

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.242 du 19 décembre 2025

A. 241.279/XV-6.010

En cause : 1. **F. V.**,
 2. **M. V.**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^{es} Rym HADABI et
 Richard VANWYNSBERGHE, avocats,
 avenue Lloyd George 16
 1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 19 février 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision du fonctionnaire délégué datée du 21 décembre 2023 confirmant l'amende administrative de 52.150,00 euros infligée par la décision de Bruxelles Logement le 27 octobre 2023 ».

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 12 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 avril 2025.

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

M^e Richard Vanwynsberghe, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Aude Valizadeh, *loco* M^e Jérôme Sohier, avocat, 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. Les parties requérantes sont propriétaires de l'immeuble sis Grand Place, 21 et 22 à 1000 Bruxelles.

Dans l'acte authentique par lequel elles l'ont acquis avec leurs parents, dans le courant de l'année 2009, l'immeuble est décrit comme étant « une maison de commerce à quatre étages sise Grand-Place 21 » et « une maison de commerce à quatre étages avec dépendances sise Grand-Place 22 ».

La façade et la toiture de l'immeuble sont classés par l'arrêté royal du 19 avril 1977 classant les façades et les toitures des immeubles riverains de la Grand-Place à Bruxelles. Un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 novembre 2002 classe « comme monument les caves, les murs mitoyens, les planchers des étages de la maison *Joseph et Anne* sise Grand-Place, 21- 22 à Bruxelles, en raison de leur intérêt historique et esthétique ».

2. Le 11 décembre 2019, le service de l'Urbanisme de la ville de Bruxelles adresse la réponse suivante à une demande de renseignements formulée par la cellule des logements inoccupés de la Région de Bruxelles-Capitale :

« [...] »

Le service des renseignements urbanistiques, qui ont été transmis le 29/05/2019, mentionne que le bien comprend un commerce au rez de chaussée et du logement

aux étages, sans pouvoir en déterminer le nombre exact. Les dernières domiciliations se sont terminées le 04/12/1992 pour le n° 21 et le 19/08/2014 pour le n° 22.
[...] ».

3. Le 26 juin 2020, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles-Logement décide d'infliger une amende administrative de 11.175 euros aux propriétaires pour inoccupation de trois étages de l'immeuble, au cours de la période du 20 décembre 2018 au 20 décembre 2019. Cette amende n'a pas été contestée.

4. Le 25 novembre 2020, le constat suivant est dressé :

« [...]

Nous soussignés [F.D.] agent au département des Finances de la ville de Bruxelles, habilité par le collège des bourgmestre et échevins à constater les infractions en matière de déclaration des éléments imposables des taxes communales, nous sommes rendu le 08/10/2020, au n° 21-22 Grand Place à 1000 Bruxelles ;

Nous avons constaté que l'immeuble est inoccupé aux étages selon le registre national de population. Le rez-de-chaussée est occupé par le magasin [G.] Grand Place.

Le premier étage est occupé par des vestiaires dudit magasin ainsi que du stock. Le magasin a depuis juillet 2020 un contrat de bail pour l'entièreté de l'immeuble. Auparavant, les derniers étages étaient utilisés occasionnellement lors de grands événements par les parents [V.] comme pied-à-terre pour assister à diverses activités festives depuis les étages avec vue sur la Grand Place.

Voir en annexe 14 photos prises sur place en date du 08/10/2020, un registre de population et une matrice cadastrale du bien.
Nous clôturons et signons la présente enquête ».

5. Le 17 septembre 2021, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles-Logement décide d'infliger une amende administrative de 22.350 euros aux propriétaires pour inoccupation de trois étages de l'immeuble, au cours de la période du 11 février 2020 au 11 mai 2021. Cette amende n'a pas été contestée.

6. Par un courrier électronique du 12 septembre 2022, le service de l'Urbanisme de la ville de Bruxelles, en réponse à une demande de renseignements de la cellule des Logements inoccupés de la Région de Bruxelles-Capitale, indique ce qui suit :

« [...]

Selon un rapport de nos renseignements urbanistiques d'août 2022, je vous confirme l'affectation logement des 4 étages de l'immeuble, avec un rez commercial ».

7. Le 30 septembre 2022, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles-Logement décide d'infliger une amende de 37.250 euros aux propriétaires pour

inoccupatie van vier etages van het gebouw, in de periode van 17 juni 2021 tot 17 juni 2022.

De verzoekende partijen brengen een administratief beroep tegen deze beslissing in van 28 oktober 2022. Op 22 november 2022, heeft de bevoegde ambtenaar besloten de boete te bevestigen.

8. Op 6 maart 2023, heeft de Dienst van de Urbanisme van de stad van Brussel verzonden aan de Dienst van de Financiën van dezelfde stad de volgende brief :

« In bijlage vindt u de stedenbouwkundige inlichtingen m.b.t. de aanvraag:

ingediend op:	03/03/2023
vervolledigd op:	03/03/2023
op een goed gelegen:	Grote Markt 21 - 22
kadastraal perceel:	21004A0441/00A000

Het document werd opgesteld onder voorbehoud van de resultaten van het grondig onderzoek dat zou worden uitgevoerd indien er voor het betrokken goed een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige attest, een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning zou worden ingediend.

Indien u acht dat de stedenbouwkundige inlichtingen onvolledig of onjuist zijn, gelieve ons hiervan op de hoogte te stellen binnen een termijn van 6 maanden vanaf heden schrijven, uitsluitend per e-mail op volgend adres urb.ru-si.275@brucity.be, met vermelding van onze referentie en van het adres van het betrokken goed.

Na deze termijn, moet elke wijziging van de stedenbouwkundige inlichtingen het voorwerp maken van een nieuwe (betalende) aanvraag.
[...] ».

Les éléments pertinents des renseignements urbanistiques annexés se présentent comme suit :

« A. Stedenbouwkundige inlichtingen over de gewestelijke en de gemeentelijke verordende bepalingen die van toepassing zijn op het goed:

1°) Wat de bestemming betreft:

Het goed bevindt zich:

- Op het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP), goedgekeurd bij regeringsbesluit van 3 mei 2001 en gewijzigd bij besluiten van 20 maart 2008, 16 juli 2010, 22 december 2010 en 2 mei 2013:
 - In een typisch woongebied (zie eveneens de kaart van de toelaatbare kantooroppervlakken*)
 - in een gebied van culturele, historisch of esthetische waarde of voor stadsverfraaiing
 - langs een structurerende ruimte
 - in een lint voor handelskernen

~~• In de perimetre van het richtplan van aanleg (RPA) genaamd ..., goedgekeurd bij regeringsbesluit van ...;~~

- Het goed bevindt zich in de perimeter van een project van bijzonder bestemmingsplan (BBP);

• ~~In de perimeter van verkavelingsvergunning (VV) nr ..., afgeleverd op ...;~~

[...]

B. Op grond van de administratieve elementen in ons bezit volgen hieronder de bijkomende stedenbouwkundige inlichtingen bestemd voor de houder van een zakelijk recht die van plan is het onroerend goed waarop dat recht betrekking heeft, te verkopen of voor langer dan negen jaar te verhuren of die op dat goed een erfpacht- of opstalrecht wil vestigen, of voor de persoon die de houder daarvoor een mandaat geeft:

1°) Wat de toelatingen, vergunningen en attesten betreft:

- De volgende milieuvergunningen werden afgeleverd:

Nihil

- Volgende aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning werden ingediend:

Dossiernummer	Voorwerp	Beslissing	Datum
TP 8695	Exécuter des changements à la vitrine		Daterend van 1883
TP 8596	Démolir et reconstruire la façade	Afgeleverd	01/10/1834
TP 8597	Modifier la vitrine	Afgeleverd	19/02/1861
TP 8596	Construire mur pignon	Afgeleverd	08/08/1889
TP 8611	Restaurer l'immeuble		Daterend van 1896
TP 8596	Restauration de l'immeuble		Daterend van 1897
TP 57619	Restauration de la façade		Daterend van 1897
G21/2000	Remettre en état les enseignes		Daterend van 2000
TP 110554 (G8/2001)	Remise en conformité de la façade (regularisatie PV BR/56/01)	Afgeleverd	31/05/2002
04/PFU/276641	Modifier l'utilisation du 1 ^{er} étage	Geklasseerd zonder gevolg	07/06/2013

[...]

2°) Wat betreft de wettelijke stedenbouwkundige bestemming van het goed, het wettelijke stedenbouwkundige gebruik van het goed:

Volgens de documentatie in ons bezit is het goed samengesteld als volgt:

Benaming	Locatie	Aantal	Bestemming	Commentaar
Hoofdgebouw	Gelijkvloers verdiepingen	1	Handelszaken Woningen	Zonder het aantal woningen te kunnen specificeren

[...] ».

9. Le 14 juillet 2023, le procès-verbal de constat d'infraction suivant est dressé :

« Procès-verbaal – vaststelling van overtreding

Dossiernummer 1000-03613-1-1

Datum eerste vaststelling: 20/12/2019
(voor 1^{ste}, 2^{de} en 3^{de} verdieping)
en 17/06/2022 (voor 4^{de} verdieping)

Inspecteur: [L.C.]

Adres van het goed
Grote Markt, 21-22 1000Brussel

Leegstaande verdiepingen: 4 – Kadaster:21004A0441/00A000
Breedte van de gevel: 7.45 Strekkende meters

Eigenaar
Naam: [V.] – Voornaam: [F.] – Rijksregisternummer: [...]
Adres houder zakelijk recht : Straat: [...]

Criteria van leegstand (art.19/3 van de Brusselse Huisvestingscode)

- Niemand heeft zich voor zijn hoofdverblijfplaats ingeschreven in de bevolkingsregisters
- Elektriciteitsverbruik minder dan 100 kW/jaar.
- Waterverbruik minder dan 5 m³/jaar.

Brussel, 14/07/2023
Naam van de inspecteur: [L.C.] ».

Le même jour, un avertissement est adressé aux parties requérantes, les invitant à démontrer, avant le 14 octobre 2023, soit que l'immeuble était occupé durant la période du 14 juillet 2022 au 14 juillet 2023, soit que l'inoccupation était justifiée par des motifs légitimes ou une situation de force majeure.

10. Par un courrier du 5 octobre 2023, les parties requérantes contestent l'infraction qui leur est reprochée.

11. Le 27 octobre 2023, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles-Logement décide d'infliger une amende de 52.150 euros aux propriétaires pour inoccupation de quatre étages de l'immeuble, au cours de la période du 14 juillet 2022 au 14 juillet 2023. Cette décision se lit notamment comme il suit :

« [...]

Op 14/07/2023 hebben wij u een waarschuwing gestuurd betreffende uw woning die vermoedelijk leeg stond tijdens de periode van 14/07/2022 tot 14/07/2023.

Uw argumenten, voorgesteld door uw advocaat, op 05/10/2023, Meester [S.D.], kunnen als volgt worden samengevat:

- U bent eigenaar van het pand gelegen te Grote Markt 21/22 in 1000 Brussel. De heer [F.V.] is eveneens mede-eigenaar van dit pand. Het pand is beschermd onroerend erfgoed en is gelegen binnen de Unesco-perimeter van de stad Brussel (bewijs in bijlage).
- Het pand is in zijn geheel verhuurd aan BV [G.] (ondernemingsnummer [...]) en wordt als volgt gebruikt:
 - Op de gelijkvloers baat BV [G.] een handelszaak uit.
 - De eerste verdieping wordt gebruikt als bureau en opslagruimte
 - De tweede verdieping wordt gebruikt als een sociale ruimte en bevat sanitaire voorzieningen voor het personeel van de huurder.

- De betreffende verdiepingen zijn en waren in de betreffende periode niet geschikt voor bewoning. Het pand voldoet niet aan de vereiste minimumnormen. Gelet op de beschermde kenmerken die behouden moeten worden, is het moeilijk om de renovaties uit te voeren die nodig zijn om aan deze normen te voldoen.
- Er is sprake van overmacht door het feit dat de situatie buiten de wil van de eigenaar is.

Bijlagen :

- Proces-verbaal van 14/ juli 2023 + kennisgeving
- Besluit van 20 september 2001 tot uitbreiding van de bescherming als monument met bepaalde delen van het interieur van het gebouw gelegen te Grote Markt, 21-22 te Brussel

De verstrekte informatie is geen legitieme reden die buiten uw macht ligt. U hebt geen geval en overmacht voorgelegd en u hebt niet aangetoond dat u werkzaamheden aan het pand plant of uitvoert.

De overtreding wordt dus bevestigd op basis van volgende elementen:

- Zelfs als een pand beschermd is en zich binnen de Unesco-perimeter bevindt, blijft de eigenaar verantwoordelijk voor zijn eigendom en moet de toepasselijke wetgeving, met inbegrip van het artikel 19 van de Brusselse Huisvestingscode, worden nageleefd. Een leegstaande woning is een overtreding van de Huisvestingscode en dus verboden.

- De bovenverdiepingen van het pand zijn bestemd voor huisvesting.

Als eigenaar heeft u de plicht om het pand te gebruiken in overeenstemming met zijn wettelijke bestemming. De bestemming en de verdeling van een woning worden vastgesteld door de dienst stedenbouw van de gemeente. De gemeente heeft de volgende verdeling bevestigd:

- Gelijkvloers: commercieel
- 1^{ste}, 2^{de}, 3^{de} en 4^{de} verdieping: huisvesting

- In uw brief van 05/10/2023 verklaart u dat de betrokken verdiepingen niet geschikt zijn voor bewoning. Een eigenaar kan echter een aanvraag indienen bij de gemeente om de bestemming van het pand te veranderen of te regulariseren. De situatie blijft echter al meerdere jaren ongewijzigd. De woning werd voor het laatst bewoond op 19/08/2014 en de eerste waarschuwing van onze dienst werd verstuurd op 20/12/2019. Ondanks de meervoudige waarschuwingen zijn er tot op heden geen stappen ondernomen om een aanvraag in te dienen bij de dienst stedenbouw. De dienst stedenbouw beschouwt de bovenverdiepingen nog steeds als woningen.

- De eigenaar is als enige verantwoordelijk voor zijn pand en is verplicht om het te gebruiken in overeenstemming met de wettelijke bestemming. Een huurcontract moet worden opgesteld in overeenstemming met de wettelijke bestemming. De bestemming van het pand wordt dus niet bepaald door de getekende huurovereenkomst, maar wordt bevestigd door de dienst stedenbouw van de gemeente.

Er is sprake van overmacht als “een partij er helemaal niets aan kan doen dat hij zijn verplichting niet nakomt. Het is niet zijn schuld en het valt hem niet toe te rekenen”.

Gezien de meerdere waarschuwingen en lange periode van leegstand is er geen sprake van overmacht.

[...] ».

Ce courrier mentionne la possibilité d'introduire un recours auprès du fonctionnaire délégué, dans les 30 jours.

12. Le 23 novembre 2023, les parties requérantes introduisent un recours administratif contre cette décision. Dans leur exposé des faits, elles rappellent notamment que les premier et deuxième étages sont, en fait, occupés par le locataire commercial, le premier étant utilisé comme bureau et espace de stockage et le deuxième servant d'espace social et abritant les installations sanitaires pour le personnel. Dans un premier moyen, elles font valoir que la partie adverse n'a pas motivé à suffisance sa décision, considérant, en substance, que le résumé de leurs griefs est incomplet, qu'il n'est pas tenu compte des arguments relatifs à la force majeure ou aux motifs indépendants de leur volonté et que le grief selon lequel l'amende est disproportionnée n'est pas abordé. Dans un deuxième moyen, elles font valoir la force majeure ou à tout le moins des circonstances indépendantes de leur volonté, expliquant que les étages ne sont pas adaptés à l'habitation et exposant pourquoi il serait très difficile d'effectuer les travaux d'adaptation requis. Dans un troisième moyen, elles font valoir que l'amende est disproportionnée. Enfin, dans un quatrième moyen, elles exposent que la partie adverse a commis une erreur de calcul et qu'en application de la formule l'amende devrait s'élever à 44.700 euros.

13. Le 18 décembre 2023, les parties requérantes, représentées par leur conseil, sont entendues en vidéoconférence.

14. Le 21 décembre 2023, le fonctionnaire délégué confirme l'amende administrative. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, se lit notamment comme il suit (les notes de bas de pages sont omises) :

« Analyse

1. Principes:

De Code viseert geheel of gedeeltelijk leegstaande gebouwen die bestemd zijn voor de huisvesting van één of meerdere gezinnen. De eigenaar die dergelijk gebouw geheel of gedeeltelijk laat leegstaan gedurende meer dan twaalf opeenvolgende maanden, begaat een administratieve overtreding.

Deze wetgeving wil vermijden dat Brusselse woningen te lang blijven leegstaan en wil de eigenaren ervan ertoe aanzetten hun woning terug op de markt te brengen: Het doel van deze wetgeving is om te voorkomen dat huizen lang leeg blijven staan en om eigenaars aan te moedigen ze weer op de markt te brengen.

De materialiteit van de inbreuk zal geverifieerd zal worden door de vaststelling dat twee elementen verenigd zijn tijdens de inbreukperiode, met name

- het vermoeden van leegstand van de woning, en
- de afwezigheid van rechtvaardiging op grond van legitieme redenen buiten zijn wil of door overmacht of door de planning of de uitvoering van werkzaamheden.

2. Toepassing:

2.1. M.b.t. het vermoeden van leegstand

De GDLW heeft vastgesteld, voor de periode lopende van 14/07/2022 tot 14/07/2023, dat niemand zich voor zijn hoofdverblijfplaats op dat adres heeft ingeschreven in de bevolkingsregisters, het elektriciteitsverbruik minder dan 100kW/jaar was en het waterverbruik minder dan 5m³/jaar was.

Dit werd vastgesteld bij proces-verbaal van 20/12/2019 (eerste vaststelling voor de 1^{ste}, 2^{de} en 3^{de} verdiepingen) en 17/06/2022 (eerste vaststelling voor 4^{de} verdieping).

2.2. M.b.t. de rechtvaardiging van de leegstand

Voormeld vermoeden van leegstand kan worden weerlegd door, ofwel aan te tonen dat de woning geen leegstaande woning is, ofwel de leegstand te rechtvaardigen op grond van

- legitieme redenen,
- overmacht,
- de planning of de uitvoering van werkzaamheden [...].

Uit de documenten die u in de beroepsfase hebt verstrekt, blijkt duidelijk dat er geen geval van overmacht bestaat in uw situatie. De situatie met uw huurder en de huidige staat van het pand (beschermde onroerend erfgoed) zijn inderdaad atypische gebeurtenissen, maar vormen geenszins overmacht in de juridische zin van het woord. Ter herinnering, overmacht is een uitzonderlijke gebeurtenis die zeer strikt moet worden geïnterpreteerd. Ze moet onoverkomelijk, onvoorzienbaar en buiten de controle van de aanvrager zijn.

Zonder afbreuk te willen doen aan de realiteit en de moeilijkheid van uw situatie, kan ik deze helaas niet beschouwen als een geval van overmacht, noch maken deze legitieme redenen buiten uw wil uit die u absoluut verhinderen een einde te maken aan de leegstand van uw pand.

Het spreekt voor zich dat het louter aanvoeren van bepaalde feiten niet voldoende is.

De werkelijkheid van wat aangevoerd wordt, bijvoorbeeld de planning of de uitvoering van werken, moet op toereikende wijze worden aangetoond door de eigenaar of de houder van het zakelijk hoofdrecht teneinde de GDLW, in eerste aanleg, of mezelf, bij behandeling van het administratief beroep, toe te laten met volledige kennis van zaken de aangevoerde rechtvaardigingsgrond(en) te beoordelen en bijgevolg vast te stellen of één van de twee constitutieve elementen van de inbreuk al dan niet voorligt.

Na onze hoorzitting van 18/12/2023, hebt u bijkomende documenten neergelegd: e-mailuitwisselingen met BV [G.] om een oplossing te vinden en voornamelijk met het doel het bewoonbaar maken van de verdiepingen.

De e-mails met [G.] tonen aan dat een begin van oplossing mogelijk is en dat uw situatie geen overmacht is, maar ze tonen ook aan dat er tot op heden nog geen echte oplossing is gevonden.

U voert voorts aan dat een uitklaring nodig is m.b.t. een 'mogelijke' erfdienstbaarheid (gemeenschappelijke ingang en trap naar het nr. 20) en op het vlak van eigendomsrecht (geen scheidende wanden in een achtergelegen ruimte – nrs. 21-21 en 20).

U toont echter niet aan welke concrete stappen u dienaangaande ondernomen hebt tijdens de geviseerde periode om deze situatie uit te klaren, noch toont u in concreto aan dat bovenstaande u verhindert een einde te maken aan de leegstand.

Ten slotte wijs ik u erop dat u al met de GDLW te maken hebt gehad vanwege leegstand. Een zekere mate van proactiviteit tijdens de betwiste periode had moeten worden aangetoond.

Zoals hoger aangehaald, beroept u zich op overmacht dan wel op gewettigde redenen om de leegstand tijdens de inbreukperiode te rechtvaardigen:

- de huurder van de handelszaak dient *de facto* van de 1^{ste} en 2^{de} verdieping te gebruiken aangezien er bijvoorbeeld geen sanitair voor het personeel aanwezig is op het gelijkvloers
- de verdiepingen zijn niet geschikt voor bewoning en de noodzakelijke werken opdat deze zouden beantwoorden aan de hedendaagse normen, zijn niet mogelijk omdat strikte regels van toepassing zijn (beschermd onroerend goed)

Ik moet echter vaststellen dat deze omstandigheden geen rechtvaardiging zijn voor de vastgestelde leegstand.

Ik dien immers het volgende vast te stellen:

U verwijst naar de beschermingsbesluiten, maar toont niet in concreto aan dat deze effectief elke poging tot gebruik van de verdiepingen als woning in de weg zouden staan.

U voert aan dat de trappen te smal zijn en de plafondhoogte te laag is.

Er zijn echter steeds oplossingen mogelijk.

Zoals hoger aangevoerd, is het niet voldoende simpeleweg te stellen dat iets onmogelijk is zonder dat dit, in de feiten, afdoende wordt aangetoond.

Het klopt dat bij werken aan een beschermd onroerend goed strikte voorwaarden van toepassing zijn, maar dit houdt echter niet noodzakelijk in dat er geen technische ingrepen of modernisering mogelijk zouden zijn.

U toont zelfs niet aan dat u minstens informatie zou hebben ingewonnen die uw stelling zou kunnen bevestigen of andere stappen in die richting zou hebben ondernomen.

De vier verdiepingen in het gebouw staan leeg en worden niet bewoond.

Gelet op het woningtekort binnen het BHG kan onverantwoorde leegstand niet geduld worden.

Er wordt geen afdoende verantwoording gegeven om de vastgestelde leegstand te rechtvaardigen.

Bijgevolg wordt u een administratieve geldboete voor leegstand opgelegd.

Bedrag van de boete

[...] ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse propose la traduction libre suivante de l'acte attaqué :

« 1. Principes :

Le Code vise tout ou partie des bâtiments vides destinés à héberger un ou plusieurs ménages.

Le propriétaire laissant un tel bâtiment vide, en totalité ou en partie, pendant plus de douze mois consécutifs, commet une infraction administrative.

Cette législation vise à éviter que les logements bruxellois restent inoccupés pendant trop longtemps et vise à inciter les propriétaires à remettre leur bien sur le marché : L'objectif de cette législation est de prévenir l'inoccupation prolongée des logements et d'encourager les propriétaires à les remettre sur le marché.

La matérialité de l'infraction sera vérifiée par la constatation de la réunion de deux éléments pendant la période d'infraction, à savoir :

- la présomption d'inoccupation du logement, et
- l'absence de justification sur la base de motifs légitimes hors de son contrôle ou en raison de force majeure ou de la planification ou de l'exécution de travaux.

2. Application :

2.1. Concernant la présomption d'inoccupation

La GDLW a constaté, pour la période allant du 14/07/2022 au 14/07/2023, qu'aucune personne ne s'était inscrite à cette adresse comme résidence principale dans les registres de la population, que la consommation d'électricité était inférieure à 100 kWh/an et que la consommation d'eau était inférieure à 5 m³/an.

Cela a été constaté par procès-verbal en date du 20/12/2019 (première constatation pour les 1^{er}, 2^e et 3^e étages) et du 17/06/2022 (première constatation pour le 4^e étage).

2.2. Concernant la justification d'inoccupation

La présomption d'inoccupation susmentionnée peut être réfutée en démontrant que le logement n'est pas vacant, ou en justifiant l'inoccupation sur la base de :

- motifs légitimes,
- force majeure,
- planification ou réalisation de travaux.

Les documents que vous avez fournis lors de la phase de recours montrent clairement qu'il n'y a pas de cas de force majeure dans votre situation. La situation avec votre locataire et l'état actuel du bâtiment (patrimoine immobilier protégé) sont en effet des événements atypiques, mais ne constituent en aucun cas un cas de force majeure au sens juridique du terme. Il convient de rappeler que la force majeure est un événement exceptionnel qui doit être interprété de manière très stricte. Elle doit être insurmontable, imprévisible et échapper au contrôle du demandeur.

Sans vouloir minimiser la réalité et la difficulté de votre situation, je ne peux malheureusement pas la considérer comme un cas de force majeure, ni comme des motifs légitimes hors de votre contrôle vous empêchant absolument de mettre fin à l'inoccupation de votre bien.

Il va de soi que la simple allégation de certains faits n'est pas suffisante. La réalité de ce qui est avancé, par exemple la planification ou la réalisation de travaux, doit être suffisamment démontrée par le propriétaire ou le détenteur du droit immobilier pour permettre à la GDLW, en première instance, ou à moi-même, lors du traitement du recours administratif, de juger en toute connaissance de cause des motifs de justification avancés et, par conséquent, de déterminer si l'un des deux éléments constitutifs de l'infraction est présent ou non.

Après notre audition du 18/12/2023, vous avez déposé des documents supplémentaires : des échanges d'e-mails avec BV [G.] pour trouver une solution, principalement en vue de rendre les étages habitables.

Les e-mails avec [G.] montrent qu'un début de solution est possible et que votre situation n'est pas une force majeure, mais ils montrent également qu'à ce jour, aucune solution concrète n'a été trouvée.

Vous faites également valoir qu'un éclaircissement est nécessaire concernant une "éventuelle" servitude (entrée commune et escalier vers le n°20) et en matière de droit de propriété (absence de cloisons dans un espace arrière - nos. 21-21 et 20). Cependant, vous ne démontrez pas concrètement les démarches que vous avez entreprises pendant la période visée pour clarifier cette situation, ni ne démontrez concrètement que ce qui précède vous empêche absolument de mettre fin à l'inoccupation.

Enfin, je tiens à vous rappeler que vous avez déjà été confronté à la GDLW en raison de l'inoccupation. Un certain degré de proactivité aurait dû être démontré pendant la période contestée.

Comme mentionné précédemment, vous invoquez la force majeure ou des motifs légitimes pour justifier l'inoccupation pendant la période d'infraction :

- Le locataire du commerce doit de facto utiliser les 1er et 2e étages, par exemple parce qu'il n'y a pas de sanitaires pour le personnel au rez-de-chaussée.
- Les étages ne conviennent pas à l'habitation et les travaux nécessaires pour les rendre conformes aux normes contemporaines ne sont pas possibles en raison de règles strictes (patrimoine immobilier protégé).

Cependant, je dois constater que ces circonstances ne justifient pas l'inoccupation constatée.

Je constate en effet ce qui suit :

Vous faites référence aux décisions de protection, mais ne démontrez pas concrètement qu'elles empêchent effectivement toute tentative d'utilisation des étages comme logement.

Vous affirmez que les escaliers sont trop étroits et la hauteur sous plafond trop basse.

Cependant, des solutions sont toujours possibles.

Comme mentionné précédemment, il ne suffit pas de dire que quelque chose est impossible sans le démontrer de manière concluante dans les faits.

Il est vrai que lors de travaux sur un bien immobilier protégé, des conditions strictes s'appliquent, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'aucune intervention technique ou modernisation n'est possible.

Vous ne démontrez même pas avoir au moins obtenu des informations pouvant confirmer votre affirmation ou avoir entrepris d'autres démarches en ce sens.

Les quatre étages du bâtiment sont vides et ne sont pas habités.

Compte tenu de la pénurie de logements dans la RBC, une vacance irresponsable ne peut être tolérée.

Aucune justification adéquate n'est donnée pour l'inoccupation constatée.

Par conséquent, une amende administrative pour inoccupation est imposée.

Montant de l'amende
[...] ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le premier moyen est pris de « la violation de l'article 20, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement, [de] l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle représentative et [de] l'article 73 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles, de l'incompétence de l'auteur de l'acte ainsi que de la violation du principe général de minutie ».

Les parties requérantes reproduisent les termes de l'article 20, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement. Elles rappellent qu'en vertu de l'article 73 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 précité, « la qualité d'agent est sanctionnée par le serment dans les termes fixés par l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 », entre les mains du ministre pour les agents de niveau A et entre les mains du secrétaire général ou du secrétaire général adjoint pour les autres agents. Enfin, elles rappellent l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 précité et se réfèrent à la jurisprudence de la Cour de cassation au sujet du serment prescrit par cette disposition. Elles en déduisent que « seuls les agents-inspecteurs du service régional des Logements inoccupés qui ont prêté serment ont qualité pour rechercher et constater les infractions présumées ».

Elles font valoir qu'en l'espèce, il n'est pas démontré que le signataire du procès-verbal d'infraction sur lequel est fondée l'amende administrative, a prêté serment conformément à l'article 2 du décret du 20 juillet 1831. Selon elles, « en l'absence de production de la preuve de la prestation de serment, [ce signataire] n'est pas entré régulièrement en fonction et n'était donc pas compétent pour dresser un procès-verbal d'infraction » et « un procès-verbal par une personne non habilitée est illégal de sorte qu'aucune conséquence juridique et pécuniaire ne peut être tirée de ce procès-verbal ».

Elles exposent que « la décision du fonctionnaire délégué de confirmer une amende administrative fondée sur un procès-verbal établi par un inspecteur qui n'a pas prêté serment et n'est donc pas entré régulièrement en fonction violerait [les

dispositions invoquées au moyen]. Elles ajoutent qu'« il appartenait à la partie adverse, sur la base du principe général de minutie, de vérifier la compétence de l'auteur du procès-verbal et le mentionner dans l'acte attaqué ». Elles concluent que « sauf à ce que la preuve de la prestation de serment soit produite dans le dossier administratif qui sera constitué par la partie adverse, la décision du fonctionnaire délégué du 21 décembre 2023 doit dès lors être annulée ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse expose qu'« il ressort du dossier que le procès-verbal de constat, daté du 14 juillet 2023, a été dressé par [L.C.] en sa qualité d'inspecteur, agent du service régional des Logements inoccupés au sein de Bruxelles Logement, lequel est bien un agent assermenté ». Elle estime que « l'inspecteur a parfaitement respecté la procédure reprise à l'article 20, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement en dressant le procès-verbal en question, aucune contestation n'étant formulée par les requérants à ce propos ».

Elle fait valoir qu'« en vertu de l'article 8.4 du Code civil relatif à la charge de la preuve, c'est à celui qui veut faire valoir une prétention en justice qu'il appartient de prouver les actes juridiques ou faits qui la fondent ». Elle estime que les parties requérantes tentent de renverser la charge de la preuve. Selon elle, « il appartient [...] aux requérantes de démontrer que l'auteur de l'acte était incompétent pour dresser le procès-verbal en question, ou, à tout le moins, de préciser les raisons pour lesquelles il y aurait matière à douter à ce sujet, ce qu'[elles] n'ont jamais évoqué auparavant, dans le cours de la procédure administrative ».

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes contestent, tout d'abord, qu'il leur appartienne d'apporter la preuve que le signataire du procès-verbal n'a pas prêté serment. Elles rappellent que la preuve d'un fait négatif est impossible à apporter et que l'article 8.4 du nouveau Code civil impose à toutes les parties une obligation de collaborer à la charge de la preuve. Elles exposent que « si [L.C.] a prêté serment, la partie adverse doit être en possession de la preuve de cette prestation de serment ».

Elles font par ailleurs valoir que « les principes généraux du droit pénal s'appliquent de sorte qu'il appartient à la partie adverse de démontrer [leur] culpabilité [...] et non [à elles-mêmes] d'apporter la preuve de leur innocence, cette dernière étant présumée ». Elles estiment qu'« en ne produisant pas la preuve de la prestation de serment, la partie adverse ne démontre pas que [L.C.] était compétent pour dresser le procès-verbal sur lequel est fondée la décision faisant l'objet de la demande

d'annulation », qu'elle n'a donc pas vérifié la compétence de l'auteur du procès-verbal et qu'elle a, par conséquent, violé le principe de minutie.

IV.1.4. Le dernier mémoire des parties requérantes

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes rappellent que la preuve d'un fait négatif est impossible à apporter et renvoient à la locution « *probatio diabolica* ».

Elles affirment qu'elles ne seront jamais en mesure de démontrer que l'agent n'a pas prêté serment puisqu'elles ne peuvent avoir accès à cette preuve sans le concours de la partie adverse. Elles rappellent qu'elles « n'ont pas accès au registre reprenant les prestations de serment de l'inspecteur de la partie adverse et que les prestations de serment des inspecteurs de la partie adverse ne sont, par ailleurs, pas publiées au *Moniteur belge* ».

Elles en déduisent que la charge de la preuve repose exclusivement sur la partie adverse, d'« autant plus que les principes généraux du droit pénal s'appliquent, et notamment la présomption d'innocence ». Elles indiquent à cet égard que l'amende est considérée « comme une sanction pénale », en raison de son montant particulièrement élevé. Elles estiment qu'il appartient à la partie adverse de démontrer leur culpabilité et qu'il ne leur incombe pas d'apporter la preuve de leur innocence.

Elles ajoutent que la collaboration à la charge de la preuve, imposée par l'article 8.4 du nouveau Code civil n'a, en l'espèce, pas eu lieu.

Enfin, elles font valoir que « le fait de refuser de produire la preuve de la prestation de serment constitue un indice de la non-prestation de serment de [L.C.] », parce que « s'il avait réellement prêté serment, la partie adverse n'aurait pas manqué d'en produire la preuve ». Elles soulignent qu'il n'est pas rare que les communes et les régions oublient de faire prêter serment leurs agents et elles en fournissent une illustration dans une autre affaire.

Elles concluent qu'« en ne produisant pas la preuve de la prestation de serment, la partie adverse ne démontre pas que [L.C.] était compétent pour dresser le procès-verbal sur lequel est fondée la décision faisant l'objet de la demande d'annulation », que « le procès-verbal est donc illégal et ne peut servir de fondement à la décision du fonctionnaire délégué » et que « la décision du fonctionnaire délégué du 21 décembre 2023, fondée sur ce procès-verbal illégal, doit dès lors être annulée ».

IV.2. Appréciation

L'article 20, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement dispose comme suit :

« Art. 20. Procédure administrative

§ 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 ».

En vertu de l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle, tout fonctionnaire de l'ordre judiciaire et administratif et en général tout citoyen chargé d'un ministère ou d'un service public est tenu de prêter serment avant d'entrer en fonction.

L'article 73 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux dispose comme suit :

« La qualité d'agent est sanctionnée par le serment dans les termes fixés par l'article 2 du décret du 20 juillet 1831.

Les agents des niveaux A prêtent serment entre les mains du ministre. Les autres agents prêtent serment entre les mains du Secrétaire général ou du Secrétaire général adjoint ».

Il s'ensuit que les agents-inspecteurs du Service régional des logements inoccupés sont légalement tenus de prêter serment en cette qualité.

C'est au moment de la prestation de serment que l'agent, qui accepte ainsi sa nomination en cette qualité, entre en fonction. L'absence éventuelle de prestation de serment de l'agent investi du pouvoir d'établir les procès-verbaux d'infraction

visés à l'article 20, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement, affecte la compétence de cet agent et, en conséquence, la légalité des procès-verbaux qu'il établit.

Le procès-verbal de constatation d'infraction dressé le 14 juillet 2023 ayant justifié la mise en œuvre de la procédure aboutissant à infliger aux parties requérantes l'amende administrative contestée, son illégalité éventuelle, pour un motif d'ordre public, aurait pour conséquence l'illégalité de l'acte attaqué.

Il apparaît impossible, pour les parties requérantes, d'établir que l'auteur du procès-verbal établi le 14 juillet 2023 n'a pas prêté serment en qualité d'agent-inspecteur au service régional du Logement. La partie adverse, qui devrait être en mesure d'apporter cette preuve, affirme dans ses écrits de procédure que L.C. « est bien un agent assermenté », mais elle ne dépose pas dans son dossier administratif, notamment en application du devoir de collaboration procédurale, la preuve de la prestation de serment.

Le bien-fondé du premier moyen ne peut être examiné sans la confirmation de la prestation de serment de L.C. en qualité d'agent-inspecteur du Service régional des logements inoccupés. Il est nécessaire, par une mesure d'instruction, de demander à la partie adverse de produire la preuve de cette prestation de serment.

V. Second moyen

Les parties requérantes prennent un second moyen de « la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des articles 19/1, 19/2, 20, § 4, et 20, § 5, du Code bruxellois du Logement, de la violation de l'article 98, 5°, a), du CoBAT, de la violation du principe de bonne administration, de la violation du devoir de minutie, de la violation du principe général de respect des droits de la défense, du principe général de personnalité des peines, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de proportionnalité ».

Ce moyen est divisé en huit branches.

V.1. Première branche

La première branche est prise de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles

19/1 et 19/2 du Code bruxellois du Logement, du principe de bonne administration, du devoir de minutie de l'erreur manifeste d'appréciation.

V.1.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes rappellent les termes de l'article 19/1 du Code bruxellois du Logement et la définition du « logement inoccupé » donnée à l'article 19/2 du même Code. Elles font valoir que, selon les travaux préparatoires de l'ordonnance du 17 juillet 2003, l'infraction ne vise pas les inoccupations « occasionnelles » ou « accidentelles », mais uniquement l'inoccupation spéculative. Elles précisent que le dictionnaire Larousse définit la spéculation comme étant : « une opération consistant à acheter un bien en vue de réaliser un bénéfice à sa revente ultérieure ».

Elles déduisent d'une lecture combinée de ces dispositions et des travaux préparatoires cités, que l'infraction administrative n'est établie que si l'immeuble – ou la partie d'immeuble – a une destination de logement, s'il n'est pas occupé durant douze mois consécutifs et si l'inoccupation est due à la spéculation du propriétaire.

Elles rappellent avoir invoqué l'occupation des premier et deuxième étages par leur locataire commercial et l'existence d'un cas de force majeure. Elles estiment qu'il appartenait en conséquence au fonctionnaire délégué de démontrer que les faits qui justifient l'amende administrative étaient établis et, par conséquent, de constater que l'immeuble – ou la partie d'immeuble – a une destination de logement, qu'il n'a pas été occupé durant douze mois consécutifs en raison de la spéculation du propriétaire et que cette inoccupation n'est pas justifiée par un cas de force majeure.

Elles considèrent que le fonctionnaire délégué n'a pas démontré que les faits justifiant l'amende administrative étaient établis, en sorte que la décision attaquée, qui confirme l'amende, n'est pas adéquatement motivée.

Dans leur mémoire en réplique, elles exposent que l'absence de domiciliation ne constitue pas une preuve absolue que le logement est inoccupé, mais une présomption d'inoccupation qui peut être renversée en démontrant, par exemple, que les étages ne sont pas affectés au logement ou l'absence d'intention spéculative.

Elles affirment avoir « toujours contesté la destination des étages en logement en rappelant que les 1^{er} et 2^{ème} étage étaient affectés au commerce de [G.] ». Selon elles, il appartenait dès lors à la partie adverse de démontrer que les étages étaient affectés au logement, ce qu'elle n'a pas fait.

Selon elles, « avant d'imposer son amende administrative, la partie adverse devait constater que l'ensemble des éléments constitutifs de l'infraction étaient réunis. Elles estiment que « la partie adverse ne conteste pas qu'elle n'a pas constaté que l'ensemble des éléments constitutifs de l'infraction étaient réunis dans la décision faisant l'objet du recours en annulation » et qu'elle « ne conteste d'ailleurs pas l'absence d'intention spéculative ».

Dans leur dernier mémoire, elles traitent les trois premières branches réunies, mais l'argumentation se rapporte à la troisième branche et sera résumée sous ce titre.

V.1.2. Appréciation

L'article 19/1 du Code bruxellois du Logement 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.

[...] ».

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° 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 ».

Il résulte des dispositions précitées que la matérialité de l'infraction visée à l'article 19/1 du Code du Logement est établie par le constat que sont réunis deux

éléments, à savoir la présomption d'inoccupation du logement, d'une part, et l'absence de justification par des raisons légitimes, par un cas de force majeure ou par la programmation ou la réalisation de travaux, d'autre part. L'« intention spéculative » n'est pas un élément constitutif de l'infraction, en manière telle que la partie adverse ne doit pas apporter la preuve d'une telle intention. La circonstance que, par l'adoption de dispositions relatives aux logements inoccupés, le législateur bruxellois a entendu lutter contre la pénurie de logements due à la spéculation immobilière ne signifie pas que l'infraction administrative définie aux articles 19/1 et 19/2 du Code bruxellois du Logement requiert la preuve d'une telle intention au titre d'élément moral spécial. Sur ce point, l'acte attaqué ne méconnaît pas les articles 19/1 et 19/2 du Code bruxellois du logement et la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, dans leur recours administratif, les parties requérantes ont notamment fait valoir une situation de force majeure ou à tout le moins des motifs légitimes pour justifier l'inoccupation, mais elles n'ont pas spécifiquement reproché à la partie adverse de ne pas démontrer leur intention spéculative. Le fonctionnaire délégué n'était pas tenu, au nom de l'obligation de motivation formelle et du devoir de minutie, de répondre à un argument qui n'avait pas été soulevé dans le recours administratif.

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

V.2. Deuxième branche

La deuxième branche est prise de la violation du principe général du respect des droits de la défense et du principe général de minutie.

V.2.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes font valoir que le fonctionnaire délégué n'expose pas, dans sa décision, les motifs qui l'ont amené à considérer que la destination urbanistique des quatre étages de l'immeuble était du logement alors qu'elles avaient contesté ce constat.

Elles rappellent que le fonctionnaire dirigeant s'est fondé sur les renseignements urbanistiques qui lui auraient été transmis par la ville de Bruxelles. Elles relèvent qu'aucun élément ne permet de savoir si l'auteur de l'acte attaqué a pris connaissance de ces renseignements urbanistiques et s'il les a analysés. Elles précisent que ces éléments ne sont que des « renseignements » et ne peuvent déterminer la situation de droit de l'immeuble, dès lors qu'ils sont établis sur la seule base des archives communales, c'est-à-dire les permis d'urbanisme délivrés, sans tenir compte

d'autres éléments fondamentaux tels que des changements de destination effectués à une époque où aucun permis n'aurait été requis ou une analyse plus précise qui dépasse la seule consultation de ces plans.

Elles exposent que ni le fonctionnaire dirigeant ni le fonctionnaire délégué ne leur ont permis de prendre connaissance de ces renseignements. Elles citent de la jurisprudence relative au respect des droits de la défense et à la possibilité qui en découle de consulter l'ensemble du dossier sur lequel l'autorité s'est fondée pour envisager de prendre une sanction.

Elles concluent qu'elles n'ont pas pu faire valoir leurs moyens de défense par rapport à ces renseignements urbanistiques et que la partie adverse n'a dès lors pas pu motiver sa décision au regard des éléments utiles.

Dans leur mémoire en réplique, elles font valoir que « le fonctionnaire délégué n'a pas expliqué dans sa décision qu'il s'était fondé sur les renseignements urbanistiques pour considérer que la destination urbanistique des quatre étages de l'immeuble était du logement ». Elles répètent que les renseignements urbanistiques ne valent qu'à titre de simples renseignements.

Elles rappellent également qu'elles « n'ont pas eu la possibilité de consulter l'ensemble du dossier sur lequel la partie adverse s'est fondé pour lui adresser ses reproches et envisager de prendre une sanction à leur égard ». Concernant le dossier administratif déposé, elles écrivent ce qui suit :

« La pièce n° 19 reprend les renseignements urbanistiques établis unilatéralement par la ville de Bruxelles en 2023 et sur lesquels s'est fondée la partie adverse pour infliger son amende administrative. Les renseignements urbanistiques indiquent que le nombre de logement aux étages est indéterminé ;

La pièce n° 1 est un courriel du 11 décembre 2019 dans lequel un représentant de la ville de Bruxelles reconnaît expressément qu'il est impossible de déterminer le nombre exact de logements ;

La pièce n° 7 est un rapport d'enquête de la ville de Bruxelles du 25 novembre 2020 dans lequel il est indiqué que : "Nous avons constaté que l'immeuble est inoccupé aux étages selon le registre national de population. Le rez-de-chaussée est occupé par le magasin [G.] Grand Place. Le premier étage est occupé par des vestiaires dudit magasin ainsi que du stock. Le magasin a depuis juillet 2020 un contrat de bail pour l'entièreté de l'immeuble [...]" ;

La liste des habitants reprise en pièce n° 7 ne permet pas de démontrer que les quatre étages sont affectés au logement ».

Elles en déduisent que « le dossier administratif ne contient donc aucun élément démontrant que les quatre étages sont affectés au logement ».

Elles concluent que « le fonctionnaire délégué n'expose pas dans sa décision qu'il a considéré que la destination urbanistique des quatre étages de l'immeuble était du logement en se fondant sur les renseignements urbanistiques » et que « les renseignements urbanistiques n'ont pas été mis à [leur] disposition ».

Dans leur dernier mémoire, elles traitent les trois premières branches réunies, mais l'argumentation se rapporte à la troisième branche et sera résumée sous ce titre.

V.2.2. Appréciation

L'article 19/1 du Code bruxellois du Logement 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.

[...] ».

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° 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'amende administrative visée à l'article 20 du Code bruxellois du Logement réprime l'infraction administrative que constitue le fait de maintenir inoccupé un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de

plusieurs ménages. Revêtant un caractère punitif, elle ne peut être infligée que dans le respect des obligations déduites du principe général du respect des droits de la défense.

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

En l'espèce, les parties requérantes ont été informées, par le courrier du 27 octobre 2023, de la décision de leur imposer une amende administrative. Cette décision mentionne, notamment, ce qui suit:

« De bestemming en de verdeling van een woning worden vastgesteld door de dienst stedenbouw van de gemeente. De gemeente heeft de volgende verdeling bevestigd :
Gelijkvloers : commercieel;
1^{ste}, 2^{de}, 3^{de} en 4^{de} verdieping : huisvesting ».

Les motifs de la première décision mentionnent donc explicitement l'existence des renseignements urbanistiques communiqués par la ville et l'information selon laquelle les quatre étages sont destinés au logement. Dans le recours administratif qu'elles ont introduit, les parties requérantes n'ont pas contesté ces renseignements urbanistiques ; elles ont exposé que les deux premiers étages étaient, en fait, utilisés par le locataire commercial du rez-de-chaussée. La partie adverse n'était donc pas tenue, au nom des principes de bonne administration, dont le principe de minutie, de justifier explicitement les motifs pour lesquels la destination de logement, non contestée jusqu'à l'introduction du présent recours, était établie.

Les parties requérantes ne démontrent par ailleurs pas avoir sollicité, le cas échéant par l'intermédiaire de leur conseil, la communication du dossier de la partie adverse, et notamment de cette pièce, à l'un ou l'autre stade de la procédure. Au demeurant, elles n'ignorent pas la destination urbanistique licite des étages, dès lors que les renseignements urbanistiques déposés dans le dossier administratif mentionnent qu'elles ont introduit en 2013 une demande de permis d'urbanisme en vue de « modifier l'utilisation du 1^{er} étage », qui a finalement été « classée sans suite », et dès lors que la destination de logement des étages a justifié l'établissement de précédentes amendes administratives, non contestées, depuis le mois de juin 2020.

Les parties requérantes ne démontrent pas la méconnaissance du principe général du respect des droits de la défense.

Le moyen n'est pas fondé en sa deuxième branche.

V.3. Troisième branche

La troisième branche est prise de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 19/1 et 19/2 du Code bruxellois du Logement, de l'article 98, 5°, a), du CoBAT, du principe de bonne administration, du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation.

V.3.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes font valoir que l'article 19/2 du Code bruxellois du Logement définit le « logement inoccupé » comme étant un logement qui n'est pas occupé conformément à sa destination de logement. Elles citent la définition de la « destination », à l'article 98, 5°, a) du CoBAT.

Elles relèvent que l'acte attaqué considère que « le Code vise tout ou partie de bâtiments vides qui sont destinés à l'habitation d'une ou plusieurs familles ». Elles font valoir qu'il appartenait à la partie adverse de s'assurer que la destination de droit de l'immeuble était bien du logement au regard de la définition reprise à l'article 98, 5°, du CoBAT, d'autant plus qu'elles avaient avancé des arguments pour défendre le contraire.

Elles font valoir qu'aucun permis d'urbanisme n'a été délivré concernant les étages et que la destination ne peut dès lors s'entendre que de l'affectation donnée au bien par les plans auxquels le titre II du CoBAT confère une valeur réglementaire, à savoir le plan régional d'affectation du sol (PRAS). Elles exposent que, selon le PRAS, le bien se situe en zone d'habitation comprenant une zone de surimpression de « liseré de noyau commercial ». Elles indiquent qu'en zone de « liseré de noyau commercial », la destination de commerce aux étages est autorisée par la prescription H.22 du PRAS. Elles déduisent de la définition de la destination reprise dans le CoBAT, de l'absence de permis d'urbanisme et de l'affectation au PRAS, qu'en l'espèce la situation de droit constituée d'un commerce (« en ce compris ses accessoires – locaux pour le personnel ») est établie, à tout le moins pour le rez-de-chaussée et les deux premiers étages.

Elles exposent qu'avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1992, de l'article 84, § 1^{er}, 5°, de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme du 29 août 1991, la modification de la destination d'un immeuble n'était pas soumise à l'obtention d'un permis d'urbanisme et qu'avant cette date, leur immeuble est décrit comme étant « une maison de commerce à quatre étages » dans l'acte authentique du 8 mars 1974.

Elles estiment qu'il peut être déduit d'une telle description que les quatre étages étaient affectés au commerce en 1992 et que si les précédents propriétaires avaient modifié la destination des étages en logement, ils auraient dû obtenir un permis d'urbanisme. Elles relèvent qu'aucun permis n'a été obtenu pour une modification de la destination des étages. Elles rappellent qu'elles soutiennent depuis l'origine que les 1^{er} et 2^{ème} étages sont destinés au commerce à titre accessoire et estiment qu'il appartenait dès lors à la partie adverse de démontrer et de constater que les étages étaient destinés au logement.

Elles constatent que le fonctionnaire délégué semble s'être contenté des renseignements urbanistiques qui lui ont été transmis par la ville de Bruxelles pour considérer que l'infraction administrative de logement inoccupé était établie. Elles répètent que ce document ne leur a pas été communiqué.

Elles ajoutent que se fonder sur l'historique des domiciliations est tout aussi obscur dès lors qu'il n'est pas mentionné à quels étages sont rattachées les personnes domiciliées dans un immeuble, en sorte que l'on ne peut savoir si ce document confirme ou infirme leur propre analyse.

Dans leur mémoire en réplique, elles font valoir que « la ville de Bruxelles ne dispose pas du pouvoir de déterminer unilatéralement si les étages sont affectés ou non au logement », qu'« elle peut exclusivement transmettre son analyse sur la base des éléments en sa possession » et que « l'analyse de la ville de Bruxelles ne suffit donc pas à démontrer la situation de droit d'un immeuble ».

Selon elles, la partie adverse devait procéder elle-même à une analyse pour s'assurer que la destination de droit de l'immeuble était bien du logement au regard de la définition reprise à l'article 98, 5°, du CoBAT précité. Elle argue que « la partie adverse dispose des pouvoirs d'un tribunal en ce qu'elle peut infliger des amendes administratives qui sont assimilées à des sanctions pénales » et qu'« elle ne peut se contenter de poser la question à la ville de Bruxelles et d'adopter la position qu'il lui est transmise, sans autre forme d'analyse ».

Dans leur dernier mémoire, sur les trois premières branches réunies, elles font valoir que les articles 19 et 20 du Code bruxellois du Logement instituent une présomption d'inoccupation et non une présomption de logement. Elles exposent qu'il appartenait à la partie adverse de démontrer, dans sa décision, que les étages étaient destinés au logement avant de prononcer sa décision. Elles considèrent que la partie adverse n'expose pas, dans sa décision, les motifs qui l'ont amenée à considérer que la destination urbanistique des quatre étages de l'immeuble était du logement. Elles font valoir qu'elles avaient contesté cette destination. Elles répètent que les renseignements urbanistiques ne sont que des « renseignements » et ne valent pas détermination de la situation de droit de l'immeuble.

V.3.2. *Appréciation*

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 ».

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 modifiant le Code bruxellois du Logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés, 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. Préalablement à l'application des critères de présomption d'inoccupation précitées, il appartient donc à l'autorité administrative de déterminer quelle est la destination urbanistique licite du bien.

En l'espèce, la partie adverse s'est adressée à la ville de Bruxelles, compétente en matière de police de l'urbanisme, afin que la destination urbanistique du bien lui soit confirmée. Selon les renseignements urbanistiques communiqués, qui figurent dans le dossier administratif, le bien, situé en zone d'habitat et en liseré de noyau commercial, est affecté au commerce en ce qui concerne le rez-de-chaussée et au logement en ce qui concerne les étages. La ville, compétente en matière de police de l'urbanisme, a donc explicitement et précisément informé la partie adverse que les étages sont destinés au logement, sur la base d'une analyse qu'il appartenait à elle seule d'effectuer. La circonstance que le nombre de logements est, en l'espèce, inconnu est indifférent dans la présente affaire.

La partie adverse n'a donc pas violé les dispositions invoquées du Code bruxellois du Logement et du CoBAT, n'a pas violé le principe de minutie et n'a pas commis d'erreur manifeste en considérant que la destination urbanistique licite des quatre étages était le logement.

Dans la première décision, le fonctionnaire dirigeant s'est fondé sur la destination et la répartition communiquées par le service de l'urbanisme de la ville et sur la circonstance qu'aucune démarche n'a été effectuée, en sorte que le service de l'urbanisme considère toujours les étages supérieurs comme des logements. Dans leur recours administratif, les parties requérantes n'ont pas contesté la destination urbanistique des étages. Le fonctionnaire délégué n'était pas tenu de répondre à un argument qui n'avait pas été soulevé dans le recours administratif. La partie adverse n'a dès lors pas violé l'obligation de motivation formelle.

Le moyen n'est pas fondé en sa troisième branche.

V.4. Quatrième branche

V.4.1. Thèse des parties requérantes

La quatrième branche est prise de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 19/1 et 19/2 du Code bruxellois du logement et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Se référant à ce que qu'elles ont déjà exposé, les parties requérantes répètent que « l'infraction administrative de logement inoccupé prévue à l'article 19/1 du Code bruxellois du Logement suppose qu'une intention spéculative soit établie dans le chef de l'auteur de l'infraction ». Il s'agit, selon elles d'un élément constitutif de l'infraction. Elles indiquent que la spéculation est définie comme étant « une opération consistant à acheter un bien en vue de réaliser un bénéfice à sa revente

ultérieure ». Elles répètent que la charge de la preuve de la matérialité de l'infraction administrative repose sur la partie adverse et que le fonctionnaire délégué avait l'obligation de constater l'existence d'une intention spéculative dans leur chef, avant d'adopter sa décision confirmant l'amende administrative. Elles estiment qu'il n'a ni examiné la question ni motivé sa décision sur ce point.

Elles affirment qu'elles n'ont aucune intention spéculative, qu'elles ont acquis l'immeuble en 2009, qu'elles n'ont pas l'intention de le vendre et qu'elles sont propriétaires d'autres immeubles de la Grand-Place et des rues avoisinantes. Elles déduisent de décisions antérieures que la partie adverse a reconnu l'absence d'intention spéculative, puisqu'elle a notamment considéré, en 2021 et en 2022, que l'absence de spéculation immobilière ne les exonérait pas de leur obligation de mettre leur bien sur le marché du logement.

Dans leur mémoire en réplique, elles contestent la pertinence de l'arrêt n° 246.223 du 28 novembre 2019, invoqué par la partie adverse, arguant que « le point de droit portant sur les éléments constitutifs de l'infraction de logement inoccupé n'étant pas invoqué dans le moyen, le Conseil d'État n'a pu rendre un arrêt de principe sur ce point ».

Dans leur dernier mémoire, elles affirment que « les principes généraux du droit pénal s'appliquent lorsqu'il est question d'une amende administrative ayant un caractère répressif comme tel est le cas en l'espèce » et que « l'existence d'une infraction requiert la réunion d'un élément matériel et d'un élément fautif (anciennement dénommé élément moral) ». Elles font valoir qu'en l'espèce, « l'élément matériel est le fait de ne pas occuper un logement tel que repris expressément dans l'article 19/2 du Code bruxellois du logement » et que « l'élément fautif est, quant à lui, l'intention de commettre l'infraction » c'est-à-dire, selon les travaux préparatoires, l'intention spéculative. Elles exposent que « la Cour de cassation rappelle que le silence de la loi quant à l'exigence d'un élément fautif ne signifie pas que celui-ci ne serait pas requis », que « toute infraction requiert un élément fautif, même lorsqu'il n'est pas énoncé expressément dans l'incrimination » et que « la décision de condamnation qui se bornerait à constater que le prévenu est coupable de l'infraction au seul motif qu'il a matériellement commis le comportement incriminé est illégale ».

V.4.2. Appréciation

Comme déjà exposé dans l'examen de la première branche du moyen, l'intention spéculative n'est pas un élément constitutif de l'infraction visée à l'article 19/1 du Code bruxellois du Logement.

Les parties requérantes n'exposent pas à quel titre les principes généraux du droit pénal, qu'elles ne visent et n'identifient pas dans l'énoncé de leur moyen, s'appliquent à cette infraction administrative. S'il peut être admis que l'infraction consistant à maintenir un logement inoccupé, sa poursuite et sa sanction relèvent d'une « accusation en matière pénale » et d'une « peine » au sens autonome des instruments internationaux garantissant le droit à un procès équitable en matière pénale et le principe de la légalité des infractions et des peines (voy. not. C.C., arrêt n°159/2016 du 14 décembre 2016, B.4.2. ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.159), il n'en s'en déduit pas, pour autant, l'exigence d'un élément moral spécial dans le chef de l'auteur de l'infraction, tel que l'existence d'une « intention spéculative » qu'il appartiendrait à la partie adverse de démontrer.

La partie adverse n'a donc pas violé les articles 19/1 et 19/2 du Code bruxellois du logement ni commis d'erreur manifeste d'appréciation en constatant que les éléments matériels de l'infraction étaient réunis en l'espèce, sans apporter la preuve d'une intention spéculative. Sa décision est motivée à suffisance sur ce point.

Pour le surplus, les parties requérantes ne soutiennent pas que l'infraction définie par l'article 19/1 du Code bruxellois du Logement n'était pas suffisamment prévisible, en manière telle que l'élément moral de l'infraction serait inexistant en l'espèce.

Le moyen n'est pas fondé en sa quatrième branche.

V.5. Cinquième branche

La cinquième branche est prise de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 20, § 4, du Code bruxellois du Logement, du principe général de personnalité des peines et d'une erreur manifeste d'appréciation.

V.5.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes font valoir que « les principes généraux du droit pénal s'appliquent lorsqu'il est question d'une amende administrative ayant un caractère répressif », parmi lesquels « le principe général de personnalité des peines qui prévoit que seul l'individu qui a commis l'irrégularité constatée peut être puni ». Elles ajoutent que l'article 20, § 4, du Code bruxellois du Logement prévoit que l'auteur présumé de l'infraction peut renverser la présomption d'infraction en démontrant que l'inoccupation est justifiée par des raisons légitimes indépendantes de

sa volonté ou un cas de force majeure. Elles affirment que « tous ces éléments relatifs à l'invocation de la force majeure ont été communiqués à la partie adverse qui y fait référence dans l'acte attaqué ».

Elles rappellent qu'elles contestent avoir commis l'infraction administrative de logement inoccupé et elles « considèrent qu'à supposer l'infraction établie, *quod non*, cette dernière a été commise par leur locataire, la société [G.] ». Elles invoquent également le bénéfice de raisons légitimes indépendantes de leurs volontés ou l'existence d'un cas de force majeure afin d'être exonérées du paiement de l'amende administrative. Elles reprochent à la partie adverse de rejeter la force majeure sans expliquer « en quoi la relation contractuelle qui [les] lie [...] ne serait pas un frein à l'exécution de travaux ».

Elles rappellent que « l'immeuble litigieux est loué intégralement à la société [G.] », qui l'occupe « au moins depuis 1950 », c'est-à-dire antérieurement à l'entrée en vigueur du Code bruxellois du Logement. Elles indiquent que « le bail commercial a été renouvelé en 2020 » et que « son article 1 prévoit expressément que l'immeuble est destiné 'à l'exploitation d'un commerce de vente au détail de chocolaterie, biscuiterie et de confiserie et habitation privée' ». Elles affirment donc être liées par le bail commercial, n'avoir « aucune mainmise sur leur locataire » et ne pas pouvoir « récupérer les étages pour réaliser des travaux de rénovation ou de transformation ou louer les étages à des personnes physiques à titre de logement ». Elles considèrent ne pas être responsables du non-respect éventuel de la destination urbanistique de l'immeuble.

Selon elles, « en vertu du principe général de personnalité des peines, seule la société anonyme [G.] peut être reconnue responsable de l'infraction administrative de logement inoccupé ». Elles précisent que le contrat de bail commercial autorise le locataire à sous-louer les 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} étages et met à la charge du locataire les taxes, impôts, précomptes et tout type de taxes portant sur les lieux loués.

Elles concluent que le fonctionnaire délégué n'a pas motivé adéquatement sa décision en considérant que l'infraction de logement inoccupé était établie dans leur propre chef et qu'elles ne pouvaient bénéficier de raisons légitimes indépendantes de leur volonté ou d'un cas de force majeure pour s'exonérer de leur responsabilité. Elles se réfèrent à de la doctrine.

Dans leur mémoire en réplique, elles relèvent que « la partie adverse ne conteste pas que le principe général de droit de personnalité des peines s'applique au cas d'espèce », mais qu'« elle estime uniquement que seul le propriétaire peut

commettre l'infraction ». Selon elles, le terme « maintenir » (le logement inoccupé) « suppose une volonté dans le chef du titulaire de droit réel », une intention spéculative. Elles reprochent à la partie adverse de ne pas démontrer qu'elles ont commis l'infraction et qu'elles ont eu la volonté de maintenir le logement inoccupé. Elles estiment ne pas être responsable du fait que le locataire de l'intégralité de l'immeuble décide de maintenir les étages inoccupés et considère que la possibilité d'intenter une action contractuelle contre ce locataire ne justifie pas qu'elles soient condamnées pour une infraction qu'elles estiment ne pas avoir commise.

Dans leur dernier mémoire, elles affirment que « le principe de personnalité des peines impose de punir exclusivement la personne qui a commis l'irrégularité constatée » et répètent qu'elles ne peuvent être tenues responsables d'une infraction de logements inoccupés dans la mesure où elles n'ont, en raison du contrat de bail commercial, « aucune mainmise sur les étages et ne peuvent, par conséquent, commettre l'infraction consistant à ne pas occuper les étages à titre de logement ».

V.5.2. Appréciation

Les parties requérantes n'exposent pas à quel titre le principe général de la personnalité des peines s'applique, selon elles, à l'infraction administrative définie à l'article 19/1 du Code bruxellois du Logement. S'il peut être admis que l'infraction consistant à maintenir un logement inoccupé, sa poursuite et sa sanction relèvent d'une « accusation en matière pénale » et d'une « peine » au sens autonome des instruments internationaux garantissant le droit à un procès équitable en matière pénale et le principe de la légalité des infractions et des peine (voy. not. C.C., arrêt n°159/2016 du 14 décembre 2016, B.4.2., ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.159), il n'en résulte pas pour autant que cette infraction administrative soit « pénale » au sens du droit interne, avec pour conséquence l'application du Code pénal et des principes généraux du droit pénal.

En tout état de cause, l'article 19/1 du Code bruxellois du Logement définit les éléments constitutifs de l'infraction administrative comme étant « 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 ». Les parties requérantes ne contestent pas être les copropriétaires de l'immeuble pour lequel l'amende administrative leur est infligée. En tant que titulaire d'un droit réel sur l'immeuble, elles ne sont donc pas frappées par une amende pour une infraction commise par un tiers.

En signant un nouveau bail commercial, portant explicitement sur l'ensemble de l'immeuble, le 29 février 2020, les parties requérantes n'ont pas pris les mesures utiles afin d'assurer l'occupation des étages conformément à leur destination de logement.

En ce qui concerne la faculté de sous-location des étages, accordée par le bail, celle-ci est limitée, puisque l'article 11 de la convention prévoit que « la cession du bail et la sous-location ne pourront avoir lieu en tout ou en partie que moyennant une autorisation préalable et écrite des bailleurs » et qu'« elles pourront cependant se faire dans la mesure, les formes et conditions, ainsi qu'avec les effets établis par l'article 10 de la loi du 30 avril 1951 sur les baux commerciaux ». Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, il n'apparaît donc pas que le locataire commercial avait la possibilité de sous-louer les étages au titre de logement.

La partie adverse n'a dès lors pas violé les principes et dispositions visés au moyen en mettant à charge des parties requérantes, titulaires des droits réels sur l'immeuble, l'amende administrative prévue à l'article 19/1 du Code bruxellois du Logement.

La motivation formelle de l'acte attaqué répond à suffisance aux arguments présentés par les parties requérantes dans leur réclamation.

V.6. Sixième branche

La sixième branche est prise de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 20, § 4, du Code bruxellois du Logement et de l'erreur manifeste d'appréciation.

V.6.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes rappellent qu'elles ont invoqué des raisons légitimes indépendantes de leur volonté ou un cas de force majeure, en faisant valoir que les étages ne sont pas adaptés à l'habitation et que, pour que leur occupation soit possible, il faudrait procéder à des rénovations importantes et respecter des normes strictes, telles que les normes imposant de créer des locaux de services obligatoires dans les immeubles à logements multiples, etc. Elles soulignent que, dans l'avertissement du 14 juillet 2023, le fonctionnaire dirigeant a confirmé que les logements devaient être aux normes.

Elle expose que « l'immeuble datant de 1697, il ne répond nullement aux normes imposées pour (i) la superficie minimale, (ii) la hauteur minimale des

plafonds, (iii) la largeur minimale des escaliers et (iv) la sécurité incendie », que « la location des logements ne pourrait être autorisée par le SIAMU dans la mesure où l'immeuble ne comprend pas de porte coupe-feu et ne respecte pas les règles de compartimentage » et qu'elles « ne peuvent rénover l'immeuble pour respecter les exigences minimales en matière de sécurité, de santé et d'équipement dans la mesure où l'immeuble est loué et que la rénovation d'un immeuble classé est soumise à des conditions strictes prévue par le CoBAT ». Elles font référence à l'article 232 du CoBAT et rappellent que « les caves, les murs communs, les planchers de l'immeuble et l'escalier sont classés », que « l'escalier est étroit et ne peut être détruit », qu' « il en est de même de la hauteur des plafonds » et que « l'immense majorité des pièces sont en violation des règles élémentaires d'habitabilité contenues dans le RRU ».

Elles estiment qu'une motivation selon laquelle « il y a toujours des solutions possibles » est inacceptable.

Elles affirment qu'« aucun permis ne pourrait être délivré en écart à un avis défavorable du SIAMU », que « l'étroitesse de l'escalier et la faible hauteur sous-plafond ont été reconnues par le fonctionnaire délégué dans sa décision du 22 novembre 2022 » et sont confirmées par les plans de l'immeuble et que « la visite sur place du 21 mai 2021 a démontré qu'il était impossible d'occuper les étages en logement ».

Elles reprochent à la partie adverse de considérer qu'il ne suffit pas d'affirmer qu'une chose est impossible sans en apporter la preuve et de prétendre que des solutions sont toujours possibles, sans préciser quelles sont les solutions, interventions techniques ou modernisations qu'elle estime possibles dans le cas d'espèce.

Dans leur mémoire en réplique, elles relèvent que « la partie adverse ne conteste pas que la location des logements ne pourrait être autorisée par le SIAMU dans la mesure où l'immeuble ne comprend pas de porte coupe-feu et ne respecte pas les règles de compartimentage » et que « l'immeuble datant de 1697, il ne répond nullement aux normes imposées pour (i) la superficie minimale, (ii) la hauteur minimale des plafonds, (iii) la largeur minimale des escaliers et (iv) la sécurité incendie (RRU et Code bruxellois du logement) ». Selon elles, en répondant qu'elles auraient pu réaliser les travaux depuis longtemps, elle feint d'ignorer qu'elles n'ont plus la jouissance de leur immeuble qui est entièrement occupé dans le cadre d'un bail commercial et qu'il est impossible de respecter les normes précitées, dans la mesure où l'immeuble est classé. Elles rappellent qu'en vertu du principe de la présomption d'innocence, il appartient à la partie adverse d'apporter la preuve des faits qu'elle allègue.

Dans leur dernier mémoire, elles exposent que « la partie adverse a parfaitement connaissance de la situation de l'immeuble dans la mesure où c'est elle qui a procédé à son classement » et qu'elles « ont exposé dans leur réclamation les problématiques de l'étroitesse de l'escalier et de la hauteur sous-plafond trop basse ». Elles estiment que « la partie adverse aurait donc dû accepter les circonstances invoquées afin de justifier l'inoccupation ou, à tout le moins, indiquer la solution qui pourrait être envisagée pour réaliser des travaux permettant de louer les étages à titre de logement ».

Au sujet de la demande de permis d'urbanisme, introduite le 31 octobre 2024 et évoquée par la partie adverse, elles précisent que « cette demande a été introduite après des discussions avec les autorités compétentes », dont « la partie adverse qui ne s'est pas contentée d'affirmer que des solutions étaient toujours possibles comme elle l'a fait dans l'acte attaqué ». Elles soulignent qu'elles « ont mis près de deux ans pour aboutir au dépôt de cette demande de permis d'urbanisme, ce qui démontre les difficultés rencontrées en ce dossier ». Elles précisent qu'elles « sollicitent dans leur demande de permis d'urbanisme de confirmer que le rez-de-chaussée, le 1^{er} étage et le 2^{ème} étages sont affectés au commerce et de transformer les étages 3, 4 et 5 en un appartement triplex qui serait affecté au logement ». Elles affirment toutefois qu'il n'est pas acquis que le SIAMU donne un avis favorable ni que la demande de permis soit acceptée.

V.6.2. Appréciation

Au sens de l'article 19/2 précité, est un « logement inoccupé » celui qui est présumé tel sur la base d'un des critères arrêtés par cette disposition, et dont le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal ne justifie pas l'inoccupation par des raisons légitimes ou un cas de force majeure. Il s'ensuit que la matérialité de l'infraction visée à l'article 20 est vérifiée par le constat que sont réunis deux éléments, à savoir la présomption d'inoccupation du logement, d'une part, et l'absence de justification par des raisons légitimes ou un cas de force majeure, d'autre part.

Sauf à la priver de sens, ne satisfait pas à l'exigence de justification ainsi édictée la seule allégation de faits présentés comme constituant des raisons légitimes ou comme relevant de la force majeure. La réalité de ces faits doit être établie à suffisance par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal, afin de permettre à l'autorité d'apprécier, en connaissance de cause, la justification avancée et – en conséquence – de constater qu'un des deux éléments constitutifs de l'infraction est, ou non, établi.

En l'espèce, les parties requérantes ont fait part des difficultés techniques et juridiques, non contestées, que posait la rénovation de l'immeuble afin de pouvoir occuper les étages conformément à leur destination licite de logement. Elles n'ont toutefois pas démontré, devant la partie adverse, avoir entrepris la moindre démarche concrète en ce sens, alors que des constats d'inoccupation sont établis et des amendes administratives infligées depuis l'année 2020.

La partie adverse n'a pas violé les dispositions visées au moyen et n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la preuve de la force majeure ou des motifs légitimes n'était pas apportées dès lors, d'une part, que les normes d'habilité définies par le RRU sont susceptibles de faire l'objet de dérogations dans le permis d'urbanisme et que, d'autre part, il n'est pas établi que les étages doivent être affectés à des logements multiples imposants des normes additionnelles spécifiques.

La partie adverse ne s'est pas limitée à répondre que « des solutions sont toujours possibles ». Elle a considéré que les parties requérantes ne démontraient pas concrètement que la situation avec le locataire actuel et les arrêtés de protection de l'immeuble empêchaient effectivement toute possibilité d'affecter les étages au logement. Sur la question des plafonds bas et de l'escalier étroit, elle a répondu que « des solutions sont toujours possibles ». Elle a ensuite constaté que les parties requérantes ne démontraient pas avoir effectué des démarches pour remédier à l'inoccupation des étages. La motivation formelle de l'acte attaqué répond à suffisance aux arguments présentés par les parties requérantes dans leur réclamation.

Le moyen n'est pas fondé en sa sixième branche.

V.7. Septième branche

La septième branche est prise de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

V.7.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes reprochent à la partie adverse d'avoir motivé sa décision de confirmer l'amende en indiquant que les quatre étages étaient vides et inoccupés (« *staan leeg en worden niet bewoond* »), alors que, selon elles « les étages ne sont pas vides et inoccupés », puisque les premier et deuxième étages sont occupés par le locataire commercial. Elles estiment que « le fonctionnaire délégué aurait dû motiver sa décision en considérant que les étages n'étaient pas occupés conformément

à leur destination en démontrant que les étages étaient destinés au logement, ce qu'il ne fait pas ».

Dans leur mémoire en réplique, elles répètent que le motif selon lequel les étages sont vides et inoccupés est inexact et relèvent que la partie adverse affirme, dans son mémoire en réponse que « la société [G.] occupe intégralement les lieux depuis, au moins 1950, et [que] le bail commercial a été renouvelé en 2020 ».

Dans leur dernier mémoire, elles se réfèrent à leurs précédents écrits.

V.7.2. Appréciation

L'article 19/2 du Code bruxellois du Logement dispose 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 ».

La motivation formelle de l'acte est adéquate et la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation, dès lors que, dans leur recours administratif, les parties requérantes ont exposé que les deux premiers étages sont occupés par le locataire commercial comme bureau, espace de stockage, espace de détente et sanitaires pour le personnel. Il s'agit donc bien d'étages « inoccupés » au sens de la disposition précitée.

Le moyen n'est pas fondé en sa septième branche.

V.8. Huitième branche

La huitième branche est prise de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 20, § 5, du Code bruxellois du Logement, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

V.8.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes contestent que le Code bruxellois du Logement impose le mode de calcul de l'amende, avec pour effet que « plus la vacance dure longtemps, plus l'amende est élevée », sans que le fonctionnaire délégué dispose d'un pouvoir d'appréciation.

Elles font valoir que « lorsqu'une amende administrative revêt une nature pénale, l'autorité administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de

diminuer le montant de l'amende administrative en tenant compte du principe de proportionnalité, des circonstances de la cause et notamment de l'impossibilité pour les parties requérantes de réaliser des travaux ou de louer les étages tant que le bail commercial est en cours ».

Elles relèvent que, si l'amende de 52.150,00 euros est confirmée, elles auront payé des amendes administratives d'une somme totale de 122.925,00 euros en quatre ans alors même que cette inoccupation n'est pas de leur fait. Elles estiment que ce montant est manifestement disproportionné.

Dans leur mémoire en réplique, elles affirment que « lorsqu'une amende administrative revêt une nature pénale, l'autorité administrative doit obligatoirement disposer d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de diminuer le montant de l'amende administrative en tenant compte du principe de proportionnalité, des circonstances ».

Dans leur dernier mémoire, elles répètent que « lorsqu'une amende administrative revêt une nature pénale, ce qui n'est pas contesté par la partie adverse, l'autorité administrative dispose, comme le Tribunal correctionnel, d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de diminuer le montant de l'amende administrative en tenant compte du principe de proportionnalité, des circonstances de la cause et notamment de l'impossibilité pour les parties requérantes de réaliser des travaux ou de louer les étages tant que le bail commercial est en cours ».

V.8.2. Appréciation

L'article 20, § 5, alinéa 2 à 4, du Code bruxellois du Logement, fixe le montant de l'amende administrative comme suit :

« 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 ».

Cette disposition ne ménage pas de pouvoir d'appréciation à l'administration quant au *quantum* de l'amende.

S'il peut être admis que l'infraction consistant à maintenir un logement inoccupé, sa poursuite et sa sanction relèvent d'une « accusation en matière pénale » et d'une « peine » au sens autonome des instruments internationaux garantissant le droit à un procès équitable en matière pénale et le principe de la légalité des infractions et des peine (voy. not. C.C., arrêt n°159/2016 du 14 décembre 2016, B.4.2., ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.159), il n'en résulte pas pour autant que « l'autorité administrative doit obligatoirement disposer d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de diminuer le montant de l'amende administrative en tenant compte du principe de proportionnalité, des circonstances ».

Dans son arrêt n° 159/2016, du 14 décembre 2016, la Cour constitutionnelle a répondu ce qui suit à une question préjudicielle relative à l'ancien article 23*duodecies*, §§ 4 et 6, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement :

« B.5. Les garanties contenues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exigent pas que toute personne à charge de laquelle est prononcée une amende administrative, qualifiée de sanction pénale au sens de cette disposition, puisse se voir appliquer les mêmes mesures d'adoucissement de la peine que celles dont bénéficie la personne à laquelle est infligée une sanction qualifiée de pénale au sens du droit interne.

B.6. Lorsque le législateur ordonnancier estime que certains manquements à des dispositions législatives doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant en soi une discrimination.

Il n'y aurait discrimination que si la différence de traitement qui découle de ce choix impliquait une restriction disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.7. L'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni relèvent du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité.

C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, celui du tribunal, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était manifestement déraisonnable, notamment parce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge, ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale.

Hormis de telles hypothèses, la Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines et les mesures d'adoucissement de celles-ci, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

B.8. Ainsi que la Cour l'a jugé par l'arrêt n° 91/2010 du 29 juillet 2010, eu égard à la largeur moyenne de façade des immeubles destinés au logement dans la Région de BruxellesCapitale, le montant de l'amende n'est pas déraisonnablement élevé, de sorte que l'ingérence dans le droit au respect des biens occasionnée par la disposition en cause est proportionnée et raisonnablement justifiée (B.4.6.2.3 et B.4.6.3) ».

Ces considérations, développées au sujet des dispositions similaires précédemment en vigueur, demeurent pertinentes en l'espèce.

Le moyen n'est pas fondé en sa huitième branche.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La partie adverse est invitée à produire la preuve de la prestation de serment de L.C. en qualité d'agent-inspecteur, dans un délai de 60 jours à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 décembre 2025, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly