

LE CODE BRUXELLOIS DU LOGEMENT

Le 17 juillet 2003, la Région de Bruxelles-Capitale a adopté son Code du logement (1). Six et cinq ans respectivement après la Flandre (2) et la Wallonie (3), Bruxelles se dote enfin d'un cadre légal en la matière. Quelles implications le nouvel outil, qui entrera en vigueur courant 2004 (4), va-t-il avoir pour les praticiens?

L'ordonnance nourrit une double ambition: contrôler la qualité du bâti mis en location et remettre sur le marché locatif les biens inoccupés. Le texte s'articule donc autour de deux mécanismes, l'attestation/certificat de conformité et le droit de gestion publique, que la présente étude examinera successivement (5).

1. Le contrôle de la qualité du bâti mis en location: l'attestation/certificat de conformité

a) Principe général et champ d'application

Le Code repose tout entier sur un axiome fondateur: tous les biens proposés à la location sur le territoire de la capitale sont désormais tenus d'observer strictement une batterie de critères régionaux de qualité, en sus des règles de droit civil déjà existantes en la matière (6). Trois catégories d'exigences de qualité sont ainsi visées par le Code bruxellois du logement et son arrêté d'exécution (7): la sécurité (8), la salubrité (9) et l'équipement (10).

- (1) Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.* 9 septembre 2003.
- (2) Décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, *M.B.* 19 août 1997.
- (3) Décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement, *M.B.* 4 décembre 1998, tel que révisé par le 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.* 1er juillet 2003.
- (4) Le Code est théoriquement d'application depuis le 1er janvier 2004 (voy. arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2003 fixant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance portant le Code bruxellois du logement, *M.B.* 18 décembre 2003, article unique). Mais l'arrêté d'exécution sur les normes de qualité déclare, pour sa part, n'entrer en vigueur que le 1er juillet 2004 (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, art. 7, § 1er), tandis que le Code attend encore un arrêté gouvernemental d'exécution instituant la procédure de délivrance du permis de location et organisant le Service d'inspection régionale, ainsi qu'un arrêté ministériel imposant une grille commune d'évaluation de l'état du bien. Il faut donc attendre l'adoption de ces instruments réglementaires pour voir le Code bruxellois du logement sortir ses pleins effets.
- (5) En fait de Code, il s'agit donc plutôt de la juxtaposition de deux mesures nouvelles que de la collation de l'ensemble de la réglementation existante, laquelle reste à réaliser, ce qui sera probablement fait sous la législation actuelle encore (voy. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-468/1).
- (6) Voy., sur ce dernier point, l'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 et d'habitabilité, *M.B.* 21 août 1997.
- (7) 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.
- (8) Il s'agit des règles minimales relatives à la stabilité du bâtiment, à l'électricité, au gaz, au chauffage et aux égouts.
- (9) Sont visées par là les normes minimales afférentes à l'humidité, à la toxicité des matériaux, aux parasites, à l'éclairage, à la ventilation, ainsi qu'à la configuration du logement, quant à sa surface minimale, la hauteur de ses pièces et l'accès du logement.
- (10) On trouve dans cette catégorie les critères minimaux relatifs à l'eau froide, à l'eau chaude, aux installations sanitaires, à l'installation électrique, au chauffage ainsi qu'au pré-équipement requis permettant l'installation d'équipements de cuisson des aliments.

La preuve de la compatibilité du logement avec ces normes varie cependant suivant le type d'habitation (11). Ainsi, le bailleur qui projette de mettre en location un "petit logement" (12) ou un "logement meublé" (13) doit impérativement disposer, au préalable, d'un permis de location, appelé "attestation de conformité". Lorsque l'attestation de conformité, d'une durée de six ans, lui est octroyée, le bailleur en communique une copie au locataire ou au candidat-locataire. Pour les logements déjà mis en location au jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté (non encore adopté) du Gouvernement organisant la procédure de délivrance, le bailleur dispose d'un délai de deux ans pour obtenir l'attestation de conformité.

Sont, en revanche, dispensés d'accomplir cette procédure liminaire, sans être affranchis pour autant du respect des normes de qualité, tous les autres bailleurs, non concernés par ce cas de figure, c'est-à-dire ceux qui mettent sur le marché des logements non meublés de plus de 28 m². Une présomption, réfragable, de salubrité joue en faveur de leur habitation. Afin cependant de se "rassurer" sur l'état de leur bien (14) ou de se prémunir contre une éventuelle amende consécutive à un constat d'insalubrité (15), ces bailleurs restent libres de solliciter un tel permis de location (surnommé, en l'espèce, "certificat de conformité" (16)). Quoi qu'il en soit, lorsque le certificat de conformité lui est délivré, le bailleur en communique une copie au locataire ou au candidat-locataire (17). On le voit, le Code bruxellois du logement se caractérise par un champ d'application singulièrement étendu. Il est censé, d'abord, couvrir l'ensemble du parc locatif, privé et public. Par ailleurs, le nouvel instrument bruxellois concerne non seulement les biens loués mais également ceux qui n'en sont qu'au stade de la mise en location. Il est indifférent, enfin, au type de bail régissant le logement, lequel peut être loué à titre de résidence principale ou non. Le Code bruxellois du logement aménage, toutefois, une exception en faveur des habitations louées sous le régime du bail de rénovation tel que prévu par la loi sur les baux de résidence principale (18). Dans une telle hypothèse, le logement bruxellois peut déroger aux règles régionales de qualité pendant la durée prévue des travaux de rénovation avec un maximum de huit mois prenant cours à la date de la conclusion du bail dûment enregistré.

(11) Art. 6 et s. du Code bruxellois du logement.

(12) C'est-à-dire un logement qui compte moins de 28 m² de superficie habitable, sanitaires, escaliers et espaces communs à plusieurs logements exclus (art. 2, 12° du Code bruxellois).

(13) Sont visés par là tous les logements garnis en tout ou en partie de mobilier, "que le bien soit loué en vertu d'un bail ou de deux baux distincts visant respectivement l'immeuble et le mobilier", dispose judicieusement le Code bruxellois (art. 2, 11°), soucieux d'éviter que ne se répètent les fraudes passées qui voyaient certains propriétaires échapper à la – précédente – réglementation sur les meublés en concluant deux contrats séparés, l'un portant sur le mobilier, l'autre sur le logement "sec".

Particulièrement prisés par les populations démunies en raison de leur faible coût, les meublés représentent, à eux seuls, 7 % du parc locatif de la capitale, soit 15.000 unités approximativement (cf. enquête socio-économique menée en 2001 auprès de 96,9 % des ménages du pays par l'Institut national des statistiques, à la demande du Ministère des Affaires économiques).

(14) Suivant l'explication officielle qu'en donne le *Commentaire des articles* du Code (*Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 14).

(15) Comme nous allons le voir, les autorités régionales disposent, en effet, d'un important pouvoir de sanction en cas de contravention d'un bien, quel qu'il soit, aux règles de qualité imposées par le Code.

(16) Le vocable "permis de location" est ici, à strictement parler, impropre puisque les logements non meublés de plus de 28 m² ne requièrent aucun label préliminaire pour pouvoir être mis en location.

(17) En l'absence de toute indication relative à la durée du certificat de conformité, celle-ci doit être fixée, par analogie avec le régime en vigueur pour les attestations de conformité, à six ans.

(18) Voy. l'art. 8 nouveau de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, introduite par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.* 22 février 1991, remaniée elle-même par la loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux, *M.B.* 21 mai 1997. Sur le bail de rénovation, voy. notamment N. BERNARD, "L'état du bien loué", *Les baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, I.8.2 - 19 et s.

b) Une procédure différenciée

Quel que soit le type de bien sur lequel il porte, le permis de location s'obtient auprès d'un organisme relevant de l'autorité de la Région de Bruxelles-Capitale: le Service d'inspection régionale, dont on attend encore l'arrêté d'exécution l'organisant. La procédure de délivrance du permis de location se dédouble suivant le type d'habitation visée. Seules, en effet, les demandes de *certificat* de conformité, relatives aux logements "standards", seront obligatoirement suivies d'un contrôle assuré par le Service d'inspection régionale (19). Saisi par une telle demande, le Service d'inspection régionale mène une enquête au terme de laquelle il se prononce dans un délai déterminé par le Gouvernement. Il délivre ou refuse de délivrer le certificat demandé, mais il peut également suspendre sa décision dans l'attente de la réalisation de travaux de régularisation. Dûment motivée, la décision de refus ouvre le droit pour le bailleur d'introduire un recours devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, lequel se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. Celui-ci peut, avant de se prononcer, ordonner une nouvelle enquête, effectuée logiquement par un autre agent-inspecteur du Service d'inspection régionale, ce qui aura pour effet de prolonger le délai de trente jours. A défaut de décision dans les délais prescrits, la décision de refus est confirmée.

Et, en cas de refus, le bailleur ne peut mettre le logement litigieux en location.

Dans l'hypothèse, cette fois, d'une demande d'*attestation* de conformité, afférente à un meublé ou un petit logement, un contrôle ne sera pas nécessairement diligenté. En effet, le Service d'inspection régionale est alors laissé libre de ne pas se rendre sur les lieux et de se fier à la "déclaration certifiée sincère et exacte" signée par le bailleur (20). Par ailleurs, il ne semble pas, à la lecture du texte, que le Service d'inspection régionale puisse suspendre sa décision dans l'attente de la réalisation de travaux de régularisation.

Enfin, comme nous le verrons, un régime particulier d'autorisation implicite est prévu en cas d'absence de réponse du Service d'inspection régionale dans le délai prescrit, alors que ce cas de figure n'est nullement envisagé par les dispositions relatives au certificat. Sinon, le mécanisme de recours est similaire à celui qui est prévu pour les demandes de certificats.

Pareille dichotomie (entre les régimes gouvernant respectivement certificats et attestations de conformité) ne laisse cependant pas d'étonner dans la mesure où les règles sont, à l'heure actuelle, strictement identiques (21). Et le trouble s'épaissit encore lorsque l'on réalise que c'est la demande du permis de location affectée d'un simple caractère *facultatif* (le certificat de conformité) qui reçoit de la part du Code le privilège d'enclencher automatiquement une enquête (22). Toute obligatoire qu'elle est, la demande d'attestation de conformité n'entraîne pas nécessairement, elle, une inspection (23). Certes, comme on va le voir, le Code ouvre à une série de protagonistes le droit de saisir, par voie de plainte, le Service d'inspection régionale aux fins de faire constater l'état d'insalubrité d'un logement. Malheureusement, l'avant-projet d'arrêté d'exécution du Code bruxellois du logement s'abstient, en l'état, de déterminer un délai à l'intérieur duquel la plainte devra recevoir un traitement.

(19) Art. 9, § 2 du Code bruxellois du logement.

(20) Voy. l'art. 7, § 1er du Code bruxellois du logement.

(21) Mais le Code ménage la possibilité au Gouvernement d'adopter, dans le futur, des règles spécifiques relatives à certains types de logements (art. 4, § 2).

(22) Si l'on en croit l'avant-projet d'arrêté d'exécution du Code bruxellois du logement, le Service d'inspection régionale devra se prononcer dans les deux mois qui suivent la réception de la demande de certificat de conformité. Ce délai est ramené à six semaines en cas de demande d'attestation de conformité ou d'attestation de contrôle de conformité. Ces délais sont prolongés d'un mois si le Service d'inspection régionale a requis l'intervention d'un expert, conformément à l'article 8 du Code bruxellois du logement.

(23) L'anomalie n'a d'ailleurs pas échappé à la section de législation du Conseil d'Etat: "Une procédure plus stricte a été prévue pour la délivrance d'un certificat facultatif que pour celle d'une attestation à laquelle les auteurs du projet, en raison de son caractère obligatoire, attachent manifestement plus d'importance". Voy. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, 38.

C'est donc une procédure singulièrement peu rigide qui régit la location des biens que le législateur a lui-même épinglés comme étant les plus problématiques (puisque'il en prohibe l'introduction sur le marché locatif sans visa préalable). Et ce régime est d'autant moins rigoureux que le Code assimile l'absence de réaction du Service d'inspection régionale (dans un délai encore à fixer) à une *délivrance implicite* du permis (24). Lequel peut donc non seulement s'obtenir indépendamment de la visite de l'administration mais également, au cas où il y aurait bien eu inspection préliminaire, en l'absence de toute réponse de celle-ci.

c) Modalités pratiques du contrôle

Quel que soit le type de bien sur lequel il porte, le contrôle exercé par le Service d'inspection régionale se déroule de la manière suivante. Lorsqu'il désire visiter un logement afin de vérifier la conformité des lieux aux exigences de qualité dictées par le Code bruxellois du logement, le Service d'inspection régionale est tenu de le faire entre 8 et 20 heures. Par ailleurs, cette visite ne peut s'effectuer qu'après avertissement préalable du bailleur et du locataire par lettre recommandée au moins une semaine avant la date effective de la visite, délai porté à un mois lorsqu'il s'agit d'une demande de certificat de conformité. Au cas où la visite du logement n'a pas pu se réaliser à défaut pour les agents du Service d'inspection régionale d'avoir pu entrer dans les lieux en raison du comportement du bailleur, le logement est présumé ne pas respecter les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement (25).

Il convient de voir maintenant ce qui, en amont, met le Service d'inspection régionale en branle. Si cet organisme intervient, obligatoirement ou facultativement, à la suite d'une demande de permis de location, il peut également agir d'initiative ou sur la base d'une plainte. Il ne suffit pas, en effet, pour une habitation de décrocher son brevet de qualité. Encore doit-elle rester salubre tout au long de la durée du permis. Par ailleurs, les logements non meublés de plus de 28 m², qui peuvent être mis en location sans certificat préalable, ne disposent que d'une présomption *réfragable* de salubrité, laquelle doit pouvoir être confirmée ou infirmée dans les faits. Pour ces deux raisons, le Service d'inspection régionale est donc habilité à contrôler l'état des biens loués en dehors de toute demande de permis.

Le droit de saisine du Service d'inspection régionale est conçu de manière notablement large puisque peuvent interpellier l'organisme aussi bien les locataires, les opérateurs immobiliers publics (communes, C.P.A.S., régies communales autonomes, Fonds du logement des familles de la Région de Bruxelles-Capitale, Société du logement de la Région bruxelloise, sociétés immobilières de service public, Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale) (26), les associations déterminées par le Gouvernement et même tout tiers justifiant d'un intérêt (27). Il appartient au Gouvernement de fixer les frais administratifs consécutifs au dépôt d'une plainte (28). En toute hypothèse, signalons que le bailleur et le locataire sont tenus de donner toutes les informations utiles pour que l'enquête puisse se dérouler dans les meilleures conditions (29).

d) Conséquences d'un état d'insalubrité

Quel comportement peut adopter le Service d'inspection régionale lorsqu'il se trouve confronté à une situation d'insalubrité? Il peut, tout d'abord, ordonner des travaux de

(24) Art. 10, § 2, al. 3 du Code bruxellois du logement.

(25) Art. 13, § 1er du Code bruxellois du logement.

(26) Art. 2, 4° du Code bruxellois du logement.

(27) Art. 13, § 2, al. 1er, 2° du Code bruxellois du logement.

(28) Art. 12, al. 2 du Code bruxellois du logement.

(29) Art. 13, § 2, al. 2 du Code bruxellois du logement.

régularisation. Si ce commandement devait rester inexécuté, l'interdiction d'occuper pourra, ensuite, frapper le bien. En toute hypothèse, des amendes administratives peuvent sanctionner le bailleur contrevenant.

- *Travaux de régularisation*

Si l'enquête, dispose l'article 13, § 3 du Code bruxellois du logement, établit que le bien ne respecte pas ou plus les exigences de qualité, le bailleur est mis en demeure, par lettre recommandée adressée dans un délai de soixante jours à dater de l'enquête, de régulariser la situation. Il est adressé une copie de la mise en demeure au locataire et au C.P.A.S. de la commune où se trouve le logement. Cette mise en demeure vise expressément les travaux et aménagements à réaliser à cette fin, ainsi que les délais pour ce faire. Le bailleur est également invité, dans les formes et délais fixés par le Gouvernement, à faire parvenir ses éventuelles observations.

Ces travaux doivent débuter et se terminer dans des délais fixés par le Service d'inspection régionale qui ne peuvent pas dépasser huit mois à dater de la mise en demeure, et ce après avoir pris en compte les observations éventuelles qui lui seront parvenues. Et si les travaux ne sont pas réalisés dans le délai imparti, l'interdiction d'occuper est notifiée au bailleur, comme il va être donné à voir. Le cas échéant, le certificat ou l'attestation de conformité est refusé ou retiré.

- *Interdiction d'occuper*

Il ne suffit pas de déclarer un logement insalubre ou de retirer un permis de location. Il faut, principalement, veiller à ce que le bailleur ne puisse plus mettre l'habitation litigieuse en location, ce que les pouvoirs publics ont, traditionnellement, bien du mal à obtenir des intéressés. C'est pourquoi le Code bruxellois du logement a prévu, en son article 14, une procédure spécifique d'interdiction d'occuper. Prononcée par le Service d'inspection régionale, cette interdiction de continuer à mettre le logement en location ou de louer celui-ci est infligée dans deux hypothèses limitatives: lorsque le bailleur fait obstruction à la visite du Service d'inspection régionale et lorsque les travaux de régularisation exigés par ce même service restent inaccomplis. Notifiée au bailleur, la décision d'interdiction est communiquée au locataire ainsi qu'au bourgmestre de la commune où le logement se situe, lequel est chargé de la faire respecter. Sur les modalités d'action du bourgmestre dans cette mission, le Code se montre singulièrement peu disert. Pour sa part, le *Commentaire des articles* précise, dans une formule sibylline, 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" (30).

Dans l'hypothèse où le Service d'inspection régionale relèverait des infractions aux exigences de qualité qui "s'avèrent susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants", il pourra décréter, en lieu et place des travaux de régularisation, l'interdiction *immédiate* d'occuper. Cette décision entraînera la suspension de l'attestation de conformité (sans que, étrangement, l'hypothèse du *certificat* de conformité, certes facultatif, ne soit envisagée).

Lorsqu'il est frappé par l'interdiction d'occuper, le logement qui ne remplit pas les conditions de salubrité ne peut être remis en location ou reloué qu'après que le bailleur aura obtenu une *attestation de contrôle de conformité*. Cette attestation s'obtient suivant la procédure en vigueur pour les demandes de certificats de conformité telle qu'exposée plus haut.

Quelles sont les possibilités de recours contre une décision d'interdiction d'occuper? Le bailleur, tout d'abord, peut introduire auprès du Gouvernement (ou du fonctionnaire que ce dernier délègue à cet effet) un recours contre la décision infligeant l'interdiction d'occuper, que celle-ci soit immédiate ou non. La procédure de recours se déroule alors

(30) *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, 19.

conformément aux dispositions relatives aux demandes refusées de certificats et d'attestations de conformité (voy. supra). Mais le locataire également peut, suivant le même schéma, introduire un recours à l'encontre de la décision, quelle qu'elle soit, concluant une enquête qu'il aurait lui-même, sur la base de son droit de plainte, diligentée.

- *Amendes administratives*

Indépendamment de la réalisation de travaux de régularisation, le Service d'inspection régionale peut imposer des amendes administratives. Sont ainsi réprimés quatre types de comportements: mettre en location un logement dont les infractions aux normes de qualité ont été mises en lumière à la suite d'une plainte, négliger d'introduire une demande d'attestation de conformité, produire une déclaration qui s'avère inexacte ou non sincère et, enfin, continuer à mettre en location un logement frappé d'une interdiction d'occuper. On le voit, l'amende n'épargne pas les bailleurs qui mettent en location un logement non meublé de plus de 28 m². Si ces bailleurs-là peuvent introduire sur le marché locatif ce type d'habitations sans disposer au préalable d'un certificat de conformité, ils ne s'exposent pas moins, en cas d'infraction aux normes de qualité, à une lourde sanction financière. Pareille menace devrait logiquement inciter ces propriétaires à briguer un visa qui n'est pourtant, pour eux, que facultatif. Le comportement des bailleurs dépendra, en dernière instance, du degré de prévisibilité de l'amende ainsi que du montant de celle-ci. En fonction du nombre d'infractions constatées dans le chef du même bailleur, l'amende administrative oscille entre 3.000 et 25.000 euros par logement loué. En cas de récidive de la part du même bailleur dans les deux ans qui suivent une décision infligeant une telle amende administrative, ces montants peuvent être doublés. Avant l'imposition de l'amende administrative, le bailleur mis en cause est entendu par le fonctionnaire dirigeant du Service d'inspection régionale ou par l'agent qu'il délègue à cette fin. Le bailleur dispose d'un recours suspensif devant le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin, dans les quinze jours de la notification de la décision lui infligeant une amende administrative. Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. A défaut de décision dans ce délai, l'imposition de l'amende administrative est confirmée.

e) Le problème du relogement

Le fait est notoire, les réticences manifestées par certaines communes lorsqu'il s'agit de prononcer des arrêtés d'inhabitabilité tiennent souvent à l'absence de solution de relogement mise à leur disposition. La question du relogement apparaît donc cruciale. Que prévoit, à cet égard, le Code bruxellois du logement?

Chargé, comme on l'a vu, de faire respecter "l'exécution de l'interdiction" de louer, au moyen notamment d'un arrêté d'inhabitabilité, le bourgmestre est tenu, "le cas échéant", d'examiner "toutes les possibilités de relogement des personnes concernées" (31).

Toutefois, évoquant en séance plénière du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le "rôle ingrat" réservé par le Code au bourgmestre, le Secrétaire d'Etat bruxellois chargé du Logement a pris soin de ne voir dans cette mission de relogement qu'une "obligation de moyens", appelant d'ailleurs au "concours des autres autorités" (32). Or, dans ses arrêts Jadoul et Leroy, le Conseil d'Etat a encore réitéré la nécessité pour l'autorité locale d'envisager les possibilités effectives de relogement avant de prononcer l'inhabitabilité (33).

(31) Art. 14, al. 1er du Code bruxellois du logement.

(32) Séance du 15 juillet 2003.

(33) Voy. respectivement C.E., 23 septembre 1999, Jadoul, n° 82.382, *Amén.*, 2000, 199 et s., obs. N. VAN DAMME et C.E., 12 février 2003, Leroy et Postiau, n° 115.808, *Echos log.*, 2003, 80, note L. THOLOME. Sur le sujet, voy. notamment 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, p. 8 et s.

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 visés 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 locataires” (34). On ne connaît pas encore les modalités de ce “droit d’accès prioritaire” à un logement social ou à vocation sociale, lesquelles doivent faire l’objet d’un arrêté du gouvernement (35). En l’état, toutefois, la mesure doit être indexée d’un sérieux soupçon dès lors que le parc locatif public est déjà largement saturé.

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” (36). Versée dans la limite des crédits budgétaires, l’aide consistera probablement, suivant l’avant-projet d’arrêté d’exécution du Code bruxellois du logement, 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 susmentionnées. Las, ce Fonds n’est accessible qu’aux individus évacués suite à une décision formelle d’interdiction d’occuper, laquelle ne vise que deux types de bailleurs: ceux qui font obstruction à la visite du Service d’inspection régionale et ceux qui restent en défaut de réaliser les travaux de régularisation exigés par ce même service. Rien n’est prévu, par contre, en faveur des locataires expulsés pour cause d’interdiction *immédiate* d’occuper (en tout cas, la chose n’est pas claire (37)). L’urgence ne commande-t-elle pas, au contraire, d’intensifier les secours dans ce cas de figure (38)? Par ailleurs, et c’est plus fondamental encore, le Fonds néglige de venir en aide aux personnes obligées de vider les lieux afin de permettre aux travaux de se réaliser correctement. Pourquoi dès lors, sauf à suggérer que pareille restriction est délibérée, ne pas avoir simplement repris la formulation relative au droit d’accès prioritaire à un logement social et autorisé à postuler une intervention du Fonds tous “les locataires obligés de quitter un logement qui ne respecte pas ou plus les exigences de sécurité, de salubrité et d’équipement”?

2. La lutte contre la vacance immobilière: le droit de gestion publique

Cherchant à améliorer la qualité du bâti, le Code bruxellois entend également lutter contre la vacance immobilière. A côté donc du permis de location, l’ordonnance du 17 juillet 2003 déploie un second volet: le droit de gestion publique, qui vise à remettre sur le marché locatif les biens inoccupés. Schématiquement, le mécanisme bruxellois confère à une série d’opérateurs immobiliers le pouvoir de capter des logements improductifs afin de les réinjecter, après réfection éventuelle, dans le circuit locatif. Détaillons.

(34) Art. 17 du Code bruxellois du logement.

(35) Il semble que l’on s’achemine vers un “bonus” de cinq titres de priorité.

(36) Art. 16, § 1er du Code bruxellois du logement. D’après l’avant-projet d’arrêté d’exécution, 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 public.

(37) L’article 16 du Code bruxellois du logement, relatif au fonctionnement du Fonds, renvoie uniquement à l’article 14, dédié à l’interdiction d’occuper, et aucunement à l’article 13, § 5, afférent à l’interdiction *immédiate* d’occuper. L’article 14 lui-même passe sous silence l’hypothèse de l’article 13, § 5. En sens inverse, par contre, cette dernière disposition se réfère bien à l’article 14. On le voit, le flou est de mise.

(38) Il semblerait toutefois que l’administration bruxelloise du logement, s’appuyant sur l’esprit de la loi plutôt que la lettre, compte bien couvrir cette hypothèse.

a) *Champ d'application*

Peuvent tomber sous le coup du droit de gestion publique trois types de biens: les habitations dites inoccupées, les logements qui n'ont pas fait l'objet des travaux de régularisation dictés par le Service d'inspection régionale et les logements déclarés inhabitables par le bourgmestre sur pied de l'article 135 de la nouvelle loi communale. Concernant la première catégorie, sont présumés inoccupés les logements qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à son affectation pour une période d'au moins douze mois consécutifs, ainsi que les logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par gouvernement (38).

Sur les expresses instances de la section de législation du Conseil d'Etat, soucieuse d'encadrer cette "ingérence majeure dans le droit de propriété" qu'est le droit de gestion publique (39), le législateur ordonnanciel a veillé à nuancer ce champ d'application. Il a, d'abord, décidé d'attacher aux deux dernières présomptions un caractère réfragable.

Ainsi, l'absence de mobilier ou la médiocrité de la consommation d'eau ou d'électricité ne suffit plus à réputer l'habitation abandonnée lorsque, dans le même temps, le propriétaire parvient à "justifier cet état de choses par sa situation ou celle de son locataire" (40).

Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a, par ailleurs, soustrait du droit de gestion publique les biens restés en défaut de travaux de régularisation mais occupés par leur propriétaire (41). Il a, enfin, glissé *in extremis* dans le Code la disposition suivant laquelle la domiciliation du propriétaire dans les lieux, pour peu qu'il s'agisse d'une personne physique, permettait de tenir pour occupé un logement vide. Signalons, en revanche, que le Code bruxellois a négligé de prendre explicitement en considération le cas de l'habitation laissée vacante pour cause de travaux, alors que son homologue wallon répute un logement occupé lorsque le propriétaire y effectue des opérations de réhabilitation ou projette sérieusement de le faire dans un délai rapproché (42).

Si le droit de gestion publique apparaît comme une stimulante initiative, il souffre à notre estime d'un champ d'application par trop restreint. En effet, certains propriétaires madrés de Wallonie, soumis en la matière à un régime plus strict encore (43), pourront expliquer à leurs homologues de la capitale qu'il suffit souvent de disposer dans le logement d'un mobilier minimal (table, lit et chaises) pour réussir à s'exonérer du droit de gestion publique (44). Contrairement, par ailleurs, à la judicieuse suggestion émise par le

(38) Art. 18 du Code bruxellois du logement. Ces minima annuels seront vraisemblablement fixés, si l'avant-projet d'arrêté d'exécution ne connaît plus de modification, à 5 m³ pour la consommation d'eau et 100 kwh pour la consommation d'électricité.

(39) *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, 44.

(40) L'incise devrait logiquement permettre à l'ordonnance d'éviter le sort réservé par la Cour d'arbitrage au droit de gestion sociale wallon, annulé dans son article 80, al. 2, 3° et 4°, pour avoir érigé en présomption *irréfragable* d'inoccupation une faible consommation d'eau/d'électricité ainsi que l'absence d'inscription aux registres de la population, alors que les logements inoccupés ne le sont peut-être que "pour des raisons indépendantes de la volonté du propriétaire" (C.A., 25 octobre 2000, n° 105/2000, M.B. 13 novembre 2000). Voy. également, sur un thème similaire, C.A., 19 décembre 2002, n° 187/2002, M.B. 21 mars 2003. Pour de plus amples développements sur ces affaires, voy. N. BERNARD, obs. sous C.A., 14 mai 2003, n° 67/2003, M.B. 20 octobre 2003, cette revue.

(41) "On ne peut pas exclure", observait le Conseil d'Etat, "qu'il s'agisse d'un logement occupé par le propriétaire [...] même si le logement ne remplit pas les conditions prescrites" (*Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, 44).

(42) Permis d'urbanisme ou description détaillée des travaux à l'appui, et pour autant que l'entreprise de réfection commence effectivement dans les trois mois (art. 80, al. 4 du Code wallon du logement).

(43) Puisque, dans le sud du pays, la présomption afférente à l'absence de mobilier ne saurait être renversée, sans que, étrangement, la Cour d'arbitrage, là, ne s'en émeuve (art. 80, al. 2, 2° du Code wallon du logement).

(44) On recourt également à d'autres stratagèmes, comme le bail de complaisance ou l'occupation familiale fictive.

Conseil consultatif du logement, le législateur régional a décidé de ne faire aucun usage officiel des inventaires communaux existants qui répertorient, à des fins de taxation notamment, les immeubles inoccupés sur le territoire de la municipalité (45). Enfin, les fraudes à la domiciliation (fictive), expérimentées notamment en matière d'allocations sociales, sont suffisamment répandues pour qu'il y ait lieu de s'inquiéter des dérives en germe dans cette faculté offerte au propriétaire.

b) Procédure

Le Code bruxellois du logement ouvre le droit de gestion publique à une série d'opérateurs immobiliers (46), au rang desquels on n'identifie toutefois pas l'agence immobilière sociale, qui a pourtant pour vocation de prospecter le terrain à la recherche d'habitations improductives (47). Quel qu'il soit, l'opérateur immobilier qui a repéré un bâtiment vide peut adresser une proposition formelle au propriétaire (48). Par l'entremise de celle-ci, il demande à son interlocuteur de bien vouloir le laisser gérer directement le bien en vue de le mettre en location, après réfection éventuelle. Le tout dans les conditions imposées par un contrat-type déterminé par le gouvernement, laquelle convention indiquera notamment le loyer (fixé selon des critères arrêtés par le Gouvernement (49)), la nature des travaux à réaliser le cas échéant ainsi que la rémunération de l'opérateur immobilier (destinée à rembourser le coût de la rénovation).

En cas de refus de l'intéressé sans motifs sérieux ou à défaut de réponse de sa part dans les deux mois, l'opérateur immobilier met le propriétaire négligent en demeure de louer lui-même l'habitation après avoir, au besoin, procédé à la réhabilitation. Et, à l'expiration d'un délai qui ne saurait être inférieur à deux mois, le droit de gestion publique peut être mis en œuvre si, dans l'intervalle, aucun changement n'est intervenu (50).

c) Exercice

Comment s'exerce, concrètement, le droit de gestion publique? S'il se montre discret sur la question, le Code dévoile néanmoins les principales modalités de fonctionnement de cette prérogative novatrice (51). Une fois officiellement investi du droit de gestion publique, l'opérateur immobilier dispose de la compétence de gérer le bien pendant neuf ans (maximum), à dater de la rénovation éventuelle du logement. Durant cette période, il n'est tenu qu'à une seule obligation: (re)mettre l'habitation sur le marché locatif. Pour le surplus (public visé, durée du bail, etc.), l'opérateur immobilier reste libre, au seul vu du texte, de conduire la politique locative qu'il jugera appropriée, sachant qu'il est auto-

(45) *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, 308.

(46) Sont ainsi concernés les communes, les C.P.A.S., les régies communales autonomes, le Fonds du logement des familles de la Région de Bruxelles-Capitale, la Société du logement de la Région bruxelloise (S.L.R.B.), les sociétés immobilières de service public (S.I.S.P.) et, enfin, la Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale. Voy. l'art. 2, 4^e du Code bruxellois du logement.

(47) Les A.I.S. du sud du pays et, même, les "associations de promotion du logement" depuis peu ont reçu, elles, la faculté d'exercer le droit de gestion sociale (art. 1er, 23^e, et 80, al. 1er du Code wallon du logement tel que révisé par le décret du Parlement wallon du 15 mai 2003).

(48) Le Code ne dit rien, hélas, sur l'éventuelle situation de concurrence entre opérateurs immobiliers.

(49) Art. 19, al. 3, 1^o du Code bruxellois du logement. Sur la foi de l'avant-projet d'arrêté d'exécution du Code, ces loyers ne devraient pas pouvoir excéder 260 euros pour un studio, 300 euros pour un appartement comprenant une chambre à coucher, 350 euros pour un logement de deux chambres, 420 euros pour un logement de trois chambres, 500 euros pour un logement de quatre chambres et 620 euros pour un logement de cinq chambres et plus.

(50) Art. 19 et 20 du Code bruxellois du logement.

(51) Art. 21 du Code bruxellois du logement.

risé par le Code à engager les travaux de rénovation nécessaires en vue de l'établissement ou du maintien de la relation locative (52). Titulaire du contrat de bail, qu'il passe directement avec le locataire (53), l'opérateur immobilier perçoit lui-même les loyers avant de les rétrocéder au propriétaire, déduction faite de tous les frais engendrés – directement ou indirectement – par la gestion publique (54). Logiquement, c'est lui également qui se charge de l'obtention du permis de location. En toute hypothèse, les baux conclus entre l'opérateur immobilier et le preneur sont opposables de plein droit au propriétaire.

Quel type de contrat l'opérateur immobilier doit-il conclure avec le propriétaire? Dans le silence du texte, le *Commentaire des articles* laisse entendre qu'il s'agit d'un mandat de gestion (55). Dans ce schéma juridique, le mandataire (l'opérateur immobilier en l'espèce) est censé agir en nom et pour compte d'un mandant (le propriétaire) dont il doit, en théorie, représenter les intérêts. Difficile, toutefois, de déceler une quelconque défense d'intérêts dans la situation pratique qui voit un propriétaire mandant se faire déposséder de l'usage de son bien, parfois sans son consentement, au profit d'un opérateur immobilier qui affirme, tout à l'inverse, œuvrer expressément à la réalisation du droit au logement. Epineuse sur le plan conceptuel (*quid*, notamment, de la faculté légale de révocation *ad nutum* du mandat par le mandant?), cette représentation risque surtout de placer l'opérateur immobilier dans une position inconfortable lorsqu'il lui faudra affronter directement son mandant (sur le montant du loyer à lui rétrocéder, par exemple).

Et à quel régime locatif seront assujettis les locataires d'un bien pris en gestion publique? La relation sera-t-elle, concrètement, régie par un bail privé ou par un contrat de location sociale? Le Code reste, hélas, peu prolixe sur la question. Tout au plus accorde-t-il à l'opérateur immobilier "la faculté de louer le bien aux conditions de revenus et de propriété pour l'accès au logement social". Ce qui ne signifie nullement cependant, même au cas où il s'agirait d'une société immobilière de service public, que la réglementation locative sociale trouvera à s'appliquer. Car le bail social est traditionnellement conclu pour une durée *indéterminée* alors que le droit de gestion publique prend, lui, fin après neuf ans maximum. Sans compter que le loyer est fixé, dans le parc public, en fonction des revenus du locataire alors qu'il est déterminé, dans le cadre du droit de gestion publique, en considération exclusive des caractéristiques intrinsèques du bien (voy. *supra*). La référence au logement social ne vaut donc que pour les conditions d'accès et non, par exemple, pour l'attribution des logements. Pour le reste, et par analogie avec la situation qui prévaut en Région wallonne (56), la convention locative devrait logiquement s'inscrire dans le cadre de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale (57). La liberté contractuelle ne saurait toutefois être absolue dès lors que le montant du loyer est

(52) Un fonds de préfinancement de 1.000.000 euros est prévu pour la réalisation des travaux.

(53) Par analogie avec la situation qui prévaut en Région wallonne, la convention locative devrait logiquement s'inscrire dans le cadre de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale (*cf.* art. 82 du Code wallon du logement).

(54) En Flandre, le propriétaire ne perçoit pas de loyer en tant que tel mais une indemnité équivalente au revenu cadastral adapté à l'indice des prix à la consommation, sans que cette indemnité puisse dépasser le loyer reçu par l'opérateur immobilier. Voy. art. 90 § 3 du Code flamand du logement.

(55) Dans un clair-obscur néfaste à la sécurité juridique, l'hypothèse de la gestion d'affaires est également évoquée, sans qu'il soit possible de savoir avec certitude quelle formule retient *in fine* les faveurs du législateur (*Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, 23). Si le propriétaire devait refuser toute collaboration avec les autorités publiques, l'hypothèse de la gestion d'affaires, telle que régie par les articles 1372 et suivants du Code civil, sera alors privilégiée (*Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, 118).

(56) *Cf.* art. 82 du Code wallon du logement.

(57) Les sociétés immobilières de service public vont désormais pouvoir passer des baux classiques.

arrêté par le Gouvernement tandis que les logements doivent prioritairement être proposés aux locataires qui sont amenés à quitter une habitation ne répondant plus aux normes régionales de salubrité (58).

d) Extinction

Le droit de gestion publique peut s'éteindre suivant une double modalité. En théorie, il court jusqu'à son terme prévu. A tout moment cependant, le propriétaire peut demander de reprendre la gestion de son habitation, à la condition expresse d'avoir remboursé au préalable le solde de "l'ensemble des frais exposés, directement ou indirectement" par l'opérateur immobilier. Si l'opérateur donne son accord à la reprise de gestion, il subroge alors le propriétaire dans ses droits et obligations contractuels. En toute hypothèse, l'habitation qui est mise à nouveau en location par le propriétaire au terme du droit de gestion publique doit être proposée, par priorité, au locataire en place. Lequel, par surcroît, ne peut se voir imposer un loyer qui dépasse de plus de la moitié le dernier loyer payé (59).

Conclusion

Sans doute le Code bruxellois du logement se montre-t-il trop timoré en regard de la véritable crise de l'habitat que connaît la capitale (60). Mais il a au moins le mérite d'exister et de couler en texte de loi l'engagement formel des autorités régionales d'améliorer les conditions de logement de tous les Bruxellois. Si cette œuvre de compromis politique appelle encore moult commentaires, le temps ne semble plus à la discussion. Le Code est là, avec ses qualités et ses faiblesses. Il s'agit maintenant, dans l'attente d'améliorations ultérieures dont on ne fera probablement pas l'économie, de l'appliquer. Et prestement, car l'urgence sociale n'attend pas. Si le Code bruxellois du logement nourrit incontestablement de méritoires intentions, il ne sera jamais jugé qu'à l'aune de sa mise en pratique. Dans l'hypothèse, toutefois, où le texte devrait rester lettre morte, le Code apparaîtra alors comme un regrettable "alibi social" lourd d'attentes trompées et gros des désillusions à venir. Mais l'heure, pour l'instant, est au volontarisme, résolument.

Nicolas BERNARD,
Assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis

(58) Notons, à titre de comparaison, que le logement wallon pris en gestion sociale par un autre opérateur immobilier que la S.L.S.P. est soumis aux dispositions afférentes aux agences immobilières sociales. Pour sa part, l'habitation flamande est, dans tous les cas de figure, assujettie à la réglementation relative au logement social. Voy. L. THOLOME (avec la collaboration de C. COLLARD), "La problématique des immeubles abandonnés", *Echos log.*, 1999, n° 3 ("Le Code wallon du logement"), p. 59.

(59) Art. 22 du Code bruxellois du logement.

(60) Cf. N. BERNARD et G. DE PAUW (dir.), *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 2004, *passim*.