

Pouvoirs et devoirs de la commune (wallonne) en matière de logement. Baliser le travail des autorités locales issues du récent scrutin municipal

Nicolas BERNARD
Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

INTRODUCTION

La matière du logement, a-t-on coutume d'entendre, est partagée essentiellement entre l'État fédéral (pour tout ce qui concerne le bail et une partie de la fiscalité immobilière) et les entités régionales (titulaires en matière de logement d'une compétence de pleine autonomie en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles¹). Les instances *locales*, pour leur part, semblent ignorées. Il est vrai que l'article 23 de la Constitution lui-même, consacrant le droit au logement décent², ne compte pas la commune parmi les autorités (Régions et État fédéral) commises à la concrétisation de ce droit fondamental³. Et pourtant, l'échelon municipal occupe une place primordiale dans la mise en œuvre du droit à l'habitat. Les instances locales, tout d'abord, sont investies par la Nouvelle loi communale d'une tâche cardinale de prévenir et faire cesser toute atteinte à la salubrité ou à la sécurité qui trouve son origine notamment dans l'existence de logements insalubres. Au-delà de cette police administrative générale, les communes se sont vu également confier, par les codes régionaux du logement cette fois, un vaste pouvoir de police *spéciale* en matière de logement⁴. Avec, par suite, l'inévitable question du relogement des personnes évincées d'une habitation frappée d'inhabitabilité, question que la commune est également appelée à prendre en charge. Par ailleurs, le combat contre la vacance immobilière relève, pour une large part, du travail des autorités locales. Ceci sans compter, enfin, que la commune remplit un office de premier ordre dans la stabilisation (ou non) des individus sur son territoire, par le truchement de l'inscription des personnes dans ses registres de population.

On le voit, il est passablement large le spectre des compétences dévolues aux municipalités, que celles-ci d'ailleurs soient situées en Flandre, à Bruxelles ou en Wallonie. Du reste, la présente étude entend mettre en

exergue l'organe communal en tant que tel, sans distinction de localisation. Par rapport cependant à ses consœurs, la commune *wallonne* assume une mission supplémentaire puisqu'il lui échoit le rôle pivot de définir, par l'entremise d'un «programme communal d'actions», *l'ensemble* des opérations immobilières à entreprendre sur son périmètre dans les deux ans. Loin donc d'être un simple instrument d'exécution, le niveau local se profile en organe moteur pour la matérialisation des objectifs prescrits par la Constitution et le Code wallon du logement. Et l'importance ainsi attachée par les autorités wallones à «l'ancrage communal du logement» justifie pleinement que la présente étude approfondisse, ici et là, son propos sur le régime légal qui a cours dans le sud du pays.

I. TOILE DE FOND: L'ANCRAGE COMMUNAL

1. Description

Le Code wallon du logement est orné, en son fronton, de la déclaration suivante: «La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles. Leurs actions tendent à favoriser la cohésion sociale par la stimulation de la rénovation du patrimoine et par une diversification et un accroissement de l'offre de logements dans les noyaux d'habitat»⁵. En 2001, la politique wallonne du logement a connu une inflexion notable puisqu'il a été décidé d'ériger la *commune* en acteur de premier plan pour la réalisation des objectifs tels qu'énoncés par le Code. Il s'agissait d'assurer un véritable «ancrage communal» à la politique du logement. Loin d'être de simples exécutantes de mesures décidées au niveau régional, les autorités locales sont appelées à jouer un rôle moteur dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du logement. En décentralisant de la sorte cette compétence, le pouvoir régional fait le pari – audacieux mais somme toute réfléchi – de la proximité avec le citoyen. Instance la

1. Art. 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

2. «Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou [l'ordonnance] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment [...] 3^o le droit à un logement décent».

3. Cf. notamment N. BERNARD, «Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail», *Le bail de résidence principale. 15 ans d'application de la loi du 20 février 1991*, Bruxelles, La Charte, 2006.

4. Voir sur la question Fr. LAMBOTTE, M. MÜLLER et V. RAMELOT, «Les pouvoirs de police des communes», *Rev. dr. commun.*, 2004/4, pp. 58 et s.

5. Cf. art. 2, § 1^{er}, du Code wallon du logement tel qu'institué par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998.

plus proche des administrés, la commune est idéalement placée pour appréhender les besoins de la population en ce domaine. Il y a peu d'autres matières que le logement, en effet, qui touchent autant les gens dans leur quotidien. «La spécificité des besoins et des potentialités du patrimoine immobilier et foncier implique une diversité de solutions que seul le niveau local peut appréhender», explique un haut fonctionnaire wallon¹.

Mais les communes ne sont pas sollicitées uniquement pour dresser un diagnostic des besoins; plus fondamentalement, dans une véritable optique de responsabilisation, il leur appartient aussi de *définir* et de mettre en place une politique du logement qui se veut en phase avec les aspirations du citoyen. C'est ainsi que les pouvoirs locaux sont tenus de fixer les objectifs et les principes des actions à mener en vue de mettre en œuvre le droit à un logement décent, dans les six mois suivant le renouvellement de leurs conseils respectifs. Cette déclaration de politique générale doit présenter les lignes de force et la stratégie de la commune en la matière. L'autonomie communale, pour autant, n'est pas totale, tant s'en faut, puisque ces objectifs doivent s'inscrire dans un cadre normatif qui reste déterminé par la Région, tant en matière de logement que d'aménagement du territoire. C'est que les différentes politiques communales doivent, à la fois, garder un minimum de cohérence et d'uniformité entre elles, tout en se greffant sur des stratégies plus générales.

Afin de couler toutes ces louables intentions dans un document formel, chaque commune est tenue depuis lors, en plus de la déclaration de politique générale du logement susdécrite, d'élaborer un *programme d'actions* en matière de logement, programme dont les contours sont définis par le Code wallon du logement (art. 187 et s.) ainsi que par l'arrêté du 19 juillet 2001². Chargé de présenter une analyse globale de la situation existante qui fait apparaître les principales contraintes, les déficiences, les potentialités, les tendances et les besoins en matière de logement sur le territoire visé, le programme communal doit également faire apparaître les *priorités* de la commune. Ce programme, par ailleurs, identifie, année par année, chaque opération immobilière, son maître d'ouvrage, les intervenants associés, son délai de réalisation, le nombre ainsi que le type de logements concernés, les modes de financement et les moyens à développer pour atteindre les objectifs définis. En cas de non-respect des délais de réalisation d'une opération d'un programme, le Gouvernement peut attribuer celle-ci à un autre opérateur immobilier. Enfin, le programme peut également prévoir des actions *non matérielles* en matière de logement (conseils techniques pour la rénovation, formations

ciblées, adoption de mesures normatives comme une taxe sur les garnis ou sur les logements inoccupés, etc.)

Le programme communal est élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs compétents sur le territoire de la commune: la Région, la province, le centre public d'action sociale, les sociétés de logement de service public desservant le territoire communal, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, ainsi que tout organisme à finalité sociale qui participe à la politique communale du logement. On le voit, le partenariat est la pierre d'angle de ce programme. De la sorte, la dimension sociale inhérente aux problèmes de logement (surendettement, expulsion, etc.) pourra avantageusement être prise en charge par des instances adéquates, comme le C.P.A.S. Il s'agit, par là, d'opérer un regroupement des énergies autour d'un programme commun qu'on espère ainsi dynamiser, dans un objectif assumé d'efficacité. Le tout, naturellement, en respectant les spécificités de chaque opérateur et en renforçant le principe de spécialisation des compétences. Ainsi, si la commune est le «pivot de décision politique» sur le terrain, la Société wallonne du logement, par exemple, devient l'opérateur exclusif pour la gestion des logements sociaux et moyens créés par la commune avec l'aide de la Région (voir *infra*). Signalons encore, dans cette même logique de partenariat, que des communes peuvent remettre un programme dont certaines actions seraient *conjointes*.

Adopté par le conseil communal, le programme requiert, en sus, l'approbation du Gouvernement dans le cas où il comprendrait des actions susceptibles d'être subventionnées par la Région. Pour autant, le programme communal de logement n'ouvre aucunement un «droit de tirage» (sur la base de paramètres connus à l'avance) qui permettrait aux pouvoirs locaux d'anticiper avec certitude les subsides qu'elles vont, par l'effet du programme, recevoir de la Région. Si, par ailleurs, la commune reste en défaut d'exécuter le programme qui a reçu le *fiat* du Gouvernement, elle encourt les sanctions spécifiques que le «contrat d'objectif» noué avec la Région aura prévues.

Plus en amont, dans l'hypothèse où une commune ne rentrerait pas du tout de programme d'actions, le Gouvernement, après mise en demeure, arrête alors les mesures à prendre vis-à-vis de la commune défaillante, au cas par cas. Mais, comme l'observe justement Guido VAN GEEM, «il serait assez paradoxal d'arriver à devoir appliquer des sanctions dans une problématique visant à améliorer les conditions de vie des ménages de ces communes»³. Depuis la réforme du Code du logement du 15 mai 2003⁴, du reste, il est possible pour le Gouvernement, dans une certaine

1. G. VAN GEEM, «L'ancrage communal: un défi communal pour le logement», *Echos log.*, 2002, p. 4.

2. Arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2001 relatif au programme communal d'actions en matière de logement, *M.B.*, 8 septembre 2001, art. 3.

3. Cf. G. VAN GEEM, «Evaluation de l'ancrage communal du logement», site internet de l'Union des Villes et communes de Wallonie.

4. Décret du Parlement wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, *M.B.*, 1^{er} juillet 2003.

mesure, de subordonner à l'existence d'un programme communal l'octroi des aides régionales aux personnes morales¹. Dit autrement, «la commune ne pourra pas compter sur du financement régional pour réaliser les opérations de logement qui peuvent être subventionnées en fonction du Code wallon du logement», explique Michèle BOVERIE².

Quant aux objectifs généraux que doivent poursuivre les programmes communaux, ils se déclinent comme suit :

- répondre aux besoins en logement, en agissant prioritairement dans les quartiers les plus dégradés, et en contribuant à la régulation du marché dans les zones à forte pression foncière;
- favoriser la cohésion sociale;
- lutter contre l'inoccupation et l'insalubrité des logements;
- diversifier les types de logement disponibles sur le territoire communal;
- permettre la réalisation de logements de transit, d'insertion, sociaux, sociaux assimilés et moyens.

La réalisation de ces objectifs, naturellement, doit s'inscrire dans le cadre plus large du Schéma de développement de l'espace régional, lequel assigne aux localités deux missions :

- structurer les villes et les villages en renforçant leur centralité, en densifiant l'urbanisation, en favorisant la mixité sociale et fonctionnelle, en articulant le centre et les quartiers tout en organisant ceux-ci sur les mêmes principes;
- refondre les villes sur le logement et sur une meilleure habitabilité de celles-ci en améliorant le cadre de vie et les équipements.

Pour réaliser les objectifs décrits par le programme d'actions, la commune est logiquement invitée à briguer un financement auprès de la Région, laquelle doit donner au préalable son aval audit plan. En contrepartie du subside régional, les autorités locales devront alors s'engager à :

- disposer d'un service communal du logement notamment pour assurer une information coordonnée des citoyens sur les aides et les droits en matière de logement;

- tenir un inventaire permanent des logements inoccupés (privés et publics)³;
- tenir un inventaire permanent des terrains à bâtir;
- tenir un inventaire permanent des bâtiments inoccupés appartenant à des personnes de droit public;
- tenir un inventaire permanent des possibilités de relogement d'urgence;
- adopter un règlement communal en matière d'inoccupation, incluant notamment un système de taxation des immeubles inoccupés de moins de 5.000 m².

À proprement parler, le Code wallon du logement ne prévoit pas de sanction à l'adresse des communes qui s'abstiendraient de rentrer un programme d'actions⁴. Dans la pratique, toutefois, les localités réfractaires devront faire le deuil de tout investissement régional en vue de financer leur politique du logement. On le voit, à la répression, le législateur wallon a manifestement préféré l'incitation, quitte à laisser planer un flou sur la nature et l'intensité des obligations mises à charge des municipalités. À preuve ou à témoin, on retrouve, parmi les communes prises en défaut, une majorité de localités *aisées*. Mais cette «sanction» consistant, en cas de non-établissement du programme communal, en une absence de financement régional semble insuffisante pour certains. C'est ainsi que le Conseil supérieur du logement de la Région wallonne s'étonne publiquement que «les communes qui ne réalisent pas un minimum de logements à destination des ménages les plus démunis ne soient pas pénalisées financièrement alors que celles qui possèdent ce type de logements doivent faire face à d'importantes charges financières, notamment de prise en charge des revenus d'intégration», avant d'en appeler officiellement à l'instauration d'un «mécanisme compensatoire» entre localités, au nom de la solidarité⁵. Notons, quoi qu'il en soit, que le législateur wallon a instauré, par décret du 1^{er} juin 2006, le principe de la «répartition équitable des types de logements sur l'ensemble du territoire wallon, et notamment en tenant compte du nombre de logements de transit»⁶.

De triennal (tous les trois ans), le programme est devenu en 2005 biennal (ou bisannuel comme disent, erronément, les autorités), c'est-à-dire qu'il faut le

1. Cf. M. DAERDEN, «Le Code du logement: la réforme», *Echos log.*, 2003, p. 43.

2. M. BOVERIE, «Ancrage local du logement: un aperçu de la réforme», site internet de l'Union des Villes et communes de Wallonie.

3. L'exercice est malaisé, comme on le verra plus loin. Voir à cet égard H. MOREAU, «Un nouvel outil pour le logement: l'inventaire», *Echos log.*, 1997, pp. 61 et s. ainsi que, pour une illustration, M. YERNA, «L'inventaire des logements vacants situés à Liège», *Echos log.*, 2002, pp. 44 et s.

4. Les seules dispositions légales en la matière, introduites par décret du 15 mai 2003, restent pour le moins sibyllines. «En cas d'absence de délibération d'un conseil communal sur un programme dans le délai fixé par le Gouvernement, celui-ci lui adresse un rappel par lequel il lui demande, dans un délai qu'il fixe, de délibérer sur ledit programme. Le rappel se fait par pli recommandé à la poste.

Le Gouvernement arrête les mesures à prendre en cas d'absence de délibération d'un conseil communal sur un programme à l'expiration du délai du rappel de la demande de délibérer visé à l'alinéa qui précède.

Les mesures arrêtées par le Gouvernement par lesquelles des investissements sont prévus sur le territoire de la commune ne sont mises en œuvre que sur l'avis conforme de ladite commune» (art. 188, § 2, al. 2 à 4, du Code wallon du logement, inséré par le décret du Parlement wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'art. 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, *M.B.*, 1^{er} juillet 2003).

5. Avis n° 004 du Conseil supérieur du logement du 6 septembre 2006 sur les programmes communaux d'actions en matière de logement, p. 19.

6. Art. 188, § 2, al. 1^{er}, du Code wallon du logement, modifié par le décret du Parlement wallon du 1^{er} juin 2006 modifiant le Code wallon du Logement, visant à renforcer le système du logement de transit au sein des programmes de logements mis en œuvre par les villes et communes de Wallonie, *M.B.*, 15 juin 2006.



renouveler tous les deux ans¹. Relativement soutenu eu égard aux cadences en cours dans le domaine de l'immobilier, ce rythme nouveau vise à accélérer la mise sur le marché de nouvelles habitations. Par ailleurs, l'évaluation placée à mi-parcours (après un an seulement donc) permettra de corriger le tir au plus tôt. En tout état de cause, comme déjà dit, la non-réalisation dans le délai prescrit d'une opération immobilière ne signifie pas la perte du crédit; celui-ci sera redistribué à un *autre* opérateur. Plus généralement, avec la mise en place des plans biennaux, les autorités admettent que ceux-ci s'inscrivent dans une stratégie globale qui s'étale sur six années (trois plans successifs par législature, en fait).

2. Évaluation

Voilà pour la théorie; quelle est, maintenant, l'*effectivité* de ces programmes communaux, à commencer par le programme 2001-2002-2003². Au total, 206 programmes (sur un total de 262 communes) ont été rentrés, couvrant près de 90 % du territoire wallon, mais seuls 167 d'entre eux ont été approuvés. 1.580 opérations immobilières ont été répertoriées, censées aboutir à la création de 6.300 nouveaux logements. Quant aux actions non matérielles, 280 d'entre elles ont fait l'objet d'un recensement. Budgétairement, ces programmes se concrétisaient par une demande d'apport régional de 274 millions d'euros là où, précédemment, un montant de l'ordre de 40 millions d'euros était généralement alloué. Le volume total des besoins dépassant largement les enveloppes financières, il a donc fallu opérer une sélection entre les différents projets, de sorte qu'en bout de course, 2.348 créations de logements (sociaux, moyens, de transit ou d'insertion), répartis dans 167 communes, ont été subsidiées pour un budget global de 178 millions d'euros. Et, plus d'un an après l'expiration du programme, 92 % du nombre de logements de transit et d'insertion sont achevés ou en voie de l'être, alors qu'un tiers seulement des logements sociaux ou moyens est érigé. Au total, le ratio s'élève à moins de 50 %³.

En ce qui concerne le programme 2004-2005-2006, des améliorations sensibles sont à noter. 27 communes supplémentaires ont adhéré au système, tandis que 14 s'en retiraient, ce qui fait tout de même un bonus de 13 programmes au total (soit, 220). Mais c'est spécialement sur le plan de l'*approbation* des programmes que la différence se fait sentir puisque quasiment tous les programmes de la seconde vague ont été validés par le Gouvernement (208 sur 220), alors que ce ratio plafonnait à 167 (sur 207) dans le passé, ce qui générait un

«déchet» de près de 20 %. En termes de logements sociaux et de logements d'insertion approuvés cependant, les programmes 2004-2006 ne se démarquent pas de leurs prédécesseurs. Ce sont essentiellement les logements de transit et, surtout, les logements moyens (de 261 unités à 415) qui ont davantage retenu les faveurs des communes cette fois. Au global, ces opérations sont destinées à produire du logement social dans 70 % des cas (78 % dans le programme précédent), contre 15 % pour le logement moyen (11 % auparavant), 5 % pour le logement de transit, 5 % pour le logement d'insertion et autant pour les habitations du Fonds du logement.

La mise en branle, enfin, des programmes communaux d'actions ne s'est pas faite sans peine. Une série de difficultés, mises en avant notamment par le Conseil supérieur du logement de la Région wallonne⁴, ont émaillé le processus, difficultés auxquelles il faut impérativement remédier afin de pouvoir aborder le programme 2007-2008 avec sérénité.

- L'élaboration du dossier représente souvent une charge telle pour les municipalités (lesquelles n'ont la plupart du temps pas reçu le personnel supplémentaire pour assumer cette tâche nouvelle) que ce concept de programme d'actions paraît plus adapté pour les communes urbaines que pour les petites localités rurales.
- Les contraintes temporelles ne semblent pas correspondre à la réalité – passablement lente il est vrai – des opérations immobilières: acquisition du bien, maîtrise du coût avec l'architecte, procédure du permis d'urbanisme, etc. Conséquence: seule une opération immobilière sur deux est menée à bien dans les délais prescrits, ce qui engendre une démotivation certaine dans le chef des instigateurs de l'autre moitié des opérations, auxquels on a retiré les subsides régionaux. Il conviendrait dès lors de se montrer moins strict en ce qui concerne la localisation précise des opérations immobilières.
- L'approche de la réalité foncière n'a pas été optimale non plus puisqu'il n'a pas été tenu compte, dans les communes à forte pression foncière, de la nécessité de conserver des logements à destination d'un public précarisé.
- En enfermant la commune dans un calendrier strict d'actions planifiées, on l'empêche de réaliser des opérations d'opportunité en cours de route, de profiter en quelque sorte des effets d'aubaine⁵.
- La répartition des fonds s'est faite jusqu'ici au prorata du nombre d'habitants dans les communes visées. Or, les besoins en financement varient considérablement d'une localité à l'autre (quand bien

1. Voir notamment M. SMOOTH, «Réforme du Code wallon du logement: un nouveau cadre pour les communes», *Mouv. comm.*, 2005, pp. 502 et s.
2. Cf. G. VAN GEEM, «L'ancrage communal de la politique du logement en Région wallonne», site internet de l'Union des Villes et communes de Wallonie.
3. Cf. G. VAN GEEM, «Evaluation de l'ancrage communal du logement», *op. cit.*
4. Avis n° 004 du Conseil supérieur du logement du 6 septembre 2006 sur les programmes communaux d'actions en matière de logement.
5. Au propriétaire qui propose inopinément à la commune de racheter son chancre à un prix intéressant, difficile en effet de dire: «Désolé, ça n'ira pas maintenant, mais patientez donc un an ou deux, et on en reparle au moment de l'élaboration du prochain plan d'actions».



même la population serait identique), en fonction de la pression foncière par exemple, de la dégradation du bâti, de la proportion de logements sociaux, etc. Il semblerait cependant que cette anomalie soit au moins en partie corrigée pour la nouvelle fournée 2007-2008 des plans communaux¹.

- Trop de localités ont raisonné à partir de l'enveloppe budgétaire qu'elles escomptaient, plutôt que d'élaborer le programme en fonction de leurs besoins véritables. Il y a là une véritable inversion de la logique de l'ancrage communal. Celui-ci ne peut pas être le moyen commode pour partir à la chasse aux subsides.

3. En Communauté flamande

Sans faire comme en Wallonie de la commune l'acteur pivot pour la politique spécifique du logement, la Communauté flamande a confié aux organes locaux une tâche essentielle de coordination de l'ensemble de la stratégie sociale locale. À cet égard, les similitudes avec la situation en Wallonie sont légion, suffisamment nombreuses en tout cas pour que l'on s'y intéresse. Ainsi, suivant les termes du décret du 19 mars 2004², l'administration locale est tenue d'établir un plan unique de politique sociale locale, lequel contient notamment une analyse de l'environnement, une vision intégrée de la politique sociale locale, un plan pluriannuel relatif aux actions souhaitées et à la mobilisation de moyens locaux, la répartition des tâches et les accords de travail entre la commune et le C.P.A.S. quant à l'exécution du plan pluriannuel ainsi qu'une description de la manière dont la population et les acteurs locaux ont été associés à la préparation du plan de gestion et seront associés à l'exécution et au suivi du plan de gestion et de la politique sociale locale. Ce plan doit avoir été adopté pour le 31 décembre de la première année d'une nouvelle législature et couvre une période de six ans (une évaluation et une correction intérimaires étant effectuées après trois ans). Il doit recevoir l'aval successivement du conseil de l'aide sociale et du conseil communal, avant d'être remis, pour information, au Gouvernement flamand (art. 4). Suivant cette philosophie, la politique sociale locale est axée sur l'accessibilité maximale des services à tout citoyen. Pour ce faire, l'administration locale doit mettre sur pied une «Maison sociale», qui assume à la fois une fonction d'information (sur l'accueil dans la localité), de guichet unique (en vue d'avoir accès, de manière intégrée, aux différents services sociaux de l'administration locale) et d'orientation vers les services sociaux de la commune adéquats³.

II. LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

1. Compétence de la commune en matière d'insalubrité

A. PRINCIPES GÉNÉRAUX

Quelle est la compétence de la commune dans la lutte contre l'insalubrité? L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale dispose que les «communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont:

- 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de ne rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de ne rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; [...]
- 2° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties [...].

Il résulte de ces dispositions que les autorités locales sont chargées de prévenir et faire cesser toute atteinte à la salubrité qui trouve son origine dans l'existence de logements insalubres⁴. Plus qu'un pouvoir, c'est un *devoir* qui incombe à la commune en la matière; rester inactif revient pour elle à engager sa responsabilité⁵.

Plusieurs notions méritent cependant un éclaircissement. L'article 135 de la Nouvelle loi communale n'évoque la question de la salubrité, tout d'abord, que dans les «rues, lieux et édifices publics». Est-ce à dire que les logements privés échappent à l'emprise de la commune? Nullement, répond la Cour de cassation. L'autorité communale peut prendre des mesures s'étendant aux causes qui ont leur siège dans l'enceinte des propriétés particulières et dont l'action insalubre, par sa propagation au dehors, est de nature à nuire à la

1. Le Conseil supérieur du logement de la Région wallonne parle à cet égard d'un «croisement d'objectifs territoriaux et de la politique du logement» (avis n° 004 du Conseil supérieur du logement du 6 septembre 2006 sur les programmes communaux d'actions en matière de logement, p. 16).
 2. Décret de la Communauté flamande du 19 mars 2004 relatif à la politique sociale locale, *M.B.*, 12 mai 2004 et arrêté du Gouvernement flamand du 24 février 2006 portant exécution du décret du 19 mars 2004 relatif à la politique sociale locale, *M.B.*, 4 avril 2006.
 3. Art. 4 et 8 à 11 du décret de la Communauté flamande du 19 mars 2004.
 4. Lire entre autres M. BOVERIE et J. ROBERT, «Les communes et la politique du logement», *Mouv. comm.*, 1996, p. 587 et s.
 5. Voir Fr. LAMBOTTE, «Les communes, la lutte contre l'insalubrité et le Code bruxellois du logement», *Rev. dr. commun.*, 2006/2, pp. 18 et s.



santé publique et à amener des fléaux calamiteux¹. Le pouvoir de police de la commune, enclavé le Conseil d'État, peut s'exercer en dehors de la voie publique, dans l'intérêt des occupants d'un immeuble².

Quel sens faut-il donner, ensuite, au terme «insalubrité»? La notion de salubrité telle que développée par la Nouvelle loi communale ne peut concerner que des critères «hygiéniques» de santé publique, précise le Conseil d'État, qui développe: «l'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation, celle qui, étant un foyer d'infection ou ne répondant plus à ce qui est considéré comme étant aujourd'hui le strict minimum en matière d'hygiène, menace non seulement la santé d'éventuels occupants mais aussi la santé publique en général»³. Au demeurant, le terme «salubrité» renvoie, étymologiquement, à la santé: est salubre ce qui favorise la santé des hommes.

B. LA NOTION DE SALUBRITÉ À LA LUMIÈRE COMPARÉE DES COMPÉTENCES COMMUNALES ET RÉGIONALES

La notion de «logement insalubre» au sens de l'article 135 de la Nouvelle loi communale se démarque sensiblement de la signification que revêt la même expression dans les polices spéciales du logement instituées par les codes régionaux du logement. Il s'agit moins, dans ce dernier type d'instruments législatifs, de lutter contre des foyers d'infection menaçant la santé publique en général que de déterminer «la plus basse norme d'habitabilité»⁴ en vue «d'améliorer les conditions de logement»⁵. Le Conseil d'État, section d'administration, doit régulièrement rappeler les distinguos à faire en la matière. Ainsi, la salubrité publique assumée par le bourgmestre «doit être soigneusement distinguée de la signification que revêt le concept de salubrité dans les polices spéciales du logement [telles que prévues par le Code wallon du logement]. Les critères et les règles valables pour les secondes ne peuvent pas être appliqués pour résoudre les problèmes propres à la première»⁶, prévient le Conseil d'État, lequel est tenu de renouveler fréquemment son avertissement: «L'objectif poursuivi par le Code

du logement, à savoir l'amélioration des conditions de logement, est distinct»⁷. Sur cette base, la haute juridiction administrative a annulé, dans une autre espèce, l'arrêté d'un bourgmestre qui visait à faire démolir une caravane résidentielle. Tenue pour insalubre par une réglementation régionale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, l'habitation toutefois ne méconnaissait pas le prescrit lié à la salubrité publique dont doivent répondre les destructions de logement⁸. Par contre, s'il y a bail, la déclaration d'insalubrité établie sur la base de critères régionaux entraînera normalement la résolution du contrat aux torts du bailleur et l'octroi de dommages et intérêts aux preneurs⁹.

Le règlement de police luttant contre l'insalubrité ne saurait avoir pour visée le confort des habitants ni l'amélioration des conditions de logement. Ensuite de quoi, le Conseil d'État a logiquement censuré, dans son arrêt *Rosier*, un règlement communal dont l'ambition était de «donner aux occupants des petits logements [...] un espace de vie plus important que les normes minimales arrêtées par le Gouvernement et d'améliorer conséquemment la qualité du logement de résidence principale dans la commune»¹⁰. La commune qui voudrait dès lors s'en prendre à la surpopulation doit impérativement le faire dans le cadre strict de ses compétences. Seules des considérations d'hygiène pourront être prises en compte (p. ex., l'humidité par condensation). Le confort et la qualité des logements ne sauraient donc servir de critères d'appréciation, avertissent Françoise LAMBOTTE et Vincent RAMELOT¹¹. Ainsi, dans son arrêt *Vrielynck*, le Conseil d'État a jugé que «la 'surpopulation' concerne l'usage qui est fait d'un immeuble mais est, en elle-même, étrangère à l'état et, à coup sûr, à la constitution de cet immeuble; qu'il s'ensuit que la 'surpopulation' ne constitue pas à elle seule un élément de fait qui puisse justifier à suffisance de droit l'appréciation qu'un immeuble est 'une habitation insalubre et non susceptible d'amélioration'»¹². Si elle désire lutter contre le phénomène de surpopulation, la commune doit éviter alors d'intervenir sur les superficies minimales des pièces d'habitation, par exemple. C'est uni-

1. Voir notamment Cass., 6 février 1950, *Pas.*, 1950, I, p. 391.

2. Voir notamment C.E., 31 janvier 1992, *Suslikova*, n° 38.624.

3. Voir notamment C.E. (VII), 28 avril 1966, *Baetens et Beernaert*, n° 11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392, C.E. (XIII), 21 février 2002, *Dejardin*, n° 103.845, *Echos log.*, 2002, p. 154 et C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215, *Echos log.*, 2002, p. 69.

4. C.E. (VII), 28 avril 1966, *Baetens et Beernaert*, n° 11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392. Cet arrêt ne traite pas du Code du logement mais d'une autre police spéciale du logement: la législation réglant la politique des pouvoirs publics en matière d'habitations sociales. Voir Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, «Le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 54.

5. C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215, *Echos log.*, 2002, p. 69 et *Rev. dr. commun.*, 2002/4, p. 345.

6. C.E. (XIII), 21 février 2002, *Dejardin*, n° 103.845, *Echos log.*, 2002, p. 154.

7. C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215, *Echos log.*, 2002, p. 69 et *Rev. dr. commun.*, 2002/4, p. 345.

8. «Le fait qu'un logement soit en totale infraction avec certaines dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.) et qu'aucune possibilité de régulariser cette situation n'est possible ne peut fonder une mesure d'inhabitabilité, laquelle doit reposer sur des motifs tenant à la salubrité publique». Voir C.E. (XIII réf.), 25 avril 2002, *Catteau*, n° 106.093, *Echos log.*, 2002, p. 158.

9. J.P. Deurne, 21 janvier 2001, *Echos log.*, 2002, p. 161.

10. C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215, *Echos log.*, 2002, p. 69 et *Rev. dr. commun.*, 2002/4, p. 345.

11. Voir Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, «Le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 54.

12. C.E., 6 octobre 1971, *Vrielynck*, n° 14.935.



quement en agissant sur les éventuelles conséquences de la surpopulation sur la salubrité publique que les instances locales seront autorisées à réglementer la situation¹.

Toutefois, la commune demeure dans le cadre de ses compétences quand elle frappe d'inhabitabilité une habitation dépourvue de raccordement à l'égout ou qui n'est reliée à l'eau courante que par un robinet placé à l'extérieur ou encore dont les mansardes basses à l'étage ne sont accessibles que par une échelle de meunier². Le logement touché par la mûre suit le même régime³, à l'instar de celui qui héberge rats, vermine et autres animaux nuisibles, sans même parler de l'immeuble où l'on constate la présence d'une forte humidité⁴.

C. COHABITATION DES COMPÉTENCES COMMUNALES ET RÉGIONALES

À côté de la réglementation régionale relative à l'amélioration des conditions de logement (lutte à laquelle elle est étroitement associée, comme on va le voir), l'autorité locale conserve sa compétence propre. En d'autres termes, son pouvoir de *police générale* en matière de salubrité publique, fondé sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, ne semble pas devoir être affecté par l'adoption d'un code régional du logement. Certes, si le corpus normatif régional (le Code du logement en l'espèce) nourrissait une prétention à l'exhaustivité, il retirerait tacitement tout pouvoir réglementaire aux instances locales dans le domaine couvert par ce régime spécial⁵. Tel n'est cependant pas le cas, ni en Wallonie ni à Bruxelles. «Sans préjudice de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, le Gouvernement fixe le contenu de ces différentes exigences», dispose ainsi l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du Code bruxellois du logement. Par ailleurs, l'Exposé des motifs du Code wallon du logement admet officiellement que «les communes pourront, dans le cadre de leur propre compétence en matière de salubrité et dans le respect des normes régionales, fixer des normes plus contraignantes»⁶. Pareillement, le *Commentaire des articles* du Code bruxellois du

logement prévoit, à propos des exigences de qualité énoncées par l'article 4 du Code, qu'il s'agit là de «normes minimales que les communes peuvent compléter»⁷. En conclusion, «les arrêtés du bourgmestre pris sur base de l'article 135 de la Nouvelle loi communale n'ont aucune raison d'être plus rares depuis l'entrée en vigueur du Code du logement», résume Françoise LAMBOTTE, qui ponctue : «Rien ne change ou presque!»⁸. L'adoption des codes régionaux du logement (qui charrient, dans leur sillage, une batterie de règles de qualité⁹) n'a donc aucunement pour effet de dépouiller les communes de leur pouvoir de prendre, dans leur champ de compétences, des normes de salubrité complémentaires qui recouperaient les critères régionaux, pour autant alors qu'elles se montrent plus strictes. Entre les règlements communaux existants et les nouvelles mesures régionales, c'est la norme la plus «sévère» qui s'appliquera. Ainsi, la règle communale plus exigeante se surajoutera au critère minimal de la Région, tandis que le décret régional supplantera le règlement plus «laxiste» émanant de la commune¹⁰.

Encore l'autorité locale devra-t-elle veiller, lorsqu'elle fait usage de cette possibilité, à enserrer soigneusement son action dans les limites de la Nouvelle loi communale et s'abstenir de vouloir exécuter des règles du ressort spécifique de la Région (comme la superficie minimale du logement). Et ce, même si la commune prend soin, mais indûment, d'asseoir son règlement relatif à la superficie sur l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale plutôt que sur le Code wallon du logement, par exemple (*cf.* à nouveau l'arrêt *Rosier*)¹¹. «La commune détient simultanément des pouvoirs de police générale et des pouvoirs de police spéciale. Elle peut les exercer cumulativement», observe Françoise LAMBOTTE, Marina MÜLLER et Vincent RAMELOT, qui précisent : «Les autorités communales ne peuvent en revanche confondre les deux types de police»¹².

Les prérogatives du bourgmestre exercées sur pied de l'article 135 de la Nouvelle loi communale ne se limitent cependant pas à interdire; contrairement à une opinion trop répandue, elles peuvent également être

1. Sur cette question, voir notamment N. BERNARD, «Les compétences comparées de l'autorité fédérale, de la Région et de la commune dans la lutte contre l'insalubrité», *Le logement dans sa multidimensionnalité: une grande cause régionale*, sous la direction de N. BERNARD et Ch. MERTENS, Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Etudes et documents, 2005, p. 180 et s.
2. C.E., 23 février 1968, *Parent*, n° 12.841.
3. C.E., 28 janvier 1999, *S.A. Compagnie d'Entreprises CFE*, n° 78.446.
4. Voir la jurisprudence citée par B. JADOT et M. QUINTIN, «La qualité des logements: dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer», *Rev. dr. commun.*, 2000, p. 82.
5. Fr. LAMBOTTE, M. MÜLLER et V. RAMELOT, «Les pouvoirs de police des communes», *Rev. dr. commun.*, 2004/4, p. 60.
6. *Doc. parl.*, Cons. Rég. w., sess. ord. 1997-1998, n° 371/1, p. 6. Voir également p. 11.
7. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 14.
8. Fr. LAMBOTTE, «Incidence du Code du logement sur les arrêtés de police. Rien ne change ou presque!», *Trait d'union* (revue de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 2006, n° 4, p. 7.
9. Voir l'art. 3 du Code wallon du logement ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, *M.B.*, 13 mars 1999. Pour Bruxelles, voir l'art. 4 du Code bruxellois du logement de même que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.
10. Voir Ch. MERTENS et M. BOLCA, *Le nouveau Code wallon du Logement ou le droit régional en mouvement*, Diegem, Kluwer, 1999, p. 38.
11. Voir C.E., 27 mars 2002, *Rosier c. Ville de Dinant*, n° 105.215, *Echos log.*, 2002, p. 69. Voir *supra*.
12. Fr. LAMBOTTE, M. MÜLLER et V. RAMELOT, «Les pouvoirs de police des communes», *Rev. dr. commun.*, 2004/4, p. 60.



déclinées sur un mode plus dynamique. Dans l'exercice de sa compétence, l'édile est non seulement fondé à prononcer un arrêté d'insalubrité ou d'inhabitabilité à l'encontre d'un bien dangereux pour ses occupants, mais également à ordonner par exemple au propriétaire d'entreprendre des travaux de rénovation. Et, si l'inaction se prolonge, la commune est libre de faire emploi de la possibilité – rarement utilisée il est vrai – qui lui permet d'intervenir, à la place et aux frais du propriétaire négligent, dans la réalisation des opérations urgentes de réfection. Du reste, le Code wallon du logement lui a conféré explicitement ce pouvoir dans le cadre de la police spéciale du logement, comme on le verra¹. Si, toutefois, le propriétaire indélicat (qui avait déjà refusé de faire lui-même les travaux) ne prétend pas rembourser à la commune les frais engagés à la faveur de la réhabilitation de son bien, la procédure judiciaire s'impose. La commune diligente veillera alors, en vue de garantir le paiement de sa créance, à demander au juge des saisies de prononcer une saisie conservatoire sur l'immeuble, encore qu'il risque d'y avoir disproportion entre les deux montants. L'expérience, quoi qu'il en soit, montre l'efficacité de ce type de menace².

Et l'adoption même de critères de qualité pour les habitations n'est nullement le monopole de l'organe régional. De manière proactive, en effet, le conseil communal peut lui aussi, via un règlement de police, prescrire des règles de salubrité pour les logements, encore que le bénéfice qu'elle pourrait retirer d'un instrument qui risque d'être superfétatoire (car le bourgmestre tire son pouvoir directement de l'art. 135) ou redondant (avec les normes régionales qu'il est tenu de respecter) n'est pas toujours évident³. Quoi qu'il en soit, plusieurs communes, en Région bruxelloise notamment (Etterbeek et Forest p. ex.), se sont bel et bien dotées d'un tel instrument. Et, de fait, si ces règlements prennent soin de régir un aspect du problème absent des normes régionales, et pour peu que la hiérarchie des normes ait bien été respectée, ils peuvent s'avérer extrêmement utiles pour le bourgmestre au moment de motiver une décision individuelle (un arrêté d'inhabitabilité p. ex.) dont les conséquences ne sont anodines ni pour l'occupant éventuel ni pour le propriétaire. Par ailleurs, et c'est le second avantage attaché à de tels règlements, ceux-ci peuvent prévoir

des sanctions administratives, propres à convaincre le propriétaire rétif⁴.

Au regard d'un tel éventail d'actions communales, quel peut bien être encore le sens d'une intervention de la Région dans le domaine de la qualité du logement? Tout d'abord, naturellement, la compétence de la commune s'arrête là où prennent fin les considérations d'hygiène – certes au sens large – alors que la Région peut réglementer, elle, en toute matière (superficie minimale, confort, respect de la vie privée, etc.), ce qui signifie que des logements peuvent être dans un état correct à l'aune des canons locaux tout en contrevenant aux normes régionales. Par ailleurs, en ce qui concerne la vérification et l'imposition sur le terrain des standards de qualité, les organes régionaux disposent, tant à Bruxelles qu'en Wallonie, d'arguments particulièrement dissuasifs puisque le bailleur dont le bien contrevient aux règles du Code du logement encourt des amendes aux montants prohibitifs (plusieurs dizaines de milliers d'euros par unité de logement en infraction!)⁵. Voilà pour le bâton; pour ce qui est de la carotte, enfin, signalons qu'à Bruxelles à tout le moins, le locataire évincé de son habitation suite à l'application d'une règle régionale de salubrité bénéficie comme on le verra d'une série de mesures de relogement: points de priorité supplémentaires pour intégrer le parc social, allocation-loyer et droit d'accès prioritaire aux logements pris en gestion publique⁶. L'ensemble de ces raisons devrait inciter l'autorité locale à enclencher la procédure régionale du Code du logement (ce qu'elle est autorisée à faire) lorsqu'elle constate que les efforts par elle entrepris pour faire cesser l'insalubrité d'un bien restent sans effet. La commune n'a définitivement rien à gagner à agir seule, de son côté, pour lutter contre la mauvaise qualité des habitations. Elle peut aussi bien passer le relais à la Région que l'appeler en renfort de sa propre intervention. Ce qui implique que le propriétaire devra se conformer aux *deux* décisions au cas où commune et Région travailleraient de concert, les deux niveaux de pouvoir exerçant en effet leurs prérogatives de façon souveraine dans des sphères de compétence autonomes⁷. Et s'inscrire dans le processus instauré par le Code wallon du logement, par exemple, s'impose d'autant plus pour la commune que ce dernier instrument législatif réserve aux instances locales une place

1. Art. 7, al. 3 et 4 du Code wallon du logement.

2. Cf. Fr. LAMBOTTE, M. MÜLLER et V. RAMELOT, *op. cit.*, 2004/4, p. 86.

3. Il s'agirait même, pour certains, d'un «exercice fastidieux à l'efficacité relative» (voir Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, «Le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 60).

4. Voir sur le sujet V. RAMELOT, «Loi de réparation pour les sanctions administratives: soins palliatifs ou remèdes de cheval?», *Trait d'union*, 2005/4, pp. 10 et s., J. BOUVIER, «L'amende administrative communale: l'inclassable sanction», *Rev. dr. commun.*, 2004/4, pp. 21 et s., V. RAMELOT, «La réforme des sanctions administratives: un peu de pour, beaucoup de contre», *Trait d'union*, 2004/3, pp. 15 et s. ainsi que J. BOUVIER, «Sanctions administratives: législation du paradoxe», *A.P.T.*, 2002/1, pp. 32 et s.

5. Voir art. 201 du Code wallon du logement et art. 15 du Code bruxellois du logement.

6. Art. 16, 17 et 21, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement. Voir également art. 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004. Cf. sur ce thème N. BERNARD, «Le Code bruxellois du logement», *Droit en +*, dossier du *Journal du droit des jeunes*, n° 67, janvier 2004, pp. 8 et s.

7. Voir Fr. LAMBOTTE, «Incidence du Code du logement sur les arrêtés de police. Rien ne change ou presque!», *Trait d'union* (revue de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 2006, n° 4, p. 8.

de premier ordre dans la mise en œuvre de ses dispositions, comme on le verra.

* *
*

Occupant un point nodal dans la problématique de l'habitat, la question de la salubrité se distribue donc entre différents niveaux de pouvoir¹. Cette interpénétration des compétences constitue incontestablement un enrichissement pour la matière, dès lors que joue une certaine émulation entre les diverses autorités également compétentes. De fait, les instances communales sont laissées libres de relever, à l'intérieur de leur sphère de compétence, la hauteur des critères régionaux de salubrité. Toutefois, l'absence d'étanchéité entre les sphères de compétence des uns et des autres rend impérative la concertation des différents niveaux de pouvoir².

2. La motivation de l'arrêté d'inhabitabilité

Une fois cernée la compétence de la commune en matière de salubrité, une fois donc fixé le cadre normatif à l'intérieur duquel le bourgmestre est autorisé à agir, il convient d'examiner les modalités juridiques de son intervention. À quelles conditions, dit autrement, le bourgmestre est-il fondé à actionner une de ses principales armes pour lutter contre l'insalubrité, à savoir l'arrêté d'inhabitabilité? À quel texte de loi cet arrêté peut-il ou doit-il faire référence? Plus précisément, est-il fondé à invoquer d'autres dispositions relatives à l'insalubrité que la loi communale ou des règlements communaux? Depuis l'adoption de l'arrêté royal du 8 juillet 1997 qui détermine les critères de salubrité applicables en matière de bail de résidence principale³ et l'entrée en vigueur des différents codes régionaux du logement⁴ (et de leurs arrêtés d'exécution⁵) qui, pareillement, arrêtent une batterie d'exigences de qualité, la question se pose avec une acuité

particulière. Car ces instruments présentent le double avantage d'apporter des précisions sur ce qu'il faut entendre par logement insalubre et de dépasser la question de l'insalubrité au sens strict (c'est-à-dire, hygiénique) pour introduire la notion de «l'habitabilité», qui implique des considérations de confort et de qualité de vie⁶. La tentation est donc grande pour les communes, et particulièrement pour celles qui sont dépourvues d'un règlement en matière d'insalubrité, de faire appel à l'une ou à l'autre de ces normes, soit en support de la loi communale, soit en remplacement de celle-ci. Comment cette pratique doit-elle être appréhendée du point de vue du droit?

Le recours à ce type de normes ne va pas de soi et risque de s'avérer problématique. Prenant soin de distinguer les compétences de chacun⁷, la section d'administration du Conseil d'État a rendu plusieurs arrêts, dépourvus d'équivoque, condamnant cet usage. Ainsi, dans l'arrêt *Kocyigit*, le Conseil d'État a suspendu l'exécution d'un arrêté d'inhabitabilité rendu par le bourgmestre de la commune de Schaerbeek, au motif que l'acte litigieux s'appuyait non seulement sur la loi communale mais également sur l'arrêté royal du 8 juillet 1997⁸. Dans l'arrêt *Catteau* par ailleurs, le Conseil d'État a annulé, comme on l'a vu, l'arrêté du bourgmestre de la commune de Hotton qui visait à faire démolir une caravane résidentielle déclarée en contravention avec, notamment, les dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine⁹.

Une précision doit ici être faite. L'absence de référence formelle à une norme ne ressortissant pas à la compétence communale ne suffit pas à garantir la licéité de l'arrêté du bourgmestre, de la même manière que la mention dans l'arrêté d'une de ces normes n'est pas condamnable en soi si l'examen des faits montre qu'il s'agit là d'une simple erreur de visa¹⁰. Seules importent, en l'espèce, la matérialité des griefs imputés

1. Cf. N. BERNARD, «Les compétences comparées de l'autorité fédérale, de la Région et de la commune dans la lutte contre l'insalubrité», *Le logement dans sa multidimensionnalité: une grande cause régionale*, sous la direction de N. BERNARD et C. MERTENS, Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Etudes et documents, 2005, pp. 180 et s.
2. Voir, pour de plus amples développements, N. BERNARD et J.-M. LETIER, «L'état du bien loué, l'interférence avec les normes régionales et le bail de rénovation», *Le bail de résidence principale. 15 ans d'application de la loi du 20 février 1991*, Bruxelles, La Chartre, 2006.
3. Arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité de d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.
4. Art. 3 du Code wallon du logement, institué par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998, art. 4 du Code bruxellois du logement, institué par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003, et art. 5 du Code flamand du logement, institué par le décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997, *M.B.*, 19 août 1997.
5. Voir notamment l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, *M.B.*, 13 mars 1999, et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.
6. Au-delà du logement, *stricto sensu*, c'est vers l'habitat qu'il faut tendre en effet, afin que la résidence ne serve pas simplement à abriter mais devienne, plus fondamentalement, un lieu d'épanouissement susceptible de faire fructifier les projets individuels et familiaux. Sur ce point, voir notamment N. BERNARD, *J'habite donc je suis. Pour un nouveau rapport au logement*, Bruxelles, Labor, 2005.
7. Voir *supra* C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215, *Echos log.*, 2002, p. 69 et C.E. (XIII), 21 février 2002, *Dejardin*, n° 103.845, *Echos log.*, 2002, p. 154.
8. «Le bourgmestre ne peut, dans l'exercice d'une compétence de police, se fonder sur l'arrêté royal du 8 juillet 1997 [...] Il n'est en rien compétent pour apprécier si un logement répond ou non «aux conditions minimales de l'arrêté précité», ces conditions n'étant pas constitutives des critères à prendre en considération quant à la sauvegarde de la «salubrité et la sécurité publiques»» (C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, *Kocyigit*, n° 100.705, *Echos log.*, 2002, p. 72).
9. Voir C.E. (XIII réf.), 25 avril 2002, *Catteau*, n° 106.093, *Echos log.*, 2002, p. 158.
10. Cf. C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, *JADOUL*, n° 82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN.



et leur appartenance ou non à une sphère de compétence communale¹. La question dépasse donc le simple aspect de la motivation formelle. Ainsi, dans l'arrêt *Dejardin*, le Conseil d'État a annulé l'arrêté d'inhabitabilité rendu par le bourgmestre de la commune de Mons qui, s'il se réclamait de la loi communale, ne se fondait pas moins, dans les faits, sur des critères empruntés au Code wallon du logement et étrangers à la salubrité publique *sensu stricto* (en l'occurrence, la superficie habitable)².

3. Assurer le respect dû aux normes régionales de salubrité

On l'a vu, la commune dispose de compétences propres en matière de lutte contre l'insalubrité (police administrative générale). Parallèlement, les pouvoirs locaux ont reçu des Régions la mission de faire respecter les normes de qualité par elles édictées dans leur code du logement (police administrative spéciale). Les régimes légaux en vigueur en Wallonie et à Bruxelles diffèrent cependant sensiblement.

A. DANS LE CADRE DU CODE WALLON DU LOGEMENT

En ses articles 3 et 4*bis*, le Code wallon du logement impose une série de normes liées à la salubrité des logements³ ainsi qu'à la présence d'un détecteur d'incendie. Normalement, c'est la Région qui se charge de vérifier la bonne observance de ce prescrit, mais si la commune désire assumer cet office elle-même, elle peut depuis 2005 être investie par le Gouvernement de cette mission cardinale et ce, en lieu et place des autorités régionales (la procédure et les conditions liées à cet agrément restent cependant encore à définir). Ainsi que le prescrivent les articles 5 et suivants du même Code, les agents communaux agréés par le Gouvernement sont tenus alors de traquer les manquements et d'établir un rapport d'enquête. À défaut d'accord du propriétaire/bailleur ou de l'éventuel occupant sur une visite des lieux, ou lorsque le logement est inoccupé, les agents communaux agréés n'ont accès au logement qu'en vertu d'une autorisation du juge du tribunal de police.

Que ce soit la commune ou la Région qui ait diligenté l'enquête, c'est toujours au bourgmestre qu'il

échoit de statuer sur celle-ci. Dans les trois mois de la réalisation ou de la réception du rapport d'enquête, le bourgmestre lui donne les suites qu'il juge opportunes⁴. Une palette de décisions s'offre alors à lui. Le bourgmestre peut prendre des mesures conservatoires, ordonner des travaux de réhabilitation, de restructuration, de démolition, ou encore prononcer l'interdiction d'occuper. Et, en cas d'inexécution des travaux par le propriétaire/bailleur, le bourgmestre peut procéder lui-même à leur exécution; le propriétaire/bailleur est alors tenu au remboursement des frais exposés.

Le bourgmestre informe le Gouvernement des mesures qu'il a prises. À défaut pour le bourgmestre de statuer sur le rapport d'enquête ou si les mesures imposées par lui paraissent insuffisantes, le Gouvernement peut se substituer au bourgmestre pour interdire l'accès ou l'occupation des logements faisant l'objet de l'enquête.

Le propriétaire/bailleur et l'occupant éventuel peuvent adresser un recours auprès du Gouvernement contre les mesures décidées par le bourgmestre. Le recours est introduit dans un délai de quinze jours prenant cours le jour où le demandeur a eu connaissance des décisions du bourgmestre. Le recours est, sauf cas d'urgence impérieuse, suspensif. Si dans un délai de quarante-cinq jours prenant cours le jour de la réception du recours, le Gouvernement n'a pas prononcé l'annulation des décisions querellées, le recours est réputé non fondé.

Lorsqu'un logement est déclaré interdit d'accès ou inhabitable, le bourgmestre fait procéder à l'affichage de l'ordonnance y relative sur le logement concerné aussi longtemps que celle-ci n'est pas levée. L'administration communale tient à jour une liste des logements interdits d'accès ou déclarés inhabitables⁵.

B. DANS LE CADRE DU CODE BRUXELLOIS DU LOGEMENT

À titre de comparaison, signalons que l'optique bruxelloise en la matière est fondamentalement différente. Ainsi, le contrôle des règles de qualité instituées par le Code du logement relève *exclusivement* de l'autorité de la Région de Bruxelles-Capitale, représentée en l'espèce par un organisme *ad hoc*: le Service d'inspection régionale. Cette attribution de compétence étonne cependant à plusieurs titres. D'abord

1. Ainsi, la question de la superficie minimale du logement n'est pas de la compétence de la commune. Comme on l'a vu, le Conseil d'État a suspendu un règlement communal destiné à donner aux occupants des petits logements un espace de vie plus important que les normes minimales arrêtées par le Gouvernement (C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215, *Echos log.*, 2002, p. 69).
2. «Le bourgmestre confond deux polices administratives distinctes, à savoir la police communale générale et la police spéciale du logement» (C.E. (XIII), 21 février 2002, *Dejardin*, n° 103.845, *Echos log.*, 2002, p. 154). Voir, pour de plus amples développements, N. BERNARD, «Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêté d'inhabitabilité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 83 et s.
3. Sommairement, ces exigences concernent la stabilité du bâtiment, l'étanchéité, les installations électriques et de gaz, la ventilation, l'éclairage naturel, l'équipement sanitaire et l'installation de chauffage, la structure et la dimension du logement ainsi que la circulation au niveau des sols et des escaliers. Voir également l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorables ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, *M.B.*, 13 mars 1999.
4. Sauf urgence impérieuse, le bourgmestre est tenu d'entendre, lorsqu'ils ont été identifiés et s'ils le souhaitent, le propriétaire/bailleur et l'éventuel occupant.
5. Voir pour de plus amples développements N. BERNARD et S. LEPRINCE, «Les normes de qualité des logements», *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer (ouvrage à feuillets mobiles), pp. VII.2.3-1 à VII.2.3-40.



parce que l'épure initiale du Code bruxellois du logement confiait cette fonction *aux administrations communales* existantes, plutôt qu'à un corps régional créé de toutes pièces pour l'occasion¹. Inédite, la mise à l'écart à Bruxelles, dans le contrôle de la qualité des biens, de cet incontournable acteur de proximité qu'est la commune surprend surtout lorsque l'on sait que c'est le bourgmestre qui est chargé, par le Code bruxellois du logement, de faire respecter au moyen d'un arrêté d'inhabitabilité «l'exécution de l'interdiction» de louer². Prononcée par le Service d'inspection régionale toujours, cette décision d'interdiction frappe notamment les biens dont les propriétaires sont restés en défaut de réaliser les travaux de régularisation exigés par le même Service. Voilà donc la commune réduite à devoir faire le «sale travail»³ consistant à fermer un bien sur ordre et pour compte de la Région. Et la tâche est d'autant plus ingrate pour le premier magistrat de la commune qu'il lui revient, par surcroît, le devoir d'examiner dans l'exercice sa mission «toutes les possibilités de relogement des personnes concernées»⁴.

Voilà donc, quoi qu'il en soit, une institution régionale élevée, à Bruxelles, au rang d'organe exclusif de contrôle des critères de qualité promus par le Code du logement. Sans doute faut-il déceler, derrière ce choix *a priori* étonnant, la volonté du législateur ordonnancier de centraliser la lutte contre l'insalubrité et de ne plus laisser à des communes parfois rétives le soin d'enclencher – ou non – la procédure⁵. Du reste, l'exiguïté du territoire bruxellois se prête favorablement à pareille unification. Il est vrai, surtout, que l'expérience wallonne en la matière prête à réfléchir puisque l'application, par les instances locales, des normes régionales de qualité varie fortement d'une municipalité à l'autre, comme il nous sera donné de le voir plus loin.

4. Assurer la mise en œuvre du permis de location

A. PRINCIPES GÉNÉRAUX

À côté de ces règles, qui s'appliquent à tous les logements sans exception (loués ou non, grands ou petits, individuels ou collectifs⁶), il en existe d'autres qui se *surajoutent* et visent certains types particuliers de logements. Par surcroît, ces biens spécifiques ne peuvent plus être offerts à la location sans avoir obtenu, au préalable, une attestation (appelée «permis de location») qui prouve la conformité des lieux aux différentes exigences de qualité⁷.

Sont concernés par ce permis de location les logements individuels de moins de 28 mètres carrés⁸, les logements collectifs⁹, les bâtiments non initialement destinés à l'habitation mais utilisés en pratique comme logement ainsi que les petits logements individuels loués ou mis en location et dont la vocation principale est l'hébergement d'étudiant. Toutefois, ces prescriptions ne s'appliquent pas aux habitations situées dans le bâtiment où le bailleur a établi sa résidence principale, en raison de la présomption – discutable selon nous – qui veut que le propriétaire ne laisse généralement pas se dégrader son propre lieu de vie. Cependant, si l'immeuble est occupé, en plus du bailleur, par trois ménages ou plus, ou alors si le nombre total des preneurs dépasse quatre personnes, la réglementation retrouve vigueur. On notera, enfin, que la qualité (privée ou publique) du bailleur est indifférente aux yeux du Code wallon du logement, de sorte que les logements sociaux par exemple, pour peu qu'il en existe de ce gabarit, s'inscrivent indubitablement dans le champ d'application de la réglementation¹⁰.

Pour mériter son permis de location, le logement concerné doit à la fois remplir les critères régionaux de salubrité¹¹, respecter les règlements communaux en

1. Cf. N. BERNARD, «Le Code bruxellois du logement et les communes», *Trait d'union* (revue de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 2003/7, pp. 4 et s.
2. Art. 14, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.
3. Suivant la formule pour le moins explicite d'un bourgmestre bruxellois – et ci-devant député de la Région de Bruxelles-Capitale – s'exprimant lors des travaux préparatoires de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement (*Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 123).
4. Art. 14, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.
5. Voir N. BERNARD, «Regard critique et comparatif sur le Code bruxellois du logement», *Echos log.*, 2003, pp. 158 et s.
6. Voir N. BERNARD, «L'état du bien loué», *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer (ouvrage à feuillets mobiles), pp. I.8.1 et s.
7. Sur le permis wallon, voir notamment L. STERCKX, «Le permis de location en Région wallonne après le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement», *Rev. not. belge*, 1999, pp. 686 et s., M. QUINTIN et B. JADOT, «La qualité des logements: dispositions de police administrative et règles en matière de bail à louer», *Rev. dr. commun.*, 2000, pp. 70 et s., L. THOLOME, «La qualité de l'habitat à travers le Code wallon du logement: un premier état des lieux», *Redrim.*, 2001, pp. 38 et s. et N. BERNARD, «Le permis de location», *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer (ouvrage à feuillets mobiles), p. I.8.4-1 et s. Pour un point de vue synoptique sur les trois Régions, voir D. DÉOM, «Le permis de location», *Baux: actualité législative et jurisprudentielle*, sous la direction de E. BEGUIN et J.-L. JEGHERS, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 111 et s.
8. Ne sont pas inclus dans le calcul de la superficie habitable les halls, salles de bain, W-C, caves, greniers, etc.
9. Par logement collectif, on entend le logement dont une pièce d'habitation au moins (cuisine, séjour, local T.V., etc.) ou un local sanitaire (salle de bain ou de douche, salle évier, W-C,...) est utilisé par plusieurs ménages. Si, et le cas est fréquent, le locataire doit partager les toilettes avec les autres résidents de l'immeuble, son logement tombe automatiquement sous le coup de la réglementation, a estimé le juge de paix de Namur (voir J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Echos log.*, 2002, p. 118). Par application des règles susdécrites, l'habitation qui met à l'usage commun des occupants des pièces telles que la buanderie, la salle polyvalente ou encore la salle des fêtes ne saurait, en revanche, être considérée comme un logement collectif au sens du décret wallon.
10. Cf. N. BERNARD, «Un permis de location qui, contrairement à ce que son intitulé laisse croire, n'est (théoriquement) pas une condition de mise en location», obs. sous C.A., 14 mars 2003, n° 67/2003, *J.J.P.*, janvier-février 2004, pp. 92 et s.
11. Voir l'art. 3 du Code du logement ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, *M.B.*, 13 mars 1999.



matière de salubrité ainsi que dans le domaine de la sécurité incendie et, enfin, observer les normes relatives à l'inviolabilité du domicile et au respect de la vie privée¹. Enfin, il doit également avoir été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

D'une durée de validité de cinq ans, le permis s'obtient auprès du collège des bourgmestre et échevins, sur présentation du rapport – positif – de visite d'un enquêteur agréé². Le propriétaire qui mettrait sur le marché locatif un bien *sans* disposer préalablement dudit permis est passible d'une amende pénale, qui est doublée dans l'hypothèse où le bailleur passerait outre un refus ou un retrait de permis.

Obligatoirement salubre au moment de l'entrée en vigueur du bail, le bien doit le rester pendant *toute la durée* du permis. Pour s'en assurer ou, plus en amont, pour vérifier que tous les propriétaires concernés par la mesure disposent bien d'un permis, les autorités communales peuvent dépêcher sur les lieux un fonctionnaire chargé de procéder à une visite de contrôle. L'obstruction faite à cette visite vaut à son auteur (bailleur ou locataire) une amende pénale. Ces contrôles peuvent être effectués d'initiative ou sur plainte, déposée par quiconque à la commune ou auprès de l'administration régionale.

Si une infraction est relevée à la faveur de cette inspection, le collège des bourgmestre et échevins (ou, en cas d'inaction du collège, le Gouvernement wallon) met le bailleur en demeure de rendre le logement conforme aux exigences de salubrité et ce, dans un délai oscillant entre quarante-huit heures et six mois. Le preneur doit être informé également de cette mise en demeure. Si le bailleur n'obtempère pas (dans un délai de vingt jours à dater de l'expiration de la mise en demeure), il encourt, de la part du collège des bourgmestre et échevins (ou, subsidiairement, de la part du Gouvernement dans l'hypothèse où le collège s'abstiendrait d'agir pendant trente jours), un éventuel retrait de permis. Le contrevenant s'expose, en outre,

à des sanctions pénales (plusieurs dizaines de milliers d'euros d'amende par unité de logement en infraction)³.

B. LE BOURGMESTRE PEUT-IL PRONONCER UN ARRÊTÉ D'INHABITABILITÉ SUR LA BASE EXCLUSIVE DU DÉFAUT DE PERMIS DE LOCATION ?

À l'adresse du bailleur qui mettrait en location un bien dépourvu de permis, le Code wallon aménage un arsenal de sanctions à la fois administratives (refus et retrait de permis) et pénales (amendes), sans compter les conséquences civiles (annulation du bail) éventuellement prononcées par le juge de paix⁴. Mais le contrevenant risque-t-il, en sus, de voir son bien physiquement fermé par le bourgmestre, qui agirait sur pied de son pouvoir de police générale (art. 135, § 2, de la Nouvelle loi communale)? Et si oui, sur quelle base juridique et à quelles conditions? Doit-on étoffer la gamme des sanctions par l'adjonction de l'arrêté d'inhabitabilité? En d'autres termes, l'absence de permis de location peut-elle justifier à elle seule, c'est-à-dire indépendamment d'éventuels facteurs d'insalubrité, la mesure de fermeture?

De manière indirecte, le bourgmestre de la ville de Charleroi a répondu à ces questions puisqu'il n'a pas hésité à interdire l'occupation d'un immeuble sur la base exclusive du défaut de permis de location. Parce que cette sanction, cependant, ne figurait pas parmi celles qui sont prévues dans le Code, le propriétaire a décidé de quereller la décision du bourgmestre devant le Conseil d'État⁵. Mais, dans son avis, l'auditeur a rejeté la thèse du demandeur et conclu à l'irrecevabilité du recours. C'est que l'article 7, alinéa 3, du Code wallon du logement dispose expressément que, dans le cadre général du respect des critères régionaux de salubrité, «le bourgmestre prend des mesures conservatoires, ordonne des travaux de réhabilitation, de restructuration, de démolition ou prononce l'*interdiction d'occuper*». Cette disposition permet donc au bourgmestre de prendre un arrêté d'inhabitabilité à

1. Voir l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 16 septembre 2004. Schématiquement, les règles sont les suivantes. Tout d'abord, les accès à l'immeuble (ainsi qu'à chaque logement) doivent être munis de portes fermant à clef. Et l'accès à chaque pièce d'habitation à usage individuel d'un même ménage doit pouvoir se faire sans devoir passer par une pièce d'habitation à usage individuel d'un autre ménage. Par ailleurs, toutes les pièces d'eau doivent pouvoir fermer à clef, sauf s'il s'agit d'un logement individuel et si, en cas d'immeuble comportant plusieurs logements, les locaux dont question ne sont accessibles qu'au ménage occupant ce logement. Signalons encore que des sonnettes individuelles doivent être prévues à l'entrée principale de l'immeuble (sauf pour un étudiant non domicilié). Enfin, chaque ménage doit disposer d'une boîte aux lettres fermant à clé.

2. Régulée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location (art. 7 et s.), la procédure se déroule comme suit. Le bailleur demande à la commune, qui est tenue de le lui donner dans les cinq jours, le formulaire nécessaire à l'obtention de l'attestation de conformité. Il le remplit et se met, ensuite, en contact avec un enquêteur (communal ou agréé) pour convenir d'une date de visite du logement, laquelle date doit également agréer le locataire. S'il appert lors de cette inspection que le logement satisfait aux conditions, l'enquêteur établit l'attestation de conformité. Dans le cas contraire, l'enquêteur dresse à l'usage du bailleur la liste des travaux à réaliser et en informe «sans délai» la commune.

Lorsque l'attestation de conformité a été délivrée par l'enquêteur, le bailleur transmet à la commune sa déclaration de location ou de mise en location, accompagnée de ladite attestation. Le Collège des bourgmestre et échevins procède alors à l'examen de ces documents et notifie au bailleur sa décision – positive ou négative – quinze jours au plus tard après l'avoir prise. En l'absence de décision dans ce délai, le bailleur peut notifier à la commune une mise en demeure. Le silence de la commune dans le mois suivant l'expédition de cette mise en demeure est réputé constituer une décision d'octroi.

3. Voir D. DÉOM, «Le permis de location», *Baux: actualité législative et jurisprudentielle*, sous la direction de E. BEGUIN et J.-L. JEGHERS, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 111 et s.

4. Voir N. BERNARD, «Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location», *Amén.*, 2005, pp. 97 et s.

5. Voir *Echos log.*, 2002, p. 27.



l'encontre du bien dépourvu de permis de location. «Par le seul effet du Code wallon du logement, il est en effet désormais interdit de mettre un logement en location sans avoir, au préalable, obtenu un permis de location», observe l'auditeur, qui conclut sans équivoque: «L'interdiction d'occuper le logement non couvert par un permis de location n'est pas tributaire de l'existence de causes d'insalubrité»¹.

Si cette affaire n'a pas donné lieu à arrêt², le Conseil d'État a eu l'occasion, dans une espèce ultérieure, d'autoriser le bourgmestre, en vertu de l'article 7, alinéa 3, du Code wallon du logement, à prononcer l'interdiction d'occuper sur la simple absence du permis de location, indépendamment donc de tout manquement aux critères minimaux de salubrité. Ainsi, «la fermeture d'un logement donné en location par un bailleur ne disposant pas d'un permis de location dans un cas où le Code wallon du logement requiert un tel permis, constitue l'une des mesures ressortissant de la compétence du bourgmestre; l'obtention d'un tel permis est, en effet, une obligation à laquelle le bailleur doit satisfaire préalablement sous peine de sanction pénale; d'ailleurs, en cas d'inaction du bourgmestre, le Gouvernement peut se substituer à lui pour interdire l'accès ou l'occupation au logement; dans un tel cas, la motivation en fait de l'arrêté d'interdiction peut se limiter à la constatation que le logement est soumis à permis de location, à celle qu'un tel permis n'a pas été demandé ou obtenu en l'espèce et à la réfutation des raisons pertinentes éventuelles avancées par le bailleur en ce qui concerne l'absence de permis (force majeure, retard du collège, etc.)»³.

En tout état de cause, la possibilité expresse accordée au bourgmestre d'ordonner la fermeture d'un logement en l'absence d'un permis de location est désormais coulée dans le texte même du Code wallon du logement. Fort opportunément, le décret modificatif du 15 mai 2003 a réglé le sort administratif réservé à l'habitation dénuée de permis, que celui-ci ait été retiré ou qu'il n'ait jamais été délivré. Pour empêcher sans doute que le bien soit remis – illégalement – en location, comme cela se pratique trop souvent, le bourgmestre (ou, en cas d'inaction de ce dernier «dans un délai raisonnable», le Gouvernement) peut ainsi «interdire l'accès ou l'occupation des logements

concernés»⁴. Que recouvre, cependant, l'expression? Tournons-nous, pour ce faire, vers le Code bruxellois du logement qui, pareillement, charge le bourgmestre de faire respecter «l'exécution de l'interdiction» de louer décidée par les autorités régionales, comme on l'a vu⁵. Si le Code bruxellois n'est pas plus disert que son grand frère wallon sur les modalités d'action du bourgmestre dans cette mission, le *Commentaire des articles* du Code bruxellois précise, dans une formule elliptique mais suffisamment explicite, que le bourgmestre veille à la bonne exécution de l'interdiction «à l'instar d'un arrêté d'inhabitabilité pris sur la base de l'article 135 de la Nouvelle loi communale»⁶. La formule, toutefois, prête à confusion en ce que c'est bien sur la base d'un pouvoir de police spéciale tiré du Code du logement que le bourgmestre agira alors, plutôt qu'en vertu du pouvoir de police générale institué par la loi communale⁷. Partant, l'obligation de relogement qui pèse sur le bourgmestre n'en sera que plus vive (voir plus bas).

C. EFFECTIVITÉ DU PERMIS DE LOCATION

Quelle appréciation peut-on porter sur l'effectivité du permis de location wallon, qui compte plusieurs années d'existence déjà? À cet égard, on ne peut pas dire que le permis wallon de location rencontre un succès débridé, que ce soit auprès des bailleurs ou des municipalités. L'Administration régionale wallonne elle-même (Division du logement, Direction de la qualité de l'habitat) dresse un «bilan en demi-teinte» de l'application du permis de location. C'est que le degré d'exigence requis appelle dans le logement des travaux lourds de rénovation, d'un montant disproportionné en tout cas avec la valeur intrinsèque de l'habitation puisqu'il ne s'agit jamais, en schématisant, que d'un petit appartement ou d'un kot pour étudiant(s). Rechignant dès lors à consentir les dépenses importantes qu'impliquerait une mise en conformité du bien, beaucoup de propriétaires décident de méconnaître la loi. Les autres, mal informés, en ignorent parfois jusqu'à l'existence. Enfin, la lourdeur de la procédure (jointe, pour certains, à son coût⁸) achève parfois de dissuader les derniers propriétaires consciencieux.

1. Pour légitime qu'elle soit, la mesure de fermeture ne peut-elle pas apparaître toutefois comme disproportionnée, dès lors que le bien répond peut-être intégralement aux exigences de qualité? À nouveau, l'auditeur réfute l'argument. Car, en l'espèce, «l'arrêté attaqué n'invoque pas le seul défaut de permis de location mais aussi l'omission persistante du propriétaire d'en demander un, en dépit des demandes successives qui lui furent adressées par l'administration communale en vue de régulariser sa situation». Au demeurant, l'arrêté ménageait un délai de trois mois avant la fermeture, destiné à permettre à la fois aux occupants de trouver un nouveau logement et au bailleur de se mettre enfin en règle. Voir, pour de plus amples informations sur le sujet, L. THOLOME, «Permis de location: en l'absence d'un permis de location, le bourgmestre peut interdire toute occupation même s'il n'y a aucun facteur d'insalubrité», *Echos log.*, 2002, p. 27.
2. Suite à l'avis explicite de l'auditeur, le propriétaire requérant (qui contestait la validité de la mesure de fermeture de son immeuble prise par le bourgmestre de Charleroi) a préféré, en effet, renoncer à mener la procédure à son terme.
3. C.E., 18 septembre 2003, *Rasez et Société privée à responsabilité limitée SEPI c. Bourgmestre et Ville de Charleroi*, n° 123.055, *Echos log.*, 2003, n° 5.
4. Art. 13bis nouveau du Code wallon du logement.
5. Art. 14, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.
6. Projet d'ordonnance portant le Code bruxellois du logement, *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 19.
7. Cf. N. BERNARD, «Le Code bruxellois du logement», *J.J.P.*, janvier-février 2004, pp. 22 et s.
8. 125 euros (maximum) hors T.V.A. pour un logement individuel et, s'il s'agit d'une habitation collective, la même somme mais augmentée de 25 euros hors T.V.A. par pièce individuelle.



Pour leur part, les communes appliquent la nouvelle réglementation avec un zèle variable. Si certaines d'entre elles jouent loyalement le jeu, d'autres, dénuées de moyens financiers adéquats pour mener la procédure ou soucieuses de ne pas s'attirer la réprobation des propriétaires, renâclent manifestement. Dépourvues la plupart du temps de solution de relogement, de nombreuses communes se rebiffent donc ouvertement. Ce qui aboutit alors à des situations discriminatoires et absurdes où un propriétaire, suivant que son bien se situe en deçà ou au-delà d'une frontière communale, peut éluder la réglementation ou non. Le Ministère public, enfin, tend à classer sans suite les poursuites pénales à l'encontre des propriétaires contrevenants.

Ensuite de quoi, sur les 20.000 logements environ visés par la mesure, seuls 5.440 permis ont été délivrés. Et encore, nombre de ces permis ont été octroyés de façon indue semble-t-il¹. Dit autrement, cette réglementation d'ordre public qu'est le permis de location n'a pas réussi, en sept ans d'existence², à faire réhabiliter davantage qu'un logement concerné sur quatre³. C'est peu, surtout en regard de l'ambition sociale affichée par les promoteurs de la mesure.

Conscient de ces lacunes, le pouvoir a, un temps, très officiellement songé à supprimer cette mesure hautement problématique qu'est le permis de location, avant de se raviser cependant. Le message, il est vrai, aurait été désastreux auprès de l'opinion publique, sans compter que les quelques communes qui avaient osé prendre cette mesure impopulaire se seraient, à raison, senties gravement lésées dans leur effort. Echappant de peu au couperet, le permis de location n'en continue pas moins, *nolens volens*, son parcours pour le moins chaotique.

III. ASSURER LE SUIVI DES EXPULSIONS: LA QUESTION DU RELOGEMENT

L'autorité qui procède à l'expulsion, comme le bourgmestre lorsqu'il ordonne la fermeture d'un immeuble pour cause d'insalubrité, doit-elle veiller, en plus, au relogement des habitants évincés? En tout cas, la question du relogement est véritablement cruciale dès lors qu'elle peut dissuader les différents organismes d'intervenir et faire échouer les initiatives relatives à la salubrité déployées en amont. Il existe donc une intime interdépendance entre la politique de qualité de l'habitat et la nécessité de reclasser les personnes expulsées («pas d'expulsion sans relogement» clament certains).

1. Une dichotomie entre police générale et police spéciale...

A. PRINCIPE GÉNÉRAL

S'agissant de cette question du relogement faisant suite à un arrêté d'inhabitabilité, une dichotomie se dessine. Suivant que le bourgmestre agit dans le cadre de la police administrative générale (fondée sur l'art. 135 de la Nouvelle loi communale) ou qu'il intervient sur pied de la police spéciale du logement (instituée par le Code du logement), les solutions divergent. Dans le premier cas, la mise à la disposition d'une solution de relogement ne semble pas pouvoir être érigée en préalable à la décision d'expulsion. Il n'est, en effet, pas attendu de la part d'un édile animé par le devoir prioritaire de prévenir et de faire cesser les atteintes à la salubrité publique qu'il se préoccupe, en sus, de la situation particulière des locataires. Seule importe la nécessité de mettre fin au trouble de l'ordre public, touché ici dans sa dimension hygiénique.

En revanche, la police spéciale du logement semble appeler une tout autre réponse. Guidé par le souci d'«améliorer les conditions de logement»⁴ des occupants, le bourgmestre ne saurait, à peine d'incohérence, vider une habitation sans s'inquiéter du sort des évincés. Lorsqu'il recourt à l'évacuation dans le cadre de la police spéciale, le premier magistrat de la commune doit veiller à ce que les conditions de logement des occupants soient meilleures après l'éviction qu'avant.

À cet égard, notons que le Code wallon du logement se montre moins entreprenant cependant que le Code bruxellois du logement. Ce dernier, pleinement conscient de l'acuité du problème, a veillé à aménager un arsenal de mesures de relogement à la destination des habitants expulsés à la suite de l'application du permis de location. Chargé de faire respecter «l'exécution de l'interdiction» de louer, au moyen notamment d'un arrêté d'inhabitabilité, le bourgmestre se voit confier par le Code le soin d'examiner «toutes les possibilités de relogement des personnes concernées»⁵. L'emploi du vocable «toutes (les possibilités de relogement)» laisse transparaître l'intention du législateur de n'autoriser les expulsions sans relogement qu'en tout dernier ressort. Plus généralement, le Code prévoit que «les locataires obligés de quitter un logement qui ne respecte pas ou plus les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4, ont un droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics», tout en réaffirmant que «les différentes autorités publiques concernées ont l'obligation d'examiner toutes possibilités de relogement de ces

1. Cf. B. MASSART, «Lutte contre l'insalubrité en Wallonie: où en est-on?», *Alter Echos*, n° 180, 24 janvier 2005, p. 23.

2. Signalons que le permis de location trouve sa première assise légale dans le décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 (*M.B.*, 4 juillet 1995), lequel ménageait toutefois une période transitoire de deux ans pour les logements déjà loués.

3. La Région wallonne ne dispose cependant pas de statistiques sur le nombre de *demandes* de permis.

4. Cf. C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215, *Echos log.*, 2002, p. 69 et *Rev. dr. commun.*, 2002/4, p. 345.

5. Art. 14, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

locataires»¹. Par ailleurs, signalons que les logements pris en gestion publique «doivent être prioritairement proposés aux locataires amenés à quitter une habitation ne répondant pas aux normes de sécurité, de salubrité et d'équipement»². Enfin, il est créé un «Fonds budgétaire régional de solidarité» destiné à assurer, aux personnes expulsées suite à une interdiction d'occuper, un montant couvrant tout ou partie de «la différence entre le loyer d'origine et le nouveau loyer, ainsi que les frais de déménagement ou d'installation, en ce compris le coût de la garantie locative»³. Versée dans la limite des crédits budgétaires, l'aide consiste, suivant l'arrêté d'exécution du 19 février 2004, en une allocation délivrée pendant trois ans et équivalente à la différence entre le tiers des revenus nets imposables du ménage et le loyer du nouveau logement, déduction faite des éventuelles aides au déménagement susmentionnées⁴.

B. EXIGENCE SPÉCIFIQUE À LA POLICE SPÉCIALE DU LOGEMENT

Reloger, oui, mais dans quel type de bien? S'il est tenu par des exigences de salubrité trop strictes, le bourgmestre n'aura guère de solution à proposer à ces ménages précarisés incapables de s'offrir un logement parfaitement conforme aux normes. Ce qui, pour autant, n'autorise pas le bourgmestre à cantonner les évincés dans des abris de fortune, lesquels n'amélioreraient en rien leurs conditions de logement. Le toit de rechange doit donc également être un toit salubre⁵. On l'aperçoit, la voie est étroite. Précisément, la police spéciale du logement a pour but de veiller à ce que les habitations ne se situent pas en deçà de «la plus basse norme d'habitabilité», laquelle norme ne pouvant toutefois elle-même, et c'est capital, se situer au-dessus de «la norme maximale qui soit à la portée effective des familles touchées par la mesure de suppression des taudis, dans la région et au moment de cette suppression»⁶. Autrement dit, la norme de salubrité doit viser

un juste milieu: assez sévère pour pouvoir proscrire les taudis, elle doit cependant rester accessible aux personnes à faibles revenus. Avisé de cet impératif, le bourgmestre réservera l'exécution de sa décision d'expulsion jusqu'à l'obtention de certaines assurances quant aux possibilités concrètes de relogement des expulsés dans une habitation *saine et accessible financièrement*. «L'évacuation de l'habitation insalubre n'est plus un objectif en soi mais tout simplement un moyen pour arriver à reloger les personnes évacuées de taudis dans des habitations salubres», observe le Conseil d'État⁷. «Il s'ensuit que dans cette police spéciale du logement», enchérissent Michel QUINTIN et Benoît JADOT, «avant d'ordonner l'évacuation d'un logement insalubre, le bourgmestre doit tenir compte non seulement de l'état du logement qu'il estime devenu inhabitable mais aussi de la situation de ses habitants et de leurs possibilités de trouver un logement salubre et adéquat»⁸. Et si elle ne peut assurer elle-même le relogement, la commune doit, au minimum, laisser un laps de temps suffisant aux habitants évincés pour trouver une nouvelle habitation, sauf urgence⁹.

2. ... qui tend à s'estomper

Cette dichotomie entre polices générale et spéciale tend, aujourd'hui, à s'estomper. Non que l'obligation de relogement se relâche dans la police spéciale du logement, au contraire¹⁰. En fait, même dans le cadre de la police administrative générale, l'expulsion «sèche», sans égard au relogement des occupants, commence à être prohibée. Ainsi, le président du tribunal civil de Namur a décidé que «l'expulsion [par le Bourgmestre, sur base d'un arrêté d'insalubrité] sans alternative concrète proposée à la requérante blesse à l'évidence ses droits subjectifs et méconnaît les devoirs de l'autorité publique à cet égard»¹¹. Par ailleurs, le Conseil d'État a, dans plusieurs décisions récentes, jugé l'expulsion – pour cause d'insalubrité –

1. Art. 17 du Code bruxellois du logement.

2. Art. 21, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

3. Art. 16, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement. L'aide sera réservée aux ménages qui ne disposent pas déjà d'un logement (que ce soit en pleine propriété, en emphytéose ou en usufruit) et qui remplissent les conditions de revenus leur permettant de s'inscrire auprès d'une société immobilière de service publique.

4. Cf. art. 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004. Voir Fr. LAMBOTTE, «L'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement: de l'obligation de louer un logement décent au droit de gestion publique», *Amén.*, 2004/2, pp. 86 et s.

5. Cf. C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, *Kocyigit*, n° 100.705, *Echos log.*, 2002, p. 72. Voir également la décision du juge de paix de Verviers qui a condamné la ville de Verviers à procurer à des gens du voyage «un hébergement décent et adapté sur un terrain approprié, dans des conditions fixées de commun accord, notamment quant au niveau d'aménagement des lieux, [...] aux normes de sécurité, etc.» (J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Echos log.*, 2000, p. 120).

6. C.E. (VII), 28 avril 1966, *Baetens et Beernaert*, n° 11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392.

7. C.E. (VII), 28 avril 1966, *Baetens et Beernaert*, n° 11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392.

8. M. QUINTIN et B. JADOT, *op. cit.*, p. 83.

9. C.E. (VII), 28 avril 1966, *Baetens et Beernaert*, n° 11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392. «Le bourgmestre doit à tout le moins accorder [aux habitants en voie d'expulsion] un délai raisonnable pour trouver un logement adéquat salubre, et n'ordonner l'évacuation qu'après avoir acquis la certitude, sur base de recherches entreprises à cette fin et de pièces la constatant, de la disponibilité effective de logements réputés salubres, à des prix abordables, pour les habitants à évacuer de taudis dans lesquels les intéressés pourront s'installer sans que leur mode de vie en soit modifié».

10. Voir C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, *JADOUL*, n° 82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et *A.P.T.*, 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN.

11. Civ. Namur (req. unil.), 11 mai 1994, *D.Q.M.*, n° 7, juin 1995, p. 54, note J. FIERENS.



constitutive d'un préjudice grave et difficilement réparable au cas où l'éviction ne s'accompagnerait pas d'un relogement¹. Elle a ordonné, par conséquent, la suspension des arrêtés litigieux². Dans ces décisions, la situation précaire des locataires et leur impossibilité subséquente de retrouver un logement décent à un tarif raisonnable a joué un rôle important, sans être exclusif³. Voilà en quelque sorte transposées à la police administrative générale les règles applicables en matière de police spéciale qui imposent à la puissance publique de fournir aux ménages expulsés un relogement à leur portée, qui soit à la fois décent et accessible financièrement⁴. Dans tous les cas, cependant, le ménage expulsé devra rapporter à suffisance le préjudice qu'il subit du fait de l'éviction, dicté en ce sens la jurisprudence du Conseil d'État.

3. Une triple incohérence

Quoi qu'il en soit, l'absence de mesure de relogement proposée par le bourgmestre aux occupants expulsés s'avérerait incohérente à un triple titre. D'abord parce qu'elle condamne les locataires défavorisés à se rabattre, faute de moyens pécuniaires suffisants, sur des logements pas nécessairement en meilleur état, loin de là, que l'habitation qu'ils ont été forcés de quitter pour des raisons de salubrité⁵. Ensuite, parce qu'elle introduit une discrimination difficilement justifiable (sauf à invoquer l'urgence) entre les locataires expulsés suite à un arrêté d'inhabitabilité et les preneurs, mieux protégés, qui sont évincés judiciairement dans le cadre d'un rapport locatif (cf. la loi dite d'humanisation des expulsions⁶). Et la contradiction est d'autant plus flagrante que certains

bourgmestres précisément fondent, *contra legem*, leur arrêté d'inhabitabilité sur des dispositions propres à la loi sur les baux de résidence principale⁷. Enfin, l'absence d'intervention des autorités communales dans le relogement des habitants évacués (qui conduit ceux-ci à devoir errer dans les rues, flanqués de leurs effets mobiliers) risque d'entrer en opposition avec une des missions essentielles du bourgmestre qui est d'assurer la propreté, la sûreté et la tranquillité sur la voie publique⁸. N'est-ce pas ce devoir, précisément, qui fonde l'obligation de la commune d'enlever les biens des personnes privées expulsées qui encombrant la voie publique⁹?

4. Statut de l'obligation de relogement

Si le devoir de relogement consiste, pour la commune, à devoir fournir physiquement elle-même une nouvelle habitation, il semble malaisé d'ériger la charge en obligation de résultats. Par contre, si ce devoir s'analyse comme l'interdiction pesant sur le bourgmestre, hors péril imminent, de procéder à l'expulsion avant de s'être assuré des possibilités concrètes de relogement des évincés dans une habitation saine et accessible financièrement, on est alors en présence, là, d'une véritable condition *sine qua non*, singulièrement lorsque le bourgmestre agit dans le cadre de la police spéciale du logement (et pourvu que le préjudice résultant de l'éviction soit dûment établi). Et, au minimum, l'édile est tenu, avant de procéder à l'expulsion, de laisser un laps de temps adéquat au ménage en vue de déménager. Du reste, ainsi recadrée, l'obligation de veiller au relogement ne procède-t-elle pas

1. Voir C.E. (XIII réf.), 12 février 2003, *Leroy et Postiau*, n° 115.808, *Echos log.*, 2003, p. 80, note L. THOLOME; C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, *Kocyigit*, n° 100.705, *Echos log.*, 2002, pp. 72 et s.
2. «Le droit à un logement décent est garanti par l'article 23 de la Constitution [...] Il ne ressort d'aucun élément transmis au Conseil d'État que [le bourgmestre et la commune de Frameries] se soient souciés, avant de prendre la mesure litigieuse, d'aider les occupantes à retrouver un logement, ni même qu'ils se seraient souciés des possibilités concrètes que celles-ci avaient de retrouver un logement décent en remplacement de ce qu'ils considéraient comme un taudis» (arrêt *Leroy et Postiau*).
3. «L'immeuble est occupé par des personnes dont la situation est précaire. Les locataires de l'immeuble disposent non seulement de faibles revenus, mais sont également tous de nationalité étrangère et n'ont pas de titre de séjour définitif. Ces personnes sont généralement impopulaires auprès des propriétaires et ont donc d'autant plus de mal à trouver un logement» (arrêt *Kocyigit*).
4. Sur le sujet, voir également Chr. WETTINCK, «Les conséquences sur le plan civil d'un arrêté d'inhabitabilité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 111 et s.
5. «Il paraît en effet incohérent d'expulser une personne d'un logement insalubre (pour des motifs de sécurité) sans vérifier que cette personne puisse accéder à un logement salubre ensuite de son expulsion [...] Le risque que les locataires ainsi expulsés ne doivent se contenter d'un logement dont l'état et le prix seront vraisemblablement moins bons que ce dont ils bénéficient actuellement est très important» (arrêt *Kocyigit*).
6. L'expulsion ne pourra dorénavant être exécutée qu'après un délai d'un mois suivant la signification du jugement. Le juge de paix peut cependant, en toute hypothèse, moduler ce délai à la demande d'une partie qui justifie de circonstances d'une gravité particulière, et notamment les possibilités de reloger le locataire dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver. Le C.P.A.S., par ailleurs, est tenu informé de l'éviction afin qu'il puisse déployer ses éventuels secours. Voir les art. 1344ter et suivants du Code judiciaire introduits par la loi du 30 novembre 1998 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion, *M.B.*, 1^{er} janvier 1999. On trouvera un commentaire de cette loi notamment dans B. LOUVEAUX, «La loi relative à l'expulsion du locataire», *Act. jur. baux*, 1999/1, p. 9 ainsi que dans N. BERNARD, «Expulsions, dignité humaine et art. 23 de la Constitution», *D.Q.M.*, n° 34, 2003, pp. 38 et s.
7. «L'expulsion d'un locataire [dans le cadre d'un rapport locatif] est désormais soumise à un formalisme et à des délais stricts. Il ne serait pas cohérent de permettre aux autorités communales de fonder un arrêté d'insalubrité sur les normes prises en application de la loi sur les baux à loyer, tout en leur permettant d'expulser des locataires *manu militari* alors qu'une telle pratique est contraire à la volonté expresse que le législateur a exprimée en cette matière» (arrêt *Kocyigit*).
8. «La mesure d'expulsion [de gens du voyage] ne pourrait qu'entraîner une situation contraire à la dignité humaine puisque cette expulsion aura pour effet de générer une situation d'errance» (J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Echos log.*, 2000, p. 120).
9. Cf. loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsion, *M.B.*, 17 janvier 1976.



directement du devoir de bonne préparation des actes administratifs¹?

Reloger, c'est bien. Empêcher, en amont, que la situation se dégrade et conduite à l'éviction, c'est mieux. Même fructueux, le relogement ne parvient pas toujours, estime le Conseil d'État, à compenser le traumatisme que peut constituer le déménagement pour certaines personnes, à la santé fragile notamment². Parce qu'elles cherchent à éradiquer les causes qui mènent aux expulsions, les actions préventives doivent être privilégiées. Ainsi, la commune gagnerait à exploiter cette faculté – décrite plus haut – qui consiste à engager elle-même les travaux urgents tout en se faisant rembourser par la suite auprès du propriétaire réfractaire, pour peu naturellement que cette opération n'implique pas de devoir évacuer les lieux³.

IV. LA LUTTE CONTRE LA VACANCE IMMOBILIÈRE

La Région wallonne compte entre 30.000⁴ et 35.000⁵ logements inoccupés (contre 65.000 environ pour la Flandre⁶ et entre 15.000⁷ et 30.000⁸ pour Bruxelles). En chiffres relatifs, la comparaison avec les pays voisins est défavorable puisque le taux d'inoccupation atteint 2,5 % en Région wallonne (et varie entre 3 à 6 % à Bruxelles), alors que cette proportion plafonne à l'étranger entre 0,8 et 1,5 % (du nombre total de logements)⁹. Signalons, enfin, que le phénomène de l'inoccupation ne regarde pas que le secteur privé. Ainsi, 2.551 unités de logement restent inutilisées dans le parc public wallon (soit 2,5 % du parc public global)¹⁰. Parmi les logements sociaux wallons inoccupés, 1.429 sont louables en l'état, contre 1.122 qui ne le sont pas¹¹. Par ailleurs, 30 % de ces logements sociaux wallons vides le sont en raison de rénovations lourdes

à apporter au bien en vue d'une mise en location¹². Quoi qu'il en soit, le Plan exceptionnel d'investissement wallon prévoit la «déconstruction» (entendez: la destruction) de 1.589 appartements publics inhabitables.

Pour éradiquer ce phénomène de vacance immobilière, divers outils réglementaires peuvent être mis en œuvre, dont la taxe sur les immeubles inoccupés et le droit de gestion sociale, ici présentés.

1. La taxe sur les immeubles inoccupés

Jusqu'à 1998, la taxation des immeubles abandonnés était du ressort de la commune. Par décret du Parlement wallon du 19 novembre 1998¹³, le législateur régional a décidé cependant de reprendre à son compte cette prérogative fiscale, dépouillant du même coup les autorités locales de tout pouvoir en la matière¹⁴. Si la perception de la taxe a été transférée à la Région, le recensement des logements vides est resté, lui, à charge des communes. Ce qui explique que, gagnées par la démotivation et rendues amères de se voir ainsi déposées d'une de leurs compétences, des localités, qui appliquaient auparavant leur propre impôt sur les logements abandonnés, ont cessé de mettre à jour le recensement qu'elles tenaient déjà.

Ensuite de quoi, une commune wallonne sur cinq n'a pas remis de programme d'actions 2001-2003 en matière de logement, lequel devait pourtant viser à «lutter contre l'inoccupation» notamment¹⁵, ce qui atteste du peu de cas que font certains bourgmestres, toutes tendances politiques confondues, de cette question de l'inoccupation¹⁶. Et parmi celles qui ont rentré leur plan triennal, seulement une commune sur deux environ (soit une centaine) a tenu un inventaire des habitations vides (pour un total de 6.500 logements

1. Voir M. MÜLLER et V. RAMELOT, «La marge de manœuvre de la commune», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 80 et s.
2. C.E. (VI), 2 avril 1993, *Krier*, n° 42.543, *J.T.*, 1993, p. 713, note D. LAGASSE.
3. Voir, pour de plus amples développements, N. BERNARD, «Relogement suite à un arrêté d'inhabitabilité», *Trait d'union* (revue de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 19 novembre 2003, n° 9, pp. 8 à 11.
4. Voir J.-E. SACRE, «La taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne», *Amén.*, 1999, p. 185.
5. Voir *Doc.*, Parl. w., Projet de décret modifiant le décret du Parlement wallon du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, Rapport présenté au nom de la Commission du Budget, des Affaires générales, des Relations extérieures et des Fonds européens par Ph. FONTAINE, sess. ord. 2003-2004, n° 545/4, p. 3.
6. Cf. G.-F. PARMENTIER, «La fiscalité des immeubles inoccupés ou l'impôt sur le non-revenu», *Revue générale de fiscalité*, mars 1996, p. 101.
7. 14.642 très exactement, suivant le rapport d'activités 2003 de l'Intercommunale bruxelloise de distribution d'eau (IBDE). Ce chiffre est calculé sur la base statistique d'une consommation annuelle inférieure à 5 m³, laquelle mesure doit encore être considérée comme un plancher.
8. Étude Sitex préalable à l'adoption du Plan régional de développement tel qu'arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 12 septembre 2002, *M.B.*, 15 octobre 2002.
9. Voir «Logements vides: de quoi parle-t-on?», *Alter Echos*, 28 novembre 2004 – 11 décembre 2004, n° 177-178, p. 17.
10. Recensement effectué par la Société wallonne du logement au 31 décembre 2000.
11. Cf. Institut Emile Vandervelde, *État de la question. Investir les logements inoccupés pour répondre aux besoins en la matière*, décembre 2003, p. 1.
12. *Ibid.*
13. Décret du Parlement wallon du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 27 novembre 1998.
14. En «contrepartie d'une indexation de leur financement général», les communes sont très officiellement invitées à «faire preuve de la même volonté de paix fiscale en s'abstenant de taxer [...] les immeubles insalubres, à l'abandon ou inoccupés» et ce, à partir de l'exercice 1999. Cf. circulaire du 21 septembre 1998 relative au budget pour 1999 des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la région de langue allemande, *M.B.*, 16 octobre 1998, point 1.3.
15. Voir Code wallon du logement, art. 188, et arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2001 relatif au programme communal d'actions en matière de logement, *M.B.*, 8 septembre 2001, art. 1^{er}, 3^o.
16. Voir *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2003-2004, n° 545/4, p. 8.



recensés), en dépit des rappels envoyés régulièrement par l'administration régionale aux entités défaillantes¹. Et cette impéritie est d'autant plus regrettable que la Région wallonne prévoit explicitement une «récompense» financière aux communes qui acceptent de jouer le jeu (400 euros pour le premier logement recensé et 300 euros pour les enrôlements ultérieurs²). Sans doute cette gratification n'est-elle pas jugée suffisante par les localités (qui ne bénéficient plus des produits de la taxe, rappelons-le) pour espérer compenser ainsi la perte du gain fiscal. Signalons, néanmoins, que parmi les communes qui ont organisé le relevé, on retrouve les entités les plus importantes de Wallonie, à quelques exceptions près³. Rappelons, en tout état de cause, que la tenue d'un «inventaire permanent» des logements inoccupés constitue une obligation officiellement mise à charge des communes par le Code wallon du logement (art. 190, § 2, 2°).

Il convient cependant de relativiser quelque peu. S'agissant de ce manque d'entrain des communes à donner concrétisation à la taxe régionale, soulignons à leur décharge que la législation à appliquer a souffert d'une instabilité rare. Modifié peu de temps après son adoption⁴, le décret a ensuite subi la censure de la Cour d'arbitrage⁵. Au demeurant, l'arrêt d'exécution nécessaire à la mise en œuvre de la mesure s'est fait attendre plus de trois ans⁶, postposant d'autant les efforts à produire par les localités. Il a fallu, enfin, aux autorités régionales trois ans et demi pour intégrer par décret l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage et en répercuter l'enseignement dans le texte de loi⁷. Insuffisamment appliquée, par ailleurs, la taxe n'en a pas moins, en amont, exercé un certain effet préventif et dissuasif puisque certains propriétaires ont préféré rénover ou, principalement, vendre leur bien, et ce afin de prévenir une sanction dont ils redoutaient les effets. Dans cette mesure, «l'effet dissuasif de la taxe semble être atteint»⁸.

Quoi qu'il en soit, les sommes engrangées dans le cadre de la taxe ont atteint des taux dérisoires, singulièrement en regard de la dépense d'énergie et de temps, largement disproportionnée, que leur percep-

tion aura occasionnée. En effet, seul un immeuble vide recensé sur six, en moyenne, a fait l'objet d'un enrôlement effectif de la taxe (et les logements recensés ne représentant eux-mêmes pas davantage que 20 % du nombre total des habitations inoccupées). Ce trop faible ratio s'explique par les réclamations multiples déposées par les propriétaires, pour les motifs les plus divers (le bien est en travaux, il est mis en vente, il fait l'objet d'une succession litigieuse ou d'un contentieux judiciaire, il est affecté à un usage autre que la fonction résidentielle, etc.). Par ailleurs, les frais liés au recensement sont tels que, au final, «la comparaison des recettes de la taxe aux coûts de gestion administrative conduirait sans doute au constat que le produit net de la taxe est minime»⁹.

Prenant lucidement acte de ce constat de semi-échec et faisant pleine application du principe de l'ancrage communal érigé comme on l'a vu en pierre d'angle de la politique du logement en Région wallonne, la circulaire ministérielle du 7 octobre 2004 a rendu aux communes la compétence de taxer les logements vides¹⁰, tandis que le décret du 12 mai 2005 a officiellement abrogé le décret antérieur¹¹. Tant la mise en œuvre que le produit de la perception de cet impôt leur reviennent désormais. Les entités locales sont officiellement instituées «niveau de pouvoir le plus adapté pour apprécier l'opportunité de mettre en place le recouvrement d'une telle taxe et mener les investigations propres à dresser l'inventaire des biens concernés». Il est cependant demandé aux communes de ne pas établir de taxes purement dissuasives, qui n'auraient pour seul but que d'empêcher l'exercice d'une activité (laisser un logement vide) non répréhensible sur le plan pénal au demeurant¹². C'est que «l'impôt doit être justifié par l'état des finances communales et ne peut être établi à des fins uniquement dissuasives», expliquent Bruno LOMBAERT et Marc NIHOUL. Cette éventuelle «instrumentalisation» doit, par conséquent, rester «accessoire»¹³.

Indépendamment de sa justification, la décision de restituer aux municipalités la compétence fiscale en matière de vacance immobilière a ceci de piquant

1. Voir *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2003-2004, n° 545/4, p. 9.

2. Arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2001, art. 8, al. 2.

3. Voir *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2003-2004, n° 545/4, p. 9.

4. Décret du Parlement wallon du 6 mai 1999 modifiant le décret du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 10 juin 1999.

5. C.A., 14 juin 2000, n° 67/2000, *M.B.*, 30 juin 2000.

6. Arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2001 portant exécution du décret du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 16 janvier 2002.

7. Décret du Parlement wallon du 4 décembre 2003 modifiant le décret du Parlement wallon du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 29 janvier 2004.

8. Cf. Université libre de Bruxelles (GUIDE), Université catholique de Louvain (CREAT) et Université de Liège (LEPUR), *Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés*, op. cit., p. 80.

9. *Ibid.*, p. 79.

10. Voir la circulaire du 7 octobre 2004 relative au budget 2005 des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone, prise par le Ministre des Pouvoirs locaux, *M.B.*, 19 octobre 2004.

11. Décret du 12 mai 2005 abrogeant la taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 25 mai 2005. La taxe abrogée reste néanmoins d'application pour les taxes sur les logements abandonnés dues pour les exercices d'imposition 2004 et antérieurs.

12. Point III.1.b de la circulaire du 7 octobre 2004.

13. Voir B. LOMBAERT et M. NIHOUL, «Tous les moyens sont-ils bons pour s'exonérer d'une taxe en matière d'immeubles abandonnés? Politique fiscale, proportionnalité du taux, preuve de la publication d'un règlement et force majeure exonératoire», note sous Civ. Bruxelles, 16 janvier 2003, *Rev. dr. commun.*, 2003/3, p. 41.

qu'elle intervient au moment même où la – si controversée – taxe régionale commençait à produire ses premiers fruits pécuniaires... Il n'empêche, le choix de la commune comme instance privilégiée pour la mise en œuvre de la fiscalité immobilière se justifie pleinement par la proximité étroite qu'elle entretient, dans la plupart des cas, avec les contribuables. S'agissant, par ailleurs, d'une problématique lestée de nombreuses questions de pur fait (le logement est-il véritablement abandonné? comment s'en assurer matériellement? le propriétaire peut-il exciper quelque raison légitime et quelle est la valeur de celle-ci?), la présence sur les lieux mêmes de l'opérateur public paraît s'imposer, à des fins de bonne vérification.

Sur le détail des nouvelles réglementations à venir, la circulaire se montre relativement prolixe¹. Sont désormais visés tous les immeubles bâtis inoccupés, pour peu qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application du décret du 27 mai 2004 relatif aux sites d'activité économique désaffectés de plus de 5.000 mètres carrés². Le fait générateur de la taxe est le maintien en l'état d'un immeuble inoccupé pendant la période comprise entre deux constats consécutifs. «Il est recommandé», précise la circulaire, «de prévoir un délai de six mois entre les deux constats sous réserve des secondes résidences».

N'est pas considéré comme étant occupé, l'immeuble occupé sans droit ni titre. Doit, en revanche, être tenu pour inoccupé :

- soit l'immeuble pour lequel aucune personne n'est inscrite dans les registres de la population au cours de la période comprise entre les deux constats consécutifs, à moins que le redevable ne prouve que l'immeuble a effectivement servi d'habitation au cours de cette période;
- soit l'immeuble qui n'a pas servi, au cours de la période comprise entre les deux constats consécutifs, de lieu d'exercice d'activités économiques de nature industrielle, artisanale, agricole, horticole, de commerce ou de services, à moins que le redevable n'en apporte la preuve contraire.

Pour sa part, la base imposable est le résultat de la multiplication du nombre de mètres courants de façade par le nombre de niveaux inoccupés autres que les caves, les sous-sols et les greniers non aménagés. Tout mètre commencé est dû en entier. Il appartient à chaque commune de fixer le taux applicable à la base imposable (avec un maximum recommandé de 150 euros par mètre courant de façade), de même

que le taux d'accroissement en fonction de la durée de l'inoccupation ainsi que les exonérations.

Eu égard, enfin, aux objectifs poursuivis par la taxe, cette dernière ne doit pas être perçue lorsque l'immeuble est inoccupé pour des raisons indépendantes de la volonté du redevable, précise officiellement la circulaire³.

2. Le droit de gestion sociale

Pour efficace qu'il puisse être, l'outil fiscal a ses limites dans le cadre de la lutte contre la vacance immobilière dès lors que le produit de l'impôt est injecté dans les recettes globales de la commune et peut parfaitement être affecté, par conséquent, à un usage *autre* que le logement. A côté de la taxe sur les immeubles inoccupés, dès lors, la Région wallonne a veillé à aménager dans son Code du logement⁴ un mécanisme permettant à certains opérateurs immobiliers, dont la commune, de capter des logements inoccupés en vue de les mettre en location à des personnes précarisées. Il s'agit du droit de gestion sociale, mouture simplifiée et assouplie de la réquisition fédérale d'immeubles⁵.

Est réputé inoccupé le logement correspondant à l'un des cas suivants⁶ :

- le logement déclaré inhabitable par le bourgmestre depuis au moins douze mois;
- le logement qui n'est pas garni du mobilier indispensable à son affectation pendant une période d'au moins douze mois consécutifs;
- le logement pour lequel la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à une consommation minimale⁷, sauf si le propriétaire justifie que cette circonstance est indépendante de sa volonté;
- le logement pour lequel aucune personne n'est inscrite dans les registres de la population pendant une période d'au moins douze mois consécutifs, sauf si le propriétaire justifie que le logement a servi effectivement soit d'habitation, soit de lieu d'exercice d'activités économiques, sociales ou autres, ou

1. Point 040/367-15 de la circulaire.

2. Décret du Parlement wallon du 27 mai 2004 instaurant une taxe sur les sites d'activité économique désaffectés, *M.B.*, 30 juillet 2004.

3. Voir, pour de plus amples développements, N. BERNARD, «Le régime fiscal applicable aux immeubles abandonnés en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles. Convergences et ruptures (I^{re} partie)», *Echos log.*, 2005, pp. 1 et s.

4. Art. 80 à 85bis du Code wallon du logement, institué par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998.

5. Art. 134bis de la Nouvelle loi communale, introduit par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993, art. 27. Voir également l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la Nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993, ainsi que la circulaire du Ministre de l'Action sociale et du Logement de la Région wallonne du 30 mars 1995 relative au droit de réquisition d'immeubles abandonnés.

6. Notons d'emblée que l'occupation sans droit ni titre par une personne sans abri n'interrompt pas l'inoccupation.

7. Respectivement 5 m³ et 10 kwh (arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 relatif à la lutte contre l'inoccupation des logements, *M.B.*, 10 juillet 1999).



que cette circonstance est indépendante de sa volonté¹.

Le mécanisme du droit de gestion sociale se décline comme suit. Un opérateur immobilier (province, commune, C.P.A.S., sociétés de logement de service public, Société wallonne du logement, Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, agences immobilières sociales) demande au propriétaire de pouvoir prendre le logement inoccupé en gestion (ou, à défaut, en location) afin de le louer (sous-louer) à des personnes démunies². Si les négociations échouent, le propriétaire, mis en demeure, dispose de six mois pour occuper lui-même le bien ou le mettre en location. À l'expiration de ce délai et au cas où aucun changement ne serait intervenu, l'opérateur immobilier pourra alors saisir le juge de paix aux fins de se voir attribuer la gestion provisoire du logement, qu'il mettra ensuite en location. Ce recours à la justice, expliquent les travaux préparatoires, est conçu comme «une garantie contre l'arbitraire qui pourrait animer certains opérateurs immobiliers» en même temps qu'une «garantie contre la violation du droit de propriété», dès lors que le juge de paix veillera «à respecter l'équilibre entre le droit de propriété et le droit au logement»³.

Le juge de paix pourrait-il, à cette occasion, exercer un contrôle en opportunité sur la requête d'attribution de gestion provisoire? Nullement. Lorsqu'il est saisi d'une demande qui remplit en tout point les exigences du Code, le magistrat n'a pas d'autre solution que d'y déférer. «Le principe semble être l'attribution de la gestion provisoire», expliquent en effet Charles MERTENS et Melih BOLCA. «Autrement dit, le juge est tenu de faire droit à la demande dès que les conditions prévues par le texte sont réunies»⁴. Cependant, le propriétaire peut toujours faire valoir un «empêchement légitime» qui le relèverait de l'obligation de céder la gestion de son bien⁵. Ni le Code, ni l'arrêté d'exécution du droit de gestion sociale⁶ ne précisent toutefois ce qu'il faut entendre par «empêchement légitime». Faute de mieux, il n'est pas interdit de se tourner vers l'arrêté d'exécution du système de réquisition d'immeubles institué par la loi ONKELINX. Aux termes de cet arrêté, l'empêchement légitime consiste dans «le fait que le propriétaire prétende offrir un immeuble en location ou en vente, sans être parvenu

depuis plus de six mois à trouver un preneur ou un acheteur». «Dans ce cas, il doit prouver, par toutes voies de droit, témoignages compris, les démarches infructueuses effectuées et faire la preuve du caractère raisonnable du loyer ou du prix de vente sollicités»⁷.

On le voit, l'exception est de stricte application, comme il se doit. À titre de comparaison, et même si elle n'a jamais eu à se prononcer spécifiquement sur des décisions judiciaires mobilisant des législations relatives à la réquisition d'immeubles, il n'est pas inutile de se pencher sur la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'empêchement légitime. Laquelle cultive, depuis longtemps déjà, une conception élargie de la notion⁸. Au risque de donner dans la tautologie, elle tient pour légitime n'importe quelle inoccupation temporaire d'un immeuble, pour peu que celle-ci se fonde sur une raison compatible avec l'exercice du droit normal de propriété. Pourraient être apparentées à des motifs légitimes d'inoccupation, des circonstances aussi socialement discutables que le séjour prolongé à l'étranger du propriétaire ainsi que le retard pris dans la liquidation d'une succession⁹. Notons, enfin, que le placement du propriétaire en maison de repos, dans une affaire de réquisition d'immeubles abandonnés cette fois, n'a pas été assimilé (par le juge de paix de Florennes) à une cause légitime d'inoccupation, sans doute parce que l'indisponibilité s'annonçait permanente dans le cas d'espèce¹⁰. Quant à la spéculation immobilière, et toujours dans le domaine de la réquisition, elle a été logiquement considérée (par le juge de paix de Philippeville) comme ne constituant pas un motif légitime d'inoccupation¹¹.

La durée de la prise en gestion est fixée en tenant compte du coût et de l'ampleur des travaux nécessaires pour rendre le logement salubre (lequel doit être conforme aux règles régionales de qualité¹²). Une autre question se dessine: quel régime gouvernera l'attribution des logements pris en gestion sociale? Lorsque le processus est développé par une commune, sont éligibles les ménages dits en état de précarité (revenus annuels inférieurs à 10.000 euros). Quant au loyer, il doit être fixé suivant des règles «objectives», c'est-à-dire qu'il faudra prendre en considération, notamment, les ressources et les charges de famille des

1. En revanche, sont réputés occupés, le logement en cours de réhabilitation, d'adaptation ou de restructuration ou encore le logement pour lequel le titulaire de droits réels justifie de sa volonté de restructurer, réhabiliter ou adapter par un permis d'urbanisme, un devis détaillé ou une description de travaux, pour autant que ces travaux soient effectivement entrepris dans les trois mois de la justification donnée par le titulaire de droits réels, et poursuivis.
2. On trouvera une analyse comparée du droit wallon de gestion sociale et du système fédéral de réquisition dans J. SAMBON, «Les instruments de lutte contre les immeubles inoccupés: l'exemple de la Région wallonne», *Rev. dr. commun.*, 2000, pp. 129 et s.
3. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 1997-1998, n° 371-1, respectivement pp. 7, 20 et 21.
4. Ch. MERTENS et M. BOLCA, *Le nouveau Code wallon du Logement ou le droit régional en mouvement*, Diegem, Kluwer, 1999, p. 93.
5. Cf. Code wallon du logement, art. 83, § 2, al. 3.
6. Arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 relatif à la lutte contre l'inoccupation des logements, *M.B.*, 10 juillet 1999.
7. Arrêté royal du 6 décembre 1993, art. 1^{er}, al. 7.
8. Cf. notamment Cass., 6 avril 1960, *R.C.J.B.*, p. 257, note J. DABIN.
9. Voir M. BOVERIE et J. ROBERT, «Les pouvoirs des communes en matière immobilière», *Guide de droit immobilier*, Story Scientia, VII.1.4.3, 3 et 4.
10. J.P. Florennes, 18 novembre 1997, *Echos log.*, 1998, p. 4, obs.
11. J.P. Philippeville, 21 janvier 1998, *Echos log.*, 1998, pp. 6 et s.
12. Voir l'art. 3 du Code wallon du logement ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, *M.B.*, 13 mars 1999.



locataires, ainsi que le degré de confort et l'ancienneté de ces logements. En toute hypothèse, signalons que le bail passé entre l'occupant et l'opérateur immobilier sera régi par la loi du 20 février 1991 relative aux baux de résidence principale¹. En revanche, quel type de contrat l'opérateur immobilier est-il tenu de conclure avec le propriétaire cette fois? Le Code du logement prévoit, en ordre principal, l'hypothèse du mandat de gestion². Dès lors, l'opérateur agira en nom et pour compte du propriétaire, dont il est censé représenter les intérêts. Mais l'hypothèse de la location/sous-location n'est pas non plus exclue³.

Quel qu'il soit, l'opérateur immobilier est tenu d'effectuer les travaux nécessaires à la mise en location et à l'entretien du bien. Il en retiendra alors le coût sur le loyer perçu. Quant aux frais de gestion, également retenus sur le loyer, ils sont fixés à 8 % du montant des loyers exigibles. Annuellement ou sur demande du juge de paix, le titulaire du droit de gestion sociale est chargé de rendre compte au propriétaire de sa gestion. Enfin, relevons qu'à tout moment, le propriétaire peut demander au juge de reprendre l'administration de son bien, «que ce soit pour l'occupation personnelle ou pour mettre son bien en location ou pour un autre motif», précisent les travaux préparatoires, palliant sur ce point le silence du Code⁴. Mais la question reste floue. Que recouvre, par exemple, l'expression «un autre motif»? En tout état de cause, le propriétaire qui recouvre la gestion de son bien est tenu de dédommager l'opérateur immobilier à concurrence du solde des frais exposés par ce dernier. Quant au bail passé entre l'opérateur immobilier et l'occupant, il est rendu intégralement opposable au propriétaire.

* *
*

En guise de conclusion sur le droit de gestion sociale, qu'il soit simplement permis de dire que ce nouvel instrument doit moins s'analyser comme une menace pour les propriétaires, dont il constituerait une atteinte à leur droit, que comme une véritable instance de médiation de marché. Susceptible de rencontrer aussi bien les intérêts des locataires que ceux des propriétaires tout en exerçant une stimulante influence sur la rénovation urbaine, le mécanisme mérite, sur papier à tout le moins, le meilleur accueil. En somme, cette interface permet, au bénéfice de tous, de socialiser

le marché privé et d'offrir des logements décents aux personnes démunies⁵.

Las... Annoncée comme le substitut enfin efficace d'une procédure fédérale de réquisition mort-née, cette prérogative reste, en effet, très largement sous-utilisée en Wallonie où l'on ne dénombre toujours que deux ou trois cas d'application⁶. Et il n'est même pas sûr, contrairement à la procédure de réquisition en son temps, que la menace du droit de gestion sociale ait induit un effet dissuasif auprès des propriétaires⁷. Longtemps, la commune a opposé un argument de type pécuniaire pour justifier son inertie. C'est que les logements vides sont le plus souvent en mauvais état, et la réglementation sur le droit de gestion sociale ne prévoyait à l'origine aucune compensation financière au bénéfice de l'opérateur qui entreprendrait les travaux nécessaires. Le raisonnement prend tout son sens dès lors que le loyer réglé par le locataire – et sur lequel surtout l'opérateur est censé se payer – est de type *social*, c'est-à-dire modéré. L'objection, cependant, est devenue caduque depuis qu'ont été apportées en 2003 et 2005 des modifications au Code wallon du logement par lesquelles un soutien monétaire est désormais susceptible d'être accordé aux opérateurs immobiliers qui franchissent le pas et décident de prendre un bien en gestion sociale⁸. La Région peut leur allouer une aide, sous la forme d'une subvention ou d'une avance remboursable, ce qui leur permettra d'effectuer des travaux de réhabilitation ou de restructuration nécessaires pour la remise du bien en location. À titre de comparaison, la réglementation bruxelloise sur le droit de gestion ne prévoit «que» un fonds de préfinancement des travaux à l'intention des opérateurs publics (prêts sans intérêt pour une fraction – de 50 à 80 % suivant les communes – de la somme totale)⁹.

V. ASSURER UN ANCRAGE DANS LA COMMUNE AUX PERSONNES DÉMUNIES: LE CAS DES REFUS D'INSCRIPTION

Certaines communes sont confrontées à un problème qu'elles créent elles-mêmes: le refus d'inscription des marginaux. On relève ainsi de nombreuses situations abusives où une commune refuse d'inscrire dans les registres de la population une personne qu'elle considère mal logée. Mais que reprochent exactement

1. Code wallon du logement, art. 82.

2. Code wallon du logement, art. 81, al. 1^{er}.

3. Sur les implications concrètes qu'entraînent, pour les différentes parties, les figures respectives du mandat de gestion et de la location/sous-location, voir N. BERNARD, «Agences immobilières sociales: la troisième voie du logement?» (en collaboration avec D. MAILLARD), *J.T.*, 1999, pp. 145 et s. Les A.I.S., elles aussi, fonctionnent, en effet, sur ce double mode juridique.

4. *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 1997-1998, n° 371-1, p. 21.

5. Un peu à la manière des agences immobilières sociales.

6. *Cf. Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, pp. 49 et 50. Voir, pour une rare application, J.P. Limbourg -Aubel, 23 octobre 2002, *Echos log.*, 2003, pp. 20 et s.

7. Sauf à La Louvière, où la commune a développé une politique particulièrement énergique en la matière.

8. Art. 85bis du Code wallon du logement inséré par le décret de la Région wallonne du 15 mai 2003 et modifié par le décret de la Région wallonne du 20 juillet 2005.

9. Voir Fr. LAMBOTTE, «Le droit de gestion publique: pour qui, pourquoi, comment?», *Trait d'union* (revue de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 2006, n° 3, pp. 9 et s.



les administrations municipales à ces candidats atypiques à l'inscription? Une absence d'adresse (sans-abri) ou une adresse contestable (résidents permanents dans un camping, locataires de chambres meublées et habitants de logements insalubres, notamment). Par ailleurs, certaines communes recourent également à des formes cachées de refus d'inscription, spécialement à l'égard des habitants en roulotte (phénomène *Nimby*). Invoquant des raisons, certes légitimes, d'environnement et d'aménagement du territoire, elles déclarent déferer à la requête tout en assortissant l'inscription d'un procès-verbal qui sanctionnerait la résidence permanente dans une zone de loisirs. Pression dissuasive, dont le but psychologique est souvent atteint, puisque la personne s'en ira la plupart du temps chercher ailleurs¹. Relevons encore que parfois, en amont, c'est le propriétaire, soucieux de celer ses activités ou l'état du bien à la commune, qui fait pression sur le locataire pour ne pas se rendre à l'hôtel de ville et l'incite vigoureusement à cacher son domicile².

Pourtant, ce type de refus d'inscription est illégal, quelles qu'en puissent être les justifications. En effet, depuis l'arrêté royal du 16 juillet 1992, «la détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année»³. Par conséquent, «aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire»⁴. «Le refus d'inscription et l'inscription sans adresse ne sont plus admissibles», précise, si besoin en était, la circulaire ministérielle du 7 octobre 1992⁵. Tout en admettant, dans un registre similaire, que «la présomption que quelqu'un habite effectivement à l'adresse où il est inscrit [puisse] être réfutée» et en permettant à l'administration communale de procéder à une enquête en ce sens, la section d'administration du Conseil d'État n'autorise l'introduction de ces démarches qu'*après* l'enregistrement de l'inscription⁶.

Obligatoire, pour peu que la présence physique habituelle de l'intéressé soit établie sur la commune,

la prise d'inscription est indépendante des conditions matérielles et juridiques de l'installation⁷. Par identité de motifs, l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité ne saurait entraîner la radiation automatique des registres de la population de l'habitant expulsé. Acte grave, qui place l'individu dans un «anonymat administratif qui s'avère souvent lourd de conséquences, et peut provoquer ou en tout cas confirmer une marginalisation rapide»⁸, la radiation répond à une série d'hypothèses limitatives, totalement étrangères à l'état du bien⁹. La commune doit donc procéder à l'inscription et la maintenir quand bien même celle-ci porterait sur un logement dont la contrariété avec une réglementation en matière de salubrité ou d'urbanisme serait dûment établie. Une fois l'inscription enregistrée, le bourgmestre pourra alors poursuivre le propriétaire contrevenant et remédier à l'état d'insalubrité.

Toutefois, lorsqu'elle concerne ainsi un «logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire», l'inscription n'est acceptée qu'à titre provisoire (avec une durée maximale de trois ans), précise l'arrêté royal du 16 juillet 1992 (art. 16, § 2, al. 2)¹⁰. Mais cette inscription devient définitive si, dans les trois mois de la demande, l'autorité communale compétente n'a pas entamé les procédures adéquates en vue de mettre fin «à la situation irrégulière ainsi créée». Et, en toute hypothèse, l'inscription est définitive si, dans les trois ans à compter de l'inscription, ces mesures n'ont pas permis de mettre fin à la situation litigieuse (art. 16, § 2, al. 3 et 4). Imprécise¹¹, la réglementation n'en vise pas moins, on le voit, un juste équilibre entre, d'une part, le souci de ne pas pénaliser par un refus d'inscription les personnes qui sont contraintes matériellement d'habiter un logement disqualifié et, de l'autre, l'impératif lié au progrès social qui consiste à ne pas officialiser des situations illégales et contraires à la dignité humaine. Par ailleurs, elle met expressément à la charge du bourgmestre, invité à la diligence, le soin de régler, d'une manière ou d'une autre, le problème d'insalu-

1. Voir sur le thème N. BERNARD, *La pauvreté aliénée dans son rapport à l'espace. Entre assignation et nomadisme*, Bruxelles, Labor, 2006.
2. On rapporte, enfin, des cas où la commune refuse d'attribuer une adresse de référence à un candidat allocataire social au motif que l'intéressé n'a pas été radié de sa commune d'origine, alors que le C.P.A.S. de la commune d'élection peut, en fait, s'en charger lui-même. Voir le document *Le droit au logement au regard des compétences communales* produit en octobre 2006 par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
3. Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992, art. 16, § 1^{er}, al. 2. «Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage».
4. Arrêté royal du 16 juillet 1992, art. 16, § 2, al. 1^{er}.
5. Circulaire ministérielle du 7 octobre 1992 relative à la tenue des registres de la population et des étrangers, *M.B.*, 15 octobre 1992, art. 94, al. 7.
6. C.E. (XII), n° 82.258 du 14 septembre 1999, *Van Den Bogaert et Bassens*.
7. Voir notamment B. HUBEAU, «Een woonvestigingsregeling: juridische knelpunten en alternatieven», *R.W.*, 1994-1995, pp. 521 et s.
8. D. DÉOM et P. THIEL, «Aperçu des règles de gestion des registres de la population», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 166.
9. Voir les art. 8 et 12 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.
10. Sont visés par là, notamment, «les logements frappés d'un arrêté d'insalubrité ou d'inhabitabilité» (Ph. VERSAILLES, «Chez soi quelque part: vers le droit à la résidence?», *Chron. D.S.*, 1993, p. 171).
11. «On peut se demander si la notion d'inscription provisoire est susceptible de se voir reconnaître un contenu propre» (M. QUINTIN et B. JADOT, «La qualité des logements: dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer», *Rev. dr. commun.*, 2000, p. 103).



brité¹. Ce qui n'empêche cependant pas celui-ci de continuer à pouvoir faire emploi du pouvoir, tiré de la loi communale (supérieure à l'arrêté royal), de procéder à l'expulsion, le cas échéant. Du reste, parmi les actes de procédure que le bourgmestre doit initier dans les trois mois et les décisions qui doivent être suivies de résultats dans les trois ans, Diane DÉOM et Patrick THIEL rangent respectivement «l'arrêté du bourgmestre qui ordonne l'évacuation d'un immeuble insalubre» et «les mesures qui ont déjà eu pour effet l'évacuation effective des lieux»².

En tout état de cause, la loi du 24 janvier 1997 a instauré la possibilité pour les personnes dépourvues de résidence de disposer d'une «adresse de référence» auprès d'un C.P.A.S.³. Antérieurement, il était déjà possible de prendre une adresse de référence, mais uniquement auprès de personnes physiques, lesquelles, on s'en doute, se montraient peu enclines à accéder à cette demande, par crainte essentiellement des saisies et de la dégradation au taux cohabitant des allocations sociales⁴. Dans le même temps, la location de «boîtes aux lettres» à prix usuraire faisait florès⁵. Désormais, «les personnes qui, par manque de ressources suffisantes n'ont pas ou n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres de la population, se voient privées du bénéfice de l'aide sociale d'un C.P.A.S. ou de tout autre avantage social, sont inscrites à l'adresse du C.P.A.S. de la commune où elles sont habituellement présentes»⁶.

On le voit, le refus d'inscription est radicalement contraire à la loi. La commune ne peut pas refuser

d'inscrire dans les registres de la population une personne habitant dans un logement frappé d'inhabitabilité. Elle n'a pas le droit de refuser la domiciliation dans un logement déclaré insalubre et ce, même si l'arrêté d'inhabitabilité est transmis au service de la population⁷. C'est donc animées d'une mauvaise foi délibérée que certaines communes, tout en connaissant le prescrit légal, décident de le négliger ouvertement, ou même de fournir des informations incorrectes (!) aux demandeurs. Dans d'autres cas cependant, seule doit être mise en cause une ignorance ou une connaissance défailante du dispositif juridique, dans le chef de l'administration comme des administrés. Et, au total, ce sont 25 % des communes, pas moins, qui refusent l'inscription du domicile dans un établissement touristique (10 % systématiquement, 15 % selon les cas)⁸.

Quoi qu'il en soit, ces dénis arbitraires induisent des conséquences insupportables pour la personne démunie. Mais à quoi sert, au fond, cette domiciliation? Contrairement à une opinion trop largement répandue, l'inscription dans les registres de la population n'est pas nécessaire pour postuler une aide auprès du C.P.A.S.⁹. En effet, ni l'aide sociale, répondant au seul critère de l'atteinte à la dignité humaine, ni le revenu d'intégration, accordée à toute personne qui, entre autres conditions, possède une résidence effective dans le pays, ne requièrent de leurs bénéficiaires qu'ils disposent d'une inscription dans les registres de la population¹⁰. C'est que l'exigence de la résidence en Belgique est une question de pur fait¹¹. À ce titre, elle est indépendante d'une quelconque formalisation

1. «Lorsque la résidence est insalubre, c'est au bourgmestre qu'il appartient de prendre des mesures appropriées» (Ph. VERSAILLES, «Chez soi quelque part: vers le droit à la résidence?», *Chron. D.S.*, 1993, p. 171).
2. D. DÉOM et P. THIEL, «Aperçu des règles de gestion des registres de la population», *Rev. dr. commun.*, 1995, p. 166. Par contre, si elle n'est pas exécutée, la décision d'évacuer un immeuble ne saurait être considérée comme mettant fin à l'inscription provisoire.
3. Loi du 24 janvier 1997 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en vue d'imposer l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique, *M.B.*, 6 mars 1997.
4. Voir sur le sujet notamment F. SCHIETTECATTE, «La catégorie des cohabitants en sécurité sociale: bilan de vingt années d'application», *D.Q.M.*, 2000, n°s 28 et 29, pp. 59 et s.
5. Sur le sujet, voir H. FUNCK, «L'urgence dans l'errance. De l'abrogation des lois réprimant le vagabondage à l'aide aux personnes sans-abri», *Chron. D.S.*, 1993, pp. 342 et s., ainsi que Ph. VERSAILLES, «La loi Onkelinx et les sans-abri», *J.D.J.*, n° 124, 1993, pp. 10 et s.
6. Loi du 24 janvier 1997, art. 2, 2°.
7. Voir Ph. VERSAILLES, N. BERNARD *et al.*, «La domiciliation administrative», *Droits quotidiens*, n° 94, mai 2005, pp. 4 et s.
8. Cf. Ministère de la Région wallonne et Fondation Roi Baudouin, *Inventaire descriptif – Synthèse. L'habitat prolongé en campings et parcs résidentiels en Région wallonne*, juin 1999.
9. Voir L. BLANCKAERT et A. LAHLALI, «Mensen zonder wettig verblijf. Over wie hebben we het en wat zijn hun rechten?», *O.C.M.W.-Visies*, 2003, 1^{re} partie, n° 3, pp. 65 et s. et 2^e partie, n° 4, pp. 22 et s.
10. Cf. notamment C.E., 4 avril 1986, *R.A.C.E.*, 1986, p. 21 ainsi que Trib. trav. Arlon, 22 mai 1990, *J.L.M.B.*, 1991, p. 1005.
11. «Le critère de résidence effective prévu par l'art. 1^{er} de la loi organique du 8 juillet 1976 fait référence à une situation de fait indépendamment de toute formalité juridique et notamment de l'inscription dans les registres de la commune. Ce serait ajouter à la loi d'exiger une telle inscription comme condition d'octroi de l'aide sociale» (Trib. trav. Bruxelles, 31 mars 1994, *Rev. dr. étr.*, 1994, p. 376). Voir également C.E., 6 juin 1990, n° 35.054 et J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Echos log.*, 2002, p. 117.



administrative¹. La simple présence physique habituelle suffit donc à établir la résidence².

Sans domiciliation, par contre, la personne éprouve des difficultés à recevoir du courrier administratif (assignations en justice, recommandés, avis de saisie, etc.). Par ailleurs, elle se voit exclue *de facto* de l'exercice de certains droits civiques, comme le droit de vote (non-inscription sur la liste des électeurs)³. Enfin, elle risque de connaître des retards importants dans le versement de ses allocations sociales, quand celles-ci sont bien délivrées, et ce en raison des conflits de compétence territoriale entre C.P.A.S. qui peuvent paralyser la procédure. Le refus d'inscription exacerbe donc les difficultés financières existantes et risque de faire perdre des droits précédemment acquis. Au reste, l'inscription dans les registres de la population est imposée par la loi⁴. En sens inverse, notons que la domiciliation peut n'être que fictive, motivée par le souci d'échapper à la procédure du droit de gestion sociale, par exemple⁵. L'inscription dans les registres de la population ne constitue donc qu'une présomption réfragable⁶.

Il faut saluer à cet égard la décision de la Cour du travail de Liège qui, dans la foulée du Tribunal du travail de Namur en appel duquel elle statuait, a

invalidé la décision du centre public d'aide sociale de Fosses-La-Ville de supprimer le minimex d'un résident en camping⁷. C'est que ledit résident s'est montré absent de sa caravane à trois reprises lors des visites de l'assistant social, effectuées entre 8h00 et 8h15, tout en affichant une consommation électrique particulièrement faible. Or, précise la cour, «la consommation électrique est un critère d'appréciation de résidence effective mais qui doit être examiné en fonction de la consommation liée aux appareils en possession de l'utilisateur et non par comparaison avec les normes applicables à une maison d'habitat normalement équipée». Par ailleurs, une «absence qui perdure plusieurs jours» n'est pas en soi un élément déterminant». En tout état de cause, c'est au C.P.A.S. qu'il appartient «d'apporter la preuve de l'absence de résidence», et non à l'utilisateur de prouver sa présence⁸. Au demeurant, rajoutons-nous, le C.P.A.S. qui voudrait mettre fin au versement d'un revenu d'intégration doit préalablement procéder à une enquête sociale⁹ et entendre l'allocataire social dans le respect des droits de la défense¹⁰. Enfin, rappelons, avec le juge de paix de Tournai, que «le législateur de 1991 (loi du 20 février 1991) n'a pas voulu assimiler la résidence principale du preneur au lieu de son inscription aux registres de la

1. «Toute personne qui se trouve dans les conditions pour bénéficier du minimex doit en bénéficier effectivement, qu'elle ait ou non un domicile, une résidence ou un abri» (cf. Trib. trav. Bruxelles, 29 juin 1992, *Chron. D.S.*, 1993, p. 177, obs. J. FIERENS). Du reste, les sans-abri peuvent s'adresser aux C.P.A.S. de la commune où ils «manifestent l'intention de résider» (voir loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août, art. 57bis, introduit par l'art. 5 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993. Voir également Trib. trav. Liège, 10 juin 1993, *D.Q.M.*, 1994, n° 3, p. 25). Cette possibilité offerte aux sans-abri, toutefois, n'existe plus puisque l'article 57bis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale a été abrogé par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (*M.B.*, 31 décembre 2002, art. 383) avant d'être rétabli, dans une autre rédaction («les centres publics d'action sociale octroient une prime d'installation à la personne qui perd sa qualité de résident pour occuper un logement qui lui sert de résidence principale»), par la loi du 23 août 2004 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et visant à étendre le champ d'application personnel de la prime d'installation, *M.B.*, 27 septembre 2004, art. 2. En tout état de cause, c'est au C.P.A.S. qu'il appartient «d'apporter la preuve de l'absence de résidence», et non à l'utilisateur de prouver sa présence (C. trav. Liège, 22 juin 1998, *Chron. D.S.*, 2000, p. 170 et *Echos log.*, 2001, pp. 46 et s.).
2. Tout autre est la question de la compétence territoriale des C.P.A.S. Comment déterminer le C.P.A.S. qui va prendre en charge les secours? Là, des critères territoriaux de rattachement sont introduits. En l'occurrence, le C.P.A.S. compétent est celui du lieu où le demandeur d'aide «se trouve», c'est-à-dire où il a sa résidence habituelle (art. 1^{er} de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S., *M.B.*, 6 mai, modifiée par la loi du 9 juillet 1971 ainsi que par la loi du 12 janvier 1993). Il ne s'agit cependant pas, par un glissement indu, de considérer ce critère de rattachement territorial comme une condition de fond. «En l'absence d'inscription, le C.P.A.S. compétent est celui de la commune de la résidence effective. La détermination du C.P.A.S. compétent ne peut aboutir à mettre à néant l'existence même du droit à l'aide sociale» (Trib. trav. Bruxelles, 31 mars 1994, *Rev. dr. étr.*, 1994, p. 376). Voir, sur la question, Ph. VERSAILLES, «La longue marche des sans-abri», *Les missions des centres publics d'aide sociale. Questions d'actualité*, sous la direction de G. BENOÎT, H. FUNCK, et P. JADOUL, Bruxelles, Publ. F.U.S.L., 1996, pp. 111 et s.
3. Voir sur la question S. DE TAYE et F. VAN ACKER, «Over het recht op permanente bewoning van een weekendverblijf», note sous Civ. Termonde, 18 novembre 1997, *A.J.T.*, 1997-1998, pp. 269 et s.
4. Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 3 septembre 1991, art. 1^{er}, 1^o. Par ailleurs, le défaut d'inscription lors d'un déménagement entraîne, au cas où la nouvelle adresse resterait inconnue de l'administration communale, la radiation d'office de l'ancienne inscription, ce qui occasionne la préemption de la carte d'identité et met son titulaire dans une situation administrative irrégulière (voir respectivement l'art. 8, al. 2 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992 et l'art. 6, § 6, de l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité, *M.B.*, 7 septembre 1985).
5. La domiciliation du propriétaire (personne physique) dans les lieux permet, en effet, de tenir pour occupé un logement vide (Code bruxellois du logement, art. 18, § 3). Le Code wallon du logement érigeait, lui, en présomption irréfragable d'inoccupation l'absence d'inscription dans les registres de la population (art. 80, al. 2, 4^o), ce qui a valu à cette disposition, notamment, d'être annulée par la Cour d'arbitrage. «Ces dispositions réputent inoccupés, au sens du décret, des logements inoccupés pour des raisons indépendantes de la volonté du propriétaire» (C.A., 25 octobre 2000, n° 105/2000, *M.B.*, 13 novembre 2000, B.59). Depuis, la disposition litigieuse a été réécrite en ce sens (par le décret du Parlement wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'art. 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, *M.B.*, 1^{er} juillet 2003).
6. Cf. C.E., 14 septembre 1999, n° 82.258, C.E., 24 mai 1994, n° 47.575, C.E. (IV), 10 juin 1980, *R.A.C.E.*, 1980, p. 743, Civ. Namur, 5 novembre 1987, *Rec. gén. enr. not.*, 1988, p. 170, obs. et Civ. Bruges, 12 décembre 1979, *Rec. gén. enr. not.*, 1981, p. 156, obs.
7. Depuis la loi du 26 mai 2002, les centres publics d'aide sociale s'appellent «centres publics d'action sociale» et ne délivrent plus des minimums de moyens d'existence mais des revenus d'intégration.
8. C. trav. Liège, 22 juin 1998, *Chron. D.S.*, 2000, p. 170 et *Echos log.*, 2001, pp. 46 et s.
9. Voir C. trav. Liège, 18 décembre 1995, *J.T.T.*, 1996, pp. 363 et s.
10. Voir C. trav. Mons, 10 janvier 1995, *Chron. D.S.*, 1996, p. 561.



population, et que l'affectation à la résidence principale est une question de pur fait laissée à l'appréciation du juge»¹.

CONCLUSION

On l'a vu, la commune dispose d'une palette étendue de mesures destinées à donner corps, sur son territoire, au prescrit constitutionnel consacrant le droit à un logement décent. Cardinal, ce rôle s'est notoirement étoffé encore par l'effet d'attributions de compétences toujours plus poussées. Le fait pour la Région wallonne de se déposséder au profit de la commune de la prérogative de taxer l'occupation immobilière, commune à laquelle est ainsi rendue la liberté de définir et de lever son propre impôt sur les bâtiments abandonnés, est éminemment symptomatique à cet égard. Qu'on songe également au droit de gestion sociale/publique dont la cote a été taillée sur mesure au bénéfice de l'autorité locale, consacrée comme l'instance la plus à même de débusquer l'occupation sur le terrain. Rappelons encore, toujours dans le même registre, que c'est au bourgmestre expressément que la loi dite ONKELINX du 12 janvier 1993 avait confié le soin d'enclencher et de gérer la procédure de réquisition d'immeubles vides². Sur ce terrain-là par exemple (la lutte contre la vacance immobilière), la commune se place incontestablement en première ligne. Et, sur un autre plan, à qui d'autre sinon la commune à nouveau (le collège des bourgmestre et échevins en l'espèce) le Code du logement a-t-il conféré le pouvoir de délivrer et de contrôler le respect dû aux permis de location? C'est donc logiquement que ces marques répétées de confiance émanant du législateur – fédéral ou régional – ont culminé dans la reconnaissance officielle, en Wallonie, de la commune comme niveau de pouvoir chargé d'assurer à la politique du logement son véritable *ancrage* territorial.

Loin donc de se cantonner dans le maintien de l'ordre public *sensu stricto*, l'instance locale contrebalance une mission traditionnellement plutôt passive (éviter p. ex. qu'un immeuble menaçant ruine s'écroule sur les passants) par l'adoption d'une démarche plus proactive consistant à engager des réformes structurelles sur le marché du logement en vue de concrétiser le droit fondamental à l'habitat. Ou alors, hypothèse non exclusive de la première, c'est la conception même de l'ordre public qui est en train d'évoluer, entraînant dans cet exercice de redéfinition le rôle de l'autorité

locale. Il ne suffit plus, pour assurer la paix sociale, de proscrire des comportements nuisibles ou d'empêcher que l'irréparable se produise. Plus fondamentalement, il est aujourd'hui attendu de la commune qu'elle prenne des actions positives en vue de la résorption des inégalités sociales.

Ce vaste mouvement d'habilitation de la commune ne doit cependant pas s'accompagner d'une satisfaction béate, tant s'en faut. Quatre tempéraments au moins doivent nuancer le caractère bénéfique de l'évolution brossée plus haut. Relevons, tout d'abord, que l'atout présumé de la proximité physique avec les administrés peut se retourner et apparaître comme un frein lorsqu'il s'agit, pour l'autorité locale, de prendre des mesures impopulaires et peu rentables électoralement. Il ne faut pas chercher plus loin la cause (une des causes en tout cas) de l'échec essuyé par la loi de réquisition d'immeubles vides par le bourgmestre au profit des sans-abri. Quel maïeur allait être assez inconscient, en effet, pour à la fois risquer d'attiser la réprobation des propriétaires et attirer sur son territoire des sans domicile fixe dont la capacité contributive aux recettes fiscales est en proportion strictement inverse de leur propension à ponctionner le budget du C.P.A.S.?

Par ailleurs, l'élévation de la commune (c'est-à-dire de chacune des 572 communes du pays ou, à tout le moins, des 262 communes de Wallonie) au rang d'organe moteur pour la mise en œuvre du droit à un logement décent ne doit pas avoir pour effet d'aboutir à une trop grande démultiplication des pratiques et à une diversification outrancière des politiques en la matière, à peine de quoi l'égalité de traitement des citoyens et le principe de non-discrimination s'en trouveraient mis à mal. Rappelons à cet égard que la réglementation relative au permis de location souffre actuellement d'une application extrêmement aléatoire, variant d'une municipalité à l'autre au gré des sensibilités du bourgmestre sur le sujet.

Soulignons, au demeurant, que ce parti pris (wallon) en faveur de la commune est loin d'être généralisé dans le pays et apparaît de manière beaucoup moins marquée en Flandre et, surtout, en Région bruxelloise. Dans la capitale, l'autorité locale a délibérément été écartée de la délivrance et du contrôle du permis de location, en vue notamment d'éviter de trop grandes disparités sur le terrain dans la mise en œuvre d'un dispositif passablement contraignant pour le propriétaire bailleur³. Conduite directement au niveau régional par l'entremise d'un service *ad hoc* créé pour l'occasion, cette procédure confine les municipalités

1. J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Echos log.*, 2002, p. 117.

2. Art. 134bis de la Nouvelle loi communale, introduit par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993, art. 27. Voir également l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la Nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993, ainsi que la circulaire du Ministre de l'Action sociale et du Logement de la Région wallonne du 30 mars 1995 relative au droit de réquisition d'immeubles abandonnés. Voir, de manière générale, Th. CEDER, « Les pouvoirs de réquisition du bourgmestre. Bourgmestre, ordre public et réquisition: un triptyque inconciliable? », *Rev. dr. commun.*, 2006/3, pp. 3 et s.

3. Voir N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM (dir.), *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie?*, Bruxelles, Bruylant, 2005.



dans le rôle ingrat du relogement. Et en Flandre, par exemple, la taxe sur les immeubles vides relève des attributions de la Région¹ (même si, dans un souci de préserver l'autonomie communale, les autorités régionales ont autorisé les municipalités à appliquer *leur propre redevance* sur les habitations désaffectées en lieu et place de l'impôt régional actuellement en vigueur²).

Enfin, il s'indique de veiller à ce que ce mouvement de responsabilisation de la commune ne trahisse pas,

dans le chef de l'État fédéral ou de la Région, une volonté de désengagement de cette matière cruciale – mais ô combien périlleuse – qu'est le droit au logement. Au minimum, des ressources budgétaires suffisantes et des moyens humains adéquats doivent accompagner chaque nouvelle attribution de compétence au profit d'une commune que guetteraient immanquablement, sinon, la saturation et la paralysie³.

1. Décret du Parlement flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, *M.B.*, 30 décembre 1995. Voir également le décret du Parlement flamand du 7 mai 2004 portant modification du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 et du décret du 15 juillet 1997 portant le Code flamand de Logement, en ce qui concerne la lutte contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations, *M.B.*, 5 août 2004. Voir, enfin, l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 relatif à la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations, *M.B.*, 1^{er} mai 1996.
2. Une commune sur cinq dispose ainsi aujourd'hui d'un système de taxation autonome.
3. Voir pour de plus amples développements N. BERNARD, *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis. Un essai d'évaluation législative*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

