

Code du logement

AMENDE ADMINISTRATIVE ET ACTION EN CESSATION EN CAS DE LOGEMENT INOCCUPE

Depuis le 1^{er} janvier 2010, un chapitre relatif à la sanction des logements inoccupés est ajouté dans le Code bruxellois du logement. Il instaure des sanctions administratives régionales et permet au juge d'ordonner toute mesure utile afin d'assurer l'occupation du logement. La sanction régionale pourrait faire double emploi avec les règlements-taxes communaux relatifs aux immeubles abandonnés, inachevés et inoccupés.

1. Infraction administrative

De nombreux logements demeurent inoccupés à Bruxelles malgré l'augmentation de la demande. C'est sur base de ce constat que le Parlement a entendu renforcer les moyens de rendre effectif le droit à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution. La modification du Code du logement prend le parti de sanctionner un comportement plutôt que de le dissuader par une taxe¹. Initialement, le texte comportait des infractions pénales, le Gouvernement a soutenu cette initiative parlementaire suite à leur remplacement par une sanction administrative.

Infraction continue

Le Code du logement érige désormais en infraction administrative « *le fait, pour le propriétaire, l'usufruitier, le superficiaire ou l'emphytéote de l'immeuble, de maintenir inoccupé, tel que défini à l'article 18, §2 et §3 du [Code du logement], un bâtiment ou une partie de bâtiment destiné au logement d'un ou plusieurs ménages* ». Les éléments constitutifs de l'infraction sont fixés par référence aux présomptions d'inoccupation applicables dans le cadre du droit de gestion publique, dont la rédaction actuelle résulte des enseignements de la Cour constitutionnelle². Pour pouvoir établir cette infraction, il faut

¹ Sans la citer explicitement, la proposition semble s'inspirer directement de l'analyse de V. LEMAIRE, « La lutte contre les logements abandonnés dans la Région de Bruxelles-Capitale : La vente forcée, une solution réaliste ? », *Chronique de droit régional*, n° 116-2005, pp. 307 à 326.

² Suivant la Cour d'arbitrage, « *il peut [...] se justifier qu'afin de garantir à chacun le droit d'accès à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution, le législateur ordonnancier autorise les pouvoirs publics à se renseigner sur l'occupation effective d'un immeuble pour lequel tout laisse à penser que celui-ci pourrait être inoccupé. Une telle mesure ne peut être considérée comme une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée, de la vie familiale et du domicile des personnes concernées.* », C.A., n° 69/2005, 20 avril 2005, *M.B.*, 11 mai 2005, p. 2220, à propos du droit de gestion publique institué par l'ordonnance du 17 juillet 1993 portant le Code bruxellois du logement. La possibilité de renverser les présomptions d'inoccupation a été ajoutée afin de tenir compte de l'annulation des 3° et 4°, à l'alinéa 2 de l'article 80 du décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement, en ce que ces dispositions réputaient inoccupés des logements inoccupés pour des raisons indépendantes de la volonté de leur propriétaire, C.A., n°105/2000, 25 octobre 2000, *M.B.*, 10 novembre 2000, p. 372220 et s.

constater que, pendant une durée de douze mois consécutifs, le logement n'est pas garni du mobilier indispensable à son affectation³ ou que la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à la consommation minimale fixée par le gouvernement⁴. Le titulaire de droit réel peut renverser la présomption en justifiant cet état de fait par sa situation ou par celle de son locataire. En outre, l'infraction n'est jamais établie lorsque la personne physique titulaire d'un droit réel sur le logement est domiciliée dans les lieux.

L'infraction est définie strictement afin de respecter le principe de la légalité des incriminations selon lequel les faits érigés en infraction doivent être formulés en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions les exposent à des sanctions. La définition utilisée pourrait cependant montrer ses limites dans la pratique. Comment, par exemple, déceler un étage inoccupé dans un immeuble de rapport doté d'un seul compteur d'eau ? Est-il efficace de sanctionner le propriétaire d'un immeuble donné en bail commercial, dont le locataire principal ne sous-loue pas les étages destinés au logement ?

Recherche et constat

Le Gouvernement est habilité à instituer un service régional chargé de contrôler le respect de l'ordonnance. Ses agents ont qualité pour rechercher et constater les infractions. Leurs procès-verbaux sont revêtus d'une force probante particulière : ils font foi jusqu'à preuve du contraire. Le service agit soit d'initiative soit sur plainte émanant du collège des bourgmestre et échevins ou d'une association ayant pour objet la défense du logement pour autant qu'elle soit agréée par le gouvernement.

Après avertissement envoyé au moins une semaine avant la date de la visite, les agents régionaux ont accès au logement entre 8 et 20 heures. Ici encore, les agents du service régional risquent de se trouver confrontés aux limites du Code du logement lorsque la visite prend le caractère d'une visite domiciliaire⁵. La notion de domicile ne se confond pas avec celle de « domiciliation » au sens d'une inscription dans les registres de la population. Elle est interprétée au sens large dans la jurisprudence et est susceptible de s'appliquer à une résidence secondaire, à des locaux où sont exercées des activités professionnelles, ou occupés de manière permanente par des squatters. C'est pourquoi, même si le droit au respect du domicile n'est pas un droit fondamental absolu, la Section de législation du

³ Il s'agit d'une question de fait. L'énumération des biens insaisissables de l'article 1408 du code civil pourrait servir de critère d'appréciation pour tracer la limite entre une affectation à titre de résidence personnelle et une occupation fictive. Sur cette question, voir : J. SAMBON, « Les instruments de lutte contre les logements inoccupés : l'exemple de la Région wallonne », *Rev. dr. commun.*, 200/1, pp. 118 et s.

⁴ Selon l'article 9 de l'arrêté du 19 février 2004 portant exécution du Code du Logement, *M.B.*, 23 avril 2004 :

- Pour la consommation d'eau : 5 mètres cube par an ;
- Pour la consommation d'électricité : lorsque le compteur électrique est scellé ou présente une consommation annuelle inférieure à 100kwh.

⁵ Le droit au respect du domicile est garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 15 de la Constitution.

Conseil d'Etat recommande régulièrement de prévoir une garantie minimale quant à d'éventuels abus commis par des personnes bénéficiant du droit d'accès. Une telle garantie pourrait consister à ne permettre l'accès aux locaux habités que moyennant une autorisation préalable du juge au tribunal de police⁶. Le Code du logement ne prévoit rien de tel.

L'ordonnance précise que le service régional exerce ses missions sans préjudice de l'article 135 de la Nouvelle loi communale. En d'autres termes, l'existence d'une sanction administrative n'exclut pas la compétence du Bourgmestre de prendre un arrêté d'insalubrité.

Procédure administrative

Après avoir dressé procès-verbal, le service régional, tel qu'il sera établi, envoie un avertissement à l'auteur présumé de l'infraction. Ce courrier contient notamment :

- le fait imputé et la disposition légale enfreinte, la sanction administrative à laquelle il s'expose et le fait qu'en cas de non paiement des amendes infligées, il pourra être procédé à la vente publique du logement ;
- une mise en demeure de mettre fin à l'infraction dans les trois mois ;
- les coordonnées et un bref descriptif du rôle du Centre d'Information pour le Logement ainsi qu'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 Code du logement.

Ensuite, l'amende est infligée par le fonctionnaire dirigeant du service régional, dans le respect des droits de la défense tirés des principes généraux du droit administratif.

Amendes administratives

L'amende est perçue sur base annuelle. La première année, celle-ci s'élève à 500 euros par mètre courant de la plus longue façade multipliés par le nombre de niveaux autres que les sous-sols et les combles non aménagés. Pour les années suivantes, ce montant est multiplié par le nombre d'années durant lesquelles l'infraction a été maintenue. Il n'est pas nécessaire de constater l'infraction annuellement, elle reste établie tant que le contrevenant ne prouve pas l'interruption de l'inoccupation. Le fonctionnaire dirigeant ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité et au montant de l'amende administrative⁷. Il est tenu par un tarif progressif... et non plafonné.

⁶ Voir notamment : Avis L. 30.531/1/V du 14 septembre 2000 sur un avant-projet de loi « relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers », *Doc. parl., Chambre*, sess. 2000-2001, n° 1123/1 ; Avis L. 30.813/1/3 du 24 octobre 2000 sur un avant-projet de décret « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2001 », *Gedr. St., Vl. R.*, sess. 2000-2001, n° 463/1 ; Avis L. 30.126/1 du 25 mai 2000 sur un avant-projet d'ordonnance « concernant la garantie régionale aux crédits octroyés aux entreprises suite à la contamination par la dioxine », cité par R. ANDERSEN et P. NIHOUL, « Le Conseil d'Etat, Chronique de jurisprudence - 2000 », *Rev. b. dr. const.*, 2001, pp. 27-28. Pour un exemple d'autorisation préalable dans la législation bruxelloise, voir l'article 301 du CoBAT relatif à la constatation des infractions urbanistiques.

⁷ Contrairement à son confrère de l'Inspection régionale du logement, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour infliger des amendes administratives au bailleur d'un logement non conforme aux

Voies de recours

Un recours peut être introduit, par voie de requête, devant le tribunal de première instance dans les trente jours de la notification de la décision d'imposer une amende administrative.

Dans le cadre d'un contrôle de proportionnalité, le juge ne peut pas réduire l'amende pour des raisons d'opportunité. En revanche, il peut appliquer un taux inférieur en tenant compte de la gravité de l'infraction, du taux des sanctions prononcées antérieurement et des décisions rendues dans des cas similaires⁸.

Recouvrement

L'amende administrative est payée dans les soixante jours de la décision du fonctionnaire dirigeant, *nonobstant tout recours*. Le paiement est garanti au moyen d'une hypothèque légale portant sur le logement objet de l'infraction. En outre, le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale procède au recouvrement par voie de contrainte. A défaut d'exécution volontaire, le ministère fait procéder prioritairement à toute autre voie d'exécution forcée, à la vente publique du logement concerné⁹. L'ordonnance précise que 5 % du produit des amendes sont versés dans le " Fonds droit de gestion publique " ¹⁰.

2. Action en cessation

Deuxième innovation dans le Code du logement, à la demande des « *autorités administratives* » ou d'une association agréée par le gouvernement¹¹, le président du tribunal de première instance, statuant comme en référé¹², peut ordonner que le propriétaire, l'usufruitier, le superficiaire ou l'emphytéote de l'immeuble prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable. Cette injonction peut être assortie d'une astreinte.

normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipements élémentaires des logements. L'article 15 du Code du logement fixe une fourchette et précise que l'amende est fonction du nombre et de la gravité des infractions constatées.

⁸ Sur cette question : Voir : Cass. 13 février 2009, *F.J.F.*, n° 2009/239, p. 930 ; D. RENDERS, M. JOASSART, G. PLIJCKE, F. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, sous la direction de R. ANDERSEN, D. DÉOM et D. RENDERS, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 220 à 226 ; et les références citées.

⁹ Selon la Cour constitutionnelle, « *Chaque législateur peut (...) assortir d'un privilège ou d'une hypothèque une créance née des dispositions qu'il a prise pour régler une matière qui lui est attribuée* », C.C., n°22, 22 octobre 1986.

¹⁰ Ce fonds préfinance la mise en œuvre du droit de gestion publique.

¹¹ L'association doit jouir de la personnalité juridique, avoir pour objet la défense du droit au logement et être agréée par le gouvernement selon les critères qu'il détermine.

¹² Le président du tribunal statue au fond, selon les formes du référé. L'urgence n'est pas une condition de recevabilité de l'action.

Les travaux parlementaires permettent de préciser les conditions de l'action¹³. Celle-ci peut être exercée par « *les autorités administratives régionales et communales* »¹⁴. On peut raisonnablement penser que seuls les logements inoccupés au sens de l'article 18, §2 et §3 du Code du logement sont concernés¹⁵. Le président du tribunal constate lui-même l'inoccupation du logement, même en l'absence de tout procès-verbal dressé par les agents du Service régional¹⁶. Il ordonne toute « *injonction de faire en vue de remettre le bien sur le marché immobilier* ».

Un examen de la jurisprudence relative à loi du 12 janvier 1993 *concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement* est susceptible d'apporter un éclairage complémentaire. Les communes disposent d'une « action attitrée » et sont réputées avoir un intérêt à agir, pour autant que cet aspect relève de leur compétence¹⁷. L'action en cessation peut être exercée même lorsque l'administration dispose de pouvoirs propres qui sont susceptibles d'être mis en oeuvre aux mêmes fins¹⁸. La pratique déterminera l'étendue du pouvoir d'appréciation du président du tribunal de première instance. Si le requérant se contente de demander que le logement soit occupé dans un certain délai, le juge disposera d'un pouvoir d'appréciation limité car il serait paradoxal qu'il autorise le maintien d'une infraction¹⁹. Par contre, lorsque le requérant demande des mesures spécifiques, le juge exercera une balance des intérêts plus étendue²⁰.

3. La coexistence des deux régimes – taxe et sanction – inventaire de la situation existante

Le but des auteurs de l'ordonnance était de remplacer progressivement les taxes communales par des sanctions administratives. Etant donné que le législateur régional n'est pas compétent pour limiter l'autonomie fiscale des communes, l'ordonnance propose un système d'incitant financier. Si l'infraction fait l'objet d'une constatation par un service régional encore à créer, il est prévu que 85 % du produit des amendes seront ristournés à la commune sur le territoire de laquelle se situe le bien inoccupé. Cependant, cette somme n'est accordée que « *pour autant qu'elle (la commune) ait expressément exclu les logements*

¹³ *Doc. Parl.*, P.R.B., A-497/1 – 2007/2008, développements, p. 7 et commentaire de l'article 23/12 – §7, p. 12.

¹⁴ La question de savoir si l'action est ouverte à toutes les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'est pas encore tranchée.

¹⁵ Selon le commentaire de l'article 23 *duodecies*, §7, l'action en cessation a pour objet de « *faire cesser l'inoccupation du logement* », « *le comportement délictueux* », ou « *le comportement illégal* ».

¹⁶ Aux termes des travaux parlementaires, il s'agit d'une « *procédure judiciaire permettant au président du tribunal [...] de constater l'inoccupation [...]* ». Le commentaire de l'article 23 *duodecies*, §7 précise que l'action en justice peut être introduite « *en-dehors de toute action pénale [lire : sanction administrative]* ».

¹⁷ Cass., 10 mars 2008.

¹⁸ Prés. Bruxelles, 18 novembre 2002, *R.G.*, 2001/1478/C ; Prés. Namur, 8 septembre 1995, *Amén.*, 1996, p. 173.

¹⁹ Prés. Bruxelles, 30 octobre 2001, *Amén.*, 2003/4, p. 258.

²⁰ Prés. Huy, 11 octobre 1994, *Rev. rég. Dr.*, 1995, p. 91 ; Prés. Tournai, 5 novembre 1993, *J.T.*, 1994, p. 348.

inoccupés du champ d'application de son règlement-taxe relatif aux immeubles abandonnés, inoccupés ou inachevés». Une condition supplémentaire est à relever: la commune a l'obligation d'affecter cette somme au développement de sa politique en matière de logement.

Dans l'éventualité où les communes décident de modifier leurs règlements-taxes, elles deviennent tributaires de l'efficacité du mécanisme de la sanction régionale et du bon fonctionnement du futur Service régional. Si les communes maintiennent leurs règlements, se pose la question de la coexistence d'une taxe et d'une sanction infligée par une autorité supérieure.

Afin d'analyser la situation ainsi créée et d'évaluer son opportunité, plusieurs notions méritent d'être examinées: la situation actuelle en matière de règlements-taxes communaux (3.1.), l'autonomie communale et ses limites (3.2.), le cumul de la taxe et de la sanction (3.3.).

3.1. La situation actuelle – les règlements-taxes communaux

La grande majorité des communes se sont dotées de règlements-taxes sur les immeubles inoccupés, inachevés ou abandonnés. Le montant de la taxe, calculée par mètre courant de la plus longue façade multiplié par le nombre de niveaux autres que les sous-sols et les combles non aménagés, varie entre 150euro et 700euro. Certaines communes indexent le montant annuellement. Le taux est progressif. Généralement un montant différent est prévu pour le 1^{er}, le 2^{ème} et le 3^{ème} exercices. Ensuite et pour autant que l'état du bien reste inchangé, un montant maximal est prévu pour les exercices ultérieurs. La plupart des règlements-taxes prévoient une taxation d'office²¹.

Le but de la taxe sur les immeubles inoccupés

Le but principal est budgétaire. Le produit de la taxe est affecté au budget général. Cependant, cette taxe n'est pas qu'un moyen de prélèvement²². Elle vise accessoirement l'amélioration du cadre de la vie et l'incitation des propriétaires à bien entretenir leurs immeubles. Ceci explique aussi son montant important. Le principe de proportionnalité « *n'impose pas nécessairement de prendre en considération la valeur des biens ou la faculté contributive de leur propriétaire. La taxe frappant des bâtiments à l'abandon, dont le montant est fixé en raison de la longueur de la façade et du nombre de niveaux, n'apparaît pas disproportionnée*²³. »

²¹ Le montant de la taxe peut être doublé en cas d'enrôlement d'office suivant les prescrits de l'art. 6 de la loi du 24 décembre 1996 lorsque l'obligation de déclaration n'a pas été respectée et pour autant que ce soit prévu dans le règlement-taxe.

²² Sur la possibilité d'assigner un but accessoire à la taxe voir : C.E., 18 avril 2008, n° 182.145 ; C.E., 24 juin 2004, n° 132.983.

²³ Civ. Bruxelles, 16 janvier 2008, *Inforum*, n° 241184.

La Constatation et les critères

L'état d'inoccupation du bien doit être constaté par des agents assermentés et spécialement désignés à cet effet par le Collège des bourgmestres et échevins. Les agents qui se rendent sur les lieux, se basent sur :

- l'aspect extérieur visible du bien : signes de délabrement (façade en manque d'entretien, fenêtres brisées, absence de boîte aux lettres), d'abandon (absence d'un nom sur la sonnette, etc.) ;
- les données de Service démographie et population afin de vérifier l'inscription de la personne dans le registre de la population ;
- les données du Service de l'urbanisme afin de savoir si un permis a été demandé et si les travaux sont exécutés dans les délais ;
- la visite domiciliaire²⁴ ;
- les données du cadastre ;
- certains règlements-taxes se réfèrent aussi au critère de la consommation minimale fixée par l'Arrêté du gouvernement du 19 février 2004.

L'assiette et les redevables de la taxe

La taxe porte généralement sur les immeubles bâtis ou non bâtis, inachevés, inexploités, totalement ou partiellement inoccupés ou laissés à l'abandon. Sont tenus généralement au paiement de la taxe, les titulaires d'un droit réel sur le bien. Certains règlements-taxes prévoient que le locataire (d'un bail civil ou commercial) constitue aussi un redevable²⁵.

Les exonérations

Les causes d'exonération communes à tous les règlements-taxes sont la force majeure et l'expropriation. Certains règlements exonèrent aussi les personnes morales de droit public et les sociétés de construction ou de location de logements.

²⁴ L'art. 8 de la loi du 24 décembre 1996 prévoit les conditions pour procéder à une visite du domicile. Elle ne peut avoir lieu qu'entre 5 et 21 heures et avec l'autorisation du juge du tribunal de police et ce, sous peine de nullité de la procédure.

²⁵ Généralement des mécanismes de solidarité sont prévus entre les redevables.

3.2. L'autonomie communale et ses limites

Il est légitime de se demander si la Région pourrait interdire à la commune de lever une taxe ou si le fait d'adopter l'ordonnance équivaut à éluder la compétence communale. L'analyse de l'étendue de l'autonomie communale, des notions de la tutelle et de la hiérarchie des normes nous fournissent la réponse.

L'article 170 §4 al. 2 de la Constitution

Consacrée dans les articles 41, 162 et 170 de la Constitution, l'autonomie communale en matière de taxes n'est pas totale. L'art. 170 §4 al. 2 de la Constitution prévoit que « *la loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée* ». Seule la loi fédérale peut déterminer quels impôts ne doivent pas être levés par les communes, par les communautés ou par les régions.

Dans un recours relatif à l'annulation d'un décret programme de la Communauté française, la Cour constitutionnelle²⁶ avait précisé qu'il s'agit bien d'une loi fédérale: « *L'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution attribue toutefois au législateur fédéral le pouvoir de déterminer, en ce qui concerne la compétence fiscale des communautés et des régions, les exceptions « dont la nécessité est démontrée ». Le législateur fédéral peut déterminer quels impôts ne peuvent pas être levés par les communautés et les régions* ».

Le Conseil d'Etat explicite aussi que seule la loi fédérale peut directement restreindre la possibilité pour les communes de lever des taxes: « *... la Région Wallonne pourrait établir des taxes semblables aux taxes levées par la ville de Huy ne privant aucunement la commune de son pouvoir fiscal, (...) les exceptions à la compétence fiscale des communes doivent, en vertu de l'article 170 § 4 de la Constitution, être établies expressément par le législateur fédéral* »²⁷.

La tutelle et la hiérarchie des normes

La matière relative au logement est régionalisée²⁸. Les normes régionales (dont les ordonnances) sont hiérarchiquement supérieures aux règlements communaux soumis à une tutelle générale d'annulation dans le but d'assurer le respect de la norme supérieure et de ne pas blesser l'intérêt général. Toutefois, la tutelle est exercée au cas par cas.

Le Conseil d'Etat affirme l'incompétence de l'autorité de tutelle pour exercer en cette qualité un quelconque « *pouvoir réglementaire* ». Une circulaire ne peut contenir que de simples renseignements ou d'explications sur l'interprétation d'une norme que l'autorité subordonnée devrait appliquer. La circulaire ne peut pas ajouter des règles nouvelles à la législation existante qui « *présentent un degré certain de généralité et à la faveur desquels leur auteur a l'intention évidente d'obliger les communes à les respecter* »²⁹. En d'autres

²⁶ C.C., 21 janvier 1998, n° 4/98.

²⁷ C.E., 24 mai 2002, n° 106.994.

²⁸ Loi spéciale du 8 août 1980, art. 6.

²⁹ C.E., 11 mars 1998, n° 72.369.

termes, la Région ne peut pas contraindre les communes, par une décision à portée générale, à abroger leurs règlements taxes.

3.3. Le cumul entre la taxe communale et la sanction administrative

Les travaux parlementaires de l'ordonnance du 30 avril 2009 n'excluent pas le cumul entre la taxe communale et la sanction administrative³⁰.

Pour pouvoir cerner la différence et les nuances entre les deux régimes qui vont coexister au 1^{er} janvier 2010, il convient de préciser la portée du principe *non bis in idem* en matière fiscale et replacer la taxe et la sanction dans leur contexte et finalités.

Le principe *non bis in idem* en matière fiscale

Ce principe n'est formulé ni dans la Constitution, ni dans la loi. En ce qui concerne les impôts perçus par l'Etat, la Cour de cassation a précisé qu'il ne constitue pas un principe général de droit³¹. Le principe *non bis in idem* ne s'oppose pas à la coexistence de deux impôts comparables dont les causes sont différentes et qui sont levés par deux autorités différentes³².

La taxe et la sanction – finalités respectives

La sanction administrative vise à incriminer et à sanctionner les atteintes à l'ordre public. Une sanction frappe un comportement considéré comme indésirable et l'érige en infraction.

La taxe constitue « un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par l'Etat, les Régions, (...), les provinces ou les communes) sur les ressources des personnes (...) existant sur leur territoire, ou y possédant des intérêts, pour être affecté aux services d'utilité générale³³. La taxe ne peut pas revêtir le caractère d'une sanction : une taxe qui frapperait uniquement des faits érigés en infraction par un autre législateur risque d'être considérée comme une sanction déguisée et, à ce titre, d'être annulée par le Conseil d'Etat pour détournement ou excès de pouvoir.³⁴

³⁰ *Doc. Parl.*, P.R.B., A-497/2 – 2007/2008, p. 24.

³¹ Cass., 30 novembre 1950, *Pas.*, 1951, I, p. 191.

³² «... *il n'est pas interdit que diverses autorités établissent un impôt à charge d'un même contribuable pour un même fait*», Cass., 16 octobre 1997, *Pas.*, 1997, I, p. 411.

³³ Cass., 30 novembre 1950, *Pas.*, 1951, I, p. 191.

³⁴ C.E., 18 novembre 1993, n° 44.939.

4. Conclusion

La nouvelle ordonnance instaurant une sanction administrative en cas de logements inoccupés laisse aux communes le choix de conserver leurs règlements-taxes ou de basculer vers le régime des sanctions régionales. Il appartiendra aux communes d'en décider sur base des avantages et des inconvénients inhérents à chaque système. La question ne se pose pas dans l'immédiat dans la mesure où le Service régional, ainsi que sa politique générale, ne sont pas encore établis. De plus, il convient d'attendre l'issue du recours en annulation qui a été introduit devant la Cour constitutionnelle³⁵.

Concernant la constatation de l'inoccupation, les règlements-taxes couvrent davantage de situations et offrent, pour le moment, plus de souplesse. En revanche, les présomptions d'inoccupation du Code du logement sont difficiles à établir mais également plus faciles à renverser. Un aspect à ne pas négliger constitue le rapport de proximité entre la commune et le citoyen. Les agents communaux connaissent le territoire communal. Les services communaux collaborent aisément entre eux et permettent d'avoir une vision globale de la situation du bien et du redevable (de par les informations contenues dans le registre de la population, de la communication avec le service urbanisme, de l'obligation dans le chef de la commune de renseigner le cadastre et des enquêtes de voisinage menées par les agents de quartier, etc.)

Quant à la possibilité de bénéficier des 85 % du produit de l'amende, nous avons vu que la perception de cette somme reste assortie de conditions (suppression de la notion de logement inoccupé des règlements-taxes et affectation de la somme à la politique du logement). A supposer que la commune décide d'exclure les logements inoccupés de son règlement-taxe, encore faut-il déterminer lesquels : uniquement ceux en bon état ou tous les logements inoccupés, abandonnés ou inachevés? L'ordonnance ne permet pas d'avoir une vision claire sur ce point.

Par ailleurs, l'action en cessation, assortie d'une astreinte, peut constituer un moyen de pression efficace pour lutter contre les logements inoccupés. Elle pourra être utilisée dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le 1^{er} janvier 2010, même si le Service régional n'est pas encore effectif à cette date. Il est cependant regrettable que le Code du logement ne reconnaisse pas aux agents communaux les mêmes pouvoirs de constatation qu'aux agents régionaux.

Article 23 *duodecies* du Code bruxellois du logement

Inséré par l'Ordonnance du 30 avril 2009 *visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du Code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le code judiciaire.*

Publication : M.B., 8 mai 2009 – Entrée en vigueur : 1^{er} janvier 2010 – inforum 238237

³⁵ N° de rôle 4794, déposé par le Syndicat National des Propriétaires, le 6 novembre 2009.