

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.625 du 14 septembre 2026

A. 239.707/XV-6001

En cause : **la société anonyme
CARSA INTERNATIONAL,**
ayant élu domicile chez
M^e Augustin DAOÛT, avocat,
rue de Stassart, 99
1050 Ixelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 31 juillet 2023, la partie requérante demande l'annulation de la décision du fonctionnaire délégué de Bruxelles Logement du 5 juin 2023 confirmant la décision de Bruxelles Logement de lui infliger une amende administrative s'élevant à un montant de 11.600 euros pour avoir laissé inoccupé un logement situé boulevard de la Cambre, n° 52, à 1000 Bruxelles.

II. Procédure

La requérante a déposé un mémoire ampliatif.

Le dossier administratif a été déposé.

M. François Xavier, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont chacune déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 mars 2026.

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

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

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

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

III. Faits

1. La partie requérante est une société anonyme de droit belge, succursale d'une société de droit espagnol dénommée « Consultores de Automatización y Robótica ». Selon ses statuts, elle a pour objet social, tant en Belgique qu'à l'étranger, la fourniture de services de consultance et d'assistance au bénéfice des secteurs public et privé, notamment des petites et moyennes entreprises ainsi que des universités. Elle est propriétaire d'un immeuble sis boulevard de la Cambre n° 52 à 1050 Ixelles.

2. Le 16 mai 2019, la partie adverse interroge la ville de Bruxelles, notamment quant à l'affectation de l'immeuble susmentionné.

Par un courrier du 19 juin, la ville de Bruxelles répond que cet immeuble est repris en tant que maison au cadastre (1 unité de logement), qu'il est, selon le Registre national, inoccupé depuis 1996, que la dernière demande de permis d'urbanisme date de 1993 et visait à rehausser la toiture pour y aménager 2 niveaux d'habitation et réaffecter les niveaux existants en bureau, mais qu'aucun permis d'urbanisme n'a finalement été délivré à la suite de cette demande.

3. Par un envoi recommandé et un envoi simple du 26 juin 2019, la partie adverse transmet à la partie requérante un « avertissement » concernant son bien. Il y est joint un procès-verbal d'infraction.

Cet avertissement est rédigé comme il suit :

« Madame, Monsieur,

Le logement repris en objet, enregistré comme votre propriété, semble être en infraction.

En effet, en vertu de l'article 20 du Code bruxellois du Logement, maintenir inoccupé un immeuble destiné au logement, même partiellement, pendant plus de douze mois consécutifs constitue une infraction.

Au terme de l'enquête réalisée par Bruxelles Logement, dont vous trouverez le procès-verbal de constat en annexe, cette présomption d'inoccupation se fonde sur le constat suivant : personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population.

Par la présente, nous vous mettons en demeure de mettre fin à l'inoccupation du bien dans les trois mois à dater de la présente. La preuve qu'il a été mis fin à l'infraction peut être apportée par toute voie de droit, au plus tard le 26/09/2019.

Vous disposez de ce même délai pour nous informer des raisons légitimes ou du cas de force majeure permettant de justifier l'état d'inoccupation de votre bien durant les douze derniers mois et nous en fournir les preuves (par exemple : une copie de permis d'urbanisme, un devis détaillé et l'échéancier de travaux, une preuve de mise en vente, *etc.*).

À défaut de renverser la présomption d'inoccupation ou de la justifier valablement durant ce délai de trois mois, une amende administrative vous sera infligée. ».

4. Par un courrier du 5 août 2019, la partie requérante répond à ce courrier en faisant part à la partie adverse de « raisons légitimes justifiant l'état d'inoccupation du bien ». Elle y indique notamment qu'elle entend déposer prochainement, à titre conservatoire, une demande de changement de destination de cet immeuble et qu'elle transmettra aussitôt la preuve du dépôt de cette demande.

5. Le 25 septembre 2019, la partie adverse confirme la réception des justifications apportées par la partie requérante. Elle estime que les raisons avancées « ont pu susciter une confusion dans [son] chef quant à l'utilisation des lieux », que « [c]ette raison légitime justifie l'inoccupation du bien jusqu'au 26/06/2019 et [...] permet de mettre fin à la procédure en cours ». Elle ajoute toutefois que, l'infraction ne prenant fin qu'à compter de l'occupation du bien, la partie requérante est tenue, avant le 26 juin 2020, soit de « modifier l'affectation urbanistique du bien » et d'en fournir la preuve, soit d'« occuper ou faire occuper le bien conformément à sa destination de logement ».

6. Le 5 juin 2020, la partie requérante informe la partie adverse qu'elle a introduit une demande de permis d'urbanisme pour l'immeuble litigieux, visant à « changer l'affectation du bien de logement unifamilial avec bureau accessoire au rez-de-chaussée et premier étage en un immeuble de bureaux avec logement accessoire ».

7. À une date inconnue, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles refuse le permis sollicité.

8. Le 25 novembre 2022, la partie adverse dresse un procès-verbal constatant que le logement est inoccupé. Deux critères d'inoccupation sont retenus, à savoir le fait que « personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population pour le 3^e et 4^e étages » et le fait que « la consommation d'électricité du logement est inférieure au seuil minimal depuis au moins douze mois ».

À la même date, la partie adverse notifie un avertissement à la partie requérante, l'invitant, d'une part, « à fournir avant le 25/02/2023, les preuves qui attestent de l'occupation de [son] logement durant la période du 25/11/2021 au 25/11/2022, ou des raisons légitimes ou cas de force majeure qui justifient l'inoccupation de [son] bien durant cette même période » et, d'autre part, de mettre fin à l'inoccupation du bien avant le 25/02/2023.

9. Le 25 janvier 2023, la partie requérante fait valoir que le bien a été utilisé durant la période visée en tant que logement de fonction. Elle explique que ce logement est mis à la disposition de ses employés lorsqu'ils sont en déplacement à Bruxelles. Elle précise, en produisant des attestations signées et des factures, que des employés y ont séjourné et que le bien a ainsi fait l'objet de plusieurs occupations de courte durée, entre le mois d'avril et le mois de décembre 2022, pour un total de dix-sept nuitées.

10. Le 23 février 2023, un inspecteur de la partie adverse visite les lieux. Le rapport de visite constate que les 3^e et 4^e étages se composent d'un « logement en duplex », que « la partie logement est un peu meublée avec cuisine, lit, *etc.* », qu'« il semble même y avoir plusieurs cuisines et plusieurs chambres de lit » et que « le logement n'est pas exploité dans le cadre d'un logement de longue durée ».

11. Le 11 avril 2023, la partie adverse notifie à la partie requérante une décision par laquelle elle confirme l'amende administrative de 11.600 euros qui lui est infligée au motif que « les éléments fournis ne constituent pas des raisons légitimes ou un cas de force majeure justifiant l'inoccupation [du] bien ».

Elle ajoute ce qui suit :

« L'utilisation décrite par votre conseil ne correspond pas à la définition d'un logement de fonction reprise dans l'ordonnance organique du 6 octobre 2016 (article 2, 14^o : "logement réservé à l'habitation d'un ménage dont une personne

au moins est chargée d'assurer la garde, l'entretien ou la maintenance technique de tout ou partie d'infrastructures de proximité, d'équipements collectifs, d'espaces commerciaux ou d'espaces productifs").

Le bien doit être utilisé selon sa destination légale, et la partie logement également.

Le service compétent pour déterminer la destination d'un bien ainsi que la répartition des logements au sein d'un immeuble est le service Urbanisme de la commune.

Or, ce dernier nous précise, en date du 22/11/2022, que le bien est divisé comme suit :

- rez-de-chaussée : un parking
- du rez-de-chaussée au 2^e étage : un bureau
- aux 3^e et 4^e étages : 1 logement, 3 chambres en duplex.

Dans le cas contraire, il convient d'introduire une demande de permis d'urbanisme, cette demande doit être acceptée et toutes éventuelles modifications demandées dans le permis doivent être exécutées (afin que les normes de la nouvelle destination y figurent).

Enfin, la configuration du bâtiment permet un accès au logement indépendant de l'activité commerciale. ».

12. Le 10 mai 2023, la partie requérante introduit un recours auprès du fonctionnaire délégué contre cette amende administrative.

13. Le 25 mai 2023, le fonctionnaire délégué convoque la partie requérante et ses conseils à une audition, en visioconférence, organisée le 31 mai.

14. Par une décision du 5 juin 2023, le fonctionnaire délégué confirme l'amende administrative de 11.600 euros infligée à la partie requérante.

Cette décision est libellée en ces termes :

« 1. Principes légaux

Le Code bruxellois du Logement érige en infraction administrative le fait de maintenir un logement inoccupé pendant plus de douze mois et fixe les modalités d'amende pouvant être imposée pour ce fait.

Les logements non occupés conformément à leur destination en logement (pour autant que les éventuelles démarches urbanistiques en vue de la régularisation du bien, initiées avant l'établissement du constat d'inoccupation, se soient soldées par un refus) sont considérés comme des "logements inoccupés".

L'objectif de cette législation est d'éviter que des logements restent vides pendant longtemps et d'inciter les propriétaires à les remettre sur le marché.

À cet égard, les travaux préparatoires du Code bruxellois du Logement indiquent notamment ceci :

“dès l'instant où le droit à un logement décent est reconnu par la Constitution et que des instruments légaux permettent de déterminer de manière claire et

précise quels sont les biens qui doivent être affectés à cette fonction, il s'avère légitime, dans le contexte actuel de crise, de sanctionner la non-utilisation du logement au même titre que son utilisation illégale ou abusive. Il paraît en effet difficilement justifiable que des logements demeurent inutilisés durant parfois de très longues périodes alors qu'un nombre de plus en plus conséquent de citoyens ne trouvent pas à se loger dans des conditions raisonnables. Le but de la sanction est donc d'inciter les propriétaires défaillants à remettre leur bien sur le marché afin d'augmenter le stock de logements disponibles”.

Sur base de documents probants (lesquels doivent avoir un lien direct avec l'inoccupation constatée et se rapporter à la période litigieuse poursuivie), les propriétaires peuvent renverser la présomption d'inoccupation ou justifier l'inoccupation du logement par l'existence de raisons légitimes ou d'un cas de force majeure, et ne pas se voir infliger d'amende.

Tel est notamment le cas dans l'hypothèse suivante :

“(…) Si l'inoccupation est justifiée par le fait que des travaux de réparation ou d'amélioration sont programmés, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal doit produire un permis de bâtir d'urbanisme ou un devis détaillé, et doit entreprendre ces travaux, de manière effective, dans les trois mois de la justification, et veiller à ce que ces travaux soient poursuivis de manière continue par la suite.”.

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

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

2. Application au cas d'espèce

a. Période litigieuse et rappel des faits pertinents

Le 25/11/2022, le SRLI a dressé un procès-verbal de constat d'infraction pour l'inoccupation du bien destiné au logement de la requérante. La période litigieuse s'étend du 25/11/2021 au 25/11/2022.

À cette date, le SRLI a sollicité, par courrier, de la requérante qu'elle justifie l'inoccupation ou qu'elle prouve l'occupation du logement pendant cette période litigieuse pour le 25/02/2023 au plus tard, et ce, sous peine d'imposition d'une amende administrative de € 11.600,00.

La requérante a réagi à la demande de la SRLI (explications et transmission de documents) en vue de contester l'inoccupation du logement durant la période litigieuse. Une visite de celui-ci par le SRLI a eu lieu le 07/02/2023.

Le 11/04/2023, le SRLI a néanmoins confirmé l'amende, aux motifs repris ci-dessus.

b. Situation urbanistique et destination d'un logement

Concernant la situation urbanistique de l'immeuble de la requérante, il ressort du dossier administratif que :

- l'affectation urbanistique de l'immeuble est la suivante (l'attention de la requérante est attirée sur le fait qu'elle diffère de celle mentionnée dans son recours) :

- rez-de-chaussée : parking et bureau
- étages 1 et 2 : bureau
- étages 3 et 4 : logement 3 chambres en duplex ;

- une demande de permis d'urbanisme, ayant pour objet "de changer l'affectation d'un bien de logement unifamilial avec bureau accessoire au rez-de-chaussée et premier étage en un immeuble de bureaux avec logement accessoire" a fait l'objet d'un refus, lequel a été notifié le 08/07/2021 à la requérante ;
- aucune nouvelle demande de permis d'urbanisme relative au logement litigieux n'a été introduite suite à ce refus (ce qui a été confirmé lors de l'audition du 31/05/2023).

La requérante ne conteste pas l'affectation en logement des 3^e et 4^e étages de son immeuble.

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

En matière de lutte contre la vacance immobilière, le législateur bruxellois a décidé d'assimiler aux logements inoccupés les biens "non occupés conformément à leur destination en logement" (cf. article 15 du Code), jetant ainsi une passerelle entre la police de l'urbanisme et celle du logement. Cette disposition du Code doit néanmoins s'interpréter strictement en ce qu'elle n'octroie, à l'administration du logement, qu'une aptitude urbanistique limitée. Ainsi, le législateur permet au service du logement compétent de constater en infraction les biens non occupés conformément à leur destination logement, créant ainsi dans leur chef un pouvoir d'appréciation quant à l'utilisation effective d'un bien affecté à du logement.

À cet égard, le Code définit le logement comme : "l'immeuble ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages".

Le glossaire du Plan régional d'affectation du sol (PRAS) définit le logement comme un : "ensemble de locaux ayant été conçus pour l'habitation ou la résidence d'une ou plusieurs personnes, pour autant qu'une autre affectation n'ait pas été légalement implantée, en ce compris les maisons de repos et les lieux d'hébergement agréés ou subventionnés, et à l'exclusion des établissements hôteliers".

Les termes "habitation" et "résidence" ne sont, quant à eux, pas définis par le Code. Il convient donc de se référer au sens courant des termes.

La définition usuelle du terme "l'habitation" est la suivante : "action d'habiter, de séjourner d'une manière durable dans une maison, un immeuble ; Immeuble, maison où l'on demeure" et la définition de "résidence" est le : "fait de demeurer habituellement en un lieu déterminé ; cette habitation elle-même".

Pour autant que de besoin, l'on souligne que les travaux préparatoires invoqués par la requérante au terme de son recours confirme également ce qui précède ("(...) soit que logement est effectivement "occupé" comme tel (utilisation régulière et continue de l'habitation) (...)).

c. Logement de fonction

Par ailleurs, il y a lieu d'analyser préalablement la définition qui doit être retenue en l'espèce pour un logement de fonction dès lors que la requérante conteste, au terme de son recours, la définition retenue par le SRLI.

À la lecture combinée des articles suivants du Code :

- 2, § 1^{er}, 3^o : "Logement : l'immeuble ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages" ;

- 234, dernier alinéa : “Sauf disposition contraire, le présent chapitre n’est pas applicable lorsque le contrat par lequel le logement est accordé au preneur est l’accessoire d’un contrat principal relatif à la fonction ou à l’activité du preneur” ; l’on peut donc retenir qu’un logement de fonction doit être utilisé ou affecté à l’habitation d’un ou de plusieurs ménages et que le contrat par lequel il est accordé au preneur est l’accessoire d’un contrat principal relatif à la fonction ou à l’activité du preneur.

Un logement de fonction n’échappe donc pas à la notion de “logement” telle que définie par le Code, mais vient en revanche lui ajouter des conditions supplémentaires (présence d’un contrat principal relatif à la fonction ou à l’activité du preneur et d’un contrat accessoire par lequel le logement est accordé au preneur).

De façon plus usuelle et bien qu’il ne s’agisse pas de la définition qui doit être retenue en l’espèce, un logement de fonction peut également être considéré comme étant “un logement mis à disposition d’un salarié ou d’un fonctionnaire, par son employeur pour lui servir de domicile personnel, en contrepartie d’une obligation de résidence, lié à sa fonction, tant qu’il demeure en poste.”.

d. Contestation de l’inoccupation et justification

La requérante conteste, tant devant le SRLI qu’au stade du recours, la présomption d’inoccupation de son logement durant la période litigieuse dès lors qu’il aurait été occupé comme “logements de fonction”. Elle ne conteste toutefois pas le fait que personne n’est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population.

À l’analyse :

- des documents qui ont été transmis par la requérante au SRLI :

- Le contrat du 14/08/1998, transmis en espagnol, intitulé “Contrato instalaciones Bruselas” et conclu entre 9 entreprises, ne peut être considéré comme étant l’un des contrats prévus à l’article 234 du Code (principal ou accessoire) et ne permet pas de démontrer que le logement a été utilisé comme logement de fonction durant la période litigieuse ;

- Il est effectivement démontré, par le biais d’attestations, que le logement a été occupé (ce qui ne signifie pas qu’il a été occupé conformément à sa destination en logement) par sept employés différents (parfois aux mêmes moments) durant la période litigieuse aux dates suivantes :

- 04/04/2022-05/04/2022 (1 nuit)
- 12/05/2022-13/05/2022 (1 nuit)
- 13/06/2022-14/06/2022 (1 nuit)
- 12/09/2022-13/09/2022 (1 nuit)
- 18/09/2022 au 21/09/2022 (3 nuits)
- 27/09/2022 au 29/09/2022 (2 nuits)
- 24/10/2022 au 28/10/2022 (4 nuits)
- 15/11/2022 au 17/11/2022 (4 nuits)
- 23/11/2022-24/11/2022 (1 nuit).

Soit, 18 nuits au total sur une année. Une occupation épisodique du logement par différents employés de la requérante (ou des entreprises avec qui elle a contracté), de passage à Bruxelles, ne pourrait être considérée comme du “logement” dès lors que pour qu’un logement soit effectivement utilisé conformément à sa destination, il importe qu’il soit utilisé ou affecté à l’habitation d’un ou de plusieurs ménages, ce qui n’est pas le cas en l’espèce.

En effet, il ne peut être raisonnablement considéré qu'un séjour d'une ou plusieurs nuits, sans intention de pérennité, par différents employés s'assimile à du logement et à de l'habitation.

Par analogie avec un établissement hôtelier (en ce qui concerne les séjours temporaires), l'élément décisif de la distinction avec un logement est que, dans le premier cas, il s'agit d'accueillir des personnes avec la possibilité de leur offrir des services sans que cela ne soit toutefois un critère obligatoire et que, dans le second cas, il s'agit de permettre aux personnes d'habiter ou de résider dans un bien, les établissements hôteliers étant expressément exclus de cette définition de logement. Autrement dit, dans une situation, il s'agit d'héberger temporairement et, dans l'autre, il s'agit d'occuper un bien de façon durable, de s'y établir avec une certaine permanence ;

- Le registre des arrivées et départs des employés en 2023 ne se rapporte pas à la période litigieuse et ne permet en tout état de cause pas de se départir de ce qui précède ;

- Les factures de mazout, d'eau et de nettoyage ne permettent pas de distinguer s'ils se rapportent aux étages "bureau" ou au logement litigieux.

- du rapport et des photos du SRLI suite à la visite du logement, il en ressort que "La partie logement est un peu meublée avec cuisine, lit, *etc.* Il semble même y avoir plusieurs cuisines et plusieurs chambres de lit. Le logement n'est pas exploité dans le cadre d'un logement de longue durée" et que "Le propriétaire a introduit une demande de PU qui a été refusée. Il déclare que la partie logement est utilisée afin d'héberger les avocats venant de l'étranger. Ces logements seront exploités à l'avenir de manière plus fréquente."

Sur base de ces éléments, la requérante ne parvient pas à démontrer que le logement est utilisé comme logement ou comme logement de fonction. Or il revient, contrairement à ce qui est soutenu par la requérante au terme de son recours, à l'administration de vérifier si un logement est bien utilisé conformément à sa destination (et pas uniquement s'il est occupé ou non). En l'espèce, l'utilisation démontrée du logement litigieux ne correspond pas à l'utilisation usuelle d'un logement (fonction résidentielle principale avec une notion de permanence).

Sur base de ces éléments, tout porte à croire que la requérante n'utilise pas le logement conformément à sa destination de "logement" (au sens d'habitation, de résidence), mais bien comme accessoire à ses bureaux, en vue d'"offrir un lit" à ses employés de passage à Bruxelles. Ce constat est également appuyé par le fait que, comme précisé *supra*, la requérante a tenté de régulariser la situation sur le plan urbanistique en sollicitant un changement d'affectation de l'immeuble en un "immeuble de bureaux avec logement accessoire", ce qui lui a été refusé le 08/07/2021, soit préalablement à la période litigieuse.

Durant celle-ci, la requérante :

- a donc manifestement poursuivi sciemment l'occupation du logement comme accessoire à ses bureaux, alors qu'elle n'avait pas obtenu de permis à cette fin et qu'elle avait connaissance du fait qu'elle devait modifier l'affectation du logement pour l'utiliser comme tel ;
- n'a pas tenté de réintroduire une nouvelle demande de permis d'urbanisme modificatif.

S'il est louable que la requérante ait tenté de régulariser la situation, elle aurait dû – suite à la réception du refus de sa demande de permis modificatif – soit mettre un terme à l'inoccupation litigieuse du logement (en l'utilisant conformément à sa destination), soit solliciter, le cas échéant, un nouveau permis.

En outre, il ressort du dossier administratif que la requérante savait pertinemment que son bien était suivi de près par le SRLI depuis 2019.

Face à la crise du logement à Bruxelles et en sa qualité de propriétaire d'un logement, la requérante devait donc veiller à ce que le logement soit utilisé effectivement et conformément à sa fonction de logement et tout mettre en œuvre afin de faire cesser l'inoccupation dans les meilleurs délais, ce qu'elle n'a pas fait.

Quant à l'invocation, à titre subsidiaire, de la force majeure par la requérante, celle-ci ne peut être retenue dès lors que la question n'est pas de savoir, en l'espèce, si l'administration considère de façon "automatique" qu'un logement de fonction équivaut à un logement inoccupé – ce qui n'est pas le cas – mais bien de vérifier si un logement est utilisé conformément à sa destination, qu'il soit de fonction ou non. Cet élément est donc sans pertinence en l'espèce.

e. Conclusion

Eu égard aux motifs qui précèdent, les raisons invoquées par la requérante ne permettent pas de renverser la présomption d'inoccupation du logement, ni de justifier son inoccupation durant la période litigieuse poursuivie.

Pour toutes ces raisons, l'infraction d'inoccupation est établie. L'amende administrative de € 11.600,00 est en conséquence confirmée. ».

Cette décision constitue l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation des articles 15, 20 et 234 du Code bruxellois du Logement, des articles 3 et 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante relève que l'ancien article 15 du Code bruxellois du Logement définit le logement inoccupé comme l'immeuble ou la partie d'immeuble qui n'est pas occupé conformément à sa destination depuis plus de douze mois consécutifs, et que cette disposition, bien que demeurée applicable aux procédures initiées avant le 23 décembre 2022 en vertu de l'article 32 de l'ordonnance du 13 mars 2022, doit être interprétée à la lumière des nouveaux articles 19/1 et 19/2 de ce Code. Elle souligne que le Code prévoit différentes formes d'occupation d'un logement et que l'article 234 en distingue au moins deux, le bail de résidence principale et le logement de fonction, ce dernier étant défini, par le dernier alinéa de cet article, comme le logement accordé par un contrat accessoire à un contrat principal relatif à la fonction ou à l'activité du preneur.

Elle ajoute que le dernier alinéa de l'article 234 du Code précité, transposition bruxelloise de la loi du 20 février 1991 relative aux baux de résidence

principale, vise à exclure de la définition du bail de résidence principale la notion d'habitation pérenne d'un ou de plusieurs ménages, le bien étant occupé en raison de l'exercice d'une fonction et non dans le but de s'y établir en famille. Elle invoque par ailleurs le caractère restrictif de l'interprétation qui s'impose pour l'ancien article 15, en ce qu'il constitue une restriction au droit de propriété, et se prévaut, à cet égard, de l'enseignement d'un arrêt de la Cour de cassation du 10 septembre 2015, selon lequel toute disposition dont il résulte une atteinte au droit de propriété doit faire l'objet d'une interprétation restrictive.

Dans une première branche, elle reproche à la partie adverse d'avoir adopté une interprétation exagérément restrictive de la notion de « logement de fonction », en estimant que, pour la définir, il convient de combiner l'article 2, § 1^{er}, 3°, du Code bruxellois du Logement, qui définit le logement comme « l'immeuble ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou plusieurs ménages », avec le dernier alinéa de l'article 234 du même Code. Elle fait valoir que la partie adverse impose ainsi un cumul de conditions qui rend l'exploitation d'un bien comme logement de fonction, dans certains cas, totalement impossible. Elle illustre ce grief en observant qu'un travailleur dont le ménage est et demeure installé en Espagne ne pourrait, sur la base de cette définition, jamais bénéficier d'un logement de fonction à Bruxelles lors de l'exercice de missions dans la capitale.

Elle soutient que l'article 234 du Code, en définissant le logement de fonction, exclut expressément la notion d'habitation pérenne, à savoir le logement d'habitation principale, et que cet article, combiné à l'ancien article 15 entendu de manière restrictive en raison de la limitation au droit de propriété, permet de considérer que l'occupation d'un logement en logement de fonction est conforme à sa destination de logement sans qu'il doive être utilisé en vue de s'y installer durablement. Elle en déduit qu'en imposant une condition de pérennité pour que le logement soit considéré comme occupé conformément à sa destination, la décision attaquée viole l'article 15 du Code bruxellois du Logement. Elle estime que la première branche est fondée.

Dans une seconde branche, elle fait valoir que la décision attaquée repose sur une motivation inadéquate et erronée lorsqu'elle se fonde sur la circonstance qu'elle a tenté de régulariser la situation sur le plan urbanistique en sollicitant un changement d'affectation de l'immeuble en un « immeuble de bureaux avec logement accessoire ». Elle expose que la demande de permis modificatif portait sur un changement d'affectation « d'un bien de logement unifamilial avec bureau accessoire au rez-de-chaussée et premier étage en un immeuble de bureaux avec logements accessoires » et qu'elle visait à étendre la partie bureau jusqu'au deuxième étage de l'immeuble, sans jamais porter sur l'affectation du duplex situé aux troisième et

quatrième étages. Elle souligne que l'amende administrative porte précisément sur l'occupation de ce duplex, de sorte que l'argument tiré de la demande de permis n'est pas pertinent et que la motivation est inadéquate.

Dans son mémoire ampliatif, elle indique qu'en l'absence d'élément invoqué par la partie adverse, elle entend s'en référer aux arguments développés à l'appui de la requête en annulation.

Dans son dernier mémoire, elle revient sur la première branche du moyen. Elle estime que l'enseignement de l'arrêt n° 262.204 du 31 janvier 2025 n'est pas transposable en l'espèce, en relevant que les éléments factuels de cette affaire, qui portait sur un changement illicite de destination urbanistique d'un bien exploité comme hébergement touristique, sont sensiblement différents de ceux de l'espèce.

Elle fait valoir que, de la même manière qu'il a été jugé que la notion de logement est définie de façon large par rapport à sa fonction d'habitation ou de résidence, il serait difficilement compréhensible que cette notion exclue celle du logement de fonction au motif que la notion d'habitation pérenne en serait absente. Elle soutient qu'aucun argument ne peut être tiré de l'absence de distinction, dans le texte de l'article 20 du Code, entre la notion de logement et celle de logement de fonction, dès lors que cette disposition, instituant une infraction administrative, doit s'interpréter de manière restrictive et ne pas exclure l'usage régulier d'un logement à titre de logement de fonction.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Première branche

Dans sa version applicable au litige, l'article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code dispose comme il suit :

« Constitue une infraction administrative le fait, pour le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal, de maintenir inoccupé, tel que défini à l'article 15 du présent code, un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages. ».

Quant à l'article 15 du Code, il prévoit, dans sa version applicable au litige, ce qui suit :

« § 1^{er}. Tout opérateur immobilier public, ainsi que toute agence immobilière sociale, dispose d'un droit de gestion publique des logements suivants :

1° les logements manifestement inoccupés, ou non occupés conformément à leur destination en logement (pour autant que les éventuelles démarches urbanistiques

en vue de la régularisation du bien, initiées avant l'établissement du constat d'inoccupation, se soient soldées par un refus), depuis plus de douze mois consécutifs.

[...]

§ 2. Sont présumés inoccupés, notamment les logements :

- 1° à l'adresse desquels personne n'est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population ;
- 2° pour lesquels les propriétaires ont demandé une réduction du précompte immobilier pour improductivité ;
- 3° qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation ;
- 4° pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement.

La présomption peut être renversée par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal qui peut justifier l'inoccupation du logement par des raisons légitimes ou un cas de force majeure. Si l'inoccupation est justifiée par le fait que des travaux de réparation ou d'amélioration sont programmés, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal doit produire un permis de bâtir d'urbanisme ou un devis détaillé, et doit entreprendre ces travaux, de manière effective, dans les trois mois de la justification, et veiller à ce que ces travaux soient poursuivis de manière continue par la suite.

[...]. ».

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, en plus des logements manifestement inoccupés (en fait), ceux qui ne sont pas occupés « conformément à leur destination en logement ».

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

« "Lutte contre l'inoccupation

[...]

Sur le plan conceptuel, la définition même du logement inoccupé a été revue, en vue notamment d'intégrer la dimension urbanistique, moyennant le respect de certaines conditions" (Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, Exposé des motifs, Doc. parl., Parl. Bxl, 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).

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, telle l'absence à l'adresse du bien d'une inscription au registre de la population à titre de résidence principale. Ces présomptions peuvent toutefois être renversées par l'apport de preuves contraires. Ainsi, le titulaire de droits réels sur le bien litigieux peut démontrer, soit que le logement n'est pas inoccupé au sens de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 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 le glossaire du Plan régional d'affectation du sol (PRAS) – auquel il convient de se référer pour déterminer si l'usage d'un bien est conforme à sa destination licite –, le « logement » est défini en ces termes :

« Ensemble de locaux ayant été conçus pour l'habitation ou la résidence d'une ou plusieurs personnes, pour autant qu'une autre affectation n'ait pas été légalement implantée, en ce compris les maisons de repos et les lieux d'hébergement agréés ou subventionnés, et à l'exclusion des établissements hôteliers. ».

La notion de logement est définie de façon large par rapport à sa fonction d'habitation ou de résidence. Les maisons de repos et les lieux d'hébergement agréés sont assimilés à du « logement », de même que les chambres d'étudiants, ainsi que cela ressort des considérants qui précèdent le PRAS (*Moniteur belge* du 14 juin 2001, p. 20.267). Les « établissements hôteliers », en ce compris les « flats-hôtels », même

loués pour une période égale ou supérieure à trois mois, sont exclus de cette définition au motif que ces établissements s'adressent, « par leur nature même, à une clientèle de passage » (p. 20.267). De manière générale, il ressort de ces considérants que le PRAS a, parmi ses principaux objectifs, « la protection du logement existant [...] notamment pour répondre à la demande croissante de logements de qualité et abordables », ce qui implique de « limiter strictement les possibilités de modification totale ou partielle de l'utilisation d'un logement » (p. 19.790). Par ailleurs, si « d'autres fonctions que le logement [sont] nécessaire[s] à l'équilibre de la Région [pour assurer son développement économique] [leur] présence doit être conditionnée par la détermination de surfaces maximales tenant compte des différentes zones et des différentes fonctions, afin de garantir le maintien du logement » (p. 19.790). Le renforcement de la protection du logement implique aussi « la reconnaissance de zones d'habitation à prédominance résidentielle et de zones d'habitation » (p. 19.791).

Il ressort de ces éléments que les notions d'habitation et de résidence qui figurent dans la définition du « logement » du PRAS sont comprises dans leur sens usuel comme signifiant le fait de vivre quelque part, d'y demeurer habituellement ou durant un certain temps. L'objectif est de protéger le stock de logements disponibles pour les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale. Comme le souligne l'acte attaqué, la définition du « logement » implique bien une notion de permanence.

En l'espèce, l'affectation de l'immeuble litigieux était celle d'un logement unifamilial avec bureau accessoire au rez-de-chaussée et premier étage. Selon les constatations du procès-verbal d'infraction, « personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population pour les 3^e et 4^e étages » et « la consommation d'électricité du logement est inférieure au seuil minimal depuis au moins douze mois ».

La circonstance que le logement a été occupé pendant dix-huit nuits sur une période de douze mois ne permet pas de considérer que le bien a été occupé avec la permanence requise par la notion de logement. La mise à la disposition du logement pendant une courte période pour des employés résidant habituellement à l'étranger, afin d'éviter les frais liés à un séjour dans un établissement hôtelier, n'implique pas que ce logement pourrait être qualifié de logement de fonction et qu'il ne pourrait être considéré comme inoccupé au sens du Code bruxellois du Logement.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée.

IV.2.2. Seconde branche

La partie requérante a introduit une demande de permis d'urbanisme le 5 juin 2020 dont l'objet consistait à « changer l'affectation d'un bien de logement unifamilial avec bureau accessoire au rez-de-chaussée et premier étage en un immeuble de bureaux avec logement accessoire ».

La motivation formelle de l'acte attaqué, qui fait référence à cette demande de permis, n'est pas entachée d'une erreur sur ce point.

La seconde branche du moyen unique n'est pas fondée.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure au taux de base, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au taux de base indexé, soit 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 14 septembre 2026, par la XV^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart