

Chapitre 3

Amende administrative régionale relative aux logements inoccupés

Nicolas Bernard

Expert au cabinet de Christos DOULKERIDIS, Secrétaire d'Etat au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté ce 30 avril 2009 une ordonnance destinée à intensifier le combat contre les logements inoccupés⁽¹⁾. Celle-ci, pour l'essentiel, insère dans le Code bruxellois du logement⁽²⁾ un chapitre V (intitulé «Des sanctions en cas de logement inoccupé») composé d'un article unique (23duodécies). Plusieurs innovations d'importance y sont à épingler : amende administrative en cas d'inoccupation, hypothèque légale sur le bien objet de l'infraction en vue de garantir le paiement de l'amende, action en cessation, droit d'action reconnu aux associations, etc. Quels sont donc les ressorts de ce nouveau dispositif ?

L'ordonnance du 30 avril 2009 s'articule autour d'un principe fondateur : le maintien en inoccupation d'un bâtiment est désormais érigé en «infraction administrative», qui vaut à son auteur une amende dont le paiement est garanti par une hypothèque légale sur le bien, à actionner lors de la vente publique forcée. En sus, un organe administratif et le secteur associatif sont habilités à saisir le juge en vue de faire cesser cette situation. Détaillons.

1. CHAMP D'APPLICATION

La nouvelle mesure ne crée pas son propre champ d'application. Insérée dans cet instrument organique qu'est le Code bruxellois du logement, elle se greffe simplement à celui-ci et régit, par conséquent, tous les types de biens qui sont déjà soumis à l'empire du Code. Ainsi, tant le secteur privé du logement que le parc immobilier public tombent sous le coup de l'ordonnance du 30 avril 2009. Aucun segment du marché (résidentiel), autrement dit, n'est exempté.

(1) Ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 avril 2009 visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du Code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le Code judiciaire, *M.B.*, 8 mai 2009.

(2) Code bruxellois du logement tel qu'institué par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003.

Signalons, par ailleurs, que le propriétaire (du bien inoccupé) n'est pas seul à être visé. Le titulaire d'un droit d'usufruit, de superficie ou d'émphytéose est également assujéti, comme de juste, au prescrit nouveau.

Il ne peut cependant être déduit de ces éléments que toute inoccupation sera sanctionnée. D'abord, le nouveau dispositif ne vise que le bâtiment (ou une partie de celui-ci) «destiné au logement»⁽¹⁾, ce qui a pour effet d'exclure les bureaux aussi bien que les surfaces commerciales ou encore les anciens espaces industriels, entre autres. Notons toutefois que le libellé originel de la proposition d'ordonnance visait les bâtiments «*structurellement destinés*» à l'habitation, ce qui comprenait les immeubles conçus au départ à des fins résidentielles mais ultérieurement convertis en bureaux⁽²⁾.

Ensuite, pour être sanctionnée, l'inoccupation doit réunir les caractéristiques énoncées par le Code à propos du mécanisme de droit de gestion publique susdécrit. Concrètement, le logement inoccupé est soit celui qui n'est pas garni du mobilier indispensable à son affectation pour une période d'au moins douze mois consécutifs, soit celui pour lequel la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement⁽³⁾.

En ce qui concerne, enfin, son champ d'application *rationae temporis*, l'ordonnance du 30 avril 2009 a pris cours le 1^{er} janvier 2010. Ce laps de temps s'expliquait par la nécessité de créer le service administratif commis à la détection des situations de vacance immobilière et le rendre pleinement opérationnel. Au demeurant, ce relativement long délai était censé laisser aux propriétaires l'occasion de se mettre en règle d'ici là.

(1) Art. 23*duodecies*, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

(2) Comp. avec l'art. 1^{er}, § 3^o, du Code wallon du logement tel qu'instauré par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998. À propos par exemple du droit de gestion sociale wallon (art. 80 et s. du Code wallon du logement), la Cour constitutionnelle avait en son temps déclaré : «Il relève de son pouvoir d'appréciation [celui du législateur décentral wallon] de décider si pour atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, les mesures doivent ultérieurement être étendues à des immeubles qui ne sont pas initialement destinés au logement mais qui peuvent être affectés à cette fin» (C.C., 25 octobre 2000, 105/2000, considérant B.17).

(3) *Cf.* art. 18, § 2, du Code bruxellois du logement. Ces minima annuels sont fixés à 5 m³ pour la consommation d'eau et 100 kWh pour la consommation d'électricité (art. 9 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).

2. CONTRÔLE

Aux fins d'assurer le respect dû à l'ordonnance du 30 avril 2009, les agents de l'administration (Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale) auront qualité pour rechercher et constater, par voie de procès-verbal, tout comportement infractionnel. Les contrôles pourront se faire d'initiative, mais également sur plainte, émanant soit du Collège des bourgmestres et échevins, soit encore (et là réside une innovation notable) d'associations ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile⁽¹⁾.

Dans la droite ligne de ce qui est prévu par le Code bruxellois du logement pour les contrôles de la qualité des biens loués⁽²⁾, les fonctionnaires susvisés sont autorisés à visiter le logement entre 8 et 20 heures, mais après qu'un avertissement préalable des intéressés aura été envoyé par lettre recommandée, au moins une semaine avant la date effective du contrôle.

3. AMENDE ADMINISTRATIVE

3.1. Motifs ayant présidé au choix d'une amende administrative

Dans sa toute première mouture (avant même le dépôt au greffe du Parlement), le texte prévoyait des sanctions pénales – amende et emprisonnement. Très vite, cependant, la voie répressive a été abandonnée, pour des raisons à la fois symboliques (ne point se montrer par trop agressif), pratiques (l'amende pénale est perçue par l'administration fédérale – plutôt que régionale –, ce qui, entre autres, complice la ristourne aux communes⁽³⁾) et de négociation politique (la proposition d'ordonnance a été déposée par six partis différents, qu'il fallait bien accorder).

3.2. Montant

Le montant de l'amende administrative s'élève à 500 € par mètre courant de la plus longue façade, somme à multiplier par le nombre de niveaux (autres que les sous-sols et les combles non aménagés) que comporte le logement. En cas d'inoccupation partielle, le montant sera réduit à proportion du nombre de niveaux effectivement habités. Et, à moins que le contrevenant prouve que l'inoccupation a été interrompue, le montant de l'amende est multiplié par le nombre d'années durant lesquelles l'infraktion a été perpétrée.

(1) Et pour autant qu'elles soient agréées par le Gouvernement selon des critères que ce dernier déterminera.

(2) Art. 13, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

(3) Sans compter l'aléa et la lenteur inhérents à une procédure pénale.

Pour déterminer le mode de calcul de l'amende, les auteurs de l'ordonnance n'ont pas cherché à innover; ils se sont imprégnés des lignes de force traversant, sur ce rare point, la plupart des règlements-taxes communaux. Par rapport à ceux-ci, toutefois, choix a été fait ici de se montrer sensiblement plus sévère en ce qui concerne le *montant* de l'amende, attendu que, parfois, les taxes communales se révélaient insuffisamment dissuasives.

3.3. Mise en œuvre

Tout d'abord, le propriétaire (*sensu lato*) reçoit un avertissement le mettant en demeure d'occuper – ou de faire occuper – le bien dans les trois mois. Le document, en outre, mentionne le montant de l'amende administrative envisagée, tout en prenant le soin d'évoquer l'hypothèse d'une vente publique du bien en cas de non-paiement des sommes dues. Une fois le délai de trois mois expiré, l'amende est due⁽¹⁾. Elle doit être réglée dans les soixante jours et ce, nonobstant tout recours⁽²⁾.

Quid en cas de non-paiement ? Le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale fait procéder, «prioritairement à toute autre voie d'exécution forcée», à la vente publique du logement, objet de l'infraction⁽³⁾. Cette vente publique répond ainsi à une double préoccupation : recouvrer les créances dues et, surtout, remettre le bien à disposition d'une personne qui entend en faire un usage effectif. Quoi qu'il en soit, le paiement de l'amende administrative est garanti par une hypothèque légale sur le bien, au profit dudit Ministère⁽⁴⁾. Voilà, dès lors, un renseignement supplémentaire à aller quérir pour les notaires en cas de vente d'un bien.

(1) Le texte est peu clair sur ce point. L'avertissement est censé indiquer la sanction administrative déjà «encourue», alors que le délai vient à peine de courir (art. 23*duodécies*, § 3, al. 2, *lit. c*, du Code bruxellois du logement). À notre sens, l'amende n'est due qu'à échéance des trois mois, sauf à vider de son sens la mise en demeure.

(2) Ici aussi, l'ordonnance prête à confusion dans la mesure où l'amende devrait être acquittée, à suivre le texte, dans les soixante jours «de la notification de la décision» (art. 23*duodécies*, § 5, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement). Si cette dernière renvoie à l'avertissement susdéfini («notifié» par lettre recommandée), l'effet de la mise en demeure (pour rappel, de trois mois, elle) s'en trouverait, à nouveau, anéanti. Peut-être cependant cette «décision» réfère-t-elle à la phrase «l'amende administrative est infligée, après que l'auteur présumé a été mis en mesure de présenter ses moyens de défense» (art. 23*duodécies*, § 4, al. 5, du Code bruxellois du logement) mais, en tout cas, le flou est de mise.

(3) Art. 23*duodécies*, § 5, al. 5, du Code bruxellois du logement.

(4) Cette garantie s'étend à la créance résultant de l'avance du coût des formalités hypothécaires. Et l'inscription, le renouvellement, la réduction et la radiation totale ou partielle sont opérés conformément aux dispositions prévues par la législation relative aux hypothèques. «Chaque législateur peut estimer devoir assortir d'un privilège ou d'une hypothèque une créance née des dispositions qu'il a prises pour régler une matière qui lui est attribuée» (C.C., 22 octobre 1986, n°27/1986, considérant 3.B.3.3.).

En tout état de cause, dans les trente jours de la notification de cette décision, le propriétaire dispose d'un recours contre l'imposition de l'amende, à porter devant le tribunal de première instance (lequel est tenu de statuer dans les trois mois).

3.4. Destination

À qui revient le produit de l'amende administrative une fois perçue, et pour quelle affectation ? L'essentiel du montant (85 %) est ristourné à la commune siège de l'inoccupation, à la condition expresse toutefois que les autorités locales aient modifié leur propre règlement-taxe aux fins d'en exclure l'hypothèse infractionnelle déjà visée par le Code. Et c'est au «développement de sa politique en matière de logement» que la municipalité que doit réserver l'écot régional.

Le but escompté par cette ristourne, en fait, est double. Il s'agit, d'une part, d'éviter de pénaliser celles des communes qui faisaient l'effort jusqu'ici d'appliquer avec rigueur la taxe sur les immeubles inoccupés. De l'autre, on entend utiliser directement les sommes tirées de l'amende au renforcement de la politique locale du logement alors que, pour l'heure, le produit de la taxe municipale n'est pas spécialement affecté à cette matière.

Notons encore que, à hauteur de 5 %, l'amende est dévolue au «Fonds Droit de gestion publique» destiné à la rénovation des immeubles pris en gestion dans ce mécanisme⁽¹⁾. Et les 10 % restants ? Ils iront grossir le budget régional global, sans destination particulière.

4. ACTION EN CESSATION

Parallèlement à l'amende administrative, l'ordonnance du 30 avril 2009 aménage un dispositif de protection spécifique : l'action en cession du comportement litigieux. Ainsi, le Président du tribunal de première instance, statuant comme en référé (ce qui a l'avantage de la rapidité naturelle), peut ordonner que le propriétaire «prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable»⁽²⁾.

Peuvent saisir le magistrat non seulement l'organe administratif (intégré au Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale) ainsi que la commune (regroupés sous le vocable «autorités administratives»), mais également toute association «ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile pour autant qu'elle soit agréée par le

(1) Cf. l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique, *M.B.*, 18 décembre 2006.

(2) Art. 23*duodécies*, § 7, du Code bruxellois du logement.

Gouvernement selon des critères qu'il détermine»⁽¹⁾. Un arrêté, à cet égard, est en préparation.

De quel pouvoir dispose le juge pour s'assurer que le contrevenant défère, effectivement, à son injonction? Encore que la chose ne soit pas indiquée dans le texte de loi, le magistrat est toujours libre, sur pied de l'article 1385bis du Code judiciaire, d'assortir sa décision d'une astreinte. C'est, à titre de comparaison, ce que le prévoient aussi les lois antidiscrimination (qui, pareillement, aménagent une action en cessation), mais en termes exprès cette fois⁽²⁾.

*

*

Signalons pour terminer que la Cour constitutionnelle a rejeté ce 29 juillet 2010 le recours en annulation introduit contre l'ordonnance du 30 avril 2009 par le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (arrêt n° 91/2010).

Chapitre 4 La politique de revitalisation des quartiers

Antoine Crahay

Directeur Adjoint au Cabinet de la Ministre Evelyne Huytebroeck

Le produit intérieur brut par habitant de toute la région se situe deux fois plus haut que la moyenne nationale. Pourtant, le revenu moyen imposable à Bruxelles est bien inférieur au chiffre belge, en d'autres termes, une grande partie de la richesse économique est «exportée» vers d'autres régions du pays. Cette réalité se double du fait qu'en région bruxelloise, la spécialisation sociale, spatiale et environnementale est très importante. Bruxelles concentre dans les quartiers de première couronne ouest les quartiers les plus pauvres de Belgique. Ces quartiers historiquement industriels ont été longtemps négligés suite à la transformation et la tertiarisation de l'économie bruxelloise après la seconde guerre mondiale. Depuis la création de la Région, une série d'outils ont été mis en place pour permettre de remettre les infrastructures de base de ces quartiers à niveau : création et rénovation d'équipements, de logements, d'espaces publics... Ces outils ont évolué vers des approches intégrées incluant des actions sur les plans socio-économiques, de capacité et de participation citoyenne et plus récemment sur l'amélioration de l'environnement dans une approche intégrée de «Quartier Durable».

Ces quartiers sont aujourd'hui au cœur de l'avenir de la Région car ils sont démographiquement les plus jeunes et ceux dans lesquels se concentre une bonne part de l'accroissement de population spectaculaire que connaît la ville. Ce défi démographique génère des besoins très importants d'adaptation de la ville (crèches, logements, formation, emploi...). Plus que jamais les politiques de rénovation urbaine sont fondamentales pour assurer une qualité de vie à tous les bruxellois dans la perspective d'une ville durable.

1. INITIATIVES DANS LES QUARTIERS

Les outils de la rénovation urbaine sont nombreux et suivent généralement le principe de la concentration des moyens sur les espaces qui en ont le plus besoin. L'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR) définit un territoire dans lequel vivent plus de 300.000 personnes et au sein duquel la plupart des moyens publics de la rénovation sont concentrés (contrats de Quartier Durable, opérations de la SDRB, primes à la rénovation qui y sont renforcées...).

D'autres outils tels que la rénovation d'immeubles isolés ou les outils de lutte contre les immeubles abandonnés qui sont des subsides aux commu-

(1) Art. 23 du Code de la Région, § 7, du Code bruxellois du logement.

(2) Voy. entre autres l'art. 19 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, M.B., 30 mai 2007.