

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.757 du 22 septembre 2026

A. 242.269/XV-6017

En cause :

M.T.,

ayant élu domicile chez
M^e Augustin DAOUT, avocat,
rue de Stassart 99
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marie BOURGYS, avocat,
chemin de la Maison du Roi 34C
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 23 juin 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 24 avril 2024 du fonctionnaire délégué confirmant la décision de la direction de l'inspection régionale du logement du 1^{er} mars 2024 infligeant au requérant une amende de 7.050 euros ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport, concluant à l'annulation de la décision attaquée, a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 avril 2026 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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 pour moitié d'un bien sis rue Vanderstichelen, n° 130 à 1080 Molenbeek-Saint-Jean. Selon les données reprises au cadastre, le bien se compose de cinq logements distincts, répartis en un logement par niveau, le premier étant au rez-de-chaussée et le dernier au quatrième étage.

2. Le 12 octobre 2021, le fonctionnaire dirigeant du service régional des Logements inoccupés de la partie adverse confirme une amende administrative de 2.350 euros pour l'inoccupation d'un logement durant la période du 21 février 2020 au 21 mai 2021.

Dans sa décision, le fonctionnaire dirigeant constate que, durant la période litigieuse, des travaux ont été effectués pour les logements sis aux deuxième, troisième et quatrième étages et que la partie requérante a transmis des baux de location démontrant que les trois logements sis à ces étages étaient occupés. En revanche, il constate qu'un seul ménage occupe le rez-de-chaussée et le premier étage et estime que « cette situation ne respecte pas la destination renseignée par le cadastre décrite ci-dessus ». Par conséquent, il considère que les deux logements situés au rez-de-chaussée et au premier étage ne sont pas utilisés conformément à leur destination et il confirme l'inoccupation d'un niveau. Aucun recours n'est introduit à l'encontre de cette décision.

3. Le 10 février 2023, le fonctionnaire dirigeant du service régional des Logements inoccupés de la partie adverse confirme une amende administrative de 4.700 euros pour l'inoccupation d'un logement durant la période du 18 octobre 2021 au 18 octobre 2022. Aucun recours n'est introduit à l'encontre de cette décision.

4. Le 1^{er} novembre 2023, un procès-verbal de constat d'infraction est dressé par un agent de la cellule Logements inoccupés de la partie adverse concernant le bien précité pour la période comprise entre le 1^{er} novembre 2022 et le 1^{er} novembre 2023. Sur la base de l'article 19/3 du Code bruxellois du logement, un niveau du bien de la partie requérante qui est affecté au logement est présumé inoccupé. Deux présomptions sont mises en œuvre par l'agent précité : « personne n'est inscrit à cette adresse à titre de résidence principale dans les registres de la population » et la « consommation d'électricité du logement est inférieure au seuil minimal depuis au moins douze mois ». La.

Le même jour, un avertissement est notifié à la partie requérante, auquel est joint le procès-verbal de constat d'infraction. Il y est indiqué qu'à défaut pour la partie requérante de fournir des preuves attestant de l'occupation du logement durant la période litigieuse ou d'avancer des justifications de l'inoccupation du bien durant cette période, elle sera redevable d'une amende administrative d'un montant de 7.050 euros.

5. Le 14 décembre 2023, le conseil de la partie requérante adresse un courriel à la commune de Molenbeek-Saint-Jean afin de solliciter la communication des plans et permis relatifs au bien concerné. Cette demande est réitérée par courriels en date des 18 janvier 2024 et 10 avril 2024. Aucune suite n'est donnée à ces sollicitations.

6. Le 31 janvier 2024, le conseil de la partie requérante introduit auprès de l'agent en charge du dossier au sein de la cellule Logements inoccupés une réclamation « à l'encontre de l'avertissement relatif à son logement sis rue Vanderstichelen, n°130 à 1080 Molenbeek-Saint-Jean ».

Le 13 février 2024, l'agent en charge du dossier répond qu'il a bien reçu le courriel et que celui-ci sera analysé et joint au dossier.

7. Le 1^{er} mars 2024, le fonctionnaire dirigeant confirme l'amende administrative de 7.050 euros. Les motifs de cette décision sont les suivants :

« Le 31 janvier 2024, votre conseil, [...], nous a transmis par mail un courrier nous informant de votre souhait de contester l'inoccupation de votre bien.

Il déclare avoir contacté par mail, le 14 décembre 2023 et le 18 janvier 2024, le service urbanisme de la commune de Molenbeek afin d'obtenir les plans et permis de l'immeuble. À ce jour, l'administration communale n'a pas répondu.

Monsieur [D.], indique également que notre avertissement envoyé le 1^{er} novembre 2023 ne précise pas le logement visé et qu'il est par conséquent difficile de déterminer l'étage visé.

Il affirme aussi que l'immeuble n'a jamais été dans une situation d'inoccupation durant douze mois consécutifs. L'appartement du 1^{er} étage est composé d'une cuisine, d'une salle de bain et d'un WC ainsi que de 4 chambres. Il est occupé par vos enfants qui y vivent de manière régulière et continue. Par conséquent, il est erroné de considérer que personne n'est inscrit à l'adresse visée, à titre de résidence principale, dans les registres de la population.

Il précise enfin que la consommation de gaz, d'électricité et d'eau de votre foyer est suffisante pour démontrer votre occupation des lieux.

Par ailleurs, il nous a fourni les annexes suivantes :

- une copie des 2 courriels envoyés au service urbanisme de la commune de Molenbeek
- un certificat de composition de ménage de M[...] ;
- un certificat de résidence de T[...] ;
- les factures de consommations d'énergie (électricité, gaz et eau) du rez-de-chaussée et du 1^{er} étage

Les sollicitations d'informations introduites auprès du service urbanistique de la commune ne peuvent être retenues pour justifier des démarches accomplies. En effet, celles-ci ont été réalisées après la période visée par notre avertissement qui, pour rappel, se situe du 1^{er} novembre 2022 au 1^{er} novembre 2023.

Votre conseil déclare que vos enfants, faisant partie de votre ménage, occupent le logement situé au 1^{er} étage, ce qui signifie que votre ménage occupe les deux logements distincts situés au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage.

Cette situation a déjà fait l'objet de deux procédures antérieures, l'une datant du 21 mai 2021 et l'autre du 18 octobre 2022, ayant abouti à des amendes en raison de l'utilisation non-conforme de ces deux logements.

La procédure actuelle émane d'une nouvelle enquête révélant que quatre ménages distincts sont domiciliés dans votre immeuble composé de cinq logements. Cependant, le registre national (source consultée) ne précise pas quels logements ces quatre ménages occupent. Par conséquent, dans la procédure en cours, nous n'avons pas pu spécifier le logement concerné, bien que nous supposions fortement qu'il s'agit du rez-de-chaussée et du premier étage. En effet, il est possible que la situation ait changé depuis la dernière procédure.

Nous vous rappelons que le fait de rassembler deux unités de logement pour n'en former qu'une est un acte soumis à l'obtention d'un permis d'urbanisme. Or, celles-ci ont été occupées par un seul ménage depuis plus de 12 mois consécutifs sans qu'aucune demande de régularisation n'ait été introduite en ce sens.

La consommation d'énergie et la domiciliation des membres de votre ménage ne peuvent servir pour justifier l'occupation de plusieurs logements.

Il y a donc bien infraction d'inoccupation pour un logement qui n'est pas utilisé conformément à sa destination.

Veillez noter que le paiement de l'amende ne vous exempte pas de régulariser la situation au plus vite, en effet, notre cellule réouvrira votre dossier l'an prochain afin d'en vérifier l'évolution ».

8. Le 29 mars 2024, la partie requérante introduit un recours à l'encontre de cette décision auprès du fonctionnaire délégué, conformément à l'article 21 du Code bruxellois du Logement. Il demande à être auditionné à l'occasion de l'examen de ce recours.

9. Le 24 avril 2024, une audition est organisée par visioconférence entre les parties.

10. Le même jour, le fonctionnaire délégué confirme l'amende administrative de 7.050 euros. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

1. Dans son dernier mémoire, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours au motif que l'intérêt du requérant serait illégitime dès lors qu'il tendrait au maintien d'une « situation manifestement illégale d'un point de vue urbanistique ».

2. 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.

En l'espèce, l'éventuelle annulation de l'amende administrative attaquée ne serait pas de nature à favoriser le maintien d'une infraction urbanistique consistant en l'absence d'un permis d'urbanisme requis pour unifier deux logements. En effet, cette annulation 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 éventuelles infractions urbanistiques.

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

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

1. Le moyen unique est pris de la violation « des articles 2, 19/1, 19/2, 20 du [Code bruxellois du logement], des articles 98, 300 et suivants, 306 et suivants du [Code bruxellois de l'Aménagement du territoire], des articles 3 et 4 [de] la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de

l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Le requérant résume comme suit ce moyen qu'il développe en deux branches :

« L'acte attaqué viole les dispositions précitées en ce qu'il inflige une amende administrative au requérant pour logement inoccupé, alors que le logement est factuellement occupé par ses propres enfants, ce que la décision reconnaît expressément.

Par ailleurs, le fait générateur de l'amende consiste en une identification d'une prétendue infraction urbanistique, et ce, alors que la procédure prévue par les articles 300 et suivants n'a pas été respectée et que l'auteur de l'acte n'a pas cette compétence ».

2. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse résume sa thèse en ces termes :

« Après avoir rappelé les principes, la partie adverse expose, en réponse à la première branche du moyen, que chacun des cinq logements composant l'immeuble litigieux doit être effectivement occupé par un ou plusieurs ménages, à défaut de quoi l'occupation s'avère non-conforme à sa destination en logement et est considéré comme une inoccupation au sens de l'article 19/2 du Code bruxellois du Logement.

Elle ajoute qu'il ne s'agit pas là d'un critère supplémentaire non prévu par la réglementation au contour non précisé, mais d'une condition prévue par l'article 19/2 lui-même. Il ne s'agit pas davantage de sanctionner une infraction urbanistique déjà sanctionnée par les dispositions réglant l'urbanisme et l'aménagement du territoire, mais une inoccupation injustifiée d'un logement au sens du Code bruxellois du Logement.

En réponse à la seconde branche, la partie adverse démontre que le fait que le requérant ne dispose pas de permis d'urbanisme autorisant la suppression d'une unité de logement n'est pas le fait générateur de l'amende administrative, mais uniquement l'élément qui ne permet pas de renverser la présomption d'inoccupation. Ainsi, le fait générateur de l'amende contestée n'est pas l'existence de l'infraction urbanistique en tant que telle, mais bien ses conséquences sur la police du logement.

Elle souligne également que le Code bruxellois n'impose nullement qu'une infraction urbanistique soit constatée par procès-verbal pour qu'une amende administrative puisse être infligée et qu'il n'y avait donc pas lieu, en l'espèce de dresser un tel procès-verbal, ni de communiquer ce dernier au parquet. Au contraire, si la partie adverse avait agi dans ce sens, elle aurait violé le principe de l'indépendance ou de l'autonomie des polices administratives.

Enfin, la partie adverse rappelle qu'elle n'a nullement infligé une amende administrative en matière d'urbanisme, mais une amende administrative en matière de logement inoccupé, ce pour quoi elle était bien compétente ».

3. Dans son dernier mémoire, la partie adverse résume sa thèse sur la première branche comme suit :

« La partie adverse souligne que la notion de “destination en logement” visée à l’article 19/2 du Code bruxellois du Logement ne peut être interprétée isolément, mais doit être combinée avec les articles 2, 3° et 19/3 dudit Code. Or, il ressort de cette lecture combinée que chaque unité de logement licite d’un point de vue urbanistique dans un immeuble doit être occupée par un ménage distinct.

La partie adverse expose qu’en l’espèce, il résulte des données cadastrales, confirmées par la configuration physique des lieux, que l’immeuble litigieux est composé de cinq unités indépendantes de logement. Dès lors que seul un ménage est domicilié au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage au lieu de deux ménages distincts, c’est à juste titre que l’acte attaqué a considéré qu’un logement était à considérer comme étant inoccupé, et ce, indépendamment de l’occupation, en fait, de ces deux niveaux.

Les considérations émises par l’acte attaqué sont, du reste, en phase avec les travaux préparatoires de l’ordonnance du 21 [lire 31] mars 2022. En effet, l’occupation exclusive de deux unités de logement dans un immeuble en comprenant cinq s’apparente à une inoccupation spéculative ou négligente, incompatible avec les besoins en logements à Bruxelles. Permettre une telle situation irait précisément à l’encontre des objectifs du Code bruxellois du Logement, qui vise à remettre les logements inoccupés sur le marché afin de contribuer à réaliser le droit de chacun à un logement décent consacré par l’article 23 de la Constitution ».

V.2. Appréciation

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

« Critères de présomption d'inoccupation

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

- 1° à l'adresse desquels personne n'est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population ;
- 2° à l'adresse desquels aucun bail d'habitation n'est enregistré ;
- 3° qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation ;
- 4° pour lesquels la consommation d'eau est inférieure à cinq mètres cubes par an ou pour lesquels la consommation d'électricité est inférieure à cent kilowattheures par an ;
- 5° frappés de l'interdiction de location visée à l'article 8 depuis plus de douze mois ;
- 6° déclarés inhabitables conformément à l'article 135 de la Nouvelle loi communale depuis plus de douze mois ;
- 7° pour lesquels un procès-verbal d'infraction urbanistique a été dressé pour modification illicite de la destination ».

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

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

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

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

Au cas où la visite n'a pas pu se réaliser à défaut pour les auteurs présumés d'y donner leur consentement, les agents-inspecteurs pourront pénétrer d'office dans les logements avec l'autorisation préalable du Tribunal de police.

Le procès-verbal émanant d'inspecteurs communaux assermentés fait également foi au sens du présent article.

§ 2. Plainte d'une commune

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

§ 3. Avertissement

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

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

§ 4. Moyens de défense

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

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

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

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

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

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

§ 5. Imposition de l'amende

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

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

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

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

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

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

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

§ 6. Contrôle

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

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

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

« “ Lutte contre l'inoccupation

[...]

Sur le plan conceptuel, [...] la définition même du logement inoccupé a été revue, en vue notamment d'intégrer la dimension urbanistique, moyennant le respect de certaines conditions” (Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., session 2012-2013, A-355/1, pp. 12-13).

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

[...]

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

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

Dans les travaux préparatoires à l’ordonnance du 31 mars 2022 modifiant le Code bruxellois du Logement en matière de droit de gestion et de logements inoccupés, on peut lire également ce qui suit, dans le commentaire du nouvel article 19/2, inséré :

« Création d’un article spécifique pour définir le concept de “logement inoccupé”.

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

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

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

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

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

En pratique, une collaboration avec les services communaux de l’urbanisme le plus en amont possible est nécessaire pour déterminer cette destination ». (Projet

d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés, commentaires des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., session 2021-2022, A-488/1, pp. 20 et 21).

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

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^o) ou une consommation d'eau inférieure à cinq mètres cubes par an ou une consommation d'électricité inférieure à cent kilowattheures par an (4^o).

L'article 98, 1^{er}, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) du 9 avril 2004 indique quant à lui :

« Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable, écrit et exprès délivré conformément aux dispositions du présent Code :
(...)
12^o modifier le nombre de logements dans une construction existante ».

Il ressort des dispositions précitées du Code 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. 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 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.

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

« Recours

Votre recours a été correctement introduit le 29/03/2024 par recommandé, dans le respect des délai et forme prévus par l'article 21 du Code : il est recevable et peut donc être analysé sur le fond.

Vos arguments, présentés par votre avocat [...], peuvent être résumés comme suit :

- Vous sollicitez la réformation de décision attaquée et l'annulation de l'amende.
- Vous invoquez les arguments suivants :
 - a) L'amende ne répond pas aux objectifs de l'ordonnance, qui est de dissuader les propriétaires de laisser leurs biens à l'abandon. Or, en l'espèce, le bien n'a pas été laissé à l'abandon.
 - b) Le bien est effectivement occupé par vos enfants de manière continue en habitation (cf. consommation d'énergie et la domiciliation des membres du ménage).
 - c) L'occupation est conforme à la destination du bien en logement. Cf. définition du "logement" de l'article 2, § 1^{er}, 3^o du Code du Logement, et la définition de la "destination" de l'article 98 § 1^{er}, 5^o du CoBAT. L'infraction urbanistique épinglée par la décision, à savoir "le fait de rassembler deux unités de logement pour n'en former qu'une seule", n'a pas d'influence, ni sur la destination du bien, ni sur son occupation en logement. Il ressort des travaux parlementaires du Code du Logement que l'utilisation "conforme à sa destination en logement" vise les cas où un logement est, par exemple, utilisé en bureaux et non en logement comme le permis d'urbanisme le prévoit.
 - d) *Non bis in idem* : il ne peut pas vous être infligé une amende administrative dont le fait générateur consiste en une infraction urbanistique. Cf. art. 300, 301, 306 et 310 du CoBAT. Cf. jurisprudence du Conseil d'État concernant un contentieux relatif à une taxe communale taxant des infractions urbanistiques avec laquelle une analogie peut être faite. Les effets de l'amende administrative infligée pour un logement inoccupé auront le même effet sanctionnateur que les sanctions prévues par les articles 306 et 310 du CoBAT, ce qui fait que vous serez sanctionné deux fois pour le même fait générateur.

Analyse

1. Principes légaux

Le Code bruxellois du Logement érige en infraction administrative le fait de maintenir un logement inoccupé pendant plus de douze mois consécutifs, sans justifier l'inoccupation par des raisons légitimes, par un cas de force majeure ou par la programmation ou la réalisation de travaux (art. 19/1 du Code).

Cette situation d'inoccupation peut donner lieu à l'imposition d'une amende administrative (art. 20, § 5 du Code).

Un "logement inoccupé" est défini comme "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." (art. 19/2 du Code).

Le Code liste une série d'hypothèses dans lesquelles les logements sont légalement présumés inoccupés (art. 19/3 du Code).

L'objectif de cette législation est de sanctionner la non-occupation d'un logement au même titre que son occupation illégale ou abusive afin "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).

2. Destination de l'immeuble

L'article 19/2 du Code bruxellois du Logement 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."

Le commentaire de cette disposition légale indique ceci :

" 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 l'espèce, en l'absence de permis d'urbanisme et de renseignements urbanistiques, il convient de se référer au cadastre pour déterminer la destination de l'immeuble.

Le cadastre renseigne l'existence de cinq logements au sein de l'immeuble.

Il est à noter que la configuration physique de l'immeuble laisse également apparaître une subdivision en cinq logements (cf. un rez-de-chaussée et quatre étages avec un balcon identique à chaque étage et une porte d'entrée à rue avec cinq boîtes aux lettres).

3. Nombre de niveaux/logements inoccupés au sein de l'immeuble

Il ressort des données du Registre national que quatre ménages sont domiciliés au sein de l'immeuble.

Votre ménage est domicilié dans l'immeuble depuis 2004.

Dans les faits, votre ménage occupe le rez-de-chaussée et le 1^{er} étage.

L'immeuble comptabilisant cinq unités de logement en droit, son occupation en quatre logements est à ce jour illégale.

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

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

À défaut de permis d'urbanisme autorisant la suppression d'une unité de logement, cette unité de logement subsiste indépendamment des circonstances de fait.

Le fait générateur de la présente amende administrative demeure donc une situation d'inoccupation.

Votre ménage peut donc légalement occuper le rdc et le 1^{er} étage et s'y domicilier, à la condition de disposer d'un permis d'urbanisme autorisant la modification du nombre de logements au sein de l'immeuble (réduction de cinq à quatre unités d'habitation). Ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Cette situation a déjà fait l'objet de deux procédures antérieures ayant abouti à des amendes pour le même motif.

Les démarches effectuées en vue de régulariser la situation urbanistique (cf. prises de contact avec le service communal de l'urbanisme) sont postérieures à la présente période litigieuse qui s'étend du 01/11/2022 au 01/11/2023. Elles doivent donc être écartées.

4. Conclusion

Les arguments invoqués ne constituent pas des "raisons légitimes" au sens de l'article 19/1 du Code du Logement de nature à justifier l'inoccupation du logement pendant la période litigieuse.

Il y a bien infraction d'inoccupation pour un logement qui n'est pas utilisé conformément à sa destination (une unité de logement demeure inoccupée en droit).

L'amende est confirmée ».

Le législateur bruxellois définit le « logement » à l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du Code bruxellois du logement précité, comme étant « l'immeuble ou la partie d'immeuble destiné ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages ».

Dans la décision attaquée, le fonctionnaire délégué constate que « le cadastre renseigne l'existence de cinq logements au sein de l'immeuble » et que « la configuration physique de l'immeuble laisse également apparaître une subdivision en cinq logements ». Il relève que, sur la base du registre national, « quatre ménages sont domiciliés au sein de l'immeuble » et que « dans les faits », le ménage du requérant « occupe le rez-de-chaussée et le 1^{er} étage ». Il considère toutefois qu'« à défaut de permis d'urbanisme autorisant la suppression d'une unité de logement, cette unité de logement subsiste indépendamment des circonstances de fait » et conclut que cette cinquième unité est inoccupée, en l'absence de la domiciliation d'un cinquième ménage dans l'immeuble.

Il découle de ce qui précède que le fonctionnaire délégué exige que chacune des unités d'habitation décelées soit occupée par un ménage différent, lequel doit y être domicilié.

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 ne peut être déduit de ces dispositions 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.

La première branche du moyen unique est fondée.

Il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche qui, à la supposer fondée, n'est pas de nature à conduire à une annulation plus étendue.

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2024 qui confirme l'amende de 7050 euros imposée par la décision du fonctionnaire dirigeant du 1^{er} mars 2024 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 le 22 septembre 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