

Numéro du rôle : 4794
Arrêt n° 91/2010 du 29 juillet 2010

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 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 », introduit par l'ASBL « Syndicat national des propriétaires et copropriétaires ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 novembre 2009 et parvenue au greffe le 6 novembre 2009, l'ASBL « Syndicat national des propriétaires et copropriétaires », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Violette 43, a introduit un recours en annulation de l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 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 » (publiée au *Moniteur belge* du 8 mai 2009, deuxième édition).

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la présidente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la présidente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Conseil des ministres ont également introduit des mémoires en réplique.

A l'audience publique du 17 juin 2010 :

- ont comparu :

. Me J.-T. Godin *loco* Me G. Pijcke, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me M. Velghe *loco* Me P. Levert, avocats au barreau de Bruxelles, pour la présidente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me B. Lombaert et Me M. Belmessieri, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité du recours

A.1.1. L'ASBL « Syndicat national des propriétaires et copropriétaires » indique que la disposition attaquée est de nature à porter atteinte au droit de propriété immobilière dont la défense forme son objet social. Elle en déduit qu'elle dispose de l'intérêt requis pour introduire le présent recours.

A.1.2. Aucune des parties intervenantes ne conteste l'intérêt à agir de la partie requérante.

Quant au fond

Quant au premier moyen

A.2.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 35, 39, 144 à 146 de la Constitution et des articles 6, § 1er, IV, et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et est dirigé contre l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du Logement, introduit par l'article 2 de l'ordonnance du 30 avril 2009. La partie requérante expose que cette disposition institue une nouvelle action en justice, en confie la compétence au président du tribunal de première instance et en ouvre l'accès à des catégories de personnes qui ne disposent pas, en règle, d'un intérêt personnel et direct au sens des articles 17 et 18 du Code judiciaire. Elle estime que cette disposition empiète par là sur les compétences exclusives de l'autorité fédérale, et souligne que les auteurs de la proposition d'ordonnance n'ont pas justifié le recours aux pouvoirs implicites. Elle considère qu'en toute hypothèse, la condition relative à la nécessité d'empiéter sur les compétences fédérales n'est pas satisfaite.

A.2.2. Le Conseil des ministres se rallie, en ce qui concerne ce moyen, aux critiques développées par la partie requérante à l'égard de l'article 23*duodecies*, § 7, nouveau du Code bruxellois du Logement. Il estime d'une part que cette disposition est contraire aux articles 145 et 146 de la Constitution, qui réservent au législateur fédéral le pouvoir de définir les compétences des juridictions, et d'autre part qu'elle empiète sur la compétence résiduelle du législateur fédéral pour fixer les règles de procédure devant les juridictions. Il relève également que le législateur ordonnancier bruxellois n'a livré aucune justification du respect des conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui autorise le recours aux pouvoirs implicites, et estime à titre subsidiaire que ces conditions d'application ne sont pas remplies.

A.2.3. La présidente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que le législateur ordonnancier bruxellois a utilisé les pouvoirs implicites autorisés par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour adopter la disposition attaquée. Elle expose que c'est en raison de l'inefficacité du dispositif déjà existant pour lutter contre les logements inoccupés que le législateur ordonnancier a estimé nécessaire d'adopter un dispositif supplémentaire de nature différente, soit une action judiciaire devant le président du tribunal de première instance introduite selon les formes du référé. Elle estime que le dispositif visé aux articles 18 à 22 du Code bruxellois du Logement et les dispositifs fiscaux instaurés par les communes ne permettent pas d'infirmier ou d'invalidier l'appréciation discrétionnaire du législateur ordonnancier bruxellois. Elle ajoute que les objectifs poursuivis par l'action en cessation et par les sanctions administratives sont distincts. Elle en conclut que la mesure attaquée est nécessaire à l'exercice par le législateur ordonnancier de sa compétence en matière de logement. Quant à la condition relative au traitement différencié, elle constate que la partie requérante ne conteste pas le fait qu'elle soit remplie en l'espèce. Enfin, en ce qui concerne la condition de l'incidence marginale, elle observe que l'action en cessation attaquée, en ce qu'elle confère au président du tribunal de première instance une compétence pour ordonner toute mesure utile afin d'assurer l'occupation du logement inoccupé, se rattache à des compétences similaires que le président exerce déjà. Par ailleurs, l'intervenante estime que le législateur ordonnancier est également compétent, sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, pour déterminer qui peut postuler de telles mesures.

A.2.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale confirme que l'octroi aux autorités administratives et aux associations agréées de la possibilité d'introduire une action en cessation est fondé sur les pouvoirs implicites, en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Concernant la condition de la nécessité de la mesure, il rappelle que l'exercice par les régions de leur compétence en matière de logement suppose qu'elles puissent déterminer les mesures nécessaires pour assurer le respect de la gestion des logements, et que la lutte contre l'inoccupation des immeubles implique l'adoption de diverses mesures destinées à prévenir et à mettre fin au comportement d'inoccupation en cause. Il en conclut que le législateur ordonnancier bruxellois a pu légitimement estimer nécessaire de créer cette nouvelle action en cessation et d'en confier la compétence au président du tribunal de première instance. Il estime encore que le choix des mesures à adopter relève de l'appréciation discrétionnaire du législateur, et considère que ni le régime du droit de gestion publique établi par les articles 18 à 22 du Code bruxellois du Logement, ni les règlements-taxes communaux, ni le régime des sanctions administratives ne permettent d'exclure la nécessité de l'action en cessation. Il ajoute que le législateur ordonnancier est parti de la constatation que les mesures incitatives et les mesures répressives demeuraient largement inefficaces, et qu'il a pu en conséquence « estimer nécessaire de créer une mesure proactive à l'intervention du juge visant à contraindre les propriétaires de logements vides à remettre leur bien sur le marché ». Il estime enfin que les deux autres conditions d'application des compétences implicites, qui consistent en ce que la matière doit se prêter à un règlement différencié et en ce que l'incidence sur la compétence du législateur fédéral ne peut être que marginale, sont rencontrées. Enfin, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise que la définition des acteurs de l'action en cessation est consubstantielle à l'institution de celle-ci, de sorte que le législateur compétent pour définir une action en cessation est également compétent pour déterminer qui peut introduire cette action.

A.2.5. La partie requérante répond qu'il appartient en premier lieu au pouvoir qui a institué les autres mécanismes, préexistants, de lutte contre l'inoccupation des logements de les rendre efficaces. Elle rappelle qu'il y a actuellement à Bruxelles quatre outils qui poursuivent ce but, et que les dispositions attaquées font donc largement double emploi avec ces mesures.

A.2.6. La présidente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale réplique à l'argumentation du Conseil des ministres, en ce qui concerne le caractère marginal de l'empiétement de compétences en cause, qu'en soutenant que la disposition attaquée aurait pour effet de surcharger le président du tribunal de première instance, le Conseil des ministres lui oppose sa propre défaillance et rend, par son incapacité à résoudre le problème de l'arriéré judiciaire, exagérément difficile l'exercice par la Région de Bruxelles-Capitale de sa compétence en matière de logement.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ajoute, dans le même sens, que les éventuels impacts d'ordre organisationnel et financier des mesures prises par le législateur régional ne sont pas à prendre en considération pour apprécier s'il a empiété ou non sur les compétences du législateur fédéral en méconnaissance des conditions de la théorie des pouvoirs implicites.

Quant au deuxième moyen

A.3. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 15 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit *non bis in idem* et est dirigé contre l'article 23*duodecies*, §§ 1er à 4, du Code bruxellois du Logement.

A.4.1. Dans la première branche du deuxième moyen, la partie requérante fait grief aux dispositions attaquées de traiter de la même manière tous les propriétaires, usufruitiers, superficiaires et emphytéotes, alors que ceux dont le bien inoccupé est situé dans une commune qui n'a pas de règlement-taxe relatif aux immeubles inoccupés sont dans une situation essentiellement différente, au regard de l'amende administrative, de la situation de ceux dont le bien est situé dans une commune qui en dispose. Elle signale que les auteurs de l'ordonnance attaquée savaient que dix-huit communes sur dix-neuf avaient adopté un règlement-taxe sur les immeubles inoccupés. Elle ajoute qu'en ce qu'elle permet l'imposition d'une amende administrative alors que l'immeuble inoccupé peut avoir déjà fait l'objet d'une taxation communale, la disposition attaquée méconnaît le principe *non bis in idem*, combiné avec les dispositions citées au moyen.

A.4.2. La présidente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que cette argumentation repose sur un postulat erroné. Elle souligne qu'un règlement-taxe sur les immeubles abandonnés ou inoccupés, qui institue un impôt et poursuit un but fiscal, n'a ni la même nature ni la même portée que l'amende administrative qui peut frapper le propriétaire, l'usufruitier, le superficiaire ou l'emphytéote d'un immeuble inoccupé, qui poursuit un but répressif. Elle considère dès lors qu'il ne peut y avoir violation du principe *non bis in idem*, puisqu'il s'agit de mesures de nature et de portée différentes, émanant en outre d'autorités différentes ayant des compétences distinctes. Elle ajoute que s'il y avait une discrimination, celle-ci découlerait de l'adoption de mesures par d'autres autorités que la Région. Elle signale enfin que la disposition attaquée prévoit un mécanisme correcteur pour éviter que les mesures dénoncées se cumulent.

A.4.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise que l'article 23*duodecies*, § 2, nouveau du Code bruxellois du Logement traite de manière identique tous les propriétaires, usufruitiers, superficiaires et emphytéotes de logements inoccupés, et qu'une différence de traitement dans des matières où différentes autorités ont des compétences propres est la conséquence de leur autonomie et ne peut être en soi jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il ajoute que le principe *non bis in idem* n'est ni consacré expressément, ni reconnu comme principe général de droit en matière fiscale, et qu'il se heurte en outre au prescrit de l'article 170, § 4, de la Constitution. Il reconnaît qu'en ce qui concerne les amendes administratives répressives, ce principe s'oppose à ce qu'une personne soit punie deux fois en raison du même fait, mais considère qu'en l'espèce, ses conditions d'application ne sont pas réunies. Il fait valoir à cet égard que l'amende administrative attaquée et les taxes communales relèvent de niveaux de pouvoirs différents, sont de nature différente et ont un champ d'application différent. Enfin, il renvoie au mécanisme correcteur mis en place par le législateur.

A.4.4. Le Conseil des ministres estime que la première branche du moyen manque en fait, dès lors qu'à ce jour, toutes les communes bruxelloises ont instauré une taxe communale sur les logements inoccupés, de sorte que la différence de traitement invoquée est inexistante. Il considère également que la première branche du moyen manque en droit, parce que la disposition attaquée ne comporte pas en elle-même la différence de traitement critiquée, et que celle-ci, si elle existe, résulte de la simple coexistence d'une ordonnance régionale et de règlements communaux. Il souligne que la Région serait sans compétence pour limiter l'autonomie des communes en matière fiscale. Il fait valoir que l'imposition cumulative d'une sanction administrative et d'une taxe communale pour le fait d'inoccupation d'immeuble ne constitue pas une violation du principe *non bis in idem*. Il ajoute enfin que même s'il fallait considérer que la disposition attaquée constitue une ingérence dans le droit à la protection des biens, celle-ci se trouverait justifiée par un objectif d'intérêt général.

A.4.5. La partie requérante conteste la position des parties intervenantes selon laquelle le mécanisme de répression administrative poursuivrait un objectif différent de celui qui est poursuivi par les règlements-taxes communaux frappant les logements inoccupés, parce que dans les deux cas, il s'agit de combattre l'inoccupation d'un bien.

A.5.1. La deuxième branche du deuxième moyen est dirigée contre le paragraphe 2 de la disposition attaquée. La partie requérante fait valoir qu'en ce qu'elle autorise les agents du service compétent de la Région à pénétrer dans le logement, le cas échéant en recourant à la force, sans requérir l'autorisation du juge et sans permettre aux personnes concernées de soumettre au contrôle du juge l'autorisation de visiter le logement, cette disposition méconnaît le droit à l'inviolabilité du domicile garanti par les dispositions visées au moyen.

A.5.2. La présidente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale relève que le texte de la disposition attaquée ne déroge en rien aux dispositions visées au moyen et qu'il n'autorise pas le recours à la force. Elle renvoie à l'arrêt n° 65/2005. Elle précise encore que la visite dont question a pour objet de constater l'infraction visée à l'article 23*duodecies*, § 1er, et que ce constat ouvre la procédure d'avertissement, et entraîne le cas échéant l'imposition d'une amende administrative, contre laquelle un recours juridictionnel est organisé.

A.5.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne que la qualification de domicile donnée à un lieu est tributaire du lien personnel et d'occupation entre la personne et les lieux constituant le domicile. Il en résulte qu'un logement inoccupé, au sens du Code bruxellois du Logement, ne peut recevoir la qualification de domicile au sens des dispositions visées au moyen. Il ajoute qu'à supposer qu'un logement

inoccupé puisse être qualifié de domicile, il faut encore relever que la protection du domicile et la protection de la vie privée ne sont pas illimitées, et il renvoie à cet égard à l'arrêt n° 65/2005. Il précise enfin que la procédure de visite instaurée par la disposition attaquée est encadrée, finalisée par un but spécifique, et limitée dans la mesure où les agents ne peuvent avoir recours à la contrainte.

A.5.4. Le Conseil des ministres fait valoir que la qualification d'un lieu comme domicile et la protection juridique attachée à cette qualification supposent l'existence d'une vie humaine créant des liens suffisants entre un individu et le bien en question. Il estime qu'en l'espèce, ces liens font défaut. A titre subsidiaire, il estime encore que même s'il fallait considérer que la disposition attaquée crée une ingérence dans le droit à l'inviolabilité du domicile, cette ingérence ne pourrait être que très minime puisque dès réception de l'avertissement, avant la visite effective, le propriétaire de l'immeuble inoccupé peut introduire une action auprès du président du tribunal de première instance en vue de contester l'amende administrative.

A.5.5. La partie requérante prend acte de la position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale selon laquelle la disposition attaquée n'autorise pas les agents du service compétent à pénétrer dans le logement par contrainte. Elle admet que dans cette interprétation, la disposition attaquée pourrait être compatible avec les dispositions qu'elle a visées au moyen. Elle ajoute cependant que dans cette interprétation, la disposition attaquée risque d'être dénuée de toute utilité, et considère que si elle devait être interprétée comme autorisant les agents à user de la contrainte, elle violerait les dispositions invoquées au moyen.

Quant au troisième moyen

A.6.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention et est dirigé contre l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du Logement. La partie requérante estime que l'action en cessation créée par cette disposition constitue une ingérence disproportionnée dans le droit au respect des biens, de la vie privée et familiale et du domicile.

A.6.2. La présidente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que la mesure adoptée par le législateur régional est « proportionnelle par rapport à l'objectif poursuivi », notamment en ce qu'elle contient une limitation du droit de propriété. Elle rappelle que l'action en cessation ne peut trouver à s'appliquer que si les conditions d'inoccupation visées à l'article 18, § 2, du Code bruxellois du Logement sont remplies, et que la présomption instituée par cette disposition est réfragable. Elle fait valoir pour le surplus que les garanties découlant du droit commun de la procédure civile rencontrent les griefs avancés par les requérants quant aux modalités de l'action en cessation instituée.

A.6.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale renvoie en grande partie à l'argumentation qu'il a développée à l'occasion de l'examen du premier moyen. Pour le surplus, il précise que les autorités administratives qui pourront agir sont les autorités régionales, qui ont en charge le logement, et les autorités communales. Il insiste également sur le fait que les propriétaires, usufruitiers, superficiaires et emphytéotes d'un bien inoccupé bénéficieront de toutes les garanties de la procédure judiciaire, et que l'action en cessation ne concerne que les logements dont l'inoccupation réunit les caractéristiques énoncées par l'article 18, §§ 2 et 3, du Code. Il conclut que l'action en cessation, complémentaire aux autres mesures poursuivant le même objectif, est pertinente par rapport à l'objectif visé puisqu'elle tend à la remise sur le marché du bien, et qu'elle est proportionnée à cet objectif dès lors que l'inoccupation peut être entièrement dépendante de la volonté des personnes en cause.

A.6.4. Le Conseil des ministres se réfère, au sujet de ce moyen, aux observations qu'il a formulées à propos du premier moyen du recours.

A.6.5. La partie requérante fait valoir en réponse que l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du Logement doit être interprété en ce sens que l'inoccupation du logement est une notion de fait laissée à l'appréciation du juge. Elle considère que s'agissant d'un bien qui est protégé par les dispositions constitutionnelles et internationales visées au moyen, une telle imprécision est inacceptable. Elle ajoute que l'action en cessation a des effets disproportionnés par rapport au but poursuivi, dès lors que les causes de

l'inoccupation sont le plus souvent indépendantes de la volonté des propriétaires et qu'il est donc illusoire de croire que le juge pourra imposer des mesures contraignantes qui auront pour effet, par elles-mêmes, de permettre l'occupation du bien dans un délai raisonnable.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1. Le recours porte sur l'article 2 de 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 ». Cette disposition insère dans le Code bruxellois du logement un article *23duodecies*, libellé comme suit :

« § 1er. Constitue une 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 présent Code, un bâtiment ou une partie de bâtiment destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages.

§ 2. Un service chargé de contrôler le respect du présent chapitre est institué, par le Gouvernement, au sein du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Sans préjudice de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ses agents ont qualité pour rechercher et constater par procès-verbal, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions telles que décrites au § 1er soit d'initiative, soit sur plainte émanant du Collège des bourgmestre et échevins ou d'associations ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile pour autant qu'elles soient agréées par le Gouvernement selon des critères qu'il détermine. Ils peuvent visiter le logement entre 8 et 20 heures après qu'un avertissement préalable des personnes visées au § 1er a été envoyé par lettre recommandée au moins une semaine avant la date effective de la visite sur les lieux.

Un exemplaire du procès-verbal constatant l'infraction est transmis au fonctionnaire dirigeant le service.

§ 3. Lorsqu'une telle infraction est constatée, il est adressé à l'auteur présumé, par le service désigné au § 2, un avertissement le mettant en demeure d'y mettre fin dans les trois mois. La preuve qu'il a été mis fin à l'infraction peut être apportée par toute voie de droit.

L'avertissement est notifié par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Il mentionne :

a) le fait imputé et la disposition légale enfreinte;

- b) le délai dans lequel il doit être mis fin à l'infraction constatée;
- c) la sanction administrative encourue;
- d) qu'en cas de non paiement éventuel des amendes infligées, il pourra être procédé à la vente publique du logement;
- e) les coordonnées et un bref descriptif du rôle du Centre d'Information pour le Logement;
- f) 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. L'infraction prévue au § 1er fait l'objet d'une amende administrative s'élevant à un montant de 500 EUR 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 indexe les montants susmentionnés.

A moins que le contrevenant ne prouve que l'inoccupation a été interrompue, le montant de l'amende est multiplié par le nombre d'années durant lesquelles l'infraction a été perpétrée à dater du procès-verbal de la première constatation.

L'amende administrative est infligée, après que l'auteur présumé a été mis en mesure de présenter ses moyens de défense par le fonctionnaire dirigeant le service désigné au § 2.

§ 5. L'amende administrative doit être payée dans les soixante jours de la notification de la décision nonobstant tout recours.

La demande en paiement de l'amende administrative est prescrite après cinq ans à dater de la notification de la décision définitive. La prescription est interrompue selon les modes et dans les conditions prévues aux articles 2244 et suivants du Code civil.

Le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale est chargé du recouvrement, par voie de contrainte, du montant de l'amende administrative qui est notifiée au contrevenant par lettre recommandée avec injonction de payer.

Le paiement de l'amende administrative est garanti par une hypothèque légale sur le logement, objet de l'infraction, au profit du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette garantie s'étend à la créance résultant de l'avance du coût des formalités hypothécaires. L'inscription, le renouvellement, la réduction et la radiation totale ou partielle sont opérés conformément aux dispositions prévues par la législation relative aux hypothèques.

Lorsque le contrevenant demeure en défaut de s'exécuter volontairement, le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale fait procéder, prioritairement à toute autre voie d'exécution forcée, à la vente publique du logement, objet de l'infraction.

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

La disposition de l'alinéa 1er est mentionnée dans la décision par laquelle l'amende administrative est infligée.

Le tribunal doit statuer dans les trois mois du dépôt de la requête visée à l'alinéa 1er.

§ 7. Le président du tribunal de première instance statuant comme en référé peut ordonner, à la demande des autorités administratives, ou d'une association ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile pour autant qu'elle soit agréée par le Gouvernement selon des critères qu'il détermine, que le propriétaire, l'usufruitier, le superficiaire ou l'emphytéote sur le logement prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable.

§ 8. Cinq pour cent du produit des amendes sont versés dans le ' Fonds droit de gestion publique ' tel qu'institué par l'ordonnance du 20 juillet 2006 modifiant l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires. Quatre-vingt-cinq pour cent de ce produit sont ristournés à la commune sur le territoire de laquelle se situe le bien inoccupé pour autant qu'elle ait expressément exclu les logements inoccupés du champ d'application de son règlement-taxe relatif aux immeubles abandonnés, inoccupés ou inachevés. Elle les affecte au développement de sa politique en matière de logement ».

Quant à la recevabilité

B.2. L'article attaqué, qui limite le droit de propriété immobilière, est de nature à porter atteinte à l'objet social de l'association sans but lucratif « Syndicat national des propriétaires et copropriétaires », qui justifie dès lors de l'intérêt à agir devant la Cour. La partie requérante a produit la copie de ses statuts tels qu'ils ont été publiés au *Moniteur belge*, ainsi que la décision d'introduire le recours. Celui-ci est recevable.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.3.1. Le premier moyen vise le paragraphe 7 de l'article 23*duodecies* du Code bruxellois du logement, et est pris de la violation des articles 35, 39, 144 à 146 de la Constitution et des articles 6, § 1er, IV, et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La requérante, à laquelle le Conseil des ministres se joint pour ce moyen, fait grief à la disposition attaquée d'avoir été prise en violation des compétences de l'autorité fédérale, et sans que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne soient réunies, de sorte que le législateur ordonnancier bruxellois ne pourrait se prévaloir en l'espèce des pouvoirs implicites.

B.3.2. Le logement relève de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La Région de Bruxelles-Capitale est compétente en cette matière en application de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Dans l'exercice de cette compétence, les régions doivent avoir égard à l'article 23 de la Constitution, qui prévoit que la loi, le décret et l'ordonnance garantissent les droits économiques, sociaux et culturels, lesquels comprennent notamment le droit à un logement décent.

B.3.3. En instaurant une action spécifique comme en référé devant le président du tribunal de première instance en vue de faire cesser l'inoccupation d'un logement et en désignant les personnes publiques ou privées titulaires de cette action, l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du logement ajoute une compétence au président du tribunal de première instance et règle la procédure applicable pour cette action, matières pour lesquelles l'autorité fédérale est seule compétente en vertu, d'une part, de l'article 146 de la Constitution en ce qui concerne la compétence des cours et tribunaux, et, d'autre part, de sa compétence résiduaire en ce qui concerne la procédure judiciaire. Toutefois, aux termes de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les décrets et ordonnances peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les parlements régionaux ne sont pas compétents, dans

la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. En vertu de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les régions peuvent invoquer l'article 10 pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral. Il est requis à cette fin que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

B.3.4. Même s'ils ne se sont guère étendus sur cette question, il résulte sans ambiguïté des développements de l'ordonnance attaquée que ses auteurs entendaient fonder la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour adopter l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du logement sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

« A côté de sanctions pénales ou administratives, les Régions sont également habilitées à prendre, en dehors du carcan limitatif énoncé par l'article 11 de la Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, toute une série d'autres mesures destinées à mettre fin au comportement en cause. En l'espèce, il est donc permis à notre Région [en note de bas de page : à nouveau sur la base de compétences implicites] de prévoir la possibilité de recourir à une procédure judiciaire permettant au président du tribunal de première instance statuant comme en référé de constater l'inoccupation et d'ordonner des mesures d'injonction visant à y mettre fin en les assortissant d'éventuelles astreintes en cas d'inexécution. La possibilité d'introduire une telle action serait ouverte, entre autres, aux associations chargées de la défense du droit au logement. En effet, celles-ci ont pour but de garantir un aspect particulier de l'intérêt général et à ce titre, se voient reconnaître un droit d'action. L'objectif est de permettre au secteur associatif de prendre part de manière active au processus ce qui n'était le cas dans aucun des mécanismes de lutte existants à ce jour. Or, dans bien dans d'autres domaines, la participation du monde associatif s'est avérée payante et apte à contrebalancer les lourdeurs administratives et les enjeux politiques qui peuvent parfois entraver le bon fonctionnement des pouvoirs publics » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-497/1, p. 7).

B.3.5. Il ressort également des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée que le législateur ordonnancier bruxellois a estimé devoir adopter cette réglementation nouvelle, en ce compris la disposition de l'article 23*duodecies*, § 7, parce qu'il constatait l'inefficacité de tous les autres dispositifs préexistants de lutte contre l'inoccupation des logements dans la Région :

« On assiste donc à une érosion croissante du stock de logements accessibles à l'ensemble de la population. [...]

Or - et ce n'est pas le moindre des paradoxes - il existe sur le territoire bruxellois, un nombre important de logements vides qui subsistent inexorablement malgré la mise en place de plusieurs instruments légaux de lutte contre ce fléau, tant au niveau fédéral que régional et communal. [...]

Malheureusement, force est de constater que ces dispositifs demeurent largement inefficaces de sorte qu'une mesure adéquate et efficiente visant à contraindre les propriétaires de logements vides à remettre leur bien sur le marché doit être envisagée » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-497/1, p. 3).

B.3.6. Le législateur ordonnancier bruxellois, prenant acte de l'inefficacité des mesures existantes pour remettre sur le marché des logements laissés inoccupés par leur propriétaire, a pu estimer que la création d'une action judiciaire spécifique et l'association de nouveaux acteurs à sa mise en œuvre, dans un but d'intérêt général, étaient nécessaires à l'exercice utile de sa compétence en matière de logement.

B.3.7. La matière se prête à un règlement différencié, et l'impact de la disposition attaquée sur la compétence fédérale peut être jugé marginal dès lors qu'elle ne règle qu'une partie très limitée de la compétence fédérale en matière d'organisation judiciaire, en se bornant à ajouter une action spécifique à la compétence du président du tribunal de première instance et à en désigner les titulaires, par dérogation aux articles 17 et 18 du Code judiciaire. En outre, l'action comme en référé qui est instituée par le législateur ordonnancier bruxellois et le droit d'agir accordé à certaines associations sont calqués sur des mécanismes semblables existant dans d'autres matières et n'impliquent dès lors pas de modification significative de la compétence du président du tribunal de première instance.

B.3.8. Il est satisfait aux conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de sorte que le législateur ordonnancier bruxellois n'a pas excédé sa compétence en adoptant l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du logement.

Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.4.1. Le deuxième moyen vise l'article 23^{duodécies}, §§ 1er à 4, du Code bruxellois du logement et est pris de la violation des articles 10, 11 et 15 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général du droit *non bis in idem*.

Ce moyen est divisé en deux branches.

B.4.2. Par la première branche du deuxième moyen, la partie requérante reproche aux dispositions attaquées de traiter de manière identique tous les propriétaires, usufruitiers, superficiaires et emphytéotes, sans distinguer selon que le logement inoccupé qui fait l'objet de l'amende administrative régionale est situé dans une commune qui a ou qui n'a pas de règlement-taxe relatif aux immeubles inoccupés. Elle estime que ce traitement identique de personnes se trouvant dans des situations essentiellement différentes, les unes risquant de se voir appliquer, pour le même fait, une taxe communale et une amende administrative régionale, alors que les autres ne risquent de subir que l'amende administrative régionale, est discriminatoire parce que les premières se verraient sanctionnées deux fois pour le même fait, ce qui serait contraire au principe général de droit *non bis in idem* et à l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui énonce ce principe. Elle considère également que ce double prélèvement porte atteinte au droit de propriété garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4.3. En adoptant la disposition attaquée, le législateur ordonnancier bruxellois entend donner application à l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit à un logement décent. Constatant que les dispositifs existants de lutte contre l'inoccupation des logements ne donnent aucun résultat satisfaisant, de sorte que la situation bruxelloise lui paraît préoccupante, le législateur ordonnancier a estimé devoir instaurer une amende « afin d'endiguer ce phénomène » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-497/1, p. 4).

Les développements de la proposition qui a donné lieu à l'ordonnance attaquée mentionnent notamment :

« 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. On le voit, la disposition a vocation à remplir une fonction de prévention générale en dissuadant les propriétaires de maintenir leurs biens inoccupés et en les poussant à les réinjecter dans le circuit immobilier » (*ibid.*, p. 6).

B.4.4. Le législateur ordonnancier bruxellois était conscient du fait que de nombreuses communes bruxelloises s'étaient déjà dotées de règlements-taxes en la matière, mais constatait que « l'application actuelle des règlements-taxes est très disparate selon les communes de sorte qu'ils ne semblent pas suffire à inverser la tendance de manière globale et radicale sur l'ensemble du territoire régional » (*ibid.*). Par ailleurs, il a choisi non pas d'instaurer une taxe au niveau régional, mais bien d'ériger le comportement visé en infraction administrative :

« Cependant, s'il convient d'ériger une mesure régionale de lutte contre les logements inoccupés, il nous paraît que la nature même de la taxe ne paraît plus adaptée au contexte actuel de crise du logement. En effet, si l'inoccupation entraîne le paiement d'une taxe, cela implique qu'elle soit considérée comme un comportement certes néfaste ou nuisible, qui requiert qu'il soit compensé financièrement, mais néanmoins tolérable. Dans l'hypothèse que nous défendons ici, où l'inoccupation est érigée en infraction, celle-ci n'est plus acceptable : elle est purement et simplement illégale et doit à ce titre être sanctionnée. Même si dans les faits, la taxe et l'amende consistent toutes deux en une somme d'argent (qui pourraient même être de montants équivalents), elles diffèrent donc par leur nature. Eriger en infraction le fait de ne pas user de son bien est symboliquement plus fort. Il confère au droit au logement une portée plus réelle, capable de rivaliser avec le droit de propriété dans une perspective citoyenne et responsable » (*ibid.*).

B.4.5. Le principe *non bis in idem* interdit « de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde ' infraction ' pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes » (CEDH, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*). Pour que ce principe s'applique à une taxe, il est requis que cette taxe constitue, outre un impôt, une mesure de nature pénale.

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si l'amende administrative portée par la disposition attaquée est de nature pénale, il convient de constater que les règlements-taxes communaux ne

constituent en aucune façon des peines mais sont de nature purement fiscale. Il ne peut dès lors y avoir en l'espèce application du principe *non bis in idem*.

B.4.6.1. Dans la mesure où la disposition attaquée inflige une amende du fait de l'inoccupation d'un immeuble ou d'une partie de celui-ci destiné à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages, elle implique une ingérence dans le droit de propriété garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. Dans l'exercice de leur compétence en matière de logement, les régions peuvent apporter des restrictions au droit de propriété, notamment en vue de donner exécution à l'article 23 de la Constitution. La mise en œuvre d'une politique du logement implique en effet que des limites soient apportées à l'exercice des droits des titulaires de droits réels sur les immeubles concernés par les mesures destinées à atteindre les objectifs du législateur en matière de droit au logement.

B.4.6.2.1. La disposition attaquée poursuit un objectif légitime, notamment remédier au manque de logements dans la Région de Bruxelles-Capitale. Dans les travaux préparatoires, il a été exposé ce qui suit :

« 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 » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-497/1, p. 6).

B.4.6.2.2. Il découle de l'article 23*duodecies*, § 1er, que le fait de maintenir inoccupé un immeuble ou une partie de celui-ci destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages, tel qu'il est défini à l'article 18, §§ 2 et 3, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, constitue une infraction administrative. Cet article 18 est libellé comme suit :

« [...] »

§ 2. Sont présumés inoccupés, les logements :

1° qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation pendant une période d'au moins douze mois consécutifs, à moins que le propriétaire ou le titulaire de droits réels puisse justifier cet état de choses par sa situation ou celle de son locataire;

2° ou 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, à moins que le propriétaire ou le titulaire de droits réels puisse justifier cet état de choses par sa situation ou celle de son locataire.

§ 3. Par dérogation au § 2, n'est pas présumé inoccupé le logement qui fait l'objet d'une domiciliation de la personne physique propriétaire ou titulaire de droits réels.

[...] ».

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 17 juillet 2003 précisent, à cet égard, que ce que le Code vise, ce ne sont pas les inoccupations occasionnelles (inoccupations pour raisons professionnelles, pour voyage à l'étranger, etc.) ou « accidentelles » (personnes âgées en maison de repos etc.). Il s'agit uniquement de l'inoccupation spéculative (*Doc.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 2002-2003, A-416/2, p. 135).

En outre, les constatations de fait mentionnées à l'article 18, § 2, 1° et 2°, précité ne font naître qu'une présomption réfragable que le logement est inoccupé, étant donné que le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel sur l'immeuble en question peut justifier la raison pour laquelle le logement n'a pas été garni de mobilier ou la raison pour laquelle la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement.

En tout état de cause, l'amende administrative ne peut pas être appliquée aux titulaires d'un droit de propriété ou de tout autre droit réel sur des logements qui sont inoccupés pour des raisons qui sont indépendantes de leur volonté, par exemple lorsque des travaux drastiques de rénovation s'éternisent indépendamment de la volonté du propriétaire, ni aux titulaires qui démontrent qu'ils ont mis tout en œuvre pour louer le logement.

B.4.6.2.3. Selon l'article 23*duodecies*, § 4, alinéa 1er, attaqué, l'amende administrative s'élève à 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 (article 23*duodecies*, § 4, alinéa 2). A moins que le contrevenant ne prouve que l'inoccupation a été interrompue, le montant de l'amende est multiplié par le nombre d'années durant lesquelles l'infraction a été perpétrée à dater du procès-verbal de la première constatation (article 23*duodecies*, § 4, alinéa 4). Eu égard à la largeur moyenne de façade des immeubles destinés au logement dans la Région de Bruxelles-Capitale, le montant de l'amende n'est pas déraisonnablement élevé.

B.4.6.2.4. Préalablement à la décision d'infliger une amende administrative, les titulaires de droits réels sur l'immeuble en question doivent être avertis par un courrier recommandé à la poste avec accusé de réception. En réponse à celui-ci, ces titulaires peuvent faire valoir pourquoi il n'y aurait pas inoccupation ou pourquoi celle-ci serait justifiée ou ils peuvent apporter la preuve qu'ils ont mis fin à l'inoccupation. Un recours peut être intenté contre la décision d'infliger une amende administrative devant le tribunal de première instance, qui dispose d'une compétence de pleine juridiction (art. 23*duodecies*, § 6).

B.4.6.3. L'ingérence dans le droit de propriété est de la sorte proportionnée et raisonnablement justifiée.

B.4.7. Enfin, en ce que la partie requérante dénonce une discrimination entre les titulaires de droits réels sur un immeuble inoccupé qui auraient à s'acquitter d'une taxe communale et d'une amende régionale et les titulaires de droits réels sur un immeuble inoccupé qui n'auraient à s'acquitter que de l'amende régionale, il faut relever qu'elle découlerait non pas de l'ordonnance attaquée, mais bien de l'application de deux normes de nature différente, adoptées par des autorités différentes. Une telle situation n'est pas, par elle-même, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lesquels n'interdisent pas qu'un législateur érige en infraction un comportement qui fait déjà l'objet d'une taxe adoptée par un autre niveau de pouvoir.

En prévoyant, au paragraphe 8 de l'article attaqué, une mesure incitative pour les communes qui renonceraient à leur règlement-taxe en la matière, le législateur ordonnancier

bruxellois a limité, dans la mesure du possible, les effets du cumul éventuel de l'amende régionale avec l'application d'un règlement-taxé communal.

B.4.8. Compte tenu de ce qui précède, le deuxième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.5.1. La seconde branche du deuxième moyen vise l'article *23duodecies*, § 2, du Code bruxellois du logement, en ce que cette disposition prévoit que des visites peuvent avoir lieu dans les logements pour en vérifier l'inoccupation, ce qui serait contraire au droit à l'inviolabilité du domicile garanti par l'article 15 de la Constitution, combiné avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

B.5.2. Le paragraphe 1er de l'article *23duodecies* du Code bruxellois du logement renvoie, quant à la notion de « logement inoccupé », à l'article 18, §§ 2 et 3, du même Code cité en B.4.6.2.2.

B.5.3. La notion de « domicile » protégé par les dispositions citées au moyen ne se confond pas avec le domicile au sens administratif du terme et vise des lieux divers occupés par une personne en vue d'y établir sa demeure ou sa résidence réelle. La Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il s'agit d'un « concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne » et que la question de savoir si une habitation constitue un domicile dépend « des circonstances factuelles, notamment de l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé » (CEDH, 18 novembre 2004, *Prokopovitch c. Russie*), et ajoute que « le domicile est normalement le lieu, l'espace physiquement déterminé où se développe la vie privée et familiale » (CEDH, 12 janvier 2010, *Chelu c. Roumanie*).

En principe, un logement inoccupé au sens de l'article 18 précité ne constitue pas un domicile puisqu'il ne s'y développe aucune vie privée ou familiale et que personne n'établit de liens suffisants et continus avec lui. Néanmoins, il ne peut être exclu que dans certains cas isolés, un logement faisant l'objet d'une visite des services compétents pour en constater

l'inoccupation réponde à cette définition du « domicile ». Par conséquent, il y a lieu d'examiner si cette ingérence est raisonnablement justifiée.

B.5.4.1. Dans la mesure où il autorise les agents chargés de constater l'infraction administrative établie à l'article 23*duodecies*, § 1er, à se renseigner sur l'occupation effective d'un immeuble pour lequel tout laisse à penser que celui-ci serait inoccupé, l'article attaqué garantit l'efficacité de l'amende administrative. Il contribue ainsi à l'objectif légitime mentionné en B.4.6.2.1.

B.5.4.2. La visite du logement autorisée par l'article attaqué vise à confirmer la présomption d'inoccupation au sens de l'article 18 susdit. Les agents précités peuvent donc uniquement visiter les logements au sujet desquels il existe une présomption d'inoccupation, soit au motif qu'ils n'ont pas été garnis de mobilier pendant une période d'au moins douze mois consécutifs, soit au motif que pendant cette période, la consommation d'électricité et d'eau est anormalement faible. En outre, le logement dans lequel est domicilié le titulaire de droits réels ne peut jamais être inspecté par les agents, puisqu'il n'est pas question d'inoccupation dans ce cas (article 18, § 3, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement).

B.5.4.3. Les agents qui envisagent de visiter un logement doivent avertir le titulaire de droits réels sur ce logement une semaine avant la date de la visite (article 23*duodecies*, § 2, dernière phrase de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement). Cet avertissement doit préciser la base sur laquelle les agents présument qu'il y a inoccupation, de sorte que ces titulaires peuvent encore faire valoir avant la visite pour quelle raison tel n'est pas le cas.

B.5.4.4. Enfin, il y a lieu de constater avec le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que si le titulaire d'un droit réel s'oppose à la visite, la disposition attaquée ne permet pas l'usage de la force ou de la contrainte. Contrairement à l'article 13, § 1er, alinéa 5, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, la disposition attaquée n'attache aucune conséquence négative au refus éventuel de laisser entrer les agents compétents.

B.5.4.5. Il résulte de ce qui précède que ce n'est que dans des cas exceptionnels que les agents chargés de constater l'inoccupation pénétreront dans un logement dont l'inviolabilité est garantie par l'article 15 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ces cas limités, l'ingérence dans le droit à l'inviolabilité du domicile qui en résultera est raisonnablement justifiée par l'objectif légitime mentionné en B.4.6.2.1.

B.5.5. En tant qu'il dénonce une violation de l'article 15 de la Constitution combiné avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où la disposition attaquée ne comporterait pas de garanties procédurales, le moyen, en cette branche, n'est pas davantage fondé. Même si la disposition attaquée ne prévoit pas expressément d'intervention judiciaire préalable à la visite, elle n'autorise pas le recours à la force ou à la contrainte, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, de sorte qu'une telle visite ne peut être effectuée que sur une base volontaire.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.6. Le troisième moyen est dirigé contre l'article 23^{duodecies}, § 7, du Code bruxellois du logement, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention. La partie requérante fait grief à la disposition qu'elle attaque de permettre au juge d'imposer aux titulaires de droits réels sur un bien immobilier d'occuper ou de faire occuper ce bien, ce qui constituerait une ingérence disproportionnée dans le droit au respect des biens et dans le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile.

B.7.1. En prévoyant que le président du tribunal de première instance statuant comme en référé, saisi soit par les autorités administratives, soit par une association agréée par le Gouvernement bruxellois, peut ordonner que le propriétaire ou le titulaire d'un autre droit réel sur un logement inoccupé prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable, la disposition attaquée constitue une ingérence dans le droit au respect des biens garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention. Toute

ingérence dans ce droit doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Pour qu'une telle ingérence puisse être justifiée, il est dès lors requis qu'elle soit motivée par un objectif d'intérêt général et que les moyens mis en œuvre soient proportionnés à cet objectif.

B.7.2. L'objectif du législateur ordonnancier bruxellois 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 proclamé par l'article 23 de la Constitution. Un tel objectif d'intérêt général est légitime et peut, en principe, justifier une ingérence dans le droit au respect des biens, pour autant que l'atteinte à ce droit soit proportionnée à l'objectif poursuivi.

B.7.3.1. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'action en cessation attaquée ne peut être mise en œuvre à propos de n'importe quel logement temporairement inoccupé. En effet, ainsi que le confirment la Présidente du Parlement régional bruxellois et le Gouvernement régional bruxellois, l'action contestée ne peut être accueillie par le président du tribunal de première instance que lorsque les conditions d'inoccupation telles qu'elles sont précisées par l'article 18, §§ 2 et 3, du Code bruxellois du logement sont réunies. Le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel peut, par conséquent, démontrer que le logement n'est pas inoccupé, ou éviter que lui soient imposées des mesures contraignantes en justifiant l'inoccupation par sa situation ou par celle de son locataire.

B.7.3.2. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur ordonnancier bruxellois était préoccupé par l'inefficacité des dispositifs jusqu'alors mis en place en vue de lutter contre le fléau des logements laissés inoccupés pour des raisons spéculatives par leur propriétaire, surtout dans un contexte de croissance démographique annoncée pour Bruxelles dans un avenir proche (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-497/1, p. 3).

En précisant que le président du tribunal de première instance peut ordonner que « le propriétaire, l'usufruitier, le superficiaire ou l'emphytéote sur le logement prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable », l'article attaqué

permet au juge de les contraindre à assurer l'occupation du bien, ce qui contribue à la réalisation de l'objectif poursuivi par le législateur ordonnancier bruxellois. Le juge ne peut toutefois se substituer à ceux-ci dans la gestion de leur bien.

La disposition attaquée n'entraîne donc pas d'ingérence disproportionnée dans le droit au respect des biens.

B.7.4. Pour le surplus, la partie requérante n'expose pas en quoi les autres dispositions qu'elle cite à l'appui de son moyen, qui garantissent le droit au respect de la vie privée, de la vie familiale et du domicile, seraient violées par l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du logement. L'injonction faite au titulaire de droits réels sur un bien inoccupé de prendre toute mesure utile pour en assurer l'occupation dans un délai raisonnable ne signifie pas, en effet, que celui-ci soit tenu de l'occuper personnellement.

B.7.5. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise en en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 29 juillet 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior