CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XVe CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.081 du 18 juin 2026

A. 242.078/XV-5982

En cause : **O.W.**,
ayant élu domicile chez
Me Emilie VAN de CALSEYDE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me 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 3 juin 2024, la partie requérante demande l'annulation de la « décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 04.04.2024 déclarant le recours introduit recevable mais non fondé et confirmant l'amende de 2.750,00 euros imposée par décision du fonctionnaire dirigeant datée du 13.02.2024 ayant pour objet un "logement situé avenue Huart Hamoir 71 P0003 à 1030 Bruxelles (2e étage)" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

Mme Valérie Michiels, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 mars 2026.

Mme Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

Me Emilie Van de Calseyde, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Aude Valizadeh, *loco* Me Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

Mme Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue 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 est propriétaire d'un immeuble sis à 1030 Bruxelles, avenue Huart Hamoir, n° 71.

2. Le 25 août 2023, le service des Logements inoccupés de la partie adverse lui envoie un courrier d'avertissement par lequel il constate qu'un des logements de cet immeuble (P0003) est présumé inoccupé depuis plus de douze mois consécutifs et l'informe que sans justification valable fournie dans les délais fixés, une amende administrative d'un montant de 2750,00 euros lui sera infligée.

Il l'invite soit à prouver que le logement était bien occupé entre le 25 août 2022 et le 25 août 2023, soit à apporter des justifications de l'état d'inoccupation pour cette même période.

Il joint notamment à ce courrier un procès-verbal de constat d'infraction daté du même jour indiquant que « [p]ersonne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale ».

3. Un avertissement d'amende administrative est également adressé à la partie requérante concernant les étages « P0002 » et « P0004 » de l'immeuble. Ceux-ci font l'objet de deux recours distincts, enrôlés sous les numéros de rôles A.242.077/XV-5981 et A.242.075/XV-5980.

4. Par un courriel du 29 août 2023, la partie requérante s'adresse au service des Logements inoccupés de à la partie adverse pour, notamment, s'étonner d'avoir reçu des recommandés pour « 3 appartements qui seraient vides » dans son bien, solliciter la communication des éléments de l'enquête et préciser qu'elle habite « l'immeuble au rez-de-chaussée et […] occupe l'entièreté de l'immeuble avec [sa] femme et [sa] belle-fille ».

5. Le 1er septembre 2023, le service des Logements inoccupés de la partie adverse communique à la partie requérante notamment une énumération des éléments de son enquête, à savoir un constat sur place accompagné de photographies de la façade, de la porte et des sonnettes, un historique des domiciliations émis par la commune de Schaerbeek, la liste des chefs de ménages domiciliés à cette adresse, ne comprenant que la partie requérante, et enfin, un descriptif décrivant le nombre de logements et leur disposition au sein de l'immeuble, à savoir :

« - Sous-sol => locaux annexes aux logements ;
- RDC =>1 logement ;
- 1er => 1 logement ;
- 2e => 1 logement ;
- Combles => 1 logement ».

Il ne joint pas ces éléments à son courrier électronique, ce que la partie requérante fait remarquer dans un courrier électronique du même jour, puis dans un courrier électronique de rappel du 12 septembre 2023.

6. Le 26 octobre 2023, en réponse à un courriel de l'avocat de la partie requérante, le service des Logements inoccupés de la partie adverse explique, en substance, que la raison pour laquelle il n'a transmis qu'une transcription des éléments de l'enquête et non les éléments eux-mêmes est qu'il ne jouit que d'un accès à ces éléments mais ne les a pas en sa possession. Il précise que les seules pièces en sa possession et qu'il peut donc transmettre sont les photographies réalisées à l'adresse du bien. Il précise que les données proviennent du registre national, de l'administration générale de la documentation patrimoniale du SPF Finances et de la commune.

7. Le 8 novembre 2023, le service des Logements inoccupés de la partie adverse communique l'historique des domiciliations à l'avocat de la partie requérante et explique à nouveau pourquoi il ne peut communiquer les éléments auxquels il a accès sans pouvoir obtenir une version électronique ou papier de l'information.

Il précise que tous les éléments auxquels il a eu accès « forment [son] constat [qui] conformément à la législation en vigueur [...] fait foi jusqu'à preuve du contraire ». Il ajoute que c'est la raison pour laquelle l'audition est l'occasion pour la partie requérante de faire valoir ses moyens de défense.

8. Le 28 novembre 2023, la partie requérante, représentée par son conseil, est entendue. Un procès-verbal est établi à l'issue de cette audition. La version de ce procès-verbal déposée au dossier administratif n'est toutefois signée par aucun des participants.

9. Par un courrier daté du 13 février 2024, le fonctionnaire dirigeant confirme l'infraction, et par conséquent l'amende d'un montant de 2.750,00 euros, notamment sur la base des éléments suivants :

« […]

- Vous ne contestez pas l'affectation légale de l'immeuble (confirmée par une enquête auprès de l'urbanisme de la commune de Schaerbeek) mais vous affirmez occuper l'entièreté de votre maison. Cependant, vous n'êtes domicilié avec votre ménage qu'au rez-de-chaussée. En outre, vous ne pouvez prétendre occuper et être domicilié simultanément à plusieurs niveaux. En effet, chaque niveau dispose d'une adresse différente et constitue une unité de logement à part entière. Votre immeuble étant divisé en 4 logements, son utilisation en unifamiliale est donc illégale. Au sens du Code, l'immeuble est en droit, affecté et destiné à l'habitation de 4 logements (un logement par étage en partant du rez-de-chaussée jusqu'au 3e étage). Tout changement dans l'utilisation affectant le nombre de logements d'un bien doit faire l'objet d'un permis comme le prévoit l'article 98, § 1er, 12e du CoBAT. Or, vous n'avez pas introduit de demande de permis d'urbanisme pour modifier le nombre de logements que comprend votre bien.
- Nous vous rappelons que la législation sur les logements inoccupés poursuit un objectif général d'intérêt public : garantir le droit à un logement décent. Dès lors, tant la non-utilisation d'un logement que son utilisation illégale ou abusive sont sanctionnées. Par conséquent, l'infraction administrative est établie pour les trois logements situés aux étages […] ».

10. Par un courrier daté du 11 mars 2024, envoyé par recommandé, la partie requérante introduit un recours auprès du fonctionnaire délégué à l'encontre de la décision du fonctionnaire dirigeant. Elle y développe six moyens et joint un constat d'huissier décrivant son bien.

11. Le 4 avril 2024, le fonctionnaire délégué confirme l'amende de 2.750,00 euros concernant le logement inoccupé situé « avenue Huart Hamoir 71 P0003 à 1030 Bruxelles (2ème étage) ».

Cette décision contient notamment la motivation suivante :

« […]
En l'espèce, la décision attaquée vise le logement situé au 2ème étage (P0003) et la période infractionnelle poursuivie s'étend du 25/08/2022 au 25/08/2023.

Sur le fond, le requérant ne conteste pas l'affectation légale de l'immeuble. Il ressort ainsi de l'investigation menée auprès de NOVA et de la commune de Schaerbeek via l'historique des domiciliations qu'il s'agit d'un immeuble contenant 4 logements distincts répartis comme suit :

• Sous-cave et demi-sous-sol : locaux annexes
• Rez-de-chaussée surélevé : 1 logement
• Etage 1 : 1 logement
• Etage 2 : 1 logement
• Combles : 1 logement

Cette affectation est confirmée par les données issues du registre de la population qui attestent de la domiciliation de plusieurs ménages sur une même période.

L'immeuble comporte d'ailleurs 4 sonnettes.

Il ressort du dossier administratif que le requérant est domicilié au niveau du rez-de-chaussée surélevé de l'immeuble et que personne n'est inscrit à titre de résidence principale dans les registres de la population aux 3 autres adresses que constituent les 3 niveaux supérieurs depuis plus d'un an au jour du constat par le SLRI.

Le requérant indique occuper actuellement l'entièreté du bien comme domicile personnel et cabinet d'avocat.

Or, étant domicilié au rez-de-chaussée, le requérant ne peut pas prétendre occuper (et être domicilié simultanément tous les niveaux de l'immeuble litigieux, ayant chacun une adresse différente et constituant chacun une unité de logement à part entière. Il ne peut être admis de se domicilier à plusieurs adresses différentes soient-elles dans le même immeuble.

Par ailleurs, au regard de l'article 98, §1er, 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, le requérant ne conteste pas qu'il ne dispose d'aucun permis visant à modifier l'aménagement de l'immeuble.

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

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

De ce fait, il y a lieu de constater que l'immeuble litigieux compte 4 logements distincts et que hormis le rez-de-chaussée (domicile du requérant), les 3 autres niveaux demeurent inoccupés […] ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la partie requérante par un courrier recommandé réceptionné le 16 avril 2024.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste la légitimité de l'intérêt de la partie requérante. Elle estime que l'argumentation développée pour contester l'amende litigieuse repose essentiellement sur l'utilisation d'un immeuble divisé en quatre logements distincts en une maison unifamiliale et l'existence d'un cabinet d'avocats, réalisée de manière illégale. 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 un usage de l'immeuble de la partie requérante non conforme aux prescriptions urbanistiques, constituant une infraction aux réglementations en matière d'urbanisme. Elle en déduit que l'intérêt légitime au recours fait défaut et que le recours doit, pour ce motif, être déclaré irrecevable.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante affirme que son intérêt au recours est légitime. En substance, elle fait valoir, d'une part, que la partie adverse n'établit pas que les éléments constitutifs d'une « infraction aux réglementations en matière d'urbanisme » sont réunis et, d'autre part, que l'annulation de la décision attaquée ne participe pas au maintien d'une situation répréhensible, dès lors que l'action de l'administration demeure ouverte et permet à la partie adverse de sanctionner, le cas échéant, une éventuelle infraction aux prescriptions urbanistiques. Elle ajoute que, si par impossible, elle devait être considérée comme violant les prescriptions urbanistiques applicables à son bien, les circonstances de cette violation ne sont pas illégitimes et que la situation illégale que dénonce la partie adverse est celle, pour un propriétaire, d'occuper son propre bien.

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 attaqué n'est pas illégitime pour ce seul motif.

L'exception est rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Un moyen unique est pris de la violation des articles 2, 15 et 20 du Code bruxellois du logement, 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'insuffisance, de l'absence de pertinence et de la contradiction des motifs, de l'absence de motivation adéquate, de l'erreur de fait, de l'excès de pouvoir, du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la séparation des pouvoirs, de l'obligation d'audition préalable et du respect des droits de la défense, du principe du contradictoire, de la loyauté procédurale, de l'article 16 de la Constitution, de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans une première branche, la partie requérante soutient que la partie adverse échoue à motiver, tant en droit qu'en fait, les raisons pour lesquelles elle ne renverserait pas la présomption d'inoccupation liée à l'absence d'inscription au registre de la population. Elle fait valoir que plusieurs éléments démontrent qu'elle occupe effectivement l'immeuble avec sa famille et observe que cette occupation n'est d'ailleurs plus contestée par l'auteur de l'acte attaqué, statuant sur recours.

Elle conteste les éléments retenus par la partie adverse à l'appui de la motivation de l'acte attaqué, dont l'impossibilité d'être domicilié à plusieurs endroits

et le caractère prétendument illégal de l'occupation intégrale de l'immeuble par son propriétaire alors qu'il pourrait être affecté au logement de plusieurs ménages. Selon elle, en effet, dès lors que les logements sont effectivement occupés, même à titre secondaire, l'infraction d'inoccupation n'est pas constituée. Elle affirme que la partie adverse fait « œuvre de législateur » en ajoutant des conditions qui ne figurent pas dans le texte de l'ordonnance applicable. Selon elle, non seulement un individu – le cas échéant étranger à sa famille – pourrait l'occuper sans être inscrit au registre de la population, mais en outre, l'appréciation du caractère occupé ou non d'un logement est factuel et non juridique au sens d'une « inoccupation de droit ».

Dans une deuxième branche, elle fait encore valoir ce qui suit :

« À considérer par impossible que la partie adverse puisse être suivie lorsqu'elle invoque une "inoccupation de droit", la partie adverse ne justifie pas en quoi l'occupation de l'immeuble par le requérant et sa famille ne constituerait pas un motif légitime.

Aussi, la partie adverse fait grand cas de ce que l'occupation par le requérant et sa famille de l'immeuble serait illégale car la destination de l'immeuble ne serait pas "maison unifamiliale" mais "immeuble à appartements".

La maison n'est en réalité pas unifamiliale : il y a bien 4 logements ; avec 4 portes d'entrée distinctes, propres à chaque logement ; avec 4 clés différentes. Chaque logement est occupé à titre principal et / ou secondaire par le requérant et sa famille.

Or, la partie adverse ne peut pas se prévaloir des dispositions du Code bruxellois du logement relatives aux logements inoccupés aux fins de sanctionner l'occupation d'un bien qu'elle estime illégale. En ceci notamment, la base légale que la partie invoque est erronée.

Pour le reste, aucun propriétaire n'a l'obligation de conclure un contrat de bail de résidence principale dans un logement duquel il est propriétaire : par extension, tout propriétaire peut mettre son bien à disposition de membres de sa famille sans qu'un contrat de bail soit établi ou encore contraindre le locataire à se domicilier dans les murs.

En sanctionnant le requérant, en sa qualité de propriétaire, d'avoir décidé de ne pas nécessairement louer son bien uniquement à un individu étranger à sa famille qui s'y domicilierait et y établirait sa résidence principale, la partie adverse pose une grave ingérence dans le droit de propriété du requérant : la partie adverse entend interdire ou, à tout le moins, dissuader le requérant de s'établir avec sa famille dans l'immeuble dont il est pourtant propriétaire.

Cette sanction est d'autant plus déraisonnable que les logements litigieux sont amenés à être à nouveau loués, à terme : la principale préoccupation du requérant et de son épouse est d'accueillir leurs enfants et le père du requérant. Lorsque ceux-ci seront installés, les appartements pourront être loués à des tiers.

Le requérant ne peut enfin et finalement pas être tenu responsable de la problématique de logement que la partie adverse constaterait sur son territoire : la partie adverse est propriétaire de milliers de m^2 de biens pouvant être (ré)affectés au logement […] ».

Dans son mémoire en réponse, 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.

En ce qui concerne la première branche du moyen unique, elle répond que dès lors que l'article 19/3 du Code bruxellois du Logement établit qu'un logement est présumé inoccupé, et ce jusqu'à preuve du contraire, lorsque personne n'est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population ou qu'aucun bail d'habitation n'est enregistré, elle peut légitimement considérer que le logement litigieux est inoccupé. Elle estime qu'elle a clairement exposé, en s'appuyant tant sur le cadre juridique que sur les éléments factuels, les raisons pour lesquelles la partie requérante ne respecte pas les prescriptions légales. Elle précise qu'elle a souligné dans l'acte attaqué que l'occupation des logements n'est pas conforme à leur destination, puisque les quatre logements ne sont pas occupés de manière indépendante par quatre ménages distincts, mais par l'ensemble des membres de la famille du requérant, ainsi que pour l'exercice d'une activité professionnelle, sans pour autant bénéficier valablement d'une autorisation en ce sens. Selon elle, la décision attaquée est donc adéquatement motivée.

En réponse à la seconde branche du moyen, elle détaille les raisons pour lesquelles, selon elle, c'est à juste titre que l'acte attaqué critique une inoccupation spéculative du fait de se réserver l'occupation exclusive d'un immeuble à appartements. Elle rappelle que la partie requérante utilise différents logements comme une seule entité pour y loger sa famille et y implanter une activité professionnelle sans disposer d'un permis autorisant cette affectation, contrevenant de la sorte au Code bruxellois du Logement, « puisque les trois autres niveaux ne sont pas valablement occupés ». Elle précise également que l'étage visé par l'acte attaqué n'est pas utilisé comme abritant un ménage puisque personne n'y est valablement inscrit. Elle relève que la partie requérante tente d'échapper à une sanction pour logement inoccupé en invoquant sa propre faute, reconnaissant que l'immeuble n'est pas utilisé conformément aux prescriptions urbanistiques.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante résume ses observations sur ces points comme suit :

« Le requérant renverse la présomption d'inoccupation dont se prévaut la partie adverse sur base de l'absence d'inscription à titre résidence principale dès lors qu'il démontre occuper personnellement cette partie d'immeuble conformément à sa destination en logement.

La base légale justifiant l'infliction d'une amende pour logement inoccupé ne permet pas à la partie adverse de sanctionner une occupation éventuellement non conforme aux prescriptions urbanistiques. Ce faisant, elle ajoute une condition au texte légal ou fonde à tout le moins son action sur une base légale autre, non invoquée en l'espèce ».

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait que les articles 19 et suivants du Code bruxellois du logement sanctionnent uniquement l'inoccupation d'un logement et que les occupations abusives et illégales font l'objet de dispositions légales distinctes, dont celles qui sanctionnent le non-respect de l'article 98 du CoBAT. Elle se réfère aux travaux parlementaires pour appuyer son argument et réitère son point de vue selon lequel raisonner différemment reviendrait à ajouter une condition au texte légal ou, à tout le moins, à interpréter la volonté du législateur contrairement au texte et à ses travaux préparatoires. Elle conclut que seule l'inoccupation « en fait » peut être sanctionnée et que si un logement est bien occupé, l'imposition d'une amende pour inoccupation « de droit » est contraire au Code et doit être annulée.

Elle estime aussi que l'interprétation de la partie adverse aboutit à une discrimination injustifiée entre propriétaires et locataires puisque si elle louait les étages litigieux, elle ne serait pas en infraction, tandis qu'elle l'est du seul fait qu'elle utilise chaque logement de l'immeuble en qualité de propriétaire.

V.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit notamment permettre au destinataire d'une décision de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter, de vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire et d'apprécier l'opportunité et, le cas échéant, la manière d'exercer les recours dont ils peuvent disposer.

Par ailleurs, le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif, qui se déduit notamment de l'exigence de motivation formelle

« adéquate », impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

L'article 2, § 1er, 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 :

« 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 :

« § 1er. 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 1er 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, §1er, 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°).

L’article 98, 1er, 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 ».

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 le nombre de logements dans une construction existante sans permis d'urbanisme 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 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 en logement.

Dans l'acte attaqué, le fonctionnaire délégué s'appuie sur une investigation menée sur une plateforme informatique régionale notamment dédiée à la gestion des dossiers de permis d'urbanisme, sur un historique des domiciliations obtenu auprès de la commune et sur le fait que la partie requérante ne conteste pas l'affectation légale de l'immeuble, pour constater que celui-ci contient quatre logements distincts.

À supposer que l'immeuble soit composé licitement de quatre 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 utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages ».

Dans l'acte attaqué, le fonctionnaire délégué constate que l'immeuble est occupé intégralement en fait par la partie requérante mais ne constitue pas intégralement son domicile en droit, qu'étant domiciliée au rez-de-chaussée, la partie requérante ne pourrait prétendre occuper simultanément tous les niveaux de l'immeuble et être domiciliée dans chacun d'eux, qui ont tous une adresse différente et constituent chacun une unité de logement à part entière. Elle se réfère également à l'article 98, § 1er, 12°, du CoBAT et au constat que la partie requérante ne dispose

d'aucun permis d'urbanisme lui permettant de réunir plusieurs unités de logement pour n'en former qu'une seule.

Il découle cette motivation 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 propriétaire 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 et fonde par conséquent sa décision sur un motif inadéquat.

Dans cette mesure, le moyen est fondé en ses deux branches.

VI. 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 1er.

La décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 avril 2024 qui déclare le recours de la partie requérante recevable mais non fondé et qui confirme l'amende de 2.750,00 euros imposée par décision du fonctionnaire dirigeant datée du 13 février 2024 ayant pour objet un « logement situé avenue Huart Hamoir 71 P0003 à 1030 Bruxelles (2e 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 18 juin 2026, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Joëlle Sautois,	conseillère d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Caroline Hugé	Anne-Françoise Bolly