

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.992 du 12 juin 2026

A. 240.502/XV-6002

En cause :

1. R.D.,

2. C.C.,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e Barthélémy GORZA, avocat,
chaussée de la Hulpe 180
1170 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 bte 24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 novembre 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du fonctionnaire délégué du 19 septembre 2023 qui déclare leur recours recevable mais non fondé et confirme la décision du fonctionnaire dirigeant leur imposant une amende administrative d'un montant de 9.750,00 euros pour logement inoccupé.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 13 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mai 2026.

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

M^e Barthélémy Gorza, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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. Les parties requérantes sont propriétaires de l'immeuble sis rue de l'Équerre n° 24, à Bruxelles. Le 13 juin 2008, elles achètent le bien voisin, au n° 22, pour agrandir leur logement. Elles indiquent ainsi habiter depuis 2008, « l'immeuble sis au nr. 22-24, qui ne constitue plus qu'un seul logement », les deux immeubles ayant été « unifié[s] » à la suite du percement des murs de séparation.

2. Par un courrier daté du 20 avril 2023, le service régional des Logements inoccupés de la partie adverse leur notifie un avertissement rédigé comme suit :

« Selon notre enquête, votre logement [sis rue de l'Équerre n° 22 à 1140 Bruxelles] serait inoccupé. Or, maintenir un logement inoccupé pendant plus de 12 mois consécutifs est une infraction :

Par conséquent vous devez :

nous fournir avant le 20/07/2023, les preuves qui attestent :

- de l'occupation de votre logement durant la période du 20/04/2022 au 20/04/2023

OU

- des justifications de l'inoccupation de votre bien durant cette même période.

Sans justification valable dans les délais fixés, le Service régional des logements inoccupés vous imposera une amende administrative d'un montant de 9750 € ».

En annexe à ce courrier, un procès-verbal de constat d'infraction précise que « personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population ».

3. Le 2 mai 2023, les services de la partie adverse procèdent à la visite des lieux, en présence de la première partie requérante. Il ressort du procès-verbal établi à cette occasion qu'il est constaté ce qui suit :

- « les propriétaires habitent au n° 24. Le logement “inoccupé” se trouve au 22. Ils ont relié les deux maisons par l'intérieur et en ont fait un seul logement, pour eux et pour leur fille. Les deux biens sont sur des parcelles cadastrales différentes et aucun permis n'a été octroyé pour cette opération » ;
- le propriétaire déclare avoir agi de bonne foi, ne sachant pas qu'il avait besoin d'une autorisation pour agir de la sorte.

4. Par un courrier daté du 4 mai 2023 et adressé à la partie adverse, les parties requérantes expliquent ce qui suit :

« [...] Vous avez pu, ainsi que votre collègue, vous rendre compte *de visu* que nous occupons effectivement [le n° 22] depuis le moment où nous l'avons acheté [...] Les photos que vous avez pu prendre attestent parfaitement de la fusion des 2 maisons en une habitation unique.

Ainsi que je vous l'ai expliqué, nous avons d'abord acheté la maison située au numéro 24 de la rue de l'Équerre.

[...]

Notre voisin (du n° 22) nous ayant entretemps fait part de sa décision de vendre sa maison pour acheter un appartement, nous avons choisi d'acheter cette maison et d'y faire les aménagements nécessaires à faire communiquer les 2 maisons et de ne plus en faire qu'un seul logement.

Nous n'avons jamais caché notre projet même devant le notaire au moment de la signature de l'acte d'achat.

Par contre, nous n'avons aucunement été avertis de la nécessité d'introduire une demande de permis d'urbanisme pour signifier notre intention de fusionner les 2 biens et de les occuper nous-mêmes. Sinon, il est bien évident que nous aurions entamé ces démarches administratives.

Suite à vos explications lors de votre visite, nous nous engageons à régulariser la situation en introduisant une demande de permis auprès de la commune.

À titre informatif et afin de prouver l'occupation de la maison du 22 rue de l'Équerre, vous trouverez ci-joint :

- la facture annuelle d'eau de Vivaqua
- la facture annuelle d'électricité d'Engie ».

5. Le 7 août 2023, le fonctionnaire dirigeant confirme l'infraction et l'amende administrative. Sa décision est motivée comme il suit :

« Le 20/04/2023, nous vous avons adressé un avertissement concernant votre logement inoccupé pendant la période du 20/04/2022 au 20/04/2023.

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

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

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

Vos déclarations ainsi que la visite réalisée par l'inspecteur en charge du dossier permettent d'établir que vous avez acheté le bien au numéro 22 afin de l'unifier avec votre logement, situé au numéro 24.

Renseignements pris auprès du service urbanisme de la commune, il ressort que ces deux logements sont des maisons unifamiliales distinctes.

Aucun permis d'urbanisme n'a été demandé, et aucune démarche concernant une requête de modification d'affectation n'a été entreprise de votre part.

Vous déclarez avoir fait part de votre projet d'unification au notaire au moment de l'achat, et ce dernier ne vous aurait pas informé concernant les procédures à effectuer au préalable.

Le fait de ne pas avoir été informé par votre notaire de l'obligation d'obtenir un permis pour effectuer ces travaux ne constitue pas un élément justificatif pour cette infraction.

Il ne suffit pas que votre bien soit occupé pour répondre à la législation en matière de logements inoccupés. La destination en logement du bien doit également être respectée, le logement doit donc être effectivement occupé comme tel.

En outre, l'article 98, § 1^{er}, 5^o du CoBAT précise que "L'utilisation s'entend, au sein de la destination visée au point précédent, de l'activité précise qui s'exerce dans ou sur le bien".

Ces deux biens sont situés sur des parcelles cadastrales différentes, ce qui constitue toujours deux logements distincts malgré les travaux d'unification effectués. Ces deux logements doivent donc être utilisés comme des maisons unifamiliales.

Or, ceux-ci ont été occupés par un seul ménage depuis plus de 12 mois consécutifs, il y a donc bien infraction d'inoccupation ».

6. Le 29 août 2023, les parties requérantes introduisent un recours auprès du fonctionnaire délégué à l'encontre de cette décision.

Elles répètent, en substance, que la maison concernée est occupée à la suite de la réunification des n^{os} 22 et 24, ce qui a été constaté en fait par les services de la partie adverse et est prouvé par des factures d'eau et d'électricité. Elles relèvent, ensuite, que le motif de l'amende est d'ordre purement urbanistique et ne peut, à ce

titre, motiver une amende en matière de logement. Elles ajoutent, enfin, que l'infraction urbanistique n'est, en tout état de cause, pas prouvée et elles contestent son existence.

7. Le 19 septembre 2023, le fonctionnaire délégué confirme l'amende administrative d'un montant de 9.750,00 euros. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

1. La partie adverse soutient que le moyen, « si pas [le] recours », est irrecevable en raison, selon elle, de l'absence d'intérêt légitime dans le chef des parties requérantes, dans la mesure où le moyen se fonde sur des modifications urbanistiques qu'elles ont effectuées sur leur immeuble alors que celles-ci constituent des infractions aux réglementations en matière d'urbanisme. Elle se réfère à l'arrêt n° 199.058 du 18 décembre 2009.

2. Les parties requérantes répliquent que la situation visée dans le précédent auquel se réfère la partie adverse ne s'apparente en rien au cas d'espèce dans lequel l'objet de l'acte attaqué porte uniquement sur une amende liée à la police administrative du logement et que l'annulation poursuivie n'a pas pour but ni pour conséquence juridique de maintenir une prétendue infraction urbanistique ou de faire obstacle à l'introduction éventuelle par les autorités publiques de procédures pénales et administratives pour mettre fin à une éventuelle infraction urbanistique. Elles se réfèrent aux arrêts n°s 258.630 du 29 janvier 2024 et 255.351 du 21 décembre 2022. Elles signalent avoir introduit, sans reconnaissance préjudiciable, une demande de permis d'urbanisme et l'avoir obtenu, ce qui, selon elles, valide l'état actuel de leur bien. Elles concluent que, pour peu qu'il ait existé une infraction urbanistique, celle-ci n'existe plus « à ce jour ».

IV.2. Appréciation

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État

d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Il doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105 ; Cour eur. D. H., *Vermeulen c. Belgique*, 17 juillet 2018, § 54, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506).

La partie requérante n'a pas l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer celui-ci. Si elle s'exécute en ce sens, elle circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Enfin, l'intérêt au recours doit être légitime, c'est-à-dire qu'il ne s'assimile pas au maintien d'une situation illégale, autrement dit contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

2. En l'espèce, l'annulation de l'amende administrative attaquée n'est pas de nature à favoriser le maintien d'une infraction urbanistique consistant en l'absence d'un permis d'urbanisme requis pour unifier les deux immeubles. En effet, cette annulation éventuelle ne ferait pas obstacle à l'introduction des procédures pénales, civiles et administratives prévues par le Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT) pour mettre fin aux infractions urbanistiques. Par ailleurs, il a été mis fin depuis, à l'infraction urbanistique sur laquelle se fonde la partie adverse dans la décision attaquée, les parties requérantes ayant obtenu un permis de régularisation.

L'exception d'irrecevabilité soulevée n'est pas accueillie.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Les parties requérantes prennent un moyen unique de « la violation des articles 2, § 1^{er}, 3^o, 19/1 et 19/2 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de légitime confiance, du principe de bonne administration, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, du principe de motivation matérielle des actes administratifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe d'indépendance des

polices administratives, et de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, elles font valoir que la présomption d'inoccupation visée par l'article 19/3, 1°, du Code bruxellois du Logement a été renversée conformément à l'article 20, § 4, alinéa 3, du même code.

Elles estiment que l'immeuble est bien occupé conformément à sa destination de logement telle que visée par l'article 19/2 du Code précité dès lors qu'il « est utilisé et affecté à l'habitation du ménage formé par [elles] et leur famille depuis 2008 » et que « cet état de fait n'est pas modifié par la circonstance que les maisons sises au nr. 22 et 24 ont été unifiées ». Elles soutiennent avoir prouvé l'occupation du bien sis au n° 22 par des photos intérieures de l'immeuble réunifié et par des factures d'eau et d'électricité concernant le bien litigieux ainsi que par un contrat conclu le 10 septembre 2008 avec un fournisseur d'électricité. Elles ajoutent que les services de la partie adverse ont constaté cette occupation lors de la visite des lieux.

Elles font valoir, ensuite, que cette occupation n'est pas contestée par la partie adverse qui indique, dans l'acte attaqué, qu'elles occupent « le logement litigieux » en fait. Elles contestent l'existence d'une infraction dès lors qu'il y aurait, selon elles, occupation non conforme à la destination de logement si le bien litigieux était occupé à titre de bureau ou de commerce, ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisque l'immeuble est utilisé comme habitation par leur ménage.

Elles contestent la thèse de la partie adverse qu'elles résument comme suit :

- « (m)algré le fait que l'occupation à titre de logement est démontrée et n'est pas contestée au sein de l'acte attaqué, [la partie adverse] considère que l'immeuble devrait tout de même être considéré comme étant inoccupé sur la base des motifs suivants :
- le logement litigieux ne constitue pas le domicile en droit des requérants (ceux-ci étant domiciliés au n° 24 uniquement) ;
 - l'occupation en logement serait illégale dans la mesure où les requérants n'ont pas obtenu de permis d'urbanisme pour modifier le nombre de logements, alors qu'ils ont réunifiés deux maisons voisines (n^{os} 22 et 24) ».

Selon elles, l'absence de domiciliation ne constitue qu'une présomption d'inoccupation qui a été renversée en l'espèce. Elles soutiennent qu'une éventuelle infraction urbanistique liée à l'absence de demande d'un permis d'urbanisme pour changer le nombre de logements, non établie en l'espèce, ne changerait rien à la destination du bien au logement, laquelle reste bien respectée. Elles citent des extraits d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles qui considère que « tout bien servant [...] de lieu de séjour [...] doit être considéré comme logement alors même que cette

occupation se ferait en violation d'une réglementation ». Elles se réfèrent également à l'arrêt du Conseil d'État n° 252.628 du 13 janvier 2022 pour soutenir que « l'occupation d'un bien conformément à sa destination de logement est une question de fait, indépendante de l'existence ou non d'une infraction urbanistique ».

Elles estiment par conséquent qu'« [e]n considérant que l'existence d'une prétendue infraction urbanistique aurait seule pour conséquence qu'il n'existerait pas de 'logement' et donc une infraction administrative au sens du Code bruxellois du Logement, l'acte attaqué effectue une lecture extensive et erronée de l'article 19/2 dudit Code ». Elles ajoutent que « quand bien même l'article 19/2 du Code bruxellois du Logement définirait l'infraction administrative en se référant à l'existence d'une infraction urbanistique, cette disposition ne serait pas légale (critère relevant de la police administrative distincte de l'urbanisme), conformément à la jurisprudence susmentionnée et il n'y aurait pas lieu d'en faire application ».

Elles sont d'avis, enfin, que « l'acte attaqué n'est pas cohérent lorsqu'il affirme que les dispositions sur lesquelles il se fonde pour confirmer l'infraction administrative visent à favoriser la remise sur le marché de logements qui demeurent inoccupés ». Elles relèvent que le logement litigieux ne sera pas remis sur le marché puisqu'il a été fusionné avec le n° 24, qu'elles y ont installé leur habitation et qu'elles entendent bien poursuivre cette occupation.

Dans une seconde branche, elles reprochent à la partie adverse de fonder sa décision sur une infraction à la police de l'urbanisme pour conclure à l'existence d'une infraction à la police du logement, violant de la sorte le principe de l'indépendance des polices administratives.

Elles ajoutent que « [l]'acte attaqué repose sur une appréciation de la situation qui est manifestement inexacte et est donc entaché d'une erreur manifeste d'appréciation » et que « [l]'acte attaqué viole en outre le principe de motivation matérielle des actes administratifs et la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, tout comme le principe de légitime confiance, le principe de bonne administration, le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

Outre le caractère illégitime de l'intérêt au moyen, la partie adverse soutient que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation des principes de légitime confiance, de bonne administration, de proportionnalité et de motivation matérielle des actes administratifs ainsi que la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur

la motivation formelle des actes administratifs, à défaut d'exposer en quoi ils seraient violés.

À titre subsidiaire, elle constate que personne n'est inscrit à l'adresse du bien litigieux, ce qui n'est pas contesté par les parties requérantes.

Sur la première branche, elle indique que l'amende litigieuse ne tend pas à sanctionner une infraction urbanistique qui ne relève pas de ses compétences mais se fonde sur l'article 19 du Code bruxellois du Logement.

Elle relève que les parties requérantes sont domiciliées au n° 24 de la rue, « laissant ainsi, d'un point de vue du cadastre, le n° 22 inoccupé ». Elle estime que l'acte attaqué considère à bon droit que le fait pour les parties requérantes « d'avoir, illégalement, unifié les deux biens » dont elles sont propriétaires, n'empêche pas que le bien litigieux est « juridiquement inoccupé », comme cela est confirmé par le registre national d'où il ressort que personne n'est domicilié au n° 22, les parties requérantes étant inscrites au n° 24. Elle estime que celles-ci « ne peuvent pas se prévaloir d'une "occupation" des deux biens [...] dès lors qu'elles ne peuvent être domiciliées à plusieurs adresses différentes ».

Elle constate que les parties requérantes justifient l'inoccupation du bien par le fait que depuis les travaux qu'elles ont réalisés, les maisons situées aux n°s 22 et 24 constituent un seul logement qui est entièrement occupé par la famille. Elle soutient, à cet égard, que l'acte attaqué considère à bon droit que « l'immeuble litigieux [situé au n° 22] consiste "en une maison unifamiliale, sa suppression est illégale" » et donc qu'il y a lieu de « constater que l'immeuble litigieux compte un logement – distinct de l'adresse du domicile des requérants – qui demeure inoccupé dans la mesure où son occupation de fait par un seul ménage en logement indivisible n° 22 ne correspond pas à la situation de droit ».

Elle s'interroge, encore, sur l'application du principe général *fraus omnia corrumpit* dès lors que les parties requérantes tentent d'échapper à l'amende pour logement inoccupé en invoquant leur propre faute.

Sur la seconde branche, elle affirme qu'elle sanctionne une infraction à la police du logement, en l'espèce l'inoccupation d'un logement en l'absence de raison légitime pour la justifier, et non une infraction urbanistique.

Elle conclut qu'« [e]n tout état de cause, dès lors qu'aucun permis d'urbanisme visant à transformer l'immeuble en maison unifamiliale n'a été octroyé aux requérants, permettant de justifier légitimement l'unification des deux immeubles,

c'est à bon droit qu'[elle] a constaté que le logement sis rue de l'Équerre, 22 [...] était inoccupé et qu'aucune raison légitime n'a pu être mise en avant par les requérants ».

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse soutient que les parties requérantes ne peuvent se prévaloir de l'occupation effective des immeubles sis rue de l'Équerre 22 et 24 pour échapper à la qualification de logement inoccupé. Elle fait valoir que ces biens demeurent, en droit, deux immeubles distincts, identifiés séparément au cadastre, et que leur réunion matérielle en une habitation unique a été réalisée sans permis d'urbanisme. Elle relève également que les parties requérantes ne sont domiciliées qu'au numéro 24, de sorte que le logement correspondant au numéro 22, qui constitue une parcelle cadastrale distincte, doit être considéré comme inoccupé au sens de l'article 19/3, 1°, du Code bruxellois du Logement.

Elle affirme que la transformation de deux logements distincts en une seule habitation unifamiliale a modifié le nombre de logements existants, ce qui nécessitait un permis d'urbanisme préalable qui n'a pas été délivré préalablement à la décision attaquée. Elle en déduit que l'occupation est irrégulière et qu'elle prive le marché locatif d'un logement susceptible d'accueillir un ménage.

Elle soutient que le litige porte non pas sur l'occupation matérielle des lieux, mais sur la régularité juridique de cette occupation au regard du nombre d'unités de logement légalement autorisés tel que déterminé par le cadastre. Elle se réfère à l'arrêt n° 262.651 du 18 mars 2025 du Conseil d'État, selon lequel il convient de tenir compte du nombre d'unités de logement licites au regard de la situation urbanistique du bien.

Elle ajoute que l'occupation exclusive par un seul ménage de deux immeubles distincts contrevient aux objectifs du Code bruxellois du Logement, lesquels visent à garantir une utilisation effective du parc de logements et à lutter contre la pénurie de logements en Région de Bruxelles-Capitale. Elle estime que ce comportement porte atteinte au droit au logement consacré par l'article 23 de la Constitution et rappelle que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 91/2010 du 29 juillet 2010, a reconnu la légitimité des mécanismes destinés à remettre sur le marché les logements soustraits à leur fonction.

Enfin, elle soutient que les travaux préparatoires de l'ordonnance du 31 mars 2022 modifiant le Code bruxellois du Logement confirment que la notion de logement inoccupé doit être appréciée en fonction de la durée de l'inoccupation et de l'usage conforme à la destination de logement. Elle en déduit qu'il appartient à

l'administration de vérifier, au regard des données urbanistiques et cadastrales, le nombre d'unités de logement existantes et l'occupation effective de chacune d'elles conformément à leur destination de logement.

V.2. Appréciation

Sur la recevabilité

L'exception d'irrecevabilité du moyen n'est pas accueillie pour les motifs exprimés dans l'examen de la recevabilité du recours.

Sur le fond

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

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

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

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

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

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

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

- « Sont présumés inoccupés, jusqu'à preuve contraire, notamment les logements :
 - 1^o à l'adresse desquels personne n'est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population ;
 - 2^o à l'adresse desquels aucun bail d'habitation n'est enregistré ;
 - 3^o qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation ;

- 4° 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. 12-13).

“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 de 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).

2. 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.

3. 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°).

4. L'article 98, 1^{er}, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) dispose comme suit :

« Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable, écrit et exprès délivré conformément aux dispositions du présent Code :

(...)

12° modifier le nombre de logements dans une construction existante ».

5. Il ressort des dispositions précitées du Code bruxellois du Logement que l'infraction pour « logement inoccupé » est établie sur la base de présomptions d'inoccupation, telle l'absence à l'adresse du bien d'une inscription au registre de la population à titre de résidence principale. La seule infraction urbanistique dont le constat dans un procès-verbal fait naître une présomption d'inoccupation est la « modification illicite de la destination ». L'infraction consistant à modifier sans permis d'urbanisme le nombre de logements dans une construction existante n'est pas mentionnée à l'article 19/3 de ce Code.

Par ailleurs, les présomptions mentionnées par cette disposition peuvent être renversées par l'apport de preuves contraires. Pour renverser la présomption d'infraction, le titulaire de droits réels sur le bien litigieux doit démontrer, soit que le logement n'est pas inoccupé au sens de l'article 19/2 du Code bruxellois du Logement, soit que l'inoccupation du logement est justifiée par des raisons légitimes ou un cas de force majeure. En particulier, lorsque l'auteur présumé de l'infraction entend établir que le bien litigieux ne constitue pas un « logement inoccupé » au sens de la disposition précitée, il doit démontrer, soit que le bien n'est pas un « logement » (par exemple, parce que la destination licite du bien est du bureau), soit que le bien est effectivement occupé et que son utilisation est conforme à sa destination urbanistique de logement.

6. En l'espèce, la décision attaquée est motivée comme suit :

« Sur le fond, les requérants ne contestent pas l'affectation légale de l'immeuble. Il ressort ainsi de l'investigation menée auprès du cadastre et la confirmation apportée par la commune d'Evere via l'historique des domiciliations qu'il s'agit d'une maison unifamiliale.

Les requérants et leur fille sont domiciliés au n° 24 de la même rue.

Depuis 2008, personne n'est inscrit à titre de résidence principale dans les registres de la population à l'adresse du bien visé par la présente procédure, situé au n° 22.

Or, étant domiciliés dans la maison située au n° 24, les requérants ne peuvent prétendre occuper (et être domiciliés) simultanément la maison litigieuse, ayant chacune une adresse différente et constituant chacune une unité de logement à part entière.

Les requérants ne sont légalement pas admis à se domicilier à plusieurs adresses différentes soient-elles voisines et même s'ils en sont les propriétaires.

Le logement litigieux est certes occupé par les requérants en fait mais ne constitue par son domicile en droit.

Il n'est aucunement fait interdiction aux requérants de se domicilier dans l'immeuble réuni au n° 22/24 et de l'occuper légalement dans son intégralité, pour autant qu'ils disposent d'un permis d'urbanisme qui les autorisent à modifier le nombre de logements, afin de réduire de deux à une unité d'habitation, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Par ailleurs, 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 d'aucun permis visant à supprimer un logement en réunissant deux unités de logement.

L'immeuble litigieux consistant en une maison unifamiliale, sa suppression est illégale.

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

De ce fait, il y a lieu de constater que l'immeuble litigieux comporte un logement — distinct de l'adresse du domicile des requérants — qui demeure inoccupé dans la mesure où son occupation de fait par un seul ménage en logement indivisible du n° 22 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).

Par ailleurs, s'agissant de la jurisprudence citée il convient de noter que la disposition du règlement taxe sanctionnée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 252.628 du 13 janvier 2020 [lire 2022], [...], ne trouve pas d'équivalent dans le Code bruxellois du Logement de sorte qu'il n'est pas pertinent en l'espèce.

Le fait générateur de l'amende contestée n'est ici pas l'existence d'une infraction urbanistique en tant que telle mais bien les conséquences sur la police du logement. À défaut de permis d'urbanisme autorisant la suppression de l'unité de logement située au n° 22, l'unité de logement subsiste indépendamment des circonstances.

Le fait générateur demeure donc une situation d'inoccupation.

Quant à l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 2 juin 2017 consacrant que la notion de logement en matière de logement inoccupé est une notion de fait, indépendante de l'affectation urbanistique, cet enseignement n'est pas contesté mais n'énervé en rien le 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.

[...]

En conclusion, il ressort des éléments du dossier l'existence d'une unité d'habitation distincte de celle du bien voisin laquelle demeure inoccupée en droit. Le fait que les requérants ignoraient la nécessité de demander une autorisation préalable à la réunification des deux unités ne suffit pas à justifier l'inoccupation constatée.

L'infraction d'inoccupation est établie ».

7. Il n'est pas contesté que l'immeuble litigieux est destiné au logement.

Par ailleurs, il ressort du procès-verbal établi à l'occasion de la visite des lieux par les services de la partie adverse, en présence de la première partie requérante, qu'il a été constaté que l'immeuble est occupé à titre de logement par les parties requérantes et leur fille, dès lors qu'ils ont « relié les deux maisons par l'intérieur et en ont fait un seul logement ». Cet état de fait est également constaté dans la décision attaquée précitée.

Dès lors que le législateur bruxellois définit le « logement » à l'article 2, § 1^{er}, 3°, du Code bruxellois du Logement précité, comme étant « l'immeuble ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages »,

l'immeuble du n° 22 est occupé conformément à sa destination de logement par les parties requérantes et leur fille.

En considérant que l'immeuble est inoccupé « en droit » au motif que personne n'y est inscrit « à titre de résidence principale dans les registres de la population », les parties requérantes étant inscrites au n° 24 et ne pouvant « prétendre occuper (et être domiciliés) simultanément la maison litigieuse », la partie adverse rend irréfragable la présomption de l'article 19/3, 1°, du Code précitée. Ce faisant, elle ajoute une condition à l'article 19/2 du même Code.

Si l'objectif du Code bruxellois du Logement est de favoriser la remise sur le marché de logements qui demeurent inoccupés, en vue de contribuer à réaliser le droit de chacun à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution, il n'est pas établi qu'il fait obstacle à ce qu'un propriétaire occupe à titre de logement, avec des membres de sa famille, plusieurs unités urbanistiques d'habitation, transformées en une seule sans permis d'urbanisme préalable.

8. Le principe général du droit *Fraus omnia corrumpit*, selon lequel un acte obtenu par fraude ne peut jamais conférer des droits à son auteur, prohibe toute tromperie ou déloyauté dans le but de nuire ou de réaliser un gain.

Aucune fraude ou faute lourde n'est établie concrètement en l'espèce et ne peut se déduire du seul fait que les parties requérantes se sont abstenues d'introduire une demande de permis d'urbanisme en vue d'unifier les logements avant que ne soit prise la décision attaquée. Par ailleurs, celles-ci ont depuis introduit une telle demande et obtenu un permis de régularisation en manière telle qu'il a été mis fin à l'infraction urbanistique alléguée par la partie adverse.

9. La première branche du moyen unique est fondée.

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

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du fonctionnaire délégué du 19 septembre 2023 qui déclare le recours des parties requérantes recevable mais non fondé et confirme la décision du fonctionnaire dirigeant leur imposant une amende administrative d'un montant de 9.750,00 euros pour logement inoccupé est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 12 juin 2026, 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