que ces dispositions ne soient entrées en vigueur, la partie adverse a méconnu l'article 32 de l'ordonnance du 31 mars 2022, précitée.

Citant en outre les travaux préparatoires de cette ordonnance, relatifs au nouvel article 15 inséré dans le Code bruxellois du Logement, elle estime qu'à partir du moment où la définition du logement inoccupé a été modifiée, il ne peut être question de l'appliquer à des faits survenus antérieurement à son adoption.

IV.2. Appréciation

1. En tant qu'elle dénonce, au stade du dernier mémoire, la violation de l'article 32 de l'ordonnance du 31 mars 2022 modifiant le Code bruxellois du Logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés, la partie requérante prend un moyen nouveau, sans exposer ni démontrer en quoi celui-ci relèverait de l'ordre public. Ce moyen nouveau doit dès lors être déclaré irrecevable en raison de sa tardiveté.

2. La non-rétroactivité des lois est posée en règle générale à l'article 1.2 du (nouveau) Code civil. Cette règle, destinée à prévenir l'insécurité juridique, requiert que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en manière telle que chacun puisse raisonnablement prévoir les conséquences d'un acte lorsque celui-ci se réalise. Cette règle, qui est d'ordre public, s'étend, en qualité de principe général du droit, aux actes administratifs.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations

de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit.

3. En l'espèce, l'acte attaqué, adopté le 13 décembre 2023 au terme d'une procédure administrative initiée le 27 mars 2023, inflige une amende administrative à la partie requérante et son épouse après leur avoir imputé l'infraction consistant à avoir laissé inoccupée une partie de l'immeuble dans lequel elles habitent avec leurs enfants pendant la période du 27 mars 2022 au 27 mars 2023.

Selon sa motivation formelle, cette infraction est établie sur la base des articles 19/1, 19/2, 19/3 et 20, § 5, du Code bruxellois du Logement, dispositions qui y ont été insérées par l'ordonnance du 31 mars 2022 « modifiant le Code bruxellois du Logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés », entrée en vigueur le 23 décembre 2022 en vertu de l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement du 10 novembre 2022 « portant exécution des articles 15 à 19 du Code bruxellois du Logement », adopté en exécution de l'article 28 de l'ordonnance du 31 mars 2022.

La procédure administrative ayant conduit à l'acte attaqué ayant été initiée après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 31 mars 2022, précitée, son article 32, qui prévoit que « [l]es procédures initiées avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance restent régies par le régime antérieur » n'est pas applicable en l'espèce.

Conformément au principe général de droit exprimé par l'adage *tempus regit actum*, à défaut d'autres dispositions transitoires qui l'auraient fondée à continuer d'appliquer les dispositions du Code bruxellois du Logement dans leur version applicable avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 31 mars 2022 précitée, la partie adverse était tenue de faire application de ces règles de droit en vigueur et de tenir compte de la situation de fait telle qu'elle se présentait au moment d'adopter l'acte attaqué.

Du fait que l'acte attaqué vise les dispositions du Code bruxellois du Logement en vigueur au jour de son adoption, il ne peut être déduit aucune violation des principes et dispositions visés dans le premier moyen de la requête.

4. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose comme il suit :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui a un effet direct dans l'ordre juridique belge, dispose comme il suit :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. ».

Cette disposition pose expressément le principe de l'interdiction de la rétroactivité de la loi instituant une incrimination nouvelle. Elle interdit de sanctionner pénalement une personne pour une action ou une omission qui ne constituait pas une infraction réprimée par le droit national ou international au moment où elle a été commise. À l'inverse, elle n'interdit pas l'applicabilité immédiate de la loi nouvelle aux faits commis avant son entrée en vigueur si ceux-ci étaient déjà qualifiés d'infraction sous l'empire de la loi ancienne.

5. L'article 19/1, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois du Logement prévoit que « [c]onstitue 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 pour des raisons légitimes, par un cas de force majeure ou par la programmation ou la réalisation de travaux ».

L'article 19/2 du même Code précité précise qu'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 présomption d'inoccupation en prévoyant que :

« Sont présumés inoccupés, jusqu'à preuve contraire, notamment les logements :
1° à l'adresse desquels personne n'est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population ;
2° à l'adresse desquels aucun bail d'habitation n'est enregistré ;
3° qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation ;
4° 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° frappés de l'interdiction de location visée à l'article 8 depuis plus de douze mois ;
6° 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 ».

L'article 20, § 5, du même Code dispose que l'infraction visée à l'article 19/1 est établie si la présomption d'infraction n'a pas été renversée de la manière prévue à l'article 20, § 4, dont l'alinéa 3 précise ce qui suit :

« [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 ».

Il découle des dispositions qui précèdent que l'infraction administrative passible d'une amende est celle qui consiste à « maintenir un logement inoccupé » et que cette infraction ne peut être constatée que lorsque l'immeuble ou la partie d'immeuble concerné(e) n'est pas occupé(e) conformément à sa destination en logement « depuis plus de douze mois consécutifs ».

Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, l'infraction précitée était déjà prévue par le même Code, sous une autre articulation.

L'article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ancien, du Code, prévoyait ainsi que « [c]onstitue 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 » et l'article 15, § 1^{er}, 1^o, ancien, du Code, visait, parmi les logements sur lesquels pouvait porter un droit de gestion publique, « les logements manifestement inoccupés, ou non occupés conformément à leur destination en logement (pour autant que les éventuelles démarches urbanistique 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. ».

En adoptant l'ordonnance du 31 mars 2022 précitée, le législateur ordonnanciel a restructuré, clarifié et précisé les dispositions applicables en matière de logements inoccupés (*Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2021-2022, n° A488/1, page 3).

Il a donné une nouvelle définition à la notion de « logement inoccupé » et à l'infraction administrative qui y est liée, en insistant sur le fait que « [l]es 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) » (*Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2021-2022, n° A488/1, page 20).

Si les critères de présomption d'inoccupation de logements, énumérés à l'article 19/3, nouveau, du Code précité ont fait l'objet d'adaptations « de forme et de fond » par rapport à ceux qui figuraient à l'article 15, § 2, alinéa 1^{er}, ancien, du même Code (en ce sens, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2021-2022, n° A488/1, page 21), il reste que les « deux éléments essentiels » précités étaient déjà constitutifs de l'infraction administrative sanctionnée dans la version antérieure du Code bruxellois du Logement.

Par conséquent, le fait reproché à la partie requérante et son épouse de maintenir un logement non occupé conformément à sa destination en logement pendant plus de douze mois consécutifs était déjà érigé en infraction administrative avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 31 mars 2022, précitée.

Sans qu'il soit nécessaire de déterminer si la sanction administrative attaquée entre dans le champ d'application de ces dispositions, le premier moyen, tel que complété d'office par l'auditeur rapporteur, pris de la violation de l'article 7, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, qui repose sur la prémisse inexacte que « les faits retenus pour fonder l'amende administrative contestée se rapportent en partie à une période, soit celle du 27 mars 2022 au 22 décembre 2022, où [ils] n'étaient pas érigés en infraction » n'est pas fondé.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen – Réouverture des débats

Le second moyen n'ayant pas été examiné par l'auditeur rapporteur, il y a lieu de rouvrir les débats afin qu'il poursuive l'instruction du recours.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 14 octobre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly