

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.736 du 13 février 2026

A. 241.165/XV-6009

En cause :

S. U.,

ayant élu domicile chez
M^e Ilias NAJEM, avocat,
rue de l'Aurore, 4
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 8 février 2025, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2023 confirmant une amende administrative de 5.250 euros pour un logement inoccupé sis avenue du Mont Kemmel, 11, à 1190 Forest (2^e étage) ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Miny, 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 juin 2025.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Ilias Najem, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aude Valizadeh, *loco* M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Miny, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie requérante expose que par deux actes authentiques, datés respectivement du 7 août 2001 et du 19 décembre 2002, elle a acquis, en pleine propriété, un immeuble sis avenue du Mont Kemmel, 11, à 1190 Forest.

2. Le 27 juin 2016, la partie requérante conclut avec les époux J.D. et J.C. un contrat de bail de résidence principale par lequel elle leur donne l'intégralité de l'immeuble en location, de sorte que les preneurs occupent tous les étages de celui-ci au titre de résidence principale, à l'origine avec leurs trois enfants mineurs et dorénavant avec leur seul enfant mineur.

Le bail est conclu pour une durée de neuf ans, prenant cours le 1^{er} juillet 2016 et expirant en principe le 30 juin 2025.

3. Par un acte notarié passé le 17 décembre 2020, la partie requérante fait donation de la nue-propriété qu'elle détient sur l'immeuble à ses deux enfants et se réserve l'usufruit pour le surplus.

4. Le 21 juin 2023, un procès-verbal de constat d'infraction est dressé concernant le premier et le deuxième étage de l'immeuble mentionnant que « personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population ».

Le même jour, le service régional des Logements inoccupés adresse un avertissement préalable à l'imposition d'une amende administrative de 5.250 euros par infraction à la partie requérante et à ses enfants, au motif que leur bien est présumé partiellement « inoccupé » en ce qui concerne le 1^{er} et le 2^{ème} étage de l'immeuble.

L'avertissement invite la partie requérante soit à prouver, avant le 21 septembre 2023, que le logement a bien été occupé entre le 21 juin 2022 et le 21 juin 2023, soit à produire des justifications de l'état d'inoccupation pour cette même période.

5. Le 24 juillet 2023, la partie requérante répond à cet avertissement en expliquant que des locataires occupent l'intégralité du bien et en joignant une copie du contrat de bail de résidence principale daté du 27 juin 2016 et d'une facture d'électricité et de gaz.

6. Le 13 octobre 2023, l'administration communale de la commune de Forest donne à la partie adverse les renseignements urbanistiques suivants :

« Suite à l'analyse de la demande pour l'Avenue du mont Kemmel 11 à 1190 Forest :

Il s'agit d'un immeuble R+3+TP

Sous-sol : 2 garages+ locaux communs

Rez-de-chaussée (bel étage) : 1 logement

1^{er} étage : 1 logement

2^{ème} : 1 logement

3^{ème} : terrasse partagée ».

7. Par une décision du 1^{er} novembre 2023, le fonctionnaire dirigeant confirme l'infraction ce qui concerne le logement du deuxième étage, et inflige une amende administrative de 5.250 euros. Il considère à cet égard que « [l]'immeuble est [...] destiné au logement de plusieurs ménages, à savoir 3 selon la situation de droit. Nous avons constaté la domiciliation d'un seul ménage pour votre bien. De ce fait, 2 logements sont considérés comme étant inoccupés ». Il conclut que : « [l]e bien étant repris comme comptabilisant 3 logements, son utilisation illégale en maison unifamiliale prive des citoyens de l'accès au logement ».

8. Le 1^{er} décembre 2023, la partie requérante et ses enfants introduisent un recours administratif auprès du fonctionnaire délégué à l'encontre de cette amende.

9. Le 12 décembre 2023, une audition est organisée en distanciel.

10. Le 18 décembre 2023, le fonctionnaire délégué confirme l'amende de 5.250 euros relative au deuxième étage pour les motifs suivants :

« Sur le fond, les requérants ne contestent pas l'affectation légale de l'immeuble en logement.

Toutefois il ressort des renseignements urbanistiques issus de la commune de Forest que [le] bien est composé d'unités de logement réparties comme telles :

- Sous-sol : 2 garages + locaux communs
- Rez-de-chaussée (bel étage) : 1 logement
- 1^{er} étage : 1 logement - Logement visé
- 2^{ème} : 1 logement
- 3^{ème} : terrasse partagée

Il ressort également des données du registre national et de la confirmation apportée par la commune de Forest via l'historique des domiciliations que le bien est occupé en tant que maison unifamiliale.

Le logement litigieux est donc certes occupé en 'logement' par les locataires des requérants.

Il n'est aucunement fait interdiction aux requérants de donner leur bien en location dans l'immeuble visé pour une occupation dans son intégralité, pour autant qu'ils disposent d'un permis d'urbanisme qui les autorise à modifier le nombre de logements, afin de réduire de trois à une unité d'habitation, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

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

À ce jour, les requérants ne contestent pas qu'ils ne disposent pas d'un tel permis visant à réunir trois unités de logement en un seul logement.

L'immeuble litigieux consistant en une maison 'de rapport' disposant de trois unités d'habitation, la suppression de deux de ses unités est illégale.

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

De ce fait, il y a lieu de constater que l'immeuble litigieux compte deux logements distincts (le bien visé au 2^{ème} étage - faisant l'objet de la présente procédure - ainsi que le premier étage : ref LIN 112-23 - ref DALU 1190-7243) qui demeurent inoccupés dans la mesure où son occupation de fait par un seul ménage ne correspond pas à la situation de droit.

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

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

Le fait générateur de l'amende contestée n'est ici pas l'existence d'une infraction urbanistique en tant que telle mais bien ses conséquences sur la police du logement.

À défaut de permis d'urbanisme autorisant la réunification des trois unités de logement l'unité de logement visés subsiste en infraction.

Le fait générateur demeure donc une situation d'inoccupation à la suite d'un constat d'inoccupation.

La notion de fait est primordiale dans la matière du Logement pour prévenir de situations abusives (marchands de sommeil par exemple). Elle ne saurait pour autant être invoquée pour s'amender d'une situation illégale.

Je relève enfin que l'acte de donation immobilière de nue-propriété relative au bien visé (datée du 17/12/2020) - et déposée au dossier - décrit le bien comme suit :

Description des biens
commune de forest-3p11q division

Dans un immeuble de rapport sis avenue du Mont Kemmel, 11, à l'angle de l'avenue du Mont Kemmel et de l'avenue Antoine Bréart, [...]

Le bien étant d'ailleurs spécifiquement identifié en termes de lots distincts :

1. Le Lot 1 étant l'appartement sis au rez-de-chaussée comprenant :
 - a) en propriété privative et exclusive :
un hall d'entrée, la pièce numéro 1, un couloir, la pièce numéro 2 donnant sur la cour, la cour, la pièce numéro 3, un water-closet, la pièce numéro 4 en façade, la pièce numéro 5 en façade.
 - b) en copropriété et indivision forcée :
cent cinquante/cinq centièmes des parties communes en ce compris le terrain.
Numéro parcellaire : 0003ZP0001
Revenu cadastral non indexé : 1.016,00 €
2. Le lot 2 étant l'appartement sis au premier étage comprenant :
 - c) en propriété privative et exclusive :
un hall d'entrée, la pièce numéro 1, un couloir, la pièce numéro 2, la pièce numéro 3 avec balcon, la pièce numéro 3, un water-closet, la pièce numéro 4, la pièce numéro 5 en façade, la pièce numéro 6 en façade.
 - d) en copropriété et indivision forcée :
cent vingt/cinq centièmes des parties communes en ce compris le terrain.
Numéro parcellaire : 0003ZP0002
Revenu cadastral non indexé du lot 2, du lot 4 (cave à charbon) et du lot 5 (cave n°1) : 1.060,00 €
3. Le Lot 3 étant l'appartement sis au deuxième étage comprenant :
 - e) en propriété privative et exclusive :
un hall d'entrée, la pièce numéro 1, un couloir, la pièce numéro 2, la pièce numéro 3 avec balcon, la pièce numéro 3, un water-closet, la pièce numéro 4, la pièce numéro 5 en façade, la pièce numéro 6 en façade.
 - f) en copropriété et indivision forcée :
cent vingt/cinq centièmes des parties communes en ce compris le terrain.
Numéro parcellaire : 0003ZP0003
Revenu cadastral non indexé du lot 3, du lot 6 (cave n° 2) et du lot 7 (cave n°3) : 1.006,00 €
[...]

En conclusion, il ressort des éléments du dossier que l'existence d'une seule unité d'habitation à l'adresse du bien visé au lieu de trois unités distinctes entraîne l'inoccupation des deux autres unités en droit.

Vous invoquez aussi le fait que l'occupation du bien en maison unifamiliale à l'époque (2001) excipait de la nécessité de demander une autorisation préalable à

la réunification des trois unités car le fait de “modifier le nombre de logements dans une construction” a été soumis à permis d’urbanisme pour la première fois par l’ordonnance du 14 mai 2009.

Force est toutefois de constater que ce changement a déjà été soumis à permis d’urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale dès l’entrée en vigueur de l’ordonnance du 23 novembre 1993 modifiant l’ordonnance organique du 29 août 1991 de la planification et de l’urbanisme (O.P.U.) ([...] *M.B.*, 26 novembre 1993).

L’ordonnance du 14 mai 2009 que vous citez visait à moderniser et à améliorer la législation en matière d’urbanisme à Bruxelles en introduisant des réformes visant à rendre les processus plus efficaces, plus participatifs et plus durables, tout en cherchant à promouvoir un développement urbain équilibré et de qualité.

Le principe fondamental exigeant un permis pour modifier le nombre de logement préexistant à cette date.

L’infraction d’inoccupation est établie. »

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

Dans la requête, la partie requérante affirme qu’elle dispose d’un intérêt évident à poursuivre l’annulation de la décision lui infligeant une amende dès lors qu’elle est titulaire d’un droit réel sur le bien visé et qu’elle est condamnée au paiement de l’amende.

La partie adverse conteste la légitimité de l’intérêt de la partie requérante. Elle allègue que l’argumentation développée pour contester l’amende litigieuse repose essentiellement sur la transformation d’un immeuble comprenant trois logements distincts en une maison unifamiliale avec un logement unique, transformation réalisée illégalement, sans permis d’urbanisme. Elle fait valoir que celui qui sollicite la protection juridictionnelle ne peut avoir eu recours à des manœuvres illégales ou frauduleuses. Elle invoque à cet égard l’enseignement de l’arrêt n° 199.058 du 18 décembre 2009 dans lequel il a été jugé que l’intérêt ne présente pas le caractère légitime requis lorsqu’une partie requérante poursuit l’annulation du refus du permis de régularisation d’un accès direct qu’elle a créé sans autorisation, après avoir privé elle-même ce bien de l’accès initial par l’érection sans autorisation d’un mur pour lequel un autre permis de régularisation lui a été également refusé. Elle soutient qu’en l’espèce, le moyen soulevé se fonde de manière comparable sur des modifications urbanistiques constitutives d’infractions à la réglementation applicable. Elle en déduit que l’intérêt légitime au recours fait défaut et que le recours doit, pour ce motif, être déclaré irrecevable.

La partie requérante soutient que l'exception d'irrecevabilité tirée de l'absence d'intérêt légitime au recours n'est pas fondée. Elle estime que l'affirmation selon laquelle elle aurait transformé son immeuble, initialement divisé en trois logements, en une maison unifamiliale sans autorisation urbanistique, est contraire tant aux faits qu'au droit.

Elle allègue que la qualification d'un comportement comme infractionnel suppose qu'une infraction ait été constatée et valablement imputée. Elle soutient qu'en l'espèce, aucune infraction urbanistique ne peut être retenue à son encontre, notamment au regard des articles 300, 1^o, et 98, § 1^{er}, 12^o, du CoBAT. Elle fait valoir qu'en droit, seuls les agents visés à l'article 301 du CoBAT sont habilités à constater des infractions urbanistiques et qu'aucun procès-verbal n'a été dressé à son encontre.

Elle soutient que, quand bien même une infraction aurait été constatée, elle dispose du droit de se défendre dans le cadre de la procédure prévue aux articles 300/1 à 313/11 du CoBAT et de démontrer, par toutes voies de droit, que l'infraction imputée n'est pas établie. Elle fait valoir que les explications fournies au fonctionnaire délégué dans le cadre du recours administratif, relatives à l'antériorité de l'occupation du bien en tant que maison unifamiliale, ne s'inscrivent pas dans une procédure de recherche, de constatation ou de sanction d'infractions urbanistiques et ne pouvaient dès lors être utilisées comme éléments de preuve d'une infraction.

Elle soutient en outre que la charge de la preuve repose sur l'autorité publique en matière répressive et se réfère à la jurisprudence du Conseil d'État, notamment à l'arrêt n° 240.095 du 5 décembre 2017, rappelant que la condamnation requiert la preuve des éléments constitutifs de l'infraction. Elle considère qu'en l'espèce, la partie adverse n'apporte aucune preuve de l'existence d'une infraction urbanistique et excède ses pouvoirs en tentant de lui imputer une situation infractionnelle, alors qu'elle n'est pas compétente pour rechercher et constater de telles infractions.

Elle invoque également l'arrêt n° 258.630 du 29 janvier 2024 pour soutenir que le Conseil d'État ne peut, sans méconnaître la présomption d'innocence, contester l'intérêt légitime à agir d'un requérant au motif d'une violation de la loi pénale qui n'a pas été définitivement constatée par la juridiction compétente. Elle se réfère enfin à l'enseignement de l'arrêt n° 258.454 du 16 janvier 2024, selon lequel l'existence supposée d'une situation infractionnelle ne rend pas illégitime l'intérêt à agir contre un acte, dès lors que son annulation n'empêche pas l'engagement des procédures pénales ou administratives destinées à faire cesser l'infraction.

Elle en déduit que ces principes et cette jurisprudence doivent être appliqués en l'espèce et que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse doit être rejetée.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse relève que l'immeuble est considéré par les services de l'urbanisme comme divisé en trois unités de logement, bien qu'il soit loué comme un ensemble unique et occupé comme maison unifamiliale. Elle estime que cette situation révèle une modification non autorisée du nombre de logements, nécessitant un permis d'urbanisme qui n'a jamais été délivré. Elle en déduit que le bien est irrégulièrement occupé par un seul ménage alors qu'il devrait accueillir trois ménages distincts.

Elle fait valoir que, dans ce contexte, une distinction entre la destination et l'utilisation du bien n'est ni pertinente ni conforme aux objectifs du Code bruxellois du Logement, lequel vise à garantir de manière effective le droit à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution. Elle se réfère à cet égard à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 91/2010 du 29 juillet 2010 qui confirme la légitimité des sanctions en matière de logements inoccupés afin d'inciter les propriétaires à remettre les biens sur le marché locatif. Selon elle, le litige porte non sur l'occupation factuelle du bien, mais sur la régularité juridique de cette occupation au regard du nombre d'unités de logement autorisées.

Elle invoque en outre le rapport d'un auditeur concluant au rejet du recours dans une affaire similaire, en considérant qu'un immeuble divisé en plusieurs logements distincts ne peut être regardé comme entièrement occupé par le seul fait que le requérant en occupe une partie.

Elle insiste sur l'impact négatif, en période de crise du logement à Bruxelles, de l'occupation exclusive d'un immeuble composé de plusieurs logements par un seul ménage. Elle soutient que la transformation d'un immeuble de trois logements en maison unifamiliale compromet le droit fondamental au logement décent et justifie, à ce titre, la sanction infligée.

Elle ajoute que, si les polices du logement et de l'urbanisme sont distinctes, le législateur bruxellois a instauré une passerelle entre elles en assimilant aux logements inoccupés les biens non occupés conformément à leur destination en logement. Elle se fonde sur les travaux préparatoires de l'ordonnance du 31 mars 2022 modifiant le Code bruxellois du Logement, lesquels définissent l'infraction au regard de la durée d'inoccupation et du mode d'utilisation non conforme à la destination en logement. Elle en déduit que l'administration du logement est compétente pour

vérifier le nombre d'unités de logement recensées et l'occupation conforme de chacune d'elles, sur la base des données urbanistiques et cadastrales.

Enfin, la partie adverse soutient qu'exiger l'existence préalable d'une décision judiciaire définitive constatant une infraction urbanistique pour nier l'intérêt à agir d'un requérant conduirait, en pratique, à laisser perdurer des infractions pendant de longues périodes et à vider de sa substance la politique régionale du logement. Elle estime la situation d'autant plus choquante que la réalité de l'infraction urbanistique n'est pas sérieusement contestée par la partie requérante, celle-ci se limitant à invoquer l'absence de procès-verbal sans apporter d'éléments de nature à remettre en cause l'existence de l'infraction.

IV.2. Appréciation

L'intérêt à agir est illégitime si le recours tend au maintien d'une situation illégale, c'est-à-dire d'une situation qui est contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Le Conseil d'État n'étant pas légalement compétent pour déclarer une personne coupable d'une infraction, il ne peut, sans méconnaître la présomption d'innocence, contester l'intérêt légitime à agir d'un requérant au motif que celui-ci aurait violé la loi pénale, du moins tant qu'une telle violation n'a pas été définitivement constatée par la juridiction répressive compétente. En l'espèce, il n'est pas établi, ni même soutenu, que la partie requérante aurait été jugée coupable d'une infraction qui aurait fait l'objet d'une décision juridictionnelle définitive.

À supposer qu'une situation infractionnelle en lien avec l'objet de l'acte attaqué soit avérée, l'annulation éventuelle de cet acte ne permettrait pas de maintenir cette situation, puisque l'annulation ne ferait pas obstacle à l'introduction des procédures pénales, administratives et civiles prévues pour mettre fin à une infraction d'urbanisme. Il en résulte que l'intérêt de la partie requérante à voir annuler l'acte n'est pas illégitime pour ce seul motif.

L'exception est rejetée.

V. Premier moyen – première branche

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 19/2 du Code bruxellois du Logement, du défaut de motivation adéquate, pertinente et légalement

admissible, de l'erreur dans les motifs, 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'excès de pouvoir.

Dans une première branche, la partie requérante soutient que la partie adverse a retenu à tort que l'immeuble serait partiellement inoccupé en tant que logement. Elle fait valoir que l'immeuble est, dans les faits, intégralement occupé à des fins résidentielles par un ménage, comme l'établissent le contrat de bail portant sur l'ensemble de la maison, l'utilisation effective de toutes les pièces, ainsi que les factures de consommation d'électricité et de gaz produites.

Elle relève que cette occupation n'est d'ailleurs pas contestée par la partie adverse et qu'elle a invité celle-ci à constater sur place l'occupation effective des lieux. Elle considère qu'il est dès lors matériellement inexact de considérer que certains étages seraient inoccupés, d'autant que la décision attaquée n'explique pas pourquoi l'inoccupation serait imputée aux premier et deuxième étages et non au rez-de-chaussée. Elle rappelle que l'occupation d'un immeuble constitue une question de fait, appréciée *in concreto*, ce que confirment tant les présomptions prévues à l'article 19/3 du Code bruxellois du Logement que l'article 20, § 4, du même Code, lequel exige que l'infraction repose sur des éléments factuels établis. Elle ajoute que la partie adverse admet elle-même, dans l'acte attaqué, que l'immeuble est occupé en tant que maison unifamiliale, sur la base des données du registre national et des informations communales.

La partie adverse soutient, à titre liminaire, que le cadre légal applicable permet de sanctionner le maintien d'un logement inoccupé afin de favoriser la remise sur le marché de biens résidentiels, conformément à l'objectif poursuivi par le législateur bruxellois tel que reconnu par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 91/2010 du 29 juillet 2010. Elle rappelle que le logement inoccupé, au sens des articles 19/1 et 19/2 du Code bruxellois du Logement, vise un immeuble ou une partie d'immeuble qui n'est pas occupé conformément à sa destination en logement depuis plus de douze mois, et que l'article 19/3 instaure des présomptions d'inoccupation, notamment en l'absence d'inscription à titre de résidence principale ou de bail enregistré.

Elle fait valoir que le procès-verbal du 21 juin 2023 établit que, pour le logement situé au premier étage de l'immeuble, aucune personne n'est inscrite à titre de résidence principale aux registres de la population. Elle ajoute que les services d'urbanisme communaux considèrent l'immeuble comme étant divisé en trois logements distincts, répartis respectivement au rez-de-chaussée, au premier étage et au deuxième étage. Elle souligne que cette qualification est corroborée par les données

du registre national, l'historique des domiciliations, ainsi que par les constatations matérielles figurant dans le reportage photographique annexé au procès-verbal, faisant état de trois boîtes aux lettres et d'un seul nom affiché sur la sonnette. Elle en déduit que l'immeuble doit être regardé, tant d'un point de vue urbanistique que factuel, comme comprenant trois unités de logement indépendantes, indépendamment de la qualification donnée par la requérante dans son contrat de bail.

Elle soutient que l'explication selon laquelle l'immeuble serait occupé intégralement par un seul ménage ne suffit pas à renverser la présomption d'inoccupation prévue à l'article 19/3 du Code bruxellois du Logement, dès lors que cette occupation procède, selon elle, de modifications urbanistiques non autorisées. Elle en conclut que l'absence d'inscription au registre de la population pour le logement du premier étage n'est pas valablement justifiée et que ce logement doit être considéré comme inoccupé conformément à sa destination.

V.2. Appréciation

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

« 3° Logement : l'immeuble ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages ;

[...]

6° ménage : la personne seule ou les personnes, unies ou non par des liens familiaux, qui vivent habituellement sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères ».

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

« Constitue une infraction administrative passible d'une amende le fait, pour le titulaire d'un droit réel, de maintenir un logement inoccupé au sens de l'article 19/2 sans justifier l'inoccupation par des raisons légitimes, par un cas de force majeure ou par la programmation ou la réalisation de travaux.

Lorsque l'immeuble a fait l'objet d'un droit de gestion publique, comme il est prévu aux articles 15 et suivants, la même infraction peut être le fait de l'opérateur de gestion publique ».

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

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

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

« Critères de présomption d'inoccupation

Sont présumés inoccupés, jusqu'à preuve contraire, notamment les logements :

- 1° 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 ».

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

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

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

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

Au cas où la visite n'a pas pu se réaliser à défaut pour les auteurs présumés d'y donner leur consentement, les agents-inspecteurs pourront pénétrer d'office dans les logements avec l'autorisation préalable du Tribunal de police. Le procès-verbal émanant d'inspecteurs communaux assermentés fait également foi au sens du présent article.

§ 2. Plainte d'une commune

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

§ 3. Avertissement

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

a) le procès-verbal constatant l'infraction présumée ;

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

§ 4. Moyens de défense

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

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

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

- soit que le bien ne constituait pas un logement inoccupé au sens de l'article 19/2 ;
- soit que l'inoccupation était justifiée par l'existence de raisons légitimes indépendantes de sa volonté ou d'un cas de force majeure ;
- soit que l'inoccupation était justifiée par la programmation ou la réalisation de travaux.

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

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

§ 5. Imposition de l'amende

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

L'amende administrative s'élève à un montant de 500 euros par mètre courant de la plus longue façade multiplié par le nombre de niveaux autres que les sous-sols et les combles non aménagés que comporte le logement.

En cas de bâtiment partiellement inoccupé, l'amende est calculée en divisant celle qui serait due pour le bâtiment entier par le nombre de niveaux qu'il comprend, sous-sols et combles non aménagés non compris, et en multipliant le résultat obtenu par le nombre de niveaux présentant un état d'inoccupation.

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

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

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

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

§ 6. Contrôle

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

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

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

« Lutte contre l'inoccupation

[...]

Sur le plan conceptuel, [...] la définition même du logement inoccupé a été revue, en vue notamment d'intégrer la dimension urbanistique, moyennant le respect de certaines conditions" (Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., session 2012-2013, A-355/1, pp. 12).

“ 2° Les ‘logements inoccupés’ visés par le texte actuel (article 18, §1^{er}, 1°) ne sont pas définis comme tels. Il est proposé de préciser ici qu'il s'agit de logements ‘manifestement inoccupés ou non occupés conformément à leur destination’, en ajoutant que cet état doit être tel pendant douze mois consécutifs. La décision de considérer comme inoccupé un immeuble occupé, mais non conformément à sa destination est prise sans préjudice des infractions et autorisations urbanistiques éventuelles.

[...]

4° Les présomptions d'inoccupation prévues au § 2, sont complétées par les logements à l'adresse desquels personne n'est inscrit à titre de résidence principale au registre de la population, ainsi que ceux pour lesquels les propriétaires ont demandé une réduction de précompte immobilier pour improductivité.

Pour rappel, il s'agit ici de présomptions *juris tantum*, qui peuvent être renversées par une preuve contraire, le texte en projet confirmant explicitement que le propriétaire ou le titulaire de droits réels peut toujours échapper à la procédure de gestion publique s'il fait valoir des raisons légitimes ou un cas de force majeure, justifiant l'état d'inoccupation de son immeuble" » (*Ibidem*, pp. 33-34).

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

« Création d'un article spécifique pour définir le concept de "logement inoccupé". Les deux éléments essentiels qui font qu'un logement est considéré comme inoccupé concernent le temps minimal d'inoccupation (inoccupation pendant plus de 12 mois consécutifs) ou le mode d'utilisation du bien (occupation mais non conforme à la destination en logement).

Une utilisation non conforme à la destination logement est, par exemple, un immeuble légalement destiné au "logement" mais qui est occupé, dans les faits, en "bureau" ou en "commerce" ou en "établissement hôtelier".

L'utilisation non autorisée d'un logement comme hébergement touristique est également considérée comme un logement inoccupé.

Les hébergements touristiques illégaux, de type airbnb, sont en pleine expansion en raison de leur rentabilité attractive (par rapport à la location classique). Ce phénomène "d'airbnbisation" illégale des logements doit être endigué afin d'éviter la disparition de logements sur le marché locatif traditionnel et de mettre fin à une concurrence déloyale sur le marché de l'hébergement touristique.

Pour déterminer la "destination en logement" de l'immeuble ou de la partie d'immeuble, les autorités compétentes en matière de logement tiendront compte des éléments de droit et de fait en leur possession. Une méthode en "cascade" pourra être utilisée, en prenant en compte la destination indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme le plus récent ou, à défaut de permis, dans les renseignements urbanistiques délivrés par le collège des bourgmestre et échevins ou, à défaut, dans les informations urbanistiques fournies par les services communaux. En l'absence d'informations urbanistiques, la destination pourra être déterminée sur la base des informations cadastrales.

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

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

« logement » est donc nécessairement celle qui est définie par la réglementation applicable en matière d'urbanisme.

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

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

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

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

Dans la décision attaquée, le fonctionnaire délégué s'appuie exclusivement sur les « renseignements urbanistiques » communiqués par les services communaux, lesquels sont particulièrement sommaires puisqu'ils n'indiquent pas les éléments, tels que les permis ou les plans, sur lesquels ils se fondent.

À supposer que l'immeuble soit composé licitement de trois unités d'habitation distinctes, il convient de constater que le législateur bruxellois définit le « logement » à l'article 2, § 1er, 3°, du Code bruxellois du logement précité, comme étant « l'immeuble ou la partie d'immeuble destinée ou affectée à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages ».

Dans la décision attaquée, après avoir constaté l'existence d'un bail portant sur l'intégralité de l'immeuble, le fonctionnaire délégué relève que le « logement litigieux est donc certes occupé en « logement » par les locataires des requérants » mais il ajoute que « l'existence d'une seule unité d'habitation à l'adresse du bien visé au lieu de trois unités distinctes entraîne l'inoccupation des deux autres unités en droit ». Il en découle qu'il exige que chacune des unités d'habitation décelées soit occupée par un ménage différent.

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

La première branche du premier moyen est fondée.

VI. Autres moyens

La seconde branche du premier moyen et le second moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2023 confirmant une amende administrative de 5.250 euros pour un logement inoccupé sis avenue du Mont Kemmel, 11, à 1190 Forest (2^e étage) est annulée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 février 2026, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart