

Le contenu (et la philosophie) de la réforme du 11 juillet 2013

Nicolas BERNARD* et Aurélie MAHOUX**

Introduction

Ce 11 juillet 2013 a été promulguée en Région bruxelloise une importante ordonnance, « portant modification du Code bruxellois du logement »¹. Quelle est l'ampleur de cette ordonnance modificative ? Quelles innovations porte-t-elle ? Quel impact ce texte produira-t-il sur la matière du logement ? Telles sont les interrogations que la présente contribution se propose d'instaurer.

D'un point de vue strictement légistique, ce chantier est assurément le plus imposant de la législature 2009-2014 (dans le domaine de l'habitat²). Tous les volets de la politique du logement en sortent (re)touchés : lutte contre l'insalubrité, combat contre la vacance immobilière, règles d'attribution des logements publics non sociaux, logement social, agences immobilières sociales... Passons ces évolutions normatives en revue, sans prétention à l'exhaustivité³.

* Professeur de droit à l'Université Saint-Louis et expert au cabinet de secrétaire d'État au logement de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est à ce dernier titre qu'il s'exprime ici.
** Conseillère au cabinet du secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹ M.B., 18 juillet 2013, *en* 26 juillet 2013.

² Sur le plan quantitatif, la présidente du Parlement bruxellois se plaitait elle-même à souligner (à l'adresse des deux parlementaires s'étant chargés de faire rapport en assemblée plénière de la tenue de discussions menées autour du texte au sein de la commission du logement et de la rénovation urbaine) : « Merci, sincèrement, pour cet excellent rapport. Avec ses 440 pages, dont une centaine de considérations et de discussions, c'est aussi le plus long de la législature ! » (Parl. Région Bruxelles-Capitale, C.R.I., n° 27, sess. 2012-2013, séance du vendredi 28 juin 2013, matin, p. 25).

³ Pour les (encore rares) ressources doctrinales, on consultera O. Évrard, « Nouveau Code bruxellois du logement : réforme de la cave au grenier », *Traité d'union* (revue de l'Association de la Ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 2013,

Avant cependant d'en analyser le contenu technique, il a semblé judicieux d'évoquer la « genèse » de l'ordonnance du 11 juillet 2013. On donnera ainsi à voir les raisons qui ont justifié la réforme, ainsi que la méthode de travail adoptée par le législateur (de même que les lignes directrices principales qui traversent le Code).

I. La genèse

A. Les raisons de la réforme

À titre apéritif, une mise au point s'indique. Le libellé de l'ordonnance ne doit pas tromper : au-delà d'une simple « modification », c'est bien à une réforme *globale* qu'on a affaire puisque, environ, la moitié des articles existants a été remplacée⁴.

Plus fondamentalement, divers impératifs ont présidé à l'établissement de cette réforme. Sur le plan purement formel, tout d'abord, il s'est agi de redonner de la lisibilité à un texte dont les révisions successives ont mis à mal la cohérence d'ensemble. Il convenait ensuite d'actualiser et de moderniser un texte vieux de dix ans déjà⁵. Soucieux par ailleurs d'améliorer l'effectivité du Code initial, le législateur bruxellois a procédé à une

n° 4, pp. 4 et s. ; et E. De Ost, « Une réforme de fond dans le Code bruxellois du logement ! », *Le cri* (organe du Syndicat national des propriétaires et copropriétaires), n° 375, juin 2013, pp. 7 et s.

⁴ « Sur le plan légistique le contenu même du Code de 2003 et 2004 a bien été remplacé (les art. 1^{er} à 198 sont abrogés et il leur est substituée plus de 200 art.). Toutefois, l'initiale même du Code, et sa date initiale, restent inchangées. La technique n'est pas exceptionnelle ; elle a été utilisée, p. ex., au moment de la « révision », par la loi du 10 mai 2007, de la loi du 30 juillet 1981 (dite Mouvaux) tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. De la sorte, la paternité de la loi est maintenue. Ensuite et plus fondamentalement, la substitution intégrale de contenu ici opérée ne doit nullement donner à penser que chacun des anciens articles a, effectivement, connu un remaniement. Il ne s'agissait pas ici de réformer pour réformer en effet ; n'ont donc été retouchées que les dispositions dont l'évaluation sur le terrain a laissé transparaître certaines difficultés d'application. Il en ressort que la moitié environ de l'ancien Code est conservée intacte (hors la numérotation, naturellement) » (projet d'Ord. portant modèle du C. brux. log., Exposé des motifs, sess. ord. 2012-2013, Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale, n° A.358/1, p. 4).

⁵ Ord. Cons. Région Bruxelles-Capitale, 17 juillet 2003 portant le C. brux. log., M.B., 9 septembre 2003 ; et Ord. du 1^{er} avril 2004 complétant l'Ord. du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, M.B., 29 avril 2004. Pour des raisons de commodité pratique, on désignera le Code issu de ces ordonnances comme le « Code précédent », pour le dénommer du nouveau texte, appelé ici « nouveau Code » (même si l'art. en question est resté inchangé).

évaluation de l'application de cet instrument sur le terrain, évaluation dont la présente réforme traduit les résultats. Enfin, l'ordonnance du 11 juillet 2013 avait pour but de consacrer une série d'évolutions sociales, en introduisant au cœur même du texte faîtière en matière de logement plusieurs innovations sociales et formes alternatives d'habitat.

B. La méthode

Un mot, maintenant, sur la méthode de travail utilisée. Instruit des vicissitudes qu'il y a traditionnellement à travailler « en chambre », le législateur s'est adjoint dès le début du processus les lumières de l'ensemble des forces vives du secteur. À cet effet, il a concrètement « divisé » le Code en une demi-douzaine de thématiques pour, autour de chacune d'entre elles, constituer un atelier participatif, lequel s'est réuni deux ou trois fois.

On le sait, la participation peut tenir de l'alibi. De fait, elle verse parfois dans un double travers. Il se peut tout d'abord que le promoteur public du projet sélectionne *lui-même*, eu égard peut-être à la bienveillance qu'il leur prête, les acteurs amenés à donner leur avis ; inutile de préciser que, en ce cas, la crédibilité de ceux-ci est fortement sujette à caution (ce qui déforce l'indépendance même de l'opinion émise). Par ailleurs, on constate que nombre de consultations interviennent *trop tard* dans la séquence décisionnelle : platement dit, le texte est déjà ficelé (dans son économie générale à tout le moins) au jour de son examen et les seules modifications encore envisageables ne peuvent opérer qu'à la marge. Au final, ce type de schéma participatif tient alors de l'opération (cynique) de légitimation *ex post* des décisions politiques.

Soucieux tout à l'inverse de tirer du protocole participatif mis en place les enseignements les plus pertinents quant aux directions à prendre pour la réforme du Code, le législateur a veillé, d'une part, à initier cette consultation bien en amont (avant même la rédaction d'un premier texte, fût-il « à casser ») et, de l'autre, à confier à un organe *extérieur* le soin de composer ces ateliers participatifs.

Sur ce dernier point, le Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale⁶ s'imposait comme une évidence, à un double titre au moins. D'abord, il regroupe une série de spécialistes et d'experts issus des horizons les plus variés (mouvements associatifs, secteur du logement social, agences immobilières sociales, Fonds du logement, Confédération de la construction, agents immobiliers, communes, notaires, architectes, etc.) ; il prend soin, parant, de refléter les diverses

⁶ Appelé, depuis la réforme du 11 juillet 2013, « Conseil consultatif du logement et de la rénovation urbaine » (art. 90, nouv. C. brux. log., souligné par nous).

sensibilités en présence (propriétaires, locataires, administrations, etc.). Ensuite, le C.C.L. a justement pour mission de délivrer au Gouvernement des avis sur les avant-projets d'arrêtés et d'ordonnances en matière de logement et de rénovation urbaine, avant-projets que l'exécutif a l'obligation d'ailleurs de lui soumettre⁷.

Dont acte : le Conseil consultatif a arrêté lui-même la composition de ces arènes participatives, en puisant les élus au sein de ses membres, mais pas exclusivement.

Last but not least, la commission du logement et de la rénovation urbaine du Parlement bruxellois a voulu se faire sa propre idée des réactions engendrées par le projet de Code. Aussi, elle a organisé une session d'audition autour de cet objet spécifique, invitant cinq acteurs clés à venir occuper la tribune pour y livrer leur avis. Ainsi, des représentants du Syndicat national des propriétaires et copropriétaires, de l'Association de la Ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, du secteur des agences immobilières sociales, du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, sans oublier enfin le directeur de l'Inspection régionale du logement, ont eu l'occasion de donner aux députés la position officielle de leur organisation⁸.

Certes, le processus qui a été mené est strictement perfectible. Certes encore, le législateur, animé par ses propres objectifs, n'a pas pu faire droit à l'ensemble des revendications – souvent antagoniques d'ailleurs – des acteurs. Il n'empêche, la richesse des échanges auxquels on a assisté au cours de ces ateliers (et leur vigueur !) attestent du sérieux de l'entreprise et, *in fine*, de sa pertinence sociale.

C. Les instances d'avis

Prendre la participation au sérieux requiert aussi prêter une oreille attentive aux recommandations émises par les instances officielles d'avis : Conseil consultatif du logement⁹ et section de législation du Conseil d'État. Autant que possible, le législateur a donc veillé à intégrer leurs suggestions. À titre liminaire, et dans cette optique expressément, on soulignera qu'à bien été analysé l'ensemble des remarques de ces deux organes, même affé-

⁷ Art. 97, § 1^{er}, nouv. C. brux. log.

⁸ Projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log., rapport fait au nom de la Commission du logement et de la rénovation urbaine, sess. ord. 2012-2013, *Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale*, n° A-355/2, pp. 59 et s.

⁹ Le fait pour le Conseil d'avoir déterminé la composition des différents ateliers participatifs (en y déléguant nombre de ses membres) ne l'a aucunement privé de son droit, tiré directement du Code, d'émettre officiellement un avis sur le projet de Code, après que ce dernier a été adopté en première lecture par le Gouvernement.

rentes à des dispositions inchangées, alors que le législateur aurait pu se contenter de n'étudier que les commentarales ayant trait à des articles *modifiées* (par ses soins). Il a, en d'autres termes, joué le jeu jusqu'au bout.

Simplement esquissés ici, ces différents changements seront décryptés plus loin, avec le soin qu'ils méritent.

1. Le Conseil consultatif du logement

Il est impossible de le passer au crible ici de manière exhaustive l'avis très riche du Conseil consultatif du logement¹⁰ ; on se limitera dès lors aux suggestions les plus essentielles qui, par ailleurs, ont effectivement été retenues (et qui ont donné lieu à de véritables modifications de fond).

D'abord, est l'œuvre du Conseil la conditionnalité imposée aux opérateurs immobiliers publics désireux – pour des raisons de taux T.V.A. notamment – d'emarger officiellement à la « politique sociale du logement développée par la Région ». Ils ne peuvent s'en revendiquer désormais que « pour autant qu'ils respectent les conditions de revenus, de loyer et de prix de vente maximum fixées par le Gouvernement »¹¹.

Ensuite, c'est le Conseil qui a demandé – et obtenu – la possibilité d'une visite de la D.I.R.L. à la suite d'un constat de non conformité dressé dans le cadre des A.D.I.L. Dans ce même domaine de l'insalubrité, le législateur a suivi le Conseil dans sa volonté de ne pas voir imposer un montant minimal d'amende (si aucune sanction n'avait été imposée *ab initio*) en cas d'octroi du label « non conforme non fermé ». Avec autant de succès, le Conseil a également plaidé pour l'officialisation de la faculté d'annuler l'amende après audit du bailleur, tout comme il a été rejoint sur l'opportunité d'insérer à la place de l'attestation de conformité (supprimée) un document alternatif – quoique de moindre envergure¹².

De même, la possibilité confiée au propriétaire d'une habitation illégalement convertie en bureau de régulariser son bien (avant l'imposition de sanctions afférentes aux logements occupés) est issue d'une réflexion du Conseil. En matière de lutte contre la vacance immobilière, l'extension aux services communs à la mise en œuvre du droit de gestion publique du pouvoir de visite domiciliaire (reconnu aux agents de la D.I.R.L.) traduit elle aussi une suggestion du C.C.L.

Les règles d'attribution des logements publics non sociaux (et des A.I.S.) cristallisent un autre domaine où l'influence du Conseil se donne particulièrement à voir. C'est sur ses instances par exemple que le registre

¹⁰ Projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log., avis Cons. consult. log., sess. ord. 2012-2013, Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale, n° A-355/2, pp. 400 et s.

¹¹ Art. 2, § 3, *in fine*, nouv. C. brux. log.

¹² La mort-née « déclaration de mise en location ».

des candidats a été anonymisé et que la mention de l'éligibilité du logement à l'allocation-loyer régionale ajoutée aux règlements des différents acteurs concernés. Parallèlement, l'idée d'un « tronc commun minimal » de règles a été retenue, et concrétisée sous la forme d'un « règlement type », par catégorie d'opérateur, comprenant les exigences dictées par le Code¹³. Enfin, la fixation d'un pourcentage maximal pour les dérogations est directement inspirée des travaux du C.C.L.

Pour mémoire encore, le maintien du caractère facultatif de l'accompagnement social dans le secteur des A.I.S. est directement redevable d'une proposition du Conseil.

Pour ce qui est du logement social, enfin, le C.C.L. a notamment persuadé le législateur de maintenir un nombre minimum de membres en deçà duquel le CoCoLo ne serait plus apte à fonctionner.

2. Le Conseil d'État

La section de législation du Conseil d'État a pris son temps (75 jours au total) pour examiner le nouveau Code et rendre un avis aussi substantiel – 16 pages – que fouillé. Parmi les multiples observations formulées, l'une, transversale, concerne le régime du refus tacite (en cas de silence de l'autorité de recours). « Un tel procédé n'est pas admissible », tonne l'instance d'avis. « La garantie que comporte la faculté d'introduire un recours est ainsi vidée de toute sa substance, dès lors que les intéressés n'ont aucune certitude que leur recours sera effectivement examiné »¹⁴. Sensible à ces arguments, le législateur a décidé, par voie d'amendement parlementaire, de renverser le système actuel et d'insérer à la place l'*acceptation* tacite (en l'absence de réaction de l'organisme de recours dans le délai requis)¹⁵. Du reste, le Conseil consultatif du logement n'avait pas manqué non plus, en amont, d'épingler le caractère problématique du mécanisme. On réservera à cette question un traitement approfondi plus loin.

¹³ Art. 29, al. 6, nouv. C. brux. log.

¹⁴ « Par ailleurs, les décisions implicites se caractérisant par l'absence d'une motivation formelle, les intéressés sont de nouveau privés d'une garantie. De plus, le procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite et du fait que la décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions ordinaires, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Le cas échéant, également dans le chef de tiers intéressés. Enfin, le procédé se heurte non seulement aux intérêts des intéressés, mais également à l'intérêt général, en ce que des décisions sont prises sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence » (projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log., avis C.C.L., sess. ord. 2012-2013, Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale, n° A-355/1, p. 139).

¹⁵ Art. 7, § 4, al. 3, art. 9, § 3, al. 2, *in fine*, art. 10, § 3, al. 2, *in fine*, art. 21, al. 2, *in fine*, art. 76, § 1^{er}, al. 4, *in fine*, et art. 76, § 2, al. 3, nouv. C. brux. log.

Sur un autre point, le Conseil d'État a été suivi. Initialement, à propos des logements insalubres pour lesquels aucune amende n'avait été imposée, le label « non conforme non fermé » ne pouvait s'octroyer que moyennant le paiement de la moitié du montant minimal de l'amende théorique. Cette somme, désormais, n'est plus due. Et, en amont, c'est à l'invitation du même Conseil que le législateur a encadré cette faculté dérogatoire de certains garde-fous (comme le caractère « de minime importance » des défauts conjugué au fait qu'ils « ne peuvent être supprimés que moyennant la mise en œuvre de travaux disproportionnés par rapport à l'objectif à atteindre »)¹⁶.

À propos d'insalubrité toujours, le dispositif de relogement mis originellement en place affranchissait les autorités concernées de toute obligation en la matière lorsque la D.I.R.L. avait imposé l'interdiction *immédiate* à la location, pour cause de risques d'atteinte à la sécurité et à la santé des occupants ; ce, pour éviter que la recherche d'une habitation de substitution retarde la nécessaire fermeture du bien. Sur les expresses instances du Conseil d'État, le législateur a supprimé cette exemption, tout en ménageant à ces autorités un délai d'un mois (à partir de l'expulsion) pour fournir, dans la mesure du possible, un relogement¹⁷. On y reviendra.

En ce qui concerne l'attribution des biens publics non sociaux (et ceux des agences immobilières sociales), émane pareillement du Conseil d'État l'idée suivant laquelle les recours contre les décisions d'un opérateur qui n'est *pas* la commune ou le C.P.A.S. doivent être soumis à une procédure spécifique. Le législateur s'y est rallié : ces recours sont à porter devant un organe extérieur spécifique (en l'espèce, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin)¹⁸. Dans ce même domaine, c'est le Conseil d'État qui a exhorté à rendre obligatoire l'adoption par les autorités régionales d'un règlement type d'attribution, histoire de circonscrire le pouvoir discrétionnaire des opérateurs immobiliers sur ce point¹⁹.

Surabondamment, on relèvera encore que, à la suite de l'intervention du Conseil d'État, les nouvelles règles en matière de mutation dans le secteur du logement social (susceptibles de conduire à la résiliation du bail) s'exercent formellement désormais (« en cas de litige ») dans le plein respect des « voies de recours ordinaires »²⁰. À cette condition seulement, la procédure « semble résister au contrôle de proportionnalité »²¹.

¹⁶ Art. 7, § 3, al. 7, 2^e tiret, nouv. C. brux. log.

¹⁷ Art. 12, al. 3, nouv. C. brux. log.

¹⁸ Art. 32, § 2, al. 2, nouv. C. brux. log.

¹⁹ Art. 29, al. 6, nouv. C. brux. log.

²⁰ Art. 140, 7^e, al. 4, nouv. C. brux. log.

²¹ Projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log., avis C.E., sess. ord. 2012-2013, *Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale*, n° A-355/1, p. 145.

D. Les lignes directrices

Le législateur ne s'est pas contenté de répercuter, en les arbitrant, les *desiderata* des acteurs du secteur de l'habitat. Tenu par son propre agenda politique, et chevillé à certaines valeurs, il poursuivait parallèlement une série d'objectifs spécifiques, qu'il tenait à concrétiser par l'entremise du Code. Prises individuellement, les différentes modifications techniques ne laissent pas toujours entrevoir ces logiques d'ensemble qui parcourent le Code ; aussi se permet-on, en prenant quelque recul, de dévoiler ici ces axes programmatiques, au nombre de sept.

D'abord, il s'agissait de renforcer de manière générale l'efficacité de l'action publique. Cette ambition s'exprime tant en matière de lutte contre l'insalubrité (notamment par le recentrage des services d'inspection²² sur les situations les plus problématiques) que dans le domaine de la vacance immobilière (par l'élargissement de la notion d'occupation, cumulé à la réduction des possibilités d'exonération). Ce, sans oublier la problématique de la sous-occupation des logements sociaux : là aussi, les règles (relatives aux mutations) ont été resserrées.

Deuxième ligne de force du Code : une prise en compte améliorée des intérêts de l'usager faible. Au bénéfice du locataire, par exemple, on a conçu entre autres un protocole de relogement (en cas d'expulsion pour cause de manquement du bien aux normes régionales de salubrité), tout en veillant à prohiber tout critère de seuil minimal de revenus dans le cadre de l'attribution des logements publics non sociaux. Le locataire n'est pas seul à mériter protection ; la situation particulière du *baillier* se devait, elle aussi, d'être davantage prise en considération. Aussi, le délai pour effectuer les travaux (après mise en demeure de la D.I.R.L.) a été substantiellement allongé, par exemple. Au demeurant, le bien qui ne souffre que de défauts mineurs ne subira plus – automatiquement – l'interdiction à la location (cette dernière mesure profitant également au preneur, du reste).

Le troisième axe directeur du Code tient dans la valorisation de la participation citoyenne. Entre autres exemples, les pouvoirs des conseils consultatifs des locataires sociaux ont été élargis et, sur un autre plan, cette A.S.B.L. de droit privé qu'est l'agence immobilière sociale est fondée désormais à exercer le droit de gestion publique (à l'encontre des logements inoccupés). Dans un registre approuvant, on notera que les habitations locatives appartenant aux communes et C.P.A.S. ne pourront plus être attribuées que sur avis conforme d'une « commission indépendante », laquelle comprendra des représentants du secteur associatif.

²² La Direction de l'inspection régionale du logement (D.I.R.L.).

Il est un quatrième impératif à avoir mobilisé les énergies du législateur bruxellois : la transparence. Pour le traduire au sein du Code, l'ordonnance du 11 juillet 2013 a étendu à *l'ensemble* des opérateurs publics non sociaux (et même aux agences immobilières sociales) le socle minimal de règles d'attribution des logements locatifs. Par ailleurs, les différences – et nombreuses ! – formules de logement offertes ou soutenues par la Région sont dorénavant regroupées dans des catégories homogènes et identifiables, soumises elles-mêmes à des critères uniformes de revenus (pour le candidat) et de loyers.

Dans la foulée, une exigence de bonne gouvernance a animé les auteurs de la réforme. C'est pourquoi la professionnalisation des agences immobilières sociales a été renforcée. Dans un autre domaine, le régime du refus tacite (du recours en cas de silence de l'instance chargée de le traiter) est commué en *acceptation* tacite.

Le sixième but recherché par le législateur tenait dans l'encouragement et le soutien de l'innovation sociale. Ce qui l'a conduit à consacrer, au sein même du texte fondateur de la politique du logement en Région bruxelloise, des formules alternatives – et stimulantes – d'habitat, telles que l'habitat solidaire, l'habitat intergénérationnel ou encore le *community land trust*. Par identité de motifs, les autorités ne pouvaient manquer de reconnaître officiellement le travail des groupes d'épargne collective solidaire, ni de promouvoir les contrats d'occupation précaire dans le parc social.

Last but not least, les initiateurs du Code ont eu à cœur de raffermir les synergies existant entre les différents services administratifs (voies de les nouer dans certains cas). Ainsi, l'« avertissement de non conformité » émis dans le cadre de la réglementation A.D.L.L. (l'allocation de démenagement-installation et d'intervention dans le loyer) est désormais susceptible d'endecher, à lui seul, une enquête de la D.I.R.L. Par ailleurs, le notaire amené à assurer une publicité à la mise en vente d'un bien est tenu d'indiquer « sans équivoque » l'éventuelle interdiction à la location. En matière de lutte contre la vacance immobilière, enfin, les procès-verbaux d'occupation dressés par des agents communaux (pour l'application du règlement-taxe local) font dorénavant foi pour la mise en œuvre de l'amende administrative *régionale*.

*
*

Les aspirations générales du législateur ainsi éucidées, il est temps d'entamer maintenant, de manière systématique, l'examen « technique » des différents volets de la réforme ; on suivra pour ce faire l'ordre des

articles du nouveau Code, peu ou prou. Occasion sera alors fournie d'approfondir chacun des points esquissés plus haut.

II. La lutte contre l'insalubrité

En matière de lutte contre l'insalubrité, le législateur visait un double résultat : amplifier l'éradication des taudis d'une part et, de l'autre, attacher quelque souplesse dans certaines situations particulières (en vue d'accélérer la remise sur le marché des biens ou, à tout le moins, éviter leur mise hors circuit trop rapide). Cette entreprise, on va le voir, n'est antagonique qu'en apparence.

A. Amplifier l'éradication des taudis

1. Déjouer certaines manœuvres de contournement de la loi

Le fait est notoire, certains propriétaires (particulièrement dépourvus de scrupules) déploient une série de manœuvres pour se soustraire aux – pourtant nécessaires – travaux de réhabilitation de leur(s) logement(s). Bien informé de ces pratiques, le législateur a tenté de leur trouver, à chacune, une parade.

a) Suppression de l'avertissement pour certaines visites d'initiative

Le premier de ces comportements illicites s'enracinait dans le fait que, précédemment, le bailleur était systématiquement tenu au courant du passage de la D.I.R.L. (« au moins une semaine avant »)²³. Dès lors, il en profitait parfois pour, *contra legem* évidemment, vider les lieux (et faire déguerpir l'occupant) en vue, par là, d'échapper à toute sanction. Aussi, et en vue de ménager aux services administratifs un certain effet de surprise, la visite des inspecteurs pourra désormais, si elle est menée d'initiative (et pas sur plainte par exemple), se faire *sans avertissement*.

Exorbitante du régime normal, cette procédure se devait d'être encadrée. Dont acte : des « indices sérieux et concordants » sont expressément requis pour pouvoir l'endecher. Ceux-ci, par ailleurs, sont à « consigner[er] dans un procès-verbal », histoire de donner une base la plus objective possible à cette décision et, le cas échéant, la soumettre au débat²⁴.

Ce serait traverser la réalité que d'affirmer que cette mesure n'a engendré aucune réaction de la part des propriétaires. À leurs appréhen-

²³ Art. 13, § 1^{er}, al. 2, préc. C. brux. log.

²⁴ Art. 7, § 2, al. 1^{er}, 3^o, nouv. C. brux. log.

sions, qu'on peut comprendre, il est toutefois permis d'apporter les éléments d'explication – et d'apaisement espérons-le – suivants.

D'abord, la présence du bailleur lors de la visite ne présente, en soi, aucun caractère d'utilité. À cette occasion, en effet, la D.I.R.L. ne détermine en rien les responsabilités des uns et des autres dans la survenance de l'insalubrité : elle se « contente » de dresser un constat technique de la situation et d'établir une radiographie du bien, de manière neutre.

Ensuite, le bailleur est invité de toute façon à venir présenter ses arguments ultérieurement, au cours de la phase d'audition. C'est à ce moment-là que l'administration, après avoir entendu soigneusement l'intéressé, arrête la sanction définitive, qu'elle module en fonction du degré d'implication du bailleur dans l'apparition des maifaçons. En clair, elle est susceptible d'annuler l'amende au cas où le bailleur établirait que les défauts sont directement – et exclusivement – imputables au preneur²⁵.

Certes, par ailleurs, ce délai d'une semaine (entre l'avertissement adressé par les services d'inspection et la visite) pouvait être mis à profit par le bailleur pour procéder, déjà, à quelques améliorations dans le bien loué. Cette vue, toutefois, est largement théorique, car l'expérience indique que ce type de réflexion « minute », quand elle a bien lieu [...], s'apparente souvent à du ratiolage, impropre en tout cas à mettre véritablement le bien aux normes. Davantage que du bricolage, c'est une véritable réhabilitation structurelle que l'habitation souvent mérité – et requiert.

Sur le plan strictement juridique, le Conseil d'État (section du contentieux administratif) a pleinement validé le caractère non contradictoire de la visite de la D.I.R.L.²⁶

Enfin, accepter une seconde visite (avec le bailleur cette fois)²⁷ ne ferait que prolonger l'exposition du locataire à l'insalubrité... et à des risques pour sa santé le cas échéant (voire pour son intégrité physique).

- b) Poursuite de la procédure même si le bien est vide
lors de la visite

Deuxième manœuvre : en guise de mesure de représailles à l'encontre du preneur qui aurait eu le front de déposer plainte, le bailleur procède parfois à l'évacuation *manu militari* du logement, au mépris à nouveau des règles civiles les plus élémentaires en matière de location. Or, dans les faits, la D.I.R.L. s'interdisait de poursuivre la procédure si, au

²⁵ Art. 10, § 2, al. 3, nouv. C. brux. log.

²⁶ C.E. (V), 10 juin 2008, *Ayala*, n° 184.041 : « Il ne résulte d'aucune disposition du Code que la présence du bailleur lors de la visite est obligatoire et que le constat doit être contradictoire ».

²⁷ Comme certains le réclamaient.

moment de la visite, le bien apparaissait vide de toute occupation. Certes, l'enjeu est alors moindre, puisque l'intégrité physique de l'occupant n'est plus menacée (fatallement, puisqu'il n'habite plus là). Il n'empêche, cette pratique administrative ne contribuait guère à décourager ce type d'expulsions sauvages. Aussi le nouveau Code prévoit-il *expressis verbis* que l'enquête ira jusqu'à son terme (quel qu'il soit), « même si le bien n'est pas encore ou *plus occupé* au moment de la visite »²⁸.

Au passage, l'expression « pas encore occupé » donne à voir une autre nouveauté législative. Antérieurement, le respect des règles de salubrité ne s'imposait qu'à partir de la signature du contrat de bail²⁹. Désormais, c'est dès qu'il « propose à la location » le logement que le bailleur est censé observer ces prescrits³⁰ – concrètement, lorsqu'il appose dessus une affiche à louer, fait insérer une petite annonce dans un journal ou encore renseigne le bien sur un site internet spécialisé. De la sorte, on augmente les probabilités pour le preneur d'entrer dans une habitation qui se trouve être déjà aux normes.

- c) Pouvoir de visite domiciliaire

Il est un troisième procédé de contournement de la loi développé par certains propriétaires. Sous l'empire du régime précédent, une présomption d'insalubrité prévalait uniquement « au cas où la visite du logement n'a pas pu se réaliser à défaut pour le fonctionnaire délégué ou les agents-inspecteurs du Service d'inspection régionale d'avoir pu entrer dans les lieux en raison du comportement du bailleur »³¹ ; rien n'est dit, en revanche, sur une éventuelle obstruction de la part du *preneur*. À nouveau, certains bailleurs peu scrupuleux ont tôt fait de dénicher cette faille dans la loi, et de l'exploiter... en exerçant une (illégitime) pression sur leurs locataires pour qu'ils s'absentent « providentiellement » le jour de la visite. La D.I.R.L. ne savait en inférer une aucune présomption d'insalubrité puisque, *in casu*, l'opposition émane du preneur.

Ici aussi, il fallait réagir. Dès lors, si c'est le locataire qu'on trouve à l'origine de l'impossibilité d'entrée dans les lieux, les inspecteurs ont reçu un pouvoir dit de visite domiciliaire. Confrontés à une porte close, scellée-matiquement, ils sont désormais fondés à solliciter le tribunal de police aux fins de se voir offrir l'autorisation d'accéder au logement *sans* le consentement de l'habitant³².

²⁸ Art. 7, § 2, al. 1^{er}, 2^e, *in fine*, nouv. C. brux. log., souligné par nous.

²⁹ Art. 5, § 1^{er}, préc. C. brux. log. : « Nul ne peut mettre en location un logement qui ne répond pas aux exigences [...] ».

³⁰ Art. 5, § 1^{er}, nouv. C. brux. log. : « Nul ne peut proposer à la location ou mettre en location un logement qui ne répond pas aux exigences [...] ».

³¹ Art. 13, § 1^{er}, al. 5, préc. C. brux. log.

³² Art. 7, § 1^{er}, al. 4, nouv. C. brux. log.

Soyons de bon compte, ce dispositif a suscité des (légitimes) inquiétudes. Qu'il soit permis ici d'y apporter quelques éléments de réponse.

D'abord, la D.I.R.L. ne peut se présenter devant le tribunal de police que munie de « pièces justificatives », destinées à attester le sérieux de la démarche. Dans le même registre, elle est tenue de livrer ses « motivations adéquates », histoire d'écartier tout risque d'arbitraire.

Ensuite, ce dispositif n'a rien d'exceptionnel ; il est officiellement consacré – et couramment utilisé – en droit de l'urbanisme (pour débattre les infractions)³³, en droit du travail (pour combattre le travail au noir)³⁴ ou encore en matière de taxe sur les sites d'activité économique désaffectés³⁵. Du reste, ces deux premiers régimes ne manquent pas d'accuser quelque similitude avec le nouveau Code bruxellois du logement : ainsi, le COBAT évoque des « indices d'infraction » et le Code pénal social³⁶ requiert une « motivation spéciale ».

Sur le plan de la légalité, on signalera que ce pouvoir de visite domiciliaire a, en dépit de sa contrariété apparente avec l'article 15 de la Constitution³⁷ (ou encore avec les art. 6, 1^{er} et 8, 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme), reçu le *quibus* de la Cour constitutionnelle, pour autant qu'on ne l'interprète pas comme excluant tout contrôle

³³ Art. 301, al. 3, COBAT : « Lorsque les opérations revêtent le caractère de visites domiciliaires, les fonctionnaires et agents ne peuvent y procéder que s'il y a des indices d'infraction et que la personne présente sur place y a consenti ou à condition d'y être autorisés par le juge de police ».

³⁴ Art. 24, § 2, al. 2, C. pén. soc. : « Les inspecteurs sociaux peuvent obtenir une autorisation de visite domiciliaire pour l'accès aux espaces habités après 21 heures et avant 5 heures moyennant une motivation spéciale de la demande au juge d'instruction ».

³⁵ Art. 8, al. 1^{er}, Décr. Rég. w. du 27 mai 2004 instaurant une taxe sur les sites d'activité économique désaffectés, *M.B.*, 30 juillet 2004 : « Pour établir l'existence d'un site d'activité économique désaffecté, les fonctionnaires visés à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, peuvent pénétrer librement, à tout moment, après avertissement préalable, dans tous les biens immeubles, bâtis ou non bâtis, visés par le présent décret. Toutefois, ils ne peuvent pénétrer dans les bâtiments ou les locaux habités que de 5 heures du matin à 9 heures du soir, et uniquement avec l'autorisation du juge au tribunal de police, sans accord de l'occupant des lieux ».

³⁶ Lequel, signalement, confie le contentieux à un juge d'instruction plutôt qu'au tribunal de police.

³⁷ « Le domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ».

³⁸ « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

³⁹ « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ».

juridictionnel sur la légalité de la décision du tribunal de police⁴⁰. Remplit cette condition la possibilité conférée au bailleur de contester une décision de la D.I.R.L. (interdiction à la location et/ou amende) devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui, à cette occasion, examinera les conditions mêmes de la visite initiale⁴¹.

Enfin, à l'adresse des instances représentatives des intérêts des propriétaires qui mobilisent l'argument à l'envisager, on signalera que si l'usage d'atteinte à la vie privée il y a, c'est de la vie privée du locataire qu'il s'agit. En effet, le bien loué est le domicile du preneur, et nullement celui du bailleur.

d) Apposition de scellés

Les manœuvres que peuvent déployer certains ne visent pas qu'à éviter la visite de la D.I.R.L. Quand celle-ci est déjà intervenue, et a prononcé l'interdiction à la location, il est prohibé en théorie de remettre le bien en location sans décrocher au préalable une attestation dite de contrôle de conformité, laquelle n'est délivrée que si les travaux exigés ont bien été effectués. Or, il arrive que des bailleurs, réticents à engager la réflexion requise, réinjectent tout de même le logement sur le marché locatif, en fraude donc de la loi. Il ne suffit donc pas d'ordonner la fermeture de l'habitation ; encore convient-il, surtout, de donner exécution à cette décision et, de manière concrète, de s'assurer que le bien restera physiquement hors circuit.

À cette fin, le nouveau Code confie au bourgmestre, chargé déjà de matérialiser l'interdiction à la location édictée par la D.I.R.L., d'« empêcher toute nouvelle occupation du bien visé, notamment par l'apposition de scellés »⁴². Puisque c'est lui qui les met, il revient également au bourgmestre de les lever, dans l'hypothèse où les améliorations imposées auraient bien été apportées.

2. Une amende rendue plus dissuasive

Sans qu'on ait affaire ici à des réponses spécifiques à des manœuvres bien identifiées, le législateur a également renforcé la lutte contre l'insalubrité sous d'autres aspects, l'amende en particulier.

D'abord, le montant plancher de l'amende est passé de 3.000 à 2.000 euros⁴³. Nul laxisme n'est à épingler dans cette démarche, que du

⁴⁰ C.C., 3 décembre 2008, n° 171/2008.

⁴¹ Projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log., *commun. des art., sess. ord.*, 2012-2013, *Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale*, n° A-355/1, p. 28.

⁴² Art. 8, al. 2, nouv. C. brux. log.

⁴³ Art. 10, § 2, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

contraire. En fait, un double élément, par trop méconnu, doit être porté à la connaissance de tous ici. D'une part, chaque manquement à une norme est affecté, en fonction de sa gravité, d'un certain montant pécuniaire, l'amende se calculant simplement en additionnant ces différents montants. D'autre part, l'amende n'est *pas* imposée au bailleur lorsque cette somme globale reste en deçà d'un seuil minimal, afin de ne pas mettre en branle la machine administrative pour des causes jugées insuffisamment significatives (*de minimis non curat praetor*, en quelque sorte).

C'est ce seuil qui a été abaissé. De la sorte, on réduit le cercle des propriétaires – pourtant en infraction⁴⁴ – qui échappent à toute sanction financière (juste parce que la somme des défauts du bien n'atteint pas ledit plancher), ce qui devrait renforcer le pouvoir dissuasif de l'amende. D'aucuns plaident même pour une diminution (nettement) plus radicale⁴⁵, mais cela aurait alors conduit à gonfler dangereusement le travail des services administratifs, à les submerger et, *in fine*, à les paralyser.

À propos de l'amende, toujours, le caractère facultatif de son imposition a finalement été maintenu (malgré des velléités d'obligation⁴⁶ apparues au cours du processus d'élaboration du Code) : le législateur a estimé important en effet que la D.I.R.L. conserve un pouvoir d'appréciation entier pour, en fonction des circonstances, considérer que l'amende n'a pas lieu d'être. À ce principe, empreint de pragmatisme, le nouveau Code apporte toutefois une exception. Lorsque le manquement porte sur un standard de salubrité jugé essentiel, les services administratifs n'ont plus le choix : ils *doivent* sanctionner⁴⁷.

Le traditionnel pouvoir d'interprétation dont jouit la D.I.R.L. doit donc disparaître dès que le manquement s'avère plus sérieux. Toutefois, la liste de ces critères « tabous » reste à adopter par le Gouvernement⁴⁸. Celui-ci, pour ce faire, gagnera à s'inspirer du système flamand du permis à points, lequel assigne à chaque manquement un nombre de points de pénalité déterminé (en fonction de sa gravité), attendu que la fermeture ne s'impose que si le total dépasse un certain montant... à moins que, précisément, la contravention concerne un critère jugé vital, auquel cas l'évacuation est immédiate⁴⁹.

⁴⁴ Et de manière conséquente parfois.

⁴⁵ Quelques centaines d'euros.

⁴⁶ Art. 10, § 1^{er}, al. 2, nouv. C. brux. log.

⁴⁷ Art. 7, § 3, al. 7, 2^e tiret, *in fine*, nouv. C. brux. log.

⁴⁸ Pour être précis, la grille initiale (prise par l'A. Gouvern. fl. du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de prêcher et au droit de gestion sociale d'habitations, M.B., 30 octobre 1998) prévoyait quatre catégories de gravité pour les infractions – avec un nombre croissant de points de pénalité y afférents – mais, pour norme de salubrité, les services d'inspection ne pouvaient pas choisir, car *seule une* de ces quatre cases était

3. La suppression des attestations et certificats de conformité

Dans le but toujours d'amplifier l'éradication des taudis, il a été décidé d'abroger l'attestation de conformité ainsi que le certificat de conformité. Pour rappel, à l'obtention du premier document était subordonnée la mise en location d'un petit logement (d'une superficie inférieure à 28 m²) ou d'un meuble⁵⁰. Quant au second, qui concernait l'ensemble des autres logements, il n'était revêtu que d'un caractère facultatif⁵¹. Toutefois, le bailleur restait libre de le brigner, aux fins de se « rassurer » sur l'état du bien⁵¹.

a) Un quintuple motif...

Paradoxe (eu égard à l'objectif affiché), cette double suppression ne l'est cependant qu'en apparence. C'est que, tout en même temps, ces formalités souffraient d'un déficit d'effectivité patent, n'étaient observées (quand elles l'étaient) que par des bailleurs relativement scrupuleux, se voyaient parfois instrumentalisées à d'autres fins et, par rapport à ce (maigre) résultat, absorbaient une part disproportionnée des énergies de l'administration. Ce, sans compter qu'il devenait urgent de simplifier (et rendre plus lisible pour les citoyens) l'arsenal touffu de formalités en la matière. Détails.

• Une application détaillante

En ce qui concerne l'effectivité chancelante, impossible tout d'abord de passer sous silence le fait que le certificat de conformité n'était sollicité,

à cocher. L'exécuto, autrement dit, avait précédemment le degré de gravité associé à chaque critère : l'appréciation était donc binaire. Cette grille, toutefois, a été revue (par l'A. Gouvern. fl. du 27 janvier 2006, M.B., 14 juillet 2006) et, pour certaines normes (pas tous), une *double case* est désormais prévue (du type *hyper/extra*), ce qui ménage une marge d'appréciation. Ce qui est resté inchangé, par contre, c'est que le plus sévère des degrés de gravité (catégorie IV) entraîne, à lui seul, la non conformité... et *certaines normes de salubrité n'admettent que cette case-là* (possibilité d'éclairage naturel, possibilité de pose d'un appareil fixe de chauffage dans les chambres, etc.) ; on a donc, là, les pénalités de l'arrêt bruxellois. Celui-ci ne semble des lors pas impossible à rédiger, pour autant qu'on ne mentionne pas de manière large « catégorie de salubrité » (dont la violation entraînerait automatiquement la fermeture), mais « normes de salubrité », en détaillant ces dernières au maximum. Par ex., on n'écrit pas « électricité détaillante » mais « risque d'électrocution », ou encore : pas « éclairage naturel insuffisant », mais « absence de tout éclairage naturel », etc.

⁵⁰ Art. 7, préc. C. brux. log.

⁵¹ Art. 6, préc. C. brux. log.

⁵¹ Suivant l'explication officielle qu'en donne le comm. des art. du Code (Doc. Cons. Région Bruxelles-Capitale, ss. ord. 2002-2003, n° A-416/L, p. 14). Sur le thème, voy. not. N. BERNARD, « Le Code bruxellois du logement », *J.J.P.*, 2004, pp. 22 et s.

en moyenne, que par une centaine de ménages par an, pas davantage⁵². On aurait pu alors attendre de la part de l'attestation cette fois, obligatoire il est vrai, qu'elle fasse l'objet d'une application plus poussée ; si les chiffres sont plus convaincants, le nombre de demandes annuelles reste largement sous la barre des mille (à l'exception des années 2006⁵³, date de la fin de la période transitoire⁵⁴, et 2012⁵⁵, moment du renouvellement des attestations – d'une durée de six ans⁵⁶ – octroyées en 2006).

À ce propos précisément, et c'est une nouvelle source de désillusion, seuls 16 % du total des attestations délivrées depuis 2004 et 2006 ont été renouvelés⁵⁷ ; dit plus crûment, les bailleurs qui avaient accepté à l'époque d'adhérer au système ne jouent plus le jeu. Pour donner la mesure de cette effectivité, on évalue à 15 % environ du parc locatif global en Région bruxelloise (évalué lui-même à +/- 250 000 unités) le volume des logements soumis théoriquement à l'attestation.

Pourtant, on ne peut pas dire que la procédure d'obtention de cette attestation par exemple fût marquée par une particulière sévérité, puisqu'une simple déclaration sur l'honneur (« certifiée sincère et exacte ») suffisait dans le chef du bailleur⁵⁸. Ce qui, au passage, donne à voir une autre vicissitude du système : seule une (infime) minorité des demandes d'attestation était suivie d'une visite effective de la D.I.R.L.⁵⁹

• Un dispositif qui ne touche que les « bons » bailleurs

Il y a plus : non seulement les bailleurs qui se plaient au dispositif étaient peu nombreux, mais, dans leur grande majorité, ils affichaient de toute façon une déférence remarquable aux normes de salubrité ; en clair, la mesure touchait les « bons » bailleurs (institutionnels le plus souvent), mais restait impuissante à déboucher les taudis. Ainsi, pas moins de 90 % des logements pour lesquels un certificat a été demandé se sont avérés conformes⁶⁰. Concrètement, les universités et hautes écoles bruxelloises,

⁵² Voy. les *Rapports annuels* de l'Adm. amén. terr. et log. du Min. Région Bruxelles-Capitale. Pas moins de 7 235 demandes ont été enregistrées cette année-là.

⁵³ Art. 7, § 3, préc. C. brux. log.

⁵⁴ 2 198 attestations ont été octroyées.

⁵⁵ Art. 7, § 2, préc. C. brux. log.

⁵⁶ Administration de l'aménagement du territoire et du logement, *Rapport annuel 2012. Perspectives 2013*, Bruxelles, Min. Région Bruxelles-Capitale, 2013, p. 144.

⁵⁷ Art. 7, § 1^{er}, al. 2, préc. C. brux. log.

⁵⁸ 104 en 2010, 18 en 2011, 35 en 2012 (Adm. amén. terr. et log., *Rapport annuel 2011*, Bruxelles, Min. Région Bruxelles-Capitale, 2012, p. 70 ; et Adm. amén. terr. et log., *Rapport annuel 2012. Perspectives 2013*, Bruxelles, Min. Région Bruxelles-Capitale, 2013, p. 144).

⁵⁹ Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Mémoire d'annuaire 2009-2014*, Bruxelles, Adm. amén. terr. et log., 2009, p. 10.

qui possèdent un stock relativement important de logements destinés aux étudiants, figuraient parmi les utilisateurs principaux des attestations, et leurs biens présentaient globalement un état des plus corrects.

La chose, à l'analyse, n'a rien de surprenant : le bailleur qui se trouve être défiant, et qui le sait généralement, ne va pas se manifester spontanément auprès des services chargés d'inspecter les biens insalubres et, de la sorte, s'exposer à une amende (et/ou une fermeture de l'habitation) !

• Une instrumentalisation

Par ailleurs, et il s'agit de la troisième raison qui a motivé la suppression de ces documents, les attestations et certificats étaient parfois demandés dans un but *autre* que celui qui était escompté. Concrètement, certains bailleurs faisaient venir la D.I.R.L. à seule fin d'obtenir un devis à peu de frais.

Même, certains marchands de sommeil poussaient le cynisme jusqu'à obtenir une attestation de conformité (qu'on décroche généralement sans visite des services d'inspection, on l'a dit) pour un bien qu'ils savent pertinemment affecté de diverses malaises ! Exhibant fièrement ce label, ils avaient beau jeu ensuite de rétorquer au candidat locataire (légitimement) dubitatif face à l'état du logement que ce dernier a bel et bien passé avec succès le test de qualité imposé par la Région... *quod non* évidemment.

Plus grave encore, on a vu des bailleurs désireux de vendre le bien loué faire venir la D.I.R.L. dans le but exprès d'obtenir une interdiction à la location ! Aboutissant en effet à vider les lieux, celle-ci permettra après coup au propriétaire de tirer un meilleur prix du logement devenu vide.

Dernier type d'instrumentalisation : des bailleurs postulaient une attestation ou un certificat dans le seul but d'échapper à l'amende, persuadés que leur démarche « volontaire » les prémunissait ensuite contre toute sanction ultérieure. Las, ce calcul s'est révélé doublement inopérant, voire contre-productif. D'abord, parce l'octroi d'un tel document n'empêchait nullement la D.I.R.L. de nonobstant imposer une amende, dans l'hypothèse par exemple où un manquement serait apparu ultérieurement, même au cours de la période « couverte » par l'attestation ou le certificat. Ensuite, l'attestation se délivrant sans visite la plupart du temps, les services d'inspection restaient parfaitement fondés à examiner le logement postérieurement à l'octroi du précieux sésame. On signalera à cette occasion que le bailleur « auteur d'une déclaration qui s'avère inexacte ou non sincère faite pour obtenir une attestation de conformité » encourait une amende pour ce seul fait-là⁶¹ ; quand on connaît la complexité des critères de sala-

⁶¹ Art. 15, al. 1^{er}, préc. C. brux. log.

brité à satisfaire pour rentrer sa déclaration sur l'honneur, on peut très bien imaginer que, même involontairement (voire inconsciemment), le bailleur – qui n'est généralement pas un professionnel – ait pu se tromper.

Certes, avec le certificat disparait aussi l'interessante démarche facultative et proactive consistant, pour le bailleur scrupuleux, à solliciter une position officielle et autorisée sur l'état de salubrité de son bien, en vue par exemple d'y apporter les réfections qui s'imposent⁶². Néanmoins, ce genre de conseil peut toujours s'obtenir, auprès des associations membres du Réseau habitat par exemple⁶³.

• Une déperdition d'énergie pour l'administration

Même souffrant d'une effectivité imparfaite, les attestations et certificats de conformité représentaient pour l'administration chargée de les gérer un volume de travail relativement important. Ce, au regard surtout des résultats (en termes de mise hors circuit des biens insalubres) passablement légers que ces procédures ont produits, puisque les situations les plus problématiques ne sont *pas* détectées par ce biais. Ces documents, il fallait donc bien les traiter, les analyser (même succinctement), y répondre... le tout, avec un « retour » qui s'est avéré par trop disproportionné.

• Un système par trop complexe

Une dernière raison doit encore être épinglée, pas aussi anecdotique qu'elle pourrait paraître. Quand un arsenal réglementaire s'avère inutilisable pour le citoyen, il en devient inutilisable et, partant inutile. À cet égard, il est difficile de soutenir que le système mis en place par l'ordonnance de 2003 brillait par sa cohérence ou sa simplicité.

Trois documents au total coexistaient ; à côté de l'attestation de conformité et du certificat de conformité précités, une « attestation de contrôle de conformité » régénait les remises sur le marché (après réparation)

⁶² Que l'on ne s'y trompe pas cependant : si le bailleur d'un logement non meublé et d'une superficie supérieure à 28 m² restait libre effectivement de postuler (ou non) un tel certificat, il devenait automatiquement, au cas où il engageait une telle démarche, lié par la décision de la D.I.R.L. Cette dernière déclare le logement non conforme ? Le bailleur n'a alors d'autre choix que de payer l'amende et/ou effectuer les travaux. En quelque sorte, il doit assumer (jusqu'au bout) les conséquences de son initiative. Ce régime, probablement, n'est pas pour rien dans l'ineffectivité du dispositif.

⁶³ « Le Réseau Habitat regroupe des associations subsidiaires qui forment le trait d'union entre les habitants et les pouvoirs publics. Leurs objectifs visent l'accompagnement des habitants dans le cadre de projets de rénovation, la cohésion sociale et la salubrité du quartier, ainsi que l'information et la participation des riverains » (portail Internet « Logement de la Région de Bruxelles-Capitale »). On y retrouve des associations telles que Convivence, Bonnevie, Habitat et rénovation, le CAFa...

de bien précédemment interdits à la location par la D.I.R.L.⁶⁴. Et, pour ne rien arranger, le législateur a choisi pour ces trois documents des appellations lexicalement voisines, ce qui renforce encore le risque de confusion.

Complexe dans sa sémantique, l'ancien Code l'était tout autant dans ses mécanismes. Entre une attestation obligatoire et un certificat facultatif, on peinait déjà à s'y retrouver, mais le trouble s'épaississait dès lors qu'on s'avaisait, sur le plan des contrôles, que la demande de certificat (facultatif) était obligatoirement suivie d'un contrôle de l'administration⁶⁵, tandis que l'attestation (obligatoire), censée empêcher la mise à bail des biens traditionnellement les plus disqualifiés, s'obtenait sur simple déclaration sur l'honneur⁶⁶, sans contrôle *ex ante* généralement⁶⁷.

Dans cet embrouillamini, il convenait dès lors de mettre bon ordre. On a trop souvent (et à bon droit) stigmatisé la double inclination du législateur à inventer continuellement de nouveaux dispositifs et ajouter ce faisant des niveaux de difficulté pour, ici, ne pas épingler ce souci de rationalisation normative. La tant vantée bonne gouvernance se nourrit, aussi, de cette exigence de simplification administrative. On n'aura certes pas la prétention de soutenir que l'écheveau législatif est devenu complètement fluide, mais au moins a-t-on tenté de le débrouiller.

b) ... Et une triple méprise à éviter

Combinaisons, ces différentes raisons ont donc conduit le législateur à abolir attestations et certificats de conformité. Pour autant, une triple méprise reste à éviter.

D'abord, seuls les *documents* ont disparu, et nullement le respect dû aux règles de salubrité. C'est, dit autrement, la procédure formelle qui a été allégée, et en aucune manière les exigences de fond associées au logement.

Ensuite, et plus fondamentalement encore, la suppression des attestations et certificats ne signe en rien l'avènement d'une logique du laxisme dans le chef des autorités. C'est tout le contraire, même, puisque cette réforme a été pensée en vue expressément de libérer la D.I.R.L. d'une série de charges administratives, pour la recentrer sur ses missions essentielles. Le temps ainsi gagné, les services d'inspection l'utiliseront pour intensifier les enquêtes menées suivant les deux voies qui demeurent : les plaintes et les visites d'initiative. De fait, l'expérience montre que c'est par ce double biais-là que les situations les plus dramatiques sont débussées

⁶⁴ Art. 14, al. 2 et 3, préc. C. brux. log.

⁶⁵ Art. 9, § 2, al. 1^{er}, préc. C. brux. log.

⁶⁶ Art. 7, § 1^{er}, al. 2, préc. C. brux. log.

⁶⁷ Art. 10, § 2, al. 2, préc. C. brux. log.

(et *pas via* les attestations/certificats). Incidemment, c'est l'efficacité de l'action publique que visait la réforme.

Enfin, et c'est le troisième malentendu à lever, il ne faudrait pas inférer de cette double abrogation l'élimination même de toute espèce de formalité. Un document, mais un seul, est resté en effet : l'attestation de contrôle de conformité. Le bailleur qui entend des lors réintroduire sur le marché un logement antérieurement interdit à la location par la D.I.R.L. reste tenu de l'obtenir au préalable⁶⁸ ; ledit service vérifiera à cette occasion le bon accomplissement des travaux alors prescrits.

* *

Cela étant, le champ d'application de cette dernière procédure a été revu à la baisse. Sous l'empire du régime précédent, l'attestation de contrôle de conformité s'imposait même si c'était sur pied de son pouvoir de police générale propre (tiré de l'article 135 de la nouvelle loi communale) que le bourgmestre avait procédé alors à la fermeture, plutôt qu'en fonction de sa compétence d'exécution du Code⁶⁹. Tel ne sera plus le cas à l'avenir. Deux motifs au moins ont milité en faveur de cette solution.

D'abord, il relève du contencieux juridique d'affecter un organe spécifiquement régional à une tâche qui ressortit pleinement, elle, du registre *local*. En quoi en effet la D.I.R.L. serait-elle légalement habilitée à lever une décision prise initialement par un autre niveau de pouvoir ?

Faut-il rappeler que, par surcroît, les mobiles qui ont conduit le bourgmestre à prendre un arrêté d'insalubrité sur la base de l'article 135 ne sont aucunement à rapprocher des règles régionales de qualité des logements⁷⁰ ? On le sait, la salubrité au sens communal du terme concerne exclusivement l'hygiène et la santé publiques⁷¹, là où les standards promus par la Région visent plus largement à « améliorer les conditions

⁶⁸ Art. 8, al. 3, nouv. C. brux. log.

⁶⁹ Art. 14, al. 2, préc. C. brux. log.

⁷⁰ Voy. D. Diéom et C. Mouton, « Les pouvoirs de police générale des communes appliqués aux immeubles bâtis », *Droit communal*, 2013/3, pp. 2 et s.

⁷¹ « La notion d'insalubrité doit être appréciée en fonction de critères d'hygiène », explique ainsi le Conseil d'État : « 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 », C.E. (XIII), 21 février 2002, *Déjardin*, n° 103.845. Cf. sur le thème, M. Duxson, « Les bâtiments insalubres ou en ruine (chronique de jurisprudence) », *Arrêt*, 1996, p. 199.

de logement »⁷². Et, à ceux qui la perdraient de vue, le Conseil d'État ne manque pas de rappeler cette différence conceptuelle entre polices spéciale et générale du logement⁷³, annulant le cas échéant le règlement litigieux⁷⁴.

B. Afficher de la souplesse (notamment pour accélérer la remise des biens – rénovés – sur le marché)

On vient de le voir, le législateur bruxellois a décidé d'afficher un surcroît de rigueur dans son combat pour l'éradication des taudis. Il ne faudrait cependant pas en conclure, et une équivoque fatale est à écarter ici, que la D.I.R.L. n'aurait pour vocation que de sanctionner (les situations d'insalubrité) ; d'abord, elle encourage la *remise sur le marché* des logements qu'elle pointe comme problématiques. Les manquements identifiés aux normes de qualité appellent d'abord et avant tout des travaux, destinés à réinjecter l'habitation dans le circuit. Voire, le travail de l'administration sert ultimement, en leur faisant prendre conscience des défauts affectant l'habitation, à *aider* les bailleurs à rendre celle-ci conforme. Du reste, une importante majorité de bailleurs excipe d'une parfaite bonne foi.

⁷² C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rostier*, n° 105.215.

⁷³ Cf. Chr. Thiebaux, « Immeubles – polices administratives générales et spéciales », *Droit communal*, 2013/3, pp. 46 et s.

⁷⁴ Voy. not. C.E. (XIII), 21 février 2002, *Déjardin*, n° 103.845 (« l'arrêté attaqué ne vise pas les dispositions législatives et réglementaires qui définissent ces critères [régionaux], mais se réfère exclusivement dans son préambule aux articles 133 et 135 de la nouvelle loi communale »), C.E. (XIII réf.), 26 janvier 2005, *Leroy et Postiau*, n° 139.837 (« En fondant sur les articles 133 et 135 de la nouvelle loi communale un arrêté d'insalubrité d'un logement qu'il considère comme étant "insalubre, améliorable et inhabitable" parce que ce logement ne satisfait pas à des critères ou à des normes qui sont, en réalité, définis par le Code wallon du logement ou en vertu de celui-ci, le bourgmestre confond deux polices administratives distinctes : à savoir la police communale générale et la police spéciale du logement ») et C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, *Radoul*, n° 82.382, *Arrêt*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME. Cf. aussi C.E. (XIII réf.), 25 avril 2002, *Cattiau*, n° 106.093 (« 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 et qu'aucune possibilité de régulariser cette situation n'est possible ne peut fonder une mesure d'insalubrité, laquelle doit reposer sur des motifs tenant à la salubrité publique » de même que C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, *Korçijff*, n° 100.705 et C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, *Van Rossem et Colard*, n° 157.426 (« Considérant d'office, quant à la compétence du Conseil d'État, que l'arrêté attaqué vise, sans autre précision, "le Code du logement" [...] Considérant que l'arrêté attaqué se fonde sur l'enquête du service régional d'incendie du 13 mars 2006 qu'il reproduit presque intégralement et qui constitue l'essentiel de sa motivation ; que cette enquête n'a pas été réalisée en application du Code de logement ; qu'en effet, elle se donne pour base "l'article 135, § 2-5, nouvelle loi communale" et le "RGIC" »).

Tel est, à notre estime, le sens véritable de la lutte contre l'insalubrité. Pour satisfaire à cet objectif, l'ordonnance du 11 juillet 2013 déploie une série de mesures qui, par là, attestent d'une certaine souplesse (pour ne pas dire un pragmatisme certain) dans le chef du législateur.

1. Allongement de la durée des travaux

Premier dispositif à mettre en exergue dans ce cadre : l'allongement de la durée des travaux. On le sait, quand la D.I.R.L. dresse un constat de non conformité, elle n'ordonne pas de suite la fermeture (sauf lorsque les infractions « s'avèrent susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants »⁷⁵). Dans cette logique constructive (presque au sens littéral) susdécrite, elle met d'abord en demeure le bailleur de réaliser les réflexions requises, dans un laps de temps déterminé ; ce n'est qu'au terme de ce délai que l'interdiction à la location, au cas où les améliorations n'auraient pas été apportées, est alors prononcée.

Ce délai, précédemment, devrait rester inférieur (ou égal) à huit mois⁷⁶. À l'analyse, cette durée pouvait être vue comme longue et courte à la fois.

Longue parce que, pendant tout ce temps, le locataire subit un trouble de jouissance du fait de ces travaux (... à moins qu'il ait été mis à la porte auparavant – mais *contra legem* le plus souvent – par le bailleur, soucieux d'éviter les couloirs franches pour rénover).

Mais surtout courte, cette période de huit mois l'était, pour plusieurs raisons. D'abord, certains travaux particulièrement lourds demandent du temps en effet. Ensuite, et indépendamment même de la complexité des réparations à accomplir, toute réflexion un peu substantielle requiert permis d'urbanisme⁷⁷ ; or, parfois, la simple durée de cette procédure dépasse déjà les huit mois ! Par ailleurs, lorsque le bailleur se trouve être une autorité étatique⁷⁸, il est tenu de lancer un marché public, ce qui constitue une chicane supplémentaire. En tout état de cause, on ne met pas fin, du jour au lendemain, à un contrat de bail (au cas où l'ampleur de la réhabilitation commanderait, pour pouvoir se dérouler dans de bonnes conditions de sécurité, qu'on vide les lieux au préalable) ; ici aussi, des délais – de préavis – sont à prévoir⁷⁹ (pour autant que, à la base, la

⁷⁵ Art. 7, § 5, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

⁷⁶ Art. 13, § 3, al. 4, préc. C. brux. log.

⁷⁷ Voy. l'art. 98, § 1^{er}, COBAT.

⁷⁸ Rappeons à cette occasion que les normes de salubrité s'appliquent à l'ensemble des logements (privés et publics), quels que soient donc leurs propriétaires.

⁷⁹ Ainsi, un congé de 6 mois au moins doit être donné dans l'hypothèse d'un bail de 9 ans (art. 3, § 3, al. 1^{er}, de la Sect. 2 du Chap. II du Tit. VIII du Liv. III du C. civ., introduite par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du C. civ.

résiliation soit juridiquement autorisée⁸⁰), ce qui réduit encore le temps disponible pour mener à bien les travaux.

Instruit de ces difficultés, et déterminé à ne pas condamner trop prestoement des habitations qui étaient pourtant (bien) engagées sur la voie de la remise en état, le législateur a augmenté de moitié ce laps de temps, le portant ainsi à douze mois⁸¹. La qualité des réparations devrait s'en ressentir positivement.

Mieux : parce qu'on ne peut pas tout prévoir (surtout dans le domaine de la construction⁸²), il a semblé important de ménager à la D.I.R.L. une possibilité, à titre exceptionnel, d'étendre encore ce délai, d'une nouvelle durée de douze mois. Une triple condition encadre toutefois cette dérogation : la demande doit en être faite par le bailleur, avant l'expiration du laps de temps initial, et « pour autant que le retard d'exécution des travaux constatés par le Service d'inspection régionale soit justifié par des circonstances indépendantes de la volonté du bailleur »⁸³.

2. Possibilité de suspension d'une partie de l'amende

Il est un autre dispositif éminemment indicatif de la volonté des autorités de privilégier la remise sur le marché de l'habitation non conforme : la suspension d'une partie de l'amende. En fait, et contrairement à ce que l'on pourrait penser, la mise en demeure (de réaliser les travaux) adressée par la D.I.R.L. au bailleur n'est nullement exclusive de l'imposition d'une amende ; cette dernière sanctionne les infractions du passé, là où la mise en demeure vise à ménager l'avenir, en quelque sorte. Du reste, il est possible d'être mis en demeure *sans* devoir acquitter d'amende (au cas où le bailleur parviendrait à dégager sa responsabilité dans la survenance de l'insalubrité)... et inversement (dans l'hypothèse où la gravité des défauts – pour l'intégrité physique de l'occupant – commanderait une fermeture *immédiate* du bien).

Portant sur des objets différents, ces deux mesures ont également des temporalités différentes puisque l'amende doit être réglée sinon de

relatives aux baux à loyer, M.B., 22 février 1991) ; ce délai, par surcroît, ne prend effet que le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il a été donné (art. 3, § 9, de ladite Sect. 2), ce qui fait perdre encore entre 1 à 30 jours.

⁸⁰ Car le bail de courte durée – 3 ans ou moins – n'est pas susceptible de résiliation anticipée (pour motif de travaux en tout cas) ; pour sa part, le bail de 9 ans n'accepte cette cause de dissolution du contrat qu'à l'expiration d'un triennat, et pas avant ; voy. respect. l'art. 3, § 6, al. 2, et l'art. 3, § 3, al. 1^{er}, de la Sect. 2 du Chap. II du Tit. VIII du Liv. III du C. civ.

⁸¹ Art. 7, § 3, al. 4, nouv. C. brux. log.

⁸² La faillite de l'entrepreneur, p. ex.

⁸³ Art. 7, § 3, al. 5, nouv. C. brux. log.

suite⁸⁴, indépendamment en tout cas de la bonne réalisation – ou non – des réparations exigées.

Précisément, l'expérience a montré que le bailleur sommé de réhabiliter son bien (et frappé d'une amende en parallèle) tendait à prélever l'argent versé à titre d'amende sur le budget qu'il réservait à la rénovation. Résultat : les réparations sont de moins bonne facture, ce qui déforce l'objectif global (poursuivi par la D.I.R.L.) d'amélioration du bâti. Aussi, le législateur a autorisé cette dernière à suspendre une partie de l'amende⁸⁵. Cette fraction, quand elle est effectivement suspendue, s'élève obligatoirement alors à la moitié ; ce seul ne constitue donc pas qu'un maximum.

Que se passe-t-il maintenant à l'expiration du délai de mise en demeure ? Si les travaux ordonnés ont bien été effectués, la D.I.R.L. confirme la suspension⁸⁶ ; on récompense par là le bailleur diligent. Et, même dans le cas contraire (quand l'absence de rénovation conduit à l'interdiction à la location), l'administration conserve le pouvoir de ne pas réclamer *ex post* la partie suspendue⁸⁷.

Certes, on aurait pu, dans cette optique toujours de favoriser la rénovation du bien, aller jusqu'à suspendre dès l'origine l'intégralité de l'amende. Cette voie n'a cependant pas été retenue, pour deux raisons. D'abord, il y a lieu de maintenir un effet dissuasif suffisant à l'amende (et un minimum de crédibilité à l'administration) ; la peur du gendarme s'avère souvent aussi efficace que le coup de matraque... Ensuite, la D.I.R.L. se trouverait bien marie si le bailleur à qui elle a fait confiance (en levant l'entière de l'amende) devait s'avérer lourdement négligent ultérieurement ; souvent, déjà, les services administratifs se « mordent les doigts » d'avoir annulé une amende alors que le propriétaire n'a fait monter par la suite d'aucune bonne volonté.

Avant de refermer ce point, on relèvera encore que le nouveau Code, dans cette logique constructive toujours, a institutionnalisé la licence (que la D.I.R.L. s'était octroyée) de modifier l'amende, après audition du bailleur, en fonction de la responsabilité de ce dernier dans la survenance de l'insalubrité. Concrètement, le bailleur qui parvenait à

⁸⁴ Car le bailleur a le droit d'être entendu, à la suite de quoi il agit fréquemment que l'amende soit réduite, voire annulée. Cf. sans préjudice d'éventuels recours administratifs ultérieurs.

⁸⁵ Art. 10, § 2, al. 3, nouv. C. brux. log.

⁸⁶ Art. 7, § 3, al. 6, nouv. C. brux. log. (« Si les travaux ont bien été réalisés dans le délai imparti, le Service d'inspection régionale le dispense de payer l'amende suspendue »).

⁸⁷ Art. 7, § 3, al. 7, 1^{er} tiret, nouv. C. brux. log. (cf. l'emploi – à dessin – de la formule « le cas échéant »).

établir n'être absolument pour rien dans l'apparition des manquements pouvait voir l'amende rabotée, voire annulée. Désormais, cette liberté a été coulée dans le texte même de l'ordonnance⁸⁸.

3. Procédure du « non conforme non fermé »

Introduire dans le nouveau Code aux fins de favoriser la réintroduction d'un maximum de logements sur le marché locatif, la souplesse affichée par le législateur de 2013 sert également à empêcher une mise hors circuit trop rapide d'habitations globalement en état correct. Le résultat, au fond, est le même.

a) Ratio legis

Dictée directement par le texte de loi lui-même, l'application des règles de salubrité en Région bruxelloise a toujours été marquée par une logique binaire. Dit autrement, le bien doit, pour être conforme, respecter l'ensemble des normes de qualité, sans exception ; *a contrario*, un seul manquement – même à une norme considérée comme moins essentielle – emporte théoriquement l'interdiction à la location. Par trop rigide, cette manière de voir, on s'en doute, n'est guère adaptée à la réalité du bâti bruxellois.

On pourrait cependant compter sur le pragmatisme de la D.I.R.L. pour faire montre de quelque souplesse, à défaut de quoi l'immense majorité des biens contrôlés aurait du faire l'objet d'une fermeture automatique ! Heureusement donc, l'appréciation souveraine de l'administration s'opérait de manière raisonnée⁸⁹. Et cette « bienveillance » profitait tant au bailleur qu'au preneur, qui voit s'éloigner ainsi le spectre de l'expulsion.

Il n'empêche, ce régime de tolérance bien comprise pâtissait d'un double vice. D'abord, par rapport au texte de loi (totalement univoque), il se situait en clair porte-à-faux. Ensuite, et plus fondamentalement, cette appréciation pouvait passer pour exagérément discrétionnaire, les critères exacts sur lesquels la D.I.R.L. adossait sa décision étant soustraits en effet à toute espèce de publicité. Au total, la sécurité juridique – du bailleur notamment – s'en trouvait significativement altérée.

Face à cette situation, le législateur de 2013 affrontait une sorte de quadrature du cercle : il entendait conserver cette indispensable marge de manœuvre administrative tout en lui donnant une base plus objective.

⁸⁸ Art. 10, § 2, al. 3, nouv. C. brux. log.

⁸⁹ Voy. N. BERNARD et Fr. DEGRIVES, « La lutte contre l'insalubrité à Bruxelles, de la théorie à la pratique », *Pyramides* (revue du Centre d'études et de Recherches en Administration publique de l'ULB), 2009, pp. 267 et s.

Pour résoudre l'équation, il a instauré le dispositif du « non conforme non fermé », qui permet de réputer en bon état un bien qui ne souffre que de défauts légers.

b) Conditions

Trois conditions encadrent cette procédure⁹⁰.

D'abord, seuls des manquements *de minime* importants peuvent être admis.

Ce n'est pas tout : il n'y a pas de raison de fermer les yeux sur des infractions bénignes si celles-ci, de toute façon, peuvent être éradiquées sans trop de difficultés. Dès lors, et telle constitue la seconde condition, on ne passera l'éponge sur ces manquements légers que s'ils « ne peuvent être supprimés que moyennant la mise en œuvre de travaux disproportionnés par rapport à l'objectif à atteindre ». Entre autres exemples, devoir surélever le plafond pour gagner les quelques derniers centimètres nécessaires pour atteindre la hauteur sous plafond requise engendrerait une charge démesurée.

Enfin, en aucun cas les violations ne peuvent concerner une catégorie de critères vitaux absolument indérrogables. Il y a en effet des normes qui sont plus cruciales que d'autres (notamment pour l'intégrité physique ou la santé de l'occupant), et sur lesquelles dès lors on ne transige nullement. Cette liste, toutefois, n'existe pas encore ; le législateur en a confié la rédaction à l'exécutif⁹¹.

c) Précisions

Une triple précision doit être apportée à ce stade.

D'abord, l'octroi de ce régime de faveur ne constitue en rien un droit pour le bailleur. Il s'agit uniquement d'une *faculté* mise à disposition des services d'inspection⁹².

Ensuite, cette tolérance n'est pas liée à la location en cours. Elle perdure par-delà, pour bénéficier aux locataires successifs. Il avait certes été question, un temps, de la limiter au bail actuel, histoire de ne pas institutionnaliser la dérogation et, en même temps, de rappeler au bailleur que son bien n'est pas strictement aux normes (et que des réparations

⁹⁰ Art. 7, § 3, al. 7, 2^e tiret, nouv. C. brux. log.

⁹¹ « Le Gouvernement déterminera, au sein des critères existants de sécurité, de salubrité et d'équipement, ceux qui, en cas de non-respect, ne sauraient donner lieu à cette décision et entraîneraient obligatoirement l'interdiction à la location » (art. 7, § 3, al. 7, 2^e tiret, nouv. C. brux. log.).

⁹² Ainsi que le renseigne expressément le vocable « peut » à l'art. 7, § 3, al. 7, *in limine*, nouv. C. brux. log.

restent donc à entreprendre)⁹³ ; cette idée, toutefois, a été abandonnée. Pour autant, l'octroi de ce label intermédiaire n'interdit pas la D.I.R.L. de procéder ultérieurement à une visite du bien et, face à la dégradation de la situation par exemple, de déclarer alors le logement inadéquat. Le « non conforme non fermé », en conclusion, n'est pas garant à vie.

Enfin, et c'est la troisième précision, il n'y a pas de prix à payer pour bénéficier de cette procédure dérogatoire. On aurait pu croire pourtant que la partie éventuellement suspendue de l'amende serait alors réclamée, d'une part parce que les travaux n'ont pas été faits et, de l'autre, en guise de contrepartie en quelque sorte de la faveur ainsi accordée⁹⁴. Il n'en a rien été ; exiger ce montant, pour la D.I.R.L., n'est donc ni une obligation, ni même une possibilité⁹⁵.

C. Divers

1. Le relogement

a) Le dispositif

Ce n'est pas parce que l'interdiction à la location est devenue intolérable (et donc que les efforts des pouvoirs publics pour l'empêcher n'ont pas abouti) que ceux-ci doivent arrêter de monter une certaine empathie. Ici, c'est à l'égard de l'occupant expulsé qu'elle doit se manifester.

Ainsi, le nouveau Code assigne au bourgmestre la mission de proposer au ménage évancé une « proposition de relogement » et ce, « au plus tard au moment de l'expulsion ». Concrètement, il devra « vérifier[s] si, sur le territoire de sa commune, un logement est disponible parmi les logements locatifs des différents opérateurs immobiliers publics »⁹⁶.

En soi, ce dispositif constitue déjà une avancée dans la mesure où, en règle, le bourgmestre qui s'emploie à reloger ne cherche une solution que dans son propre parc communal (dans un logement de transit en

⁹³ Par ailleurs, puisque l'objectif du « non conforme non fermé » consiste notamment à éviter l'effet de surprise auprès du bailleur (persuadé que son bien est en règle) et du preneur (risquant l'expulsion), il n'était pas illogique de n'en faire profiter que le locataire en place, puisque, après, le bailleur est fatalement au courant.

⁹⁴ De manière générale, notons que, même lorsque le défaut n'est pas de minime importance, le paiement de la partie suspendue de l'amende (au cas où le bailleur n'aurait pas réalisé les réparations requises) n'est pas automatiquement exigé, comme on l'a vu.

⁹⁵ Il n'aurait pas été inventable non plus d'exiger à ce moment-là le paiement d'une amende forfaitaire minimale, au cas où l'amende initiale aurait été annulée. Cette piste a pourtant été écartée.

⁹⁶ Art. 12, al. 2, nouv. C. brux. log.

particulier) ; désormais, il devra élargir le champ de sa quête. Pour rappel, ledit concept d'opérateur immobilier public embrasse un large éventail d'acteurs : une commune, un C.P.A.S., une régie communale autonome, la Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale, la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (S.L.R.B.), une Société immobilière de service public (S.I.S.P.), le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale et la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (S.D.R.B.)⁹⁷. C'est dire l'ampleur du spectre ainsi couvert.

Loin de prendre fin au cas où cette recherche s'avérerait infructueuse, ce protocole de logement se poursuit par une sorte de passage de relais à la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette dernière est chargée de mener la même prospection, « mais à l'échelle de la Région » cette fois⁹⁸.

Définitivement, on le voit, la lutte contre l'insalubrité ne saurait se mener avec des œillères, c'est-à-dire dans le désintéret de ceux qui, à la suite de l'application des normes de qualité, en viendraient à devoir quitter leur habitation. Sauf à contredire ses propres objectifs (puisque le ménage mis à la rue risque d'affronter alors des conditions de logement pires qu'avant), le législateur n'avait d'autre choix que d'agréementer sa (légitime) politique d'éradication des taudis d'un tel système visant au relogement des occupants expulsés.

b) Répondre aux appréhensions aux communes

Cette procédure, on peut parfaitement le comprendre, est susceptible de poser question au sein des communes. Les éléments de précision suivants pourront peut-être les rassurer.

D'abord, le dispositif ne s'applique qu'à l'hypothèse de l'expulsion décidée pour contravention aux normes régionales de salubrité, en exécution donc d'une interdiction à la location prononcée par la D.I.R.L. Par voie de conséquence, l'éviction décrite par le bougmestre sur pied de la police générale du logement (art. 135 de la nouvelle loi communale) n'est pas concernée par le prescrit du Code... ce qui ne dispense cependant pas la commune d'avoir un minimum égard au sort des expulsés⁹⁹ à peine de voir l'arrêt d'insalubrité annulé ou suspendu par le Conseil d'État¹⁰⁰.

⁹⁷ Art. 2, § 1^{er}, 4^e, nouv. C. brux. log.

⁹⁸ Art. 12, al. 2, nouv. C. brux. log.

⁹⁹ Voy. not. N. BERNARD, « Le relogement des personnes occupant un immeuble frappé d'insalubrité », *Droit communal*, 2013/3, pp. 33 et s.

¹⁰⁰ À cet égard, le statut juridique de l'occupant semble irrelevant ; ce dernier est à protéger, qu'il soit titulaire d'un droit réel (propriété : C.E. (XIII), 13 juin 2002, *Mattieu et cts*, n° 107.825 ; usufruit : C.E. (XIII réf.), 26 janvier 2005, *Leroy et Postiau*, n° 139.837 ; ...) ou personnel (location : C.E. (VI réf.), 16 juillet 2009, *Peluso*, n° 195.360 ; convention

Ensuite, l'obligation ici instaurée n'est manifestement pas « de résultat ». Ce n'est pas à la fourniture physique d'une habitation de remplacement qu'est astreint le bougmestre ; simplement doit-il mettre tout en œuvre pour aboutir à cette fin.

Pour autant, cette obligation de moyens n'est pas dépourvue d'effectivité juridique. S'il n'est pas tenu à un résultat précis, le bougmestre serait coupable en revanche s'il s'abstenait de mener, jusqu'au bout, la recherche précitée (et ce, au sein du parc de chacun des opérateurs immobiliers publics). La tâche, on le voit, n'est pas insignifiante.

Au passage, on relèvera que l'intervention – en seconde ligne – de la S.L.R.B. contredit l'assertion commune suivant laquelle, par ce mécanisme, la Région se déchargerait entièrement sur les communes pour assumer les conséquences de ses décisions en matière d'insalubrité. C'est un véritable travail d'équipe qui doit s'établir entre les deux niveaux de pouvoir. L'un passant le témoin à l'autre.

Si, par ailleurs, ce protocole de relogement apparaît sans doute novateur pour la Région bruxelloise, il n'a pas été créé *ex nihilo*, en

d'occupation : C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, *Jadoul*, n° 82.382, *Arrêt*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME, (...). Comment cependant la haute juridiction administrative s'est-elle motivée ces décisions ? Dans certaines affaires, la dangerosité du logement n'a pas été rapportée à suffisance, tout simplement (C.E. (XIII réf.), 12 février 2003, *Leroy et Postiau*, n° 115.808, *Échos log.*, 2003, p. 82, note L. THOLOMÉ) ou le rapport d'inspection, pas produit (C.E. (VI réf.), 4 juillet 2011, *Jeanty*, n° 214.401), voire pas rédigé du tout (C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, *Jadoul*, n° 82.382, *Arrêt*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME). Lors même que tel serait le cas, l'expulsion peut encore être refusée, car il arrive que l'évacuation du bien revête un caractère disproportionné par rapport à la nature réelle des manquements (C.E. (VI réf.), 16 juillet 2009, *Peluso*, n° 195.360), notamment lorsque c'est le fait de déclarer inhabitable la « totalité » de l'immeuble litigieux qui provoque la rupture de ce juste rapport (C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, *Jadoul*, n° 82.382, *Arrêt*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME). Lui aussi, le principe général *audi alteram partem* – audition préalable – peut conduire à la suspension de l'arrêt d'insalubrité (C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, *Van Rossem et Colard*, n° 157.426, C.E. (VI réf.), 4 juillet 2011, *Jeanty*, n° 214.401, et C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, *Kocçyiçi*, n° 100.705). Dans certains cas, le Conseil d'État hésite d'autant moins à prolonger le séjour des occupants dans la place (en suspendant l'arrêt d'insalubrité pris par un bougmestre s'étant insuffisamment soucé du relogement) que ceux-ci avaient manifesté leur désir de remédier aux défauts pointés par la commune (C.E. (XIII réf.), 26 janvier 2005, *Leroy et Postiau*, n° 139.837). Quand bien même, enfin, les évènements précités auraient été évités, il reste au bougmestre sinon à aider lui-même au relogement, à ménager au minimum aux évacués un laps de temps suffisant pour leur permettre de trouver un point de chute. Un délai de trente jours, p. ex., a été jugé trop court. Cette période, toutefois, sera déterminée en fonction du cas d'espèce... et de l'urgence éventuelle (C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, *Jadoul*, n° 82.382, *Arrêt*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME). À la personne expulsée, en tout cas, il faut « laisser le temps non seulement de chercher un toit ou s'inscrivant comme demandeur auprès d'une société de logement, mais bien de trouver une autre habitation » (C.E. (VI réf.), 16 juillet 2009, *Peluso*, n° 195.360).

chambre ; il s'inspire en fait d'un mécanisme similaire adopté en 2012 en Région wallonne¹⁰¹. Là, divers arbitrages ont déjà été réalisés avec les communes, et le produit fini, sur lequel s'est calqué donc le législateur bruxellois, reflète aussi fidèlement que possible les sensibilités en présence¹⁰². L'arrêt d'exécution de cette disposition wallonne vient d'être promulgué, ce qui atteste de la volonté des autorités du sud du pays de donner effet à ce mécanisme¹⁰³.

Sur un autre plan, on se permettra de remarquer le nouveau Code introduit d'autant moins une rupture radicale que son prédecesseur prévoyait, déjà, un mécanisme de relogement. Entre autres, le bougmestre devait « veill[e] à l'exécution de l'interdiction, après avoir, le cas échéant, examiné toutes les possibilités de relogement des personnes concernées »¹⁰⁴, et, plus largement, « les différentes autorités publiques concernées ont l'obligation d'examiner toutes possibilités de relogement de ces locataires »¹⁰⁵. À bien y regarder, l'ordonnance du 11 juillet 2013 ne fait que formaliser une obligation existante, dont elle précise les modalités ; seule, en définitive, l'intensité est ici accentuée.

En tout état de cause, c'est « dans la mesure des disponibilités » uniquement que le bougmestre est censé fournir cette proposition¹⁰⁶. À l'impossible, donc, nul n'est tenu.

Enfin, l'instauration de cette procédure de relogement ne doit pas laisser accroire que rien ne se faisait auparavant sur ce plan-là. Plus spécifiquement, il serait abusif de penser que tous les locataires nécessitent une solution de relogement. C'est que, pensée dès le départ comme un organe transversal et multidimensionnel qui agit à différents niveaux simultanément, la D.I.R.L. compte une cellule sociale chargée entre autres de réorienter au mieux les locataires voués à l'éviction. Concrètement, elle parvient, en amont, à trouver un point de chute à près de 60 % des ménages expulsés, les 40 % restants n'ayant pas eu recours à ses services (notamment parce qu'ils ont déniché un relogement par

leurs propres moyens)¹⁰⁷. Puisse cette statistique apporter quelque apaisement aux communes qui redoutent, demain, un afflux de familles à reloger.

2. La suppression des points de priorité pour le locataire en tort

a) Le contexte

Aux ménages expulsés consécutivement à l'application des normes de salubrité, le Code de 2003 a accordé un « droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics »¹⁰⁸. En clair, ils bénéficient de cinq points de priorité spécifiques pour intégrer une habitation sociale¹⁰⁹.

Particularité : cette mesure bénéficie à *tous* les locataires expulsés sans exception, quel que soit donc leur degré d'implication dans la survenance des manquements. C'est que la D.I.R.L. n'a nullement pour mission de déterminer les responsabilités des uns et des autres dans l'apparition de la situation d'insalubrité ; elle tranche de manière objective, en fonction uniquement de ce qu'elle constate, renvoyant aux juridictions civiles la question des fautes contractuelles. Tout au plus est-elle susceptible de prendre en considération les arguments du bailleur (au moment de l'audition de ce dernier) en vue de moduler l'amende administrative.

Même s'ils constituent une minorité (tout comme les bailleurs marchands de sommeil du reste), certains locataires particulièrement dépourvus de scrupules ont vite compris l'utilité qu'ils pouvaient tirer d'une disposition libérale de manière aussi neutre. Ainsi n'hésitent-ils pas à dégrader *volontairement* le bien, à seule fin d'obtenir les précieux points de priorité¹¹⁰. Le Directeur de la D.I.R.L. a beau « rappeler que les plaintes introduites auprès de l'Inspection régionale du logement ne constituent pas un instrument pour obtenir un logement social et que « lorsqu'elles sont introduites dans ce but, elles exposent le plus souvent le locataire-plaignant à de sérieuses désillusions »¹¹¹, le mouvement ne se tarit pas. S'il ne faut pas en exagérer l'ampleur, il ne s'agit pas non plus de le minimiser.

¹⁰⁷ Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Mémoire* 2009-2014, Bruxelles, Adm. anôn., text. et log., 2009, p. 21.

¹⁰⁸ Art. 17, al. 1^{er}, préc. C. brux. log.

¹⁰⁹ Art. 9, § 1^{er}, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, organisant la location des habitations gérées par la Société de logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996.

¹¹⁰ Cas du locataire qui, en vue de stimuler de l'humidité, a jeté un seau d'eau sur un mur juste avant la visite de la D.I.R.L., pour prendre un ex. vécu.

¹¹¹ F. Decroix, « Le point de vue de l'administration chargée de faire appliquer les normes régionales de qualité », in *Les expulsions de logement. Utilisatzetzingen* (N. BERNARD dir.), Bruxelles, La Charte, 2010, p. 117.

b) Le dispositif

Ensuite de quoi, le législateur de 2013 a décidé de priver de ce droit d'accès prioritaire le locataire auquel « la survenance des manquements [...] est déclarée par le fonctionnaire dirigeant, après audition du locataire, lui être manifestement imputable »¹¹². Il y va d'une exigence élémentaire de responsabilisation du preneur (et de maintien de l'équilibre avec les obligations du propriétaire).

Certes, on le répète, la D.J.R.L. n'a pas vocation à déterminer de manière fine les responsabilités des uns et des autres. Il n'empêche, certains défauts sont à ce point conséquents qu'ils peuvent, sans difficulté, être reliés à leur auteur. Dans ce cas-là, mais dans ce cas-là uniquement (lorsque le manquement est donc « manifestement imputable » au preneur), le responsable du service sera fondé, au vu de son expérience, à dépouiller le locataire indelicat des points de priorité issus spécifiquement du Code. L'intéressé conserve cependant tous ses éventuels autres titres de priorité¹¹³.

Au passage, cette mesure constitue un vigoureux démenti à ceux qui allèguent que la sévérité affichée par le nouveau Code est à sens unique, frappant les bailleurs, mais épargnant les preneurs (prétendument).

Cette éventualité, gageons-le, sera rare néanmoins, pour ne pas dire marginale. Aller plus loin (en déplaçant carrément l'amende sur la tête du locataire, comme certains le demandaient) aurait risqué de mettre la D.J.R.L. en porte-à-faux avec les règles civiles (fédérales) du droit du bail.

Cela étant, le bailleur reste entièrement libre, au cours de l'audition (à laquelle il est toujours convié), de faire valoir ses arguments ; telle a toujours été d'ailleurs la raison d'être de cette procédure. S'il devait s'avérer à cette occasion que tel manquement relève plutôt de la responsabilité du locataire, l'amende pourrait bien être réduite, voire annulée¹¹⁴. Et au cas où l'amende devrait malgré tout être maintenue, le bailleur conserve entier son droit de saisir la justice aux fins d'obtenir condamnation de son locataire ; le Code ne change absolument rien quant à ce droit fondamental (et n'en a pas le pouvoir, du reste).

¹¹² Art. 12, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

¹¹³ Art. 9, § 2 à 4, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, précit.

¹¹⁴ Art. 10, § 2, al. 3, nouv. C. brux. log.

III. La lutte contre l'innocupation

A. *Élargissement de la notion d'innocupation*

Question : l'immeuble unifamilial transformé illégalement en bureau par exemple est-il considéré par le Code comme un logement innocenté (malgré qu'il soit occupé – la journée – par des travailleurs...), mais pas par des habitants). Sous l'empire de l'ordonnance de 2003, la négative s'imposait.

Cette situation ne pouvait cependant manquer d'interpeller. Voilà en effet le coup de force originel (la conversion irrégulière du bâtiment) ratifié ! Et son auteur, qui a déjà échappé aux sanctions de nature urbanistique, évite de surcroît les mesures mises en place dans le cadre de la politique régionale du logement pour combattre la vacance immobilière (droit de gestion publique, amende administrative). Il y a là quelque chose de choquant, incontestablement.

Aussi, le législateur de 2013 a décidé d'assimiler aux logements innocupés les biens « non occupés conformément à leur destination en logement »¹¹⁵, ce qui aura pour effet de faire tomber le cas précité sous le coup des règles relatives à la vacance immobilière. À la base, le propriétaire s'est livré à un acte illégal en transformant son bien sans les autorisations requises ; il est d'ailleurs passible de poursuites pénales pour ce fait. Il ne semble pas cohérent dès lors de « récompenser » cet acte illégal en affranchissant en sus le propriétaire des mesures destinées à réintroduire du logement sur le marché. Il devait sûrement s'agir d'un oubli dans le Code initial ; il était de bonne politique d'y remédier.

Certes, si une procédure entreprise par le propriétaire en vue de légaliser le changement d'affectation est justement en cours au moment du constat d'« innocupation », il n'y a pas de sens de la court-circuiter ; les services du logement attendront l'issue avant de sanctionner éventuellement. Et si cette démarche aboutit, ils mettront un terme à la procédure naissante ; en revanche, le refus du permis de régularisation aboutira à réputer ce logement/bureau officiellement innocenté (quand bien même des personnes viendraient y travailler en journée). En tout état de cause, ce permis doit avoir été demandé *in tempore non suspecto* (avant le constat d'innocupation), histoire d'éviter tout effet d'opportunisme.

Audacieux, parce qu'il fait le lien entre les polices du logement et de l'urbanisme (traditionnellement cloisonnées), cette disposition a reçu le plein aval du Secrétaire d'État à l'Urbanisme de la Région de Bruxelles-

¹¹⁵ Art. 15, § 1^{er}, al. 1^{er}, 1^{er}, nouv. C. brux. log.

Capitale (puisque, avant d'être déposé au Parlement, le projet de nouveau Code a fait l'objet de trois lectures en gouvernement, et donc d'une triple approbation). Il est vrai par ailleurs que, aujourd'hui (et à l'inverse de la situation qui prévalait il y a une vingtaine d'années encore), la fonction forte dans une région comme Bruxelles, c'est incontestablement le logement.

Au reste, la Wallonie avait tracé la voie (de l'interconnexion entre ces deux polices) en décidant en 2005 d'interdire la mise en location de tout logement collectif ou d'une superficie inférieure à 28 m² qui n'aurait pas été « construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme »¹¹⁶.

Cela étant, cette mise en interrelation des différentes politiques régionales à ses limites... et c'est heureux. Ainsi, l'endossement d'une sanction en matière de lutte contre les logements inoccupés (amende, droit de gestion publique) ne saurait, par soi, entraîner l'application d'éventuelles mesures – pénales par exemple – de type urbanistique. Le principe d'indépendance des polices recouvre ici toute sa vigueur.

Enfin, il existe un moyen très simple mis à disposition des propriétaires pour échapper aux sanctions : anticiper et rendre au logement sa vocation initiale, en l'occupant ou en le faisant occuper (via une agence immobilière sociale par exemple). À l'heure où le résidentiel a pris un certain ascendant sur le bureau¹¹⁷, cette piste regagne incontestablement en crédibilité.

B. Limitation des possibilités d'exonération

Tel qu'il était libellé auparavant, le Code du logement avait pu susciter des stratégies d'évitement déployées par certains propriétaires désireux d'échapper aux mesures destinées à traquer la vacance immobilière. Ici aussi, un « tour de vis » s'imposait.

1. Le caractère non limitatif conféré aux présomptions d'inoccupation

Si le Code de 2003 a bien veillé à déterminer des présomptions d'inoccupation (consommation d'eau ou d'électricité insuffisante et absence de mobilier), il les a rédigées de manière telle qu'aucune autre

¹¹⁶ Art. 10, 4^e C. w. log. et hab. dur., inséré par l'art. 13, § 2, du Décr. Rég. w. du 20 juillet 2005, *M.B.*, 25 août 2005.

¹¹⁷ Faut-il rappeler que 10 à 20 % des surfaces du bureau existantes restent inoccupées ? Cf. sur cette question N. BERNARD et Chr. LASSERRE, « La problématique des bureaux vides en Région de Bruxelles-Capitale », *Échos log.*, 2009, n° 3, pp. 37 et s.

présomption ne pouvait être admise¹¹⁸. Volontairement ou non, il les a revêtues d'un caractère *limitatif*.

Or, cette manière de procéder s'est avérée problématique, à un double titre. D'abord, parce qu'il n'est guère difficile de faire échapper (fauteulement) un logement à cette définition restrictive de l'inoccupation, juste en faisant couler le robinet le temps qu'il faut (une matinée) et en achetant en occasion un lit, une table et quelques chaises. Ensuite, parce que ce double cas de figure n'épuise en rien la notion même vacance immobilière : sait-on à cet égard que le propriétaire est fondé à obtenir une réduction de revenu cadastral¹¹⁹ (et donc de précompte immobilier¹²⁰) pour l'immeuble qui serait resté « improductif de revenus » – pendant nonante jours au moins¹²¹ ?

Il fallait donc réagir. D'abord, l'obtention de cette remise fiscale a été officiellement rangée par le nouveau Code parmi les hypothèses officielles d'inoccupation¹²². Ensuite, et plus fondamentalement, l'adverbe « notamment » orne désormais la liste de ces présomptions (« Sont présumés inoccupés, notamment les logements : [...] »)¹²³.

Certes, il était possible du tirer du texte antérieur l'interprétation suivant laquelle le terme de présomption n'est, par soi, aucunement doté d'une nature limitative ; il signifie justement que le législateur, pour établir l'inoccupation, reste entièrement libre de recourir à d'autres éléments de preuve (puisque'il ne s'agit « que » de présomptions). N'importe quelle situation est ainsi susceptible de relever de l'inoccupation quand bien même elle ne serait pas expressément prévue par la liste de présomptions. Il n'empêche, le nouveau libellé est plus explicite – et plus univoque surtout.

2. L'objectivation de la cause de justification

En matière de lutte contre l'inoccupation, il faut se garder de verser dans l'excès. Autrement dit, il peut éventuellement y avoir une (bonne) raison qui explique la vacance, motif auquel les autorités doivent avoir quelque égard.

Si, chacun peut s'accorder sur ce principe général, c'est sa concrétisation qui pose parfois problème. Ainsi, l'ancienne ordonnance péchait à

¹¹⁸ Art. 18, § 2, 1^{er} et 2^e, préc. C. brux. log.

¹¹⁹ Art. 15, § 1^{er}, 1^{er}, C.I.R.

¹²⁰ Art. 257, 4^e, C.I.R.

¹²¹ Voy. cep. le § 3 de l'art. 15, C.I.R., ainsi que l'Ord. Cons. Région Bruxelles-Capitale du 13 avril 1995 modif. l'Ord. du 23 juillet 1992 relative au précompte immobilier, *M.B.*, 13 juin 1995.

¹²² Art. 15, § 2, al. 1^{er}, 2^e, nouv. C. brux. log.

¹²³ Art. 15, § 2, al. 1^{er}, *in limine*, nouv. C. brux. log.

notre sens par un certain laxisme, puisqu'il était toujours loisible au propriétaire de justifier l'occupation « par sa situation ou celle de son locataire », sans plus de précision¹²⁴. Ce flou induisait une possibilité de dérive et, au minimum, ne donnait pas aux autorités les moyens juridiques propres à éprouver la réalité de la cause d'exuse. Désormais, les causes de justification sont limitativement énumérées : des « raisons légitimes », un cas de « force majeure » ainsi que des « travaux de réparation ou d'amélioration [qui] sont programmés ».

Et, concernant ce dernier cas de figure (la promesse de réfections), les effets d'annonce sont bannis puisque le Code instaure des contrôles successifs. D'une part, le propriétaire est tenu de « produire un permis de bâtir d'urbanisme ou un devis détaillé » ; de l'autre, et il doit « entreprendre ces travaux, de manière effective, dans les trois mois de la justification », tout en « veillant à ce que ces travaux soient poursuivis de manière continue par la suite »¹²⁵.

3. Du statut adéquat de la domiciliation

Non seulement le Code de 2003 donnait-il au concept d'innocuation une acception des plus restrictives, mais, même lorsque vacance était avérée, il avait prévu une disposition qui permettait au propriétaire de nonobstant réputer son logement occupé. Il lui suffisait, concrètement, d'écarter d'une domiciliation dans le bien pour automatiquement échapper à toute sanction¹²⁶. Or, il est de notoriété publique que certaines domiciliations s'avèrent purement fictives, motivées notamment par le souci de bénéficier d'une allocation sociale au taux isolé¹²⁷ ; on ne peut dès lors pas exclure qu'il en aille de même en la présente matière. Et, un peu lâches parfois, les vérifications opérées par les services de police ne permettent pas de débusquer toutes ces fausses inscriptions aux registres de la population.

Ensuite de quoi, le législateur de 2013 a décidé de ne plus faire de la domiciliation une cause d'exuse absolue. Il est faux cependant d'affirmer, comme le font certains, qu'elle ne jouerait plus aucun rôle ni ne pèserait plus d'aucun poids ; au contraire, la domiciliation renverse officiellement une des présomptions d'innocuation. Toutefois, elle ne

¹²⁴ Art. 18, § 2, 1^{er} et 2^e, préc. C. brux. log.

¹²⁵ Art. 15, § 2, al. 2, nouv. C. brux. log.

¹²⁶ Art. 18, § 3, préc. C. brux. log. (« Par dérogation au § 2 [relatif aux présomptions d'innocuation], n'est pas présumé innocent le logement qui fait l'objet d'une domiciliation de la personne physique propriétaire ou titulaire de droits réels »).

¹²⁷ Cf. sur la question, N. BERNARD, « De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant) », *J.T.*, 2011, pp. 487 et s.

permet plus, à elle seule, de réputer un logement occupé ; il s'agit d'un critère (qui atteste de ce que le bien n'est pas vide) pris en considération par les autorités, mais *parmi d'autres*. On a bien là un élément factuel de première importance pour évaluer l'occupation d'un bien. Simplement, il n'y a pas lieu de donner à cet indice un caractère *décisif*, cette information doit être recoupée avec d'autres éléments.

C. Un droit de gestion publique remodelé

Un dispositif est particulièrement emblématique de la lutte contre la vacance immobilière : le droit de gestion publique. Ce, tant pour son caractère audacieux, voire téméraire (on a là l'archétype de la « réquisition douce »), que, malheureusement, pour son ineffectivité patente. De fait, depuis l'entrée en vigueur du Code de 2003, seule une opération (i) de droit de gestion publique a été menée jusqu'au bout¹²⁸ ; c'est peu, convenons-en, en dix ans. Il convenait dès lors de réformer l'outil, de manière à le rendre plus attractif pour les opérateurs susceptibles d'y avoir recours.

1. L'ouverture aux A.I.S.

Premier changement, de taille : alors que seuls des opérateurs immobiliers *publics* (commune, C.P.A.S., S.I.S.P., Fonds du logement, etc.)¹²⁹ étaient précédemment éligibles au dispositif¹³⁰, l'ordonnance du 11 juillet 2013 ouvre la titularité de la prérogative à ces acteurs de droit privé que sont les agences immobilières sociales¹³¹.

Il est vrai que ces associations se distinguent par un dynamisme particulier – dans la prospection des biens notamment – et que, actuellement, elles accomplissent déjà un office peu ou prou analogue (à savoir, schématiquement, débarrasser des logements improductifs dans le parc privé en vue de les prendre en gestion). Par ailleurs, certaines A.I.S. sont désignées d'exercer ce droit de gestion publique, et avaient même introduit des demandes officielles en ce sens. De toute façon, il fallait tenter quelque chose pour extraire le droit de gestion publique de sa léthargie ; on a décidé de parler dès lors sur le la vitalité et l'énergie du secteur associatif (subsidié).

Certes, les agences immobilières sociales sont jalousement attachées à leur neutralité, à bon droit ; elles s'attachent à équidistance des intérêts des locataires et des bailleurs, n'oubliant jamais que, *in fine*, ce

¹²⁸ Par le C.P.A.S. de Forest.

¹²⁹ Art. 2, § 1^{er} 4^e, nouv. C. brux. log.

¹³⁰ Art. 18, § 1^{er}, *in limine*, préc. C. brux. log.

¹³¹ Art. 15, § 1^{er}, *in limine*, nouv. C. brux. log.

sont les intérêts de ces derniers qu'elles représentent. En tout cas, elles ne désirent en rien être affublées d'une réputation « pro-locataires », en ce qu'une telle posture les déforce incontestablement dans les délicates négociations menées avec les propriétaires (pour la prise en gestion du bien). C'est les *convaincre* qu'il faut, par la persuasion et les arguments, et pas leur forcer la main ni les effrayer.

Cela étant, l'ouverture du droit de gestion publique aux A.I.S. n'est pas de nature, à notre estime, à entamer la précieuse objectivité dont les celles-ci peuvent se targuer. Il ne s'agit nullement en effet pour elles d'une obligation (exercer le droit de gestion publique) mais, simplement, d'une *faculté*, mise à disposition des quelques agences qui ont affiché de claires velléités en ce sens.

Certes encore, les agences immobilières sociales pouvaient déjà, sous l'empire du Code précédent, recevoir par délégation (de l'opérateur immobilier public ayant mis en œuvre le mécanisme) la gestion des logements ainsi arraisonnés. Las, cette possibilité n'a jamais été utilisée (...) pour la raison simple que le droit de gestion lui-même est resté lettre morte). Et les quelques A.I.S. intéressées par le mécanisme souhaitaient en fait être à la manœuvre *depuis le début*, histoire de sélectionner le bien le plus adéquat à leurs besoins, et planifier les travaux comme elles l'entendent.

2. Divers

À côté de cette réforme emblématique, divers aménagements ont encore été apportés au droit de gestion publique, en vue de le rendre plus « fluide » et, au bout du compte, davantage efficace.

D'abord, le pouvoir de visite domiciliaire accordé aux services de la D.I.R.L. (aux fins de contrôler la qualité des biens dont la porte reste obstinément close) a été reconnu également aux agents de l'administration chargée du droit de gestion¹³². Ces derniers pourront s'assurer ainsi de l'occupation du bien et, à la fois, évaluer l'ampleur des travaux à réaliser pour le remettre en état. Précédemment, cette difficulté (évaluer avec précision les réparations à effectuer) achevait de refroidir les ardeurs des rares opérateurs intéressés, légitimement rétifs à s'engager à l'aveugle.

Ensuite, il n'était (étrangement) pas prévu que le propriétaire mis en demeure d'occuper ou faire occuper le bien puisse, pour échapper à la procédure de droit de gestion publique, vendre le bien. Cette omission est réparée¹³³. Le but en effet n'est pas spécialement de punir le propriétaire, mais de remettre son logement vide sur le marché, locatif ou acquisitif.

Par ailleurs, le propriétaire qui, à l'échéance du droit de gestion, déciderait de donner à nouveau le bien à bail était assujéti alors à une double contrainte : conserver le locataire en place et plafonner le loyer à un certain montant (150 % du loyer applicable en cours de gestion)¹³⁴. Cette règle, on s'en doute, n'était guère de nature à maintenir le bien dans le circuit locatif à l'expiration des neuf années de prise en gestion. Et l'étonnement s'exacerbait lorsque l'on s'avisait que ce prescrit tombait si le bailleur reprenait la maîtrise de son bien de manière *anticipée* (ce qui ne peut cependant se faire sans le remboursement des travaux jusqu'ici engagés)¹³⁵. La cohérence de cette disposition résistait définitivement à l'analyse, on le voit.

Soucieux de rétablir une certaine logique, le législateur de 2013 a complètement renversé la perspective. Désormais, si le propriétaire laisse le droit de gestion aller jusqu'à son terme, il recouvre sa pleine liberté ; c'est, à l'inverse, lorsqu'il y met fin prématurément que la double contrainte précitée s'applique alors¹³⁶. De la sorte, on l'incite à respecter le délai de neuf ans prévu pour le droit de gestion.

D. L'amende administrative régionale

Le 30 avril 2009 a été promulguée une ordonnance – d'origine parlementaire – instaurant une amende administrative sur les logements inoccupés. Ce texte n'est vieux que de quatre ans ; il faut donc lui laisser le temps de s'appliquer sur le terrain avant de lui faire bénéficier d'une retouche, le cas échéant.

Cela étant, avant même cette évaluation, certains défauts de texte se laissent voir, qu'on pouvait dès lors corriger sans attendre. Sans que l'économie générale de l'ordonnance en subisse quelque altération, trois changements sont intervenus, en lien notamment avec la procédure de recours.

Avant, l'éventuelle contestation était portée devant une instance judiciaire (le tribunal de première instance)¹³⁷. Il en résultait un double inconvénient : la durée (avant qu'il soit statué sur la demande) et, un peu plus accessoirement, le prix (qui se surajoute au montant, pour le moins conséquent, de l'amende). Désormais, ce recours doit être introduit devant un organe *administratif* interne (le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin)¹³⁸ ; gratuit, ce recours sera par ailleurs traité prestement (dans les trente jours maximum)¹³⁹.

¹³² Art. 16, al. 3, nouv. C. brux. log.
¹³³ Art. 17, al. 1^{er}, *in fine*, nouv. C. brux. log.

¹³⁴ Art. 22, § 3, préc. C. brux. log.
¹³⁵ Art. 22, §§ 1^{er} et 2, préc. C. brux. log.
¹³⁶ Art. 19, § 3, nouv. C. brux. log.
¹³⁷ Art. 23 *abrogés*, § 6, al. 1^{er}, préc. C. brux. log.
¹³⁸ Art. 21, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.
¹³⁹ Art. 21, al. 2, nouv. C. brux. log.

Ensuite, le recours est pourvu d'un caractère suspensif¹⁴⁰. Quand on connaît le montant moyen d'une amende de ce type (près de 10.000 euros), on réalise l'avantage que le propriétaire peut retirer de cette évolution législative.

Imposant déjà un taux élevé à l'amende¹⁴¹, l'ordonnance de 2009 a mis en place également un dispositif extrêmement sévère de sanction du non-paiement. En effet, lorsque le contrevenant demeure en défaut de s'exécuter volontairement, les autorités font « procéder, prioritairement à toute autre voie d'exécution forcée, à la vente publique du logement, objet de l'infraction »¹⁴²; ce, malgré que le montant de l'amende soit très largement inférieur au prix qu'on pourrait escompter de la réalisation du bien (du simple au vingtième en moyenne). Par surcroît, et c'est le point qui nous occupe ici, le paiement de l'amende administrative était « garanti par une hypothèque légale »¹⁴³.

Soucieux de ne pas déployer une machine de cette ampleur pour une dette somme toute bien plus réduite, le législateur de 2013 a introduit quelque souplesse dans la garantie du paiement de l'amende administrative. Désormais, il est permis au propriétaire d'échapper à l'hypothèque légale sur le logement, objet de l'infraction, au profit du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale » s'il procède à un « cautionnement auprès de la Caisse des Dépôts et consignations »¹⁴⁴. Cette mansuétude a un prix cependant : la Région perd par là le droit réel (accessoire) qu'elle avait sur le montant dû et qui, en cas de saisie par exemple, la soustrayait automatiquement – et avantageusement ! – à l'éventuel concours des créanciers.

En tout cas, on le voit ici aussi, c'est une double volonté d'accentuation de l'efficacité de la lutte contre les habitations vides et de bienveillance à l'égard de certaines situations particulières qui a habité le législateur bruxellois.

Surabondamment, on notera que le pouvoir de visite domiciliaire accordé à la D.J.R.L. (sur autorisation préalable du tribunal de police) a été étendu au service commis à la mise en œuvre de l'amende régionale sur l'occupation¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Art. 21, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

¹⁴¹ 500 € par mètre courant de la plus longue façade multiplié par le nombre de niveaux autres que les sous-sols et les combles non aménagés, étant entendu que l'amende est multipliée par le nombre d'années suivant la première constatation (art. 23*alodictes*, § 4, al. 4, préc. C. brux. log., et art. 20, § 4, al. 4, nouv. C. brux. log.).

¹⁴² Art. 23*alodictes*, § 5, al. 5, préc. C. brux. log., et art. 20, § 5, al. 5, nouv. C. brux. log.

¹⁴³ Art. 20, § 5, al. 3, nouv. C. brux. log.

¹⁴⁴ Art. 20, § 2, al. 3, nouv. C. brux. log.

Enfin, certains réclamaient, sur le modèle de celle qui est prévue en matière d'insalubrité, que l'amende sur l'occupation puisse elle aussi être modulée, en fonction des circonstances d'espèce (et, concrètement, des justifications éventuellement amenées par le propriétaire). Dément étudiée, cette suggestion n'a cependant pas été retenue. De fait, la gradualisme qui peut se concevoir dans la matière de l'insalubrité (certains logements en défaut sont moins dangereux que d'autres) s'imagine nettement moins dans le domaine de la vacance immobilière, où un bien est vide ou non, sans qu'un entre-deux soit techniquement possible. Certes, un individu pourrait n'y passer que quelques mois par ans (cas classique du retraité domicilié en Espagne par exemple), mais rappelons que, de toute façon, le bâtiment n'est considéré comme inoccupé que s'il est vide « depuis plus de douze mois consécutifs »¹⁴⁶.

E. L'établissement d'un registre communal des logements inoccupés

Disons-le tout net, les statistiques relatives à la vacance immobilière en Région de Bruxelles-Capitale pâtiennent d'un manque tout à la fois de fiabilité, de précision et d'actualité¹⁴⁷. Ce n'est sans doute pas un hasard, d'ailleurs, si les mesures destinées à traquer l'occupation souffrent elles-mêmes d'un déficit d'effectivité : on ne combat efficacement un phénomène que si, en amont, on l'a adéquatement censé.

Sur ce thème-là aussi, celui de l'information, le législateur bruxellois a planché. Résultat : « chaque commune » est désormais tenue de tenir un « registre des logements inoccupés sur son territoire ». Concrètement, « avant le 1^{er} juillet de chaque année, elle communique au Gouvernement l'inventaire, arrêté au 31 décembre de l'année précédente, de tous les logements qu'elle a identifiés comme étant inoccupés, ainsi que leur localisation, leur surface habitable, le nombre de chambres qu'ils comportent et la durée présumée d'inoccupation »¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Art. 15, § 1^{er}, al. 1^{er}, 1^{er}, in fine, nouv. C. brux. log. Et, en matière spécifiquement d'amende sur l'occupation, dont le montant est multiplié par le nombre d'années de vacance, ce délai de 12 mois est interrompu dès que le bien a été occupé 3 mois (art. 20, § 4, al. 4, nouv. C. brux. log.).

¹⁴⁷ Cf. sur le thème, N. BERNARD, « Le cadre réglementaire de la lutte contre la vacance immobilière à Bruxelles : entre ombre(s) et lumière(s) », in *La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs) : constats et bonnes pratiques* (N. BERNARD dir.), Bruxelles, La Charte, 2011, pp. 4 et s.

¹⁴⁸ Art. 15, § 1^{er}, al. 2, nouv. C. brux. log. Voy. égal. l'art. 15, § 6, al. 1^{er} (« Au moins une fois par an, les collèges des bourgmestres et échevins communiquent au service régional visé à l'article 20, § 2, la liste actualisée des logements situés sur leur territoire, dont l'occupation est avérée. Le Gouvernement arrête le contenu et la forme de cette communication »).

Un *quiproquo* est à écarter ici. La vacance immobilière, dans le présent contexte de cette transmission, doit s'analyser à l'aune des critères *régionaux* exclusivement, et non locaux. Dit autrement, l'autorité locale ne satisfera pas à son obligation si elle se contente de délivrer à la Région la liste des bâtiments soumis à son règlement-taxe en la matière. En effet, instances communales et régionales ont développé, à propos d'un concept lui-même plurivoque, des définitions différentes ; schématiquement, les premières s'occupent des immeubles « abandonnés » là où les secondes traquent plutôt les biens « inoccupés », ce qui n'est pas exactement la même chose.

Pourtant, c'est bel et bien une tâche nouvelle (et spécifique) qui est assignée aux collectivités locales, à qui l'on demande par là d'appuyer l'action de la Région dans ce domaine.

Cela étant, cette obligation ne surgit pas du néant. D'abord, une charge similaire existait précédemment (de 1991 à 2003)¹⁴⁹, que l'ordonnance de 2013 ne fait que revivifier, en fin de compte.

Ensuite, un tel office est déjà dévolu aux autorités locales tant du nord que du sud du pays. Ainsi, le Code wallon du logement et de l'habitat durable prescrit *expressis verbis* aux communes inscrites dans un plan bisannuel d'actions¹⁵⁰ approuvé (fût-ce partiellement) par le Gouvernement de « tenir un inventaire permanent » recensant à la fois les « logements inoccupés » et les « bâtiments inoccupés appartenant à des personnes de droit public »¹⁵¹. Et, pour sa part, la Région flamande impose

¹⁴⁹ Ainsi, l'ordonnance organique du 29 août 1991 de la planification et de l'urbanisme imposait aux communes, à l'époque, d'établir un « inventaire permanent » de « tous les immeubles bâtis qui ne sont ni habités ni exploités » (art. 179, al. 4, 2^e, de l'Ord. org. du 29 août 1991 de la planification et de l'urbanisme, *M.B.*, 7 octobre 1991). En outre, elle permettait à « quiconque en fait la demande » de prendre connaissance, sur place, de ce répertoire (art. 179, al. 5, de l'ordonnance organique du 29 août 1991). Las, l'arrêt d'exécution promisi (art. 179, al. 6, de l'Ord. org. du 29 août 1991) ne vit pas le jour et, pourtant, les listes annoncées ne se matérialisèrent jamais. Plus significatif encore, le législateur décidait en 2003 de supprimer purement et simplement cette obligation d'inventaire (art. 31 de l'Ord. du 18 décembre 2003 relative à la réhabilitation et à la radification des sites d'activité inexploités, *M.B.*, 12 janvier 2004), qui portait sur le secteur résidentiel entre autres, pour lui substituer la tenue d'un registre reprenant exclusivement, cette fois, les « sites d'activité inexploités » (attendu que, par « activité », il convient d'entendre « toute activité autre que l'occupation d'un bien à titre de logement » : art. 2, 2^e, de l'Ord. du 18 décembre 2003, souligné par nous). Cette compétence, par ailleurs, est soustraite au niveau local pour tomber dans l'escarcelle régionale (incomète, ici, par la Régie foncière de la Région Bruxelles-Capitale).

¹⁵⁰ Cf. art. 188 pour davantage de renseignements.

¹⁵¹ Art. 190, § 2, 2^e et 4^e respect. « À cet égard, l'article 190 du Code wallon du logement impose la tenue d'un inventaire permanent des logements inoccupés au sens de l'article 80 dudit Code ainsi que l'adoption d'un règlement taxe en matière d'immeubles inoccupés. La tenue de cet inventaire permanent est impécative en vue de l'approbation du plan d'ancrage communal [...] La Région entend faire de la lutte contre les immeubles

à « chaque commune » d'établir un « registre des immeubles et habitations abandonnés », dont la confection peut être confiée à une « unité administrative intercommunale »¹⁵².

IV. Les règles d'attribution des logements publics non sociaux

La Région bruxelloise a procédé il y a deux décennies à un exercice très substantiel d'objectivation et de transparence du secteur du logement social¹⁵³. Parfois décrit pour sa mauvaise gouvernance, ce segment est pourtant devenu avec le temps l'un des plus soumis à réglementation (et sujet à publicité) du domaine de l'immobilier public, sur le plan de l'attribution des biens en tout cas. Il restait dès lors aux autres acteurs à faire leur révolution en la matière ; ces opérateurs jouissaient incontestablement d'une grande liberté, mais celle-ci n'était malheureusement pas toujours utilisée à bon escient.

L'ordonnance du 19 décembre 2008 a ouvert la voie, imposant aux communes et C.P.A.S. quelques règles (minimales) régissant l'octroi de leurs habitations locatives¹⁵⁴. Après cinq ans d'application de ce texte, il a semblé indispensable au législateur régional de renforcer ce socle minimal et homogène de règles, non sans bannir certaines pratiques des plus discutables.

A. Deux critères désormais exclus

Certaines communes avaient pour (fâcheuse) habitude de réserver leurs logements aux individus remplissant des critères jugés plus que problématiques. Deux d'entre eux étaient particulièrement dans le viseur,

¹⁵² Inoccupés un axe de sa politique en faveur de libération d'espace au bénéfice de l'activité économique et du renforcement de l'offre de logement » (Circ. budg. du 23 septembre 2010 relative à l'élaboration des budgets des communes et des C.P.A.S. de la Région wallonne à l'exception des communes et des C.P.A.S. relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2011, *M.B.*, 12 octobre 2010).

¹⁵³ Art. 2.2.6, § 1^{er}, Décr. Parl. fl. du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, *M.B.*, 15 mai 2009.

¹⁵⁴ Voy. not. A. Goux, Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996.

¹⁵⁵ Ord. du 19 décembre 2008 modif. l'Ord. du 17 juillet 2003 portant le C. brux. log. et visant à préserver le parc de logements des pouvoirs publics en Région bruxelloise et à établir des règles minimales en matière d'attribution de ces logements, *M.B.*, 28 janvier 2009.

afférents respectivement au plancher des revenus du candidat locataire ou à sa localisation. Détails.

1. Le seuil minimal de revenus

a) Le dispositif

Soucieuses de la capacité contributive de leurs locataires, plusieurs communes ont instauré en effet comme condition à l'entrée, pour s'assurer des preneurs solvables, un seuil plancher de revenus. Concrètement, n'était éligible à un logement communal que l'individu dont les ressources pécuniaires ne sont pas absorbées à plus de 40 % par le loyer, par exemple ; au-delà, le preneur serait à la merci du moindre accroc de vie, et la régularité du paiement du loyer mise en péril.

Il est difficile de distinguer, parmi les motivations possibles, si c'est l'endettement du locataire que les pouvoirs locaux cherchent ainsi à éviter ou si, bien plutôt, c'est la rentabilité de leur parc de logements qu'ils visent. Toujours est-il que cette condition a cours dans plusieurs localités.

Ce qui est sûr, en tout cas, c'est que l'exigence en question conduit *de facto* à évincer les plus pauvres, à raison supplémentaire que les communes restent entièrement libres de fixer le loyer à la hauteur qu'elles désirent (sauf si le logement a été rénové et/ou acheté à l'aide de subsides régionaux spécifiques¹⁵⁵). Résultat : les plus démunis sont renvoyés vers le secteur privé du logement, où ils risquent d'être la proie de marchands de sommeil. Et, à tout prendre, l'argument de l'endettement du locataire (qu'il convient d'éviter) peut se retourner, car, dans le parc privé, les loyers sont *plus chers*, ce qui grèvera encore davantage le budget des ménages (et accroîtra l'endettement).

b) Les réponses aux critiques

Cette mesure, soyons de bon compte, n'a pas soulevé un enthousiasme débordé auprès des pouvoirs locaux, tant s'en faut. Profions dès lors de la présente occasion pour apporter les précisions suivantes (qui, espérons-le, ramènerons un peu de sérénité). Il convient d'abord de souligner que la règle s'applique à tous les opérateurs publics – non sociaux –

¹⁵⁵ Voy. not. A. Exéc. Région Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 relatif à l'acquisition par les communes d'immeubles abandonnés, *M.B.*, 27 septembre 1990 (réglementation dite « immeubles abandonnés ») ; A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles des communes et des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 27 mars 1998 (« immeubles isolés ») ; ou encore l'Ord. du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, *M.B.*, 3 février 2010 (« contrats de quartier »).

ainsi qu'à l'ensemble des agences immobilières sociales¹⁵⁶. Il ne s'agit donc en rien d'un dispositif spécialement centré sur les communes ou C.P.A.S.

Plus fondamentalement, le texte ne fait ici que rappeler des principes juridiques existants, dictés par de nombreux textes internationaux et européens. Ainsi, tant la Convention européenne des droits de l'homme¹⁵⁷ que le Pacte des Nations-Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels¹⁵⁸ prohibent la discrimination basée sur la « fortune ». Par ailleurs, l'ordonnance du 19 mars 2009¹⁵⁹, prise dans le but exprès de transposer les directives européennes en la matière, a inséré dans le Code du logement un titre X relatif à « l'égalité de traitement », avec « pour objectif de créer, dans l'accès au logement, un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur [...] la fortune »¹⁶⁰ ; il s'agit d'un véritable « critère protégé »¹⁶¹. Et, en termes très explicites, le nouveau Code a pris soin d'ailleurs d'assujettir audit titre X les éventuels critères « objectifs et mesurables » adoptés par les opérateurs désireux de « pondérer l'ordre chronologique »¹⁶².

Ces principes anti-discrimination s'appliquent, dans leur intégralité, à l'ensemble des opérateurs publics (et agences immobilières sociales), étant entendu que les bailleurs privés sont, eux, tenus par la loi fédérale (équivalente) du 10 mai 2007¹⁶³. À cet égard, on n'accepterait nullement de la part d'un bailleur privé qu'il instaure un tel plancher de revenus ; en bonne logique, un interdit similaire doit s'appliquer au bailleur public, à plus forte raison que ce dernier fonctionne avec des deniers de la collectivité¹⁶⁴.

Par ailleurs, en amont, c'est l'absence de contrainte sur la détermination par la commune ou le C.P.A.S. du loyer (en dehors du subsystème régional¹⁶⁵) qui rend l'interdiction de ce seuil indispensable. Le coût de location serait régulé/plafonné (comme dans le secteur du logement

¹⁵⁶ Voy. *infra*.

¹⁵⁷ Art. 14.1.

¹⁵⁸ Art. 2.2.

¹⁵⁹ Ord. du 19 mars 2009 modif. l'Ord. du 17 juillet 2003 portant le C. brux. log., *M.B.*, 7 avril 2009.

¹⁶⁰ Art. 192, nouv. C. brux. log.

¹⁶¹ Art. 193, 1^{er}, nouv. C. brux. log.

¹⁶² Art. 29, al. 2 et 3, nouv. C. brux. log.

¹⁶³ Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007.

¹⁶⁴ Cf. sur le thème, N. BERNARD, « Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination », in *Le droit de la lutte contre les discriminations dans tous ses états* (P. VANTRAPPEN dir.), Liège, Anthémis, 2009, pp. 151 et s.

¹⁶⁵ Voy. *supra*.

social¹⁶⁶ ou même celui des agences immobilières sociales¹⁶⁷) qu'il n'y aurait plus besoin alors de veiller à l'accessibilité aux personnes précarisées des logements appartenant aux pouvoirs locaux.

En tout état de cause, ce seuil n'existe dans aucune autre ordonnance ou arrêté, de sorte que la présente situation plaçait la Région bruxelloise dans une situation pour le moins délicate, on en conviendra.

Cela étant, la préoccupation de ne pas mettre en danger l'équilibre budgétaire des régies foncières des communes et C.P.A.S. peut apparaître légitime. Il existe toutefois une autre voie (que l'exclusion des candidats locataires les plus pauvres) pour la rencontrer : l'allocation-loyer régionale, conçue à destination expresse des preneurs occupant un bien communal¹⁶⁸. À cet égard, il n'est pas inutile de signaler que l'arrêté du gouvernement bruxellois du 21 juin 2012 a étendu le bénéfice de cette aide aux logements des C.P.A.S. expressément¹⁶⁹ (ainsi qu'aux habitations issues des programmes de contrats de quartier¹⁷⁰). Cet agent régional est donc mis à l'entière disposition des collectivités locales pour solvabiliser leurs locataires et, par là, diminuer le risque d'impayés.

2. *la localisation du candidat*

Le seuil minimal de revenus n'est pas la seule condition instaurée par les communes pour l'accès à leur parc ; certaines excluent tous les candidats qui n'habiteraient pas *déjà* la commune (d'autres allant même jusqu'à limiter le bénéfice de leurs logements à ceux qui *travaillent* pour la commune)¹⁷¹. Ces critères, on s'en doute, prétent largement le flanc à la critique, sous l'angle de l'anti-discrimination notamment. Le législateur se devait d'y mettre bon ordre.

¹⁶⁶ Art. 20, §§ 2 et 2bis, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société de logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996, *Cf.* aussi l'art. 17.

¹⁶⁷ Art. 13, § 1^{er}, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 28 mars 2008.

¹⁶⁸ A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 6 mars 2008 instituant une allocation loyer, *M.B.*, 29 avril 2008.

¹⁶⁹ Art. 7.1, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012 instituant une allocation loyer, *M.B.*, 26 septembre 2012.

¹⁷⁰ Art. 7.2, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012, *précit.*

¹⁷¹ Voy. not. le n° 46 (« Logements communaux : plaidoyer pour une réforme des conditions d'attribution ») de la revue Art. 23 du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat. *Cf.* aussi le n° 52 (« À qui bénéficient les logements du C.P.A.S. de la Ville de Bruxelles ? »).

Ainsi, ni l'inscription¹⁷² ni l'attribution¹⁷³ du logement ne peut dorénavant être refusée « pour des motifs liés à la localisation de la résidence du candidat ». Réserver les logements communaux aux seuls ressortissants communaux peut sembler anachronique en effet¹⁷⁴ ; à titre de comparaison, les Flamands et les Wallons sont parfaitement admis à s'inscrire sur les listes d'attente du logement social en Région bruxelloise.

En tout état de cause, la Région bruxelloise est trop exigeante pour que l'on commence à entraver la mobilité résidentielle de ses habitants. Faut-il rappeler à cet égard qu'un véritable droit fondamental de l'être humain est en jeu ici : la liberté d'établissement¹⁷⁵.

Surabondamment, la Région proscrit de la sorte les pratiques communales tendant à cantonner certains demandeurs (défavorisés) à certains quartiers (peu cossus).

B. *Élargissement du cercle des destinataires des règles d'attribution*

1. *À l'ensemble des opérateurs immobiliers publics*

Le législateur de 2013 n'a pas fait que renforcer les règles gouvernant l'attribution des logements appartenant aux communes et C.P.A.S. ; il en a étendu également le champ d'application *notione personae*. Concrètement, le Code assujettit désormais à ce corps d'obligations *l'ensemble* des opérateurs immobiliers publics¹⁷⁶ (S.I.S.P. exceptés toujours), ce qui vise essentiellement – comme destinataires supplémentaires – le Fonds du logement et la S.I.D.R.B. Si ce dernier acteur ne dispose que de quelques dizaines de biens locatifs, le premier gère, lui, un patrimoine gros de plus d'un millier d'habitations mises en location (par le biais du mécanisme dit de l'aide locative). C'est dire si le changement sera conséquent. Sait-on par exemple que les critères qui guident le Fonds dans l'octroi de ces logements ne sont pourvus d'aucun caractère de publicité (sur le plan réglementaire) ? Ils ne sont pas coulés en tout cas dans un arrêté ou un texte de loi approuvant.

¹⁷² Art. 27, § 1^{er}, al. 3, nouv. C. brux. log.

¹⁷³ Art. 29, al. 3, nouv. C. brux. log.

¹⁷⁴ Sans compter que ce comportement pourrait être vu par certains comme exhalant quelques relents électoralistes.

¹⁷⁵ Voy. l'art. 12.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (« Quelconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence »), l'art. 13.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (« Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État ») ainsi que l'al. 3 du *Preamble* de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁷⁶ Au sens de l'art. 2, § 1^{er}, 4^o, nouv. C. brux. log.

Certes, la généralisation de ce principe de priorité chronologique ne va pas permettre à elle seule de résorber instantanément les files d'attente auprès des opérateurs concernés. Toutefois, les dizaines de milliers de candidats qui patientent depuis (trop) longtemps¹⁷⁷ seront alors convaincus que l'attribution se fera de la manière la plus ouverte et objective possible, ce qui, gageons-le, rendra leur attente plus supportable.

2. Aux agences immobilières sociales

a) Le contexte

Il y a plus : les agences immobilières sociales, associations de droit privé, tombent également sous le coup de cette réglementation¹⁷⁸. Avec les efforts de « dés-opacification » effectués dans le secteur du logement social ainsi que dans le parc des communes et C.P.A.S., les A.I.S. étaient devenues un des acteurs les moins transparents, notamment parce que chacune des 23 agences fonctionne en totale autonomie, avec des règles qui lui sont propres. Des dévifs, toutefois, sont apparues, fût-ce à la marge. Ici aussi, une homogénéisation minimale s'imposait. Raison pour laquelle le législateur de 2013 a décidé de soumettre également les A.I.S. à l'ordonnance dite Daems-Emmery (celle du 19 décembre 2008).

b) Dissiper les craintes quant à la préservation de l'autonomie des A.I.S.

Qu'il soit cependant permis, afin d'apaiser certaines appréhensions, d'apporter les précisions suivantes. D'abord, le principe même de cette ordonnance est assez aisé à respecter, qui tient tout entier dans l'attribution des logements suivant l'ordre chronologique des inscriptions. Nul doute que la grande majorité des A.I.S. fonctionne déjà sous ce régime-là.

Aux A.I.S., ensuite, qui désirent accueillir par priorité un certain type de public (toxicomanes, sans-abri...), notamment parce qu'elles travaillent en cheville avec certaines associations (qui prodiguent l'accompagnement social, voire fournissent les candidats eux-mêmes), il est bon de signaler que le Code ménage une certaine souplesse ; et ce, dès avant l'ordonnance de 2013. De fait, « d'autres critères [...] peuvent être pris en compte pour pondérer l'ordre chronologique »¹⁷⁹. Seules

¹⁷⁷ Une dizaine de milliers de ménages environ dans le secteur, p. ex., des A.I.S. (elles aussi soumise, comme on va le voir), la moitié pour l'aide locative du Fonds du logement... Ce, alors que ces deux parcs comptent à peine un peu plus de 3 000 et 1 000 logements respectivement.

¹⁷⁸ Art. 124, § 1^{er}, 8^e, nouv. C. brux. log.

¹⁷⁹ Art. 29, al. 2, nouv. C. brux. log.

conditions : que ceux-ci soient « objectifs et mesurables »¹⁸⁰, tout en observant les règles anti-discrimination¹⁸¹ (fixées par le Code lui-même)¹⁸². À bien y regarder, au demeurant, la priorité donnée au critère chronologique ne concerne que l'attribution des logements, et pas l'inscription des candidats, ce qui signifie qu'une latitude est laissée aux agences quant à l'admission des demandeurs.

En tout état de cause, si cet arsenal devait ne pas suffire à « personnaliser » suffisamment le public cible, le texte de loi organise au profit des acteurs visés une possibilité de déroger au principe du « premier inscrit, premier servi », jusqu'à hauteur de 40 % du total des attributions. Encore faut-il pour ce faire établir la « situation d'urgence extrême » du demandeur¹⁸³. On peut donc difficilement soutenir que les agences immobilières sociales sont enfermées dans un carcan exagérément rigide. Par ailleurs, définir l'urgence relève traditionnellement de l'exercice impossible ; au contraire, il convient de laisser un minimum de marge de manœuvre aux opérateurs, tant les difficultés sociales peuvent prendre des formes que l'on ne soupçonne pas toujours.

Certes, une question reste pendante : est-on vraiment en situation d'« urgence extrême » au sens strict si l'on est handicapé ou toxicomane (depuis longtemps), par exemple ? Les A.I.S. disposeront-elles donc encore réellement de la latitude de définir certains publics cibles ? Il convient ici de rappeler que le concept d'urgence ne gouverne que les *dérogations* (au règlement) ; en ce qui concerne les *attributions* elles-mêmes, chaque A.I.S. peut continuer à privilégier certaines catégories de personnes (femmes battues, seniors, etc.), dans le respect des préceptes susdits. Au final, il n'y a pas lieu semble-t-il de nourrir une crainte exagérée quant à une uniformisation de la population accueillie en agence immobilière sociale ou de l'accompagnement social.

Last but not least, le nouveau Code¹⁸⁴ exempte l'A.I.S. de plusieurs obligations contenues dans l'ordonnance de 2008, dont l'interdiction de « diminuer le nombre de mètres carrés habitables de son parc de logements locatifs »¹⁸⁵. Par ailleurs, la « commission indépendante » appelée à rendre un avis (conforme) sur les attributions des logements appartenant aux communes et C.P.A.S. n'interviendra nullement pour les biens des agences immobilières sociales.

¹⁸⁰ Art. 29, al. 3, nouv. C. brux. log.

¹⁸¹ Art. 29, al. 2, nouv. C. brux. log.

¹⁸² Cf. Tit. X, nouv. C. brux. log.

¹⁸³ Art. 31, nouv. C. brux. log.

¹⁸⁴ Art. 124, § 1^{er}, 8^e, *in fine*, nouv. C. brux. log.

¹⁸⁵ Art. 33, nouv. C. brux. log.

c) Le vide locatif pendant le délai de recours

Un dernier point requiert d'être souligné, afférent au délai de recours, suspensif¹⁸⁶, contre les décisions de l'agence immobilière sociale (exercés par exemple par un candidat non retenu). Certes, le bail ne pourra prendre effet qu'à l'expiration de ce délai¹⁸⁷, ce qui crée un vide locatif pour l'A.I.S. Toutefois, plusieurs tempéraments doivent être apportés.

Tout d'abord, ce délai reste limité : un mois¹⁸⁸.

Par ailleurs, admettre une solution inverse exposerait le locataire entré dans les lieux à une rupture prématurée de bail et à une expulsion en cours de contrat ; or, les principes élémentaires de sécurité juridique récusent avec force ce cas de figure. En tout état de cause, la loi sur le bail de résidence principale, à laquelle sont soumises les A.I.S., ne permet pas cette éventualité¹⁸⁹.

Ensuite, le mois « perdu » pour les A.I.S. ne l'est pas réellement puisqu'une remise en état des lieux doit de toute façon avoir lieu entre deux locations.

Au demeurant, le délai court non pas à partir de la signature du bail (qui n'intervient généralement qu'après la rénovation), mais à partir de la notification de la décision d'attribution (laquelle a lieu *bien avant*, dans la foulée traditionnellement du départ du locataire précédent). Le vide locatif se réduit donc encore d'autant.

De manière générale, on ne peut pas, à peine d'inconséquence, vanter les vertus du recours pour les citoyens et à la fois, si celui-ci devait aboutir, empêcher qu'il puisse être suivi d'effets dans la sérénité.

C. La commission indépendante d'attribution

1. Le mécanisme

L'ordonnance du 19 décembre 2008 n'avait désigné aucun organe particulier pour attribuer les logements des communes et C.P.A.S., dans la

¹⁸⁶ Art. 32, § 2, al. 3, nouv. C. brux. log.

¹⁸⁷ Art. 32, § 1^{er}, nouv. C. brux. log.

¹⁸⁸ Art. 32, § 2, al. 4, nouv. C. brux. log.

¹⁸⁹ D'une part, parce que le bail de courte durée (3 ans ou moins) n'autorise pas la résiliation unilatérale anticipée des œuvres du bailleur et, de l'autre, parce que les possibilités d'une telle résiliation – sans indemnité – sont, pour le bail de neuf ans, limitativement énumérées (... et qu'on n'y trouve pas la présente hypothèse). Voy. l'art. 3, § 6, 2 et 3 respect., de la Sect. 2 du Chap. II du Tit. VIII du Liv. III du C. civ., introduite par la loi du 20 février 1991, modifiant et complétant les dispositions du C. civ. relatives aux baux à loyer, M.B., 22 février 1991.

pratique, c'était le collège des bourgmestres et échevins qui, la plupart du temps, s'en chargeait. Il peut paraître particulier cependant de confier un tel office à un corps par essence politique ; à l'aune des impératifs de bonne gouvernance que la Région de Bruxelles-Capitale s'attache à promouvoir, ce mécanisme d'attribution pouvait aisément passer pour suranné (pour ne pas dire plus).

L'ordonnance du 11 juillet 2013 y remédie. Désormais, « le logement est attribué sur avis conforme d'une commission indépendante (à créer au sein de chaque commune) pour l'attribution des logements appartenant aux communes et centres publics d'action sociale »¹⁹⁰. Formellement, le collège est toujours l'instance délivrante, mais il ne pourra plus s'écarter de l'avis (conforme) de ladite commission.

2. La source d'inspiration

Pour cette idée de commission, le législateur régional a directement puisé son inspiration dans une expérience de terrain, en cours depuis 2006 dans la commune de Molenbeek-Saint-Jean¹⁹¹. Le leitmotiv ayant présidé à la mise sur pied de la commission molenbeekoise était double : apolitique (sans élus, qu'ils soient membres du conseil communal ou du collège) et participative (regroupant aussi bien des agents de l'administration que des associations).

Plus précisément, il existe deux commissions à Molenbeek : l'une pour les logements communaux et l'autre pour les logements de transit. En voici la composition. Pour les logements communaux tout d'abord : un représentant de la Division logement de l'administration communale (qui préside la commission), un représentant des Propriétés communales (subdivision de la Division logement), un représentant des Projets subsidés (contrats de quartier, etc.), un représentant du Service communal d'aide aux victimes, un représentant du Logement molenbeekois (la S.I.S.P. la plus active sur la commune), un représentant du C.P.A.S. et, enfin, un représentant de l'A.S.B.L. Bonnevie. En ce qui concerne les logements de transit : un représentant de la Cellule logement (subdivision de la Division logement) qui préside la commission, un représentant de la Division logement, le gestionnaire des logements de transit, un représentant du Logement molenbeekois, un représentant du C.P.A.S., un représentant de l'A.S.B.L. Bonnevie ainsi qu'un représentant de l'A.S.B.L. La Rue.

Au-delà du détail de ces titres et fonctions, il importe de voir que ces commissions sont composées effectivement de manière large et plura-

¹⁹⁰ Art. 28bis, nouv. C. brux. log.

¹⁹¹ Projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log. comm. des art., sess. ord. 2012-2013, Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale, n° A-355/I, p. 39.

liste, regroupant aussi bien des fonctionnaires que des membres d'associations, des agents de la commune comme des personnes extérieures, etc.

3. Les réponses aux critiques

C'est peu dire que cette mesure a suscité un vif remous au sein des pouvoirs locaux. Cette réaction appelle elle-même les contre-arguments suivants, qu'on a voulu circonscrire.

a) Commentaires généraux

Il convient d'abord de rappeler que la création d'un tel organe est expressément prévue dans la Déclaration de politique générale de 2009 (laquelle renvoie précisément à l'ordonnance du 19 décembre 2008 relative aux logements communaux et des C.P.A.S.). En la matière, le texte ne fait donc rien d'autre que se conformer à la volonté de la majorité régionale.

Ensuite, les modalités qui entourent la création de cette commission sont le fruit de longs débats et négociations tant au Gouvernement qu'au sein du Parlement. Il a ainsi été décidé de prévoir un avis conforme pour que l'action de cette commission ne soit pas vidée de son objectif, à savoir une objectivation et une transparence maximales des attributions.

Par ailleurs, la disposition a fait l'objet d'un amendement (de la majorité) dans le cadre des débats parlementaires : c'est chaque conseil communal, et non plus le Gouvernement régional, qui fixe la composition de la commission et son fonctionnement. Cette inflexion répond au souhait de préserver au mieux les particularités locales.

Et, preuve supplémentaire que le législateur a eu à cœur de valoriser le savoir-faire communal, c'est sur une expérience menée – avec fruit – à l'échelle de Molenbeek-Saint-Jean qu'il a expressément calqué son dispositif. La Région amplifie donc et généralise cette bonne pratique communale.

Plus fondamentalement encore, il semble abusif de soutenir que ce nouveau Code aurait pour conséquence d'écarter complètement les communes et C.P.A.S. de l'attribution de leurs logements. D'abord, le conseil communal a entière latitude pour déterminer non seulement la composition de la commission, mais également son *fonctionnement*. Ensuite, cette commission comprendra bien, si l'on s'inspire à tout le moins du modèle molenbeekois, des fonctionnaires communaux et des agents du C.P.A.S. Enfin, au niveau du recours, la commune et le C.P.A.S. retrouvent tout leur empire puisque les éventuelles contestations sont portées respectivement devant le collège et le bureau permanent. Et, comme on le verra, il s'agit d'une compétence non pas d'annulation, mais

de *réformation*¹⁹². Dit autrement, le collège ne renverra pas le dossier (une fois sa décision prise) à la commission ; sa décision *remplacera* celle de la commission.

En tout état de cause, le demandeur qui, après l'exercice de cette voie de recours interne, resterait insatisfait dispose toujours de la possibilité de saisir le Conseil d'État (section du contentieux administratif).

L'autonomie communale, on le voit, semble sauvegardée. Ce, d'autant plus que la mise sur pied d'une telle commission, idéalement identique pour la commune et le C.P.A.S., n'entraînera en revanche pas de *fusion* des registres des candidats ni, encore moins, des règlements d'attribution.

Et atteinte mortelle à l'autonomie communale il y a d'autant moins que, de toute façon, cette dernière était *déjà* rognée. De fait, le noyau dur des principes d'attribution des logements appartenant aux collectivités locales est uniformisé depuis l'ordonnance régionale du 19 décembre 2008. Déjà maintenant, le collège n'a donc plus licence pour octroyer ses logements entièrement comme il l'entend, puisque ce carcan s'impose à lui. En clair, la composition de la commission d'attribution ne change pas grand-chose à l'affaire, puisque l'attribution elle-même est réglée, dans ses lignes directrices, par la Région.

Sur le principe même d'une disjonction de l'attribution des logements du pouvoir politique, il n'y a là, somme toute, que l'application d'une règle élémentaire de bonne gouvernance. Même si comparaison n'est pas raison, accepterait-on par exemple que le gouvernement bruxellois octroie lui-même les logements sociaux ? Un tel comportement heurterait l'opinion en effet, et à raison. À l'heure de la professionnalisation des différents acteurs du logement, il aurait été au contraire reproché à la Région de maintenir inchangé le système actuel.

De manière positive, cette fois, il est important aussi de signaler que la mise en œuvre de cette commission puise sa justification dans la volonté de capitaliser sur les compétences de l'administration (et sur la compétence du secteur associatif). La meilleure manière encore de renforcer le *know-how* de l'administration, c'est de l'impliquer davantage dans le processus décisionnel.

Au rang toujours des éléments positifs, il faut voir également ce que cette réforme apportera en termes de « réseautage ». En effet, réuni en une même instance une série d'acteurs spécialisés dans la gestion des logements sur le territoire de la commune (régie foncière, C.P.A.S., société de logement social, A.S.B.L., etc.) ne peut que se révéler bénéfique pour la

¹⁹² Art. 26, al. 1^{er}, *in fine*, nouv. C. brux. log.

prise en charge, personnalisée et individualisée, de l'intéressé. Par cette mutualisation des connaissances et des expériences, les besoins de l'usager seront mieux identifiés, et celui-ci pourra alors être orienté plus efficacement. Le traitement de sa situation se fera de manière davantage transversale, un acteur prenant le relais d'un autre par exemple.

Un dernier point requiert d'être souligné, mais il est crucial. Pour certains municipalistes, l'indépendance (de la commission) s'entend uniquement d'une indépendance *par rapport à l'organe destinataire de l'avis*. À suivre l'argument, cette commission pourrait comporter alors des mandataires politiques (conseillers communaux par exemple), voire être exclusivement composé de membres de ce type, pourvu que ceux-ci ne siègent pas en sus au collège.

Cette vue, cependant, ne résiste pas à l'analyse. Tout d'abord, elle heurte de front la philosophie même du texte, pourtant rendue explicite par les travaux préparatoires (où il est fait référence de manière expresse à la commission molenbeekoise, ne comprenant *aucun* mandataire politique). On a là, ensuite, une conception bien réductrice à notre sens du principe de la bonne gouvernance décisionnelle. Comme s'il suffisait, pour approfondir l'exemple amorcé plus haut, de confier l'attribution des logements sociaux (décision qu'on entend soustraire à l'influence du politique) aux parlementaires régionaux plutôt qu'au gouvernement. Définitivement, c'est vis-à-vis des *mandataires politiques dans leur ensemble* que cette commission est censée afficher son autonomie. C'est dit.

b) En ce qui concerne les C.P.A.S. en particulier

À propos toujours de cette commission d'attribution, il est un autre point sur lequel il semble important d'apporter quelques précisions : la soumission des C.P.A.S. au même régime que celui des communes. Certes, l'article 28bis du nouveau Code confie au seul conseil communal le soin de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission (unique) d'attribution – des logements du C.P.A.S. y compris. Toutefois, les explications suivantes peuvent dissiper certaines appréhensions.

Sur le principe, tout d'abord, le texte se révèle parfaitement en phase avec les dispositions de la loi organique sur les C.P.A.S., laquelle prévoit expressément en effet que « les biens des centres publics d'action sociale sont régis et administrés dans la forme déterminée par la loi pour les biens communaux, sous la réserve des dispositions suivantes »¹⁹³.

¹⁹³ Art. 75 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976, *art.* 26 novembre 1976. Les « dispositions suivantes » en question concernent la vente (art. 76), l'expropriation (art. 78)... Le seul article qui concerne un

Et cette soumission à d'identiques règles d'attribution remonte déjà à l'ordonnance du 19 décembre 2008 (intégrée dans le Code), laquelle n'a jamais été contestée en justice, sous cet angle notamment.

Ensuite, exploitant la latitude (laissée par l'ordonnance du 11 juillet 2013) de déterminer et la composition et le fonctionnement même de cette commission, on peut parfaitement concevoir que le conseil communal crée en fait *deux chambres distinctes* au sein de la commission (l'une pour les logements communaux, l'autre pour les logements C.P.A.S.). Il est bon en effet de tenir compte des circonstances proprement locales (et des parcs immobiliers des uns et des autres, par exemple).

Il y a lieu également de rappeler l'existence du comité de concertation existant au niveau local¹⁹⁴. Cette instance réunit une délégation du conseil de l'aide sociale et une délégation du conseil communal, accompagnés du bourgmestre et du président du conseil de l'aide sociale. Une série de décisions ne peuvent dès lors se prendre à l'échelle de la commune sans soumission préalable du projet à cet organe. Certes, la loi organique sur les C.P.A.S. ne mentionne (fatalement¹⁹⁵) pas, dans la liste des points à déléguer obligatoirement au comité de concertation, l'hypothèse précitée de la composition et du fonctionnement de la présente commission d'attribution : en revanche, cette législation permet l'extension à toute matière de cette liste *par simple modification du règlement d'ordre intérieur*, lequel est arrêté conjointement par le conseil communal et par le conseil de l'aide sociale¹⁹⁶. Il n'est donc pas inenvisageable de soumettre la mise en œuvre de la commission d'attribution à ce comité, histoire d'y associer (étroitement) le C.P.A.S.

Avant de clore cet important volet, un dernier registre de réflexion doit encore être ouvert. Qu'en est-il, avec l'instauration de cette commission d'attribution, du secret professionnel (au respect duquel sont tenus tous ceux qui gèrent les dossiers des usagers du C.P.A.S.) ? Pertinente, cette interrogation appelle les éléments de réponse suivants.

En fait, le C.P.A.S. n'exerce pas ici sa mission première (qui est de délivrer l'aide sociale) – mais bien celle, accessoire, qui consiste à gérer un parc immobilier. Du reste, il ne s'agit pas *stricto sensu* ici d'usagers du C.P.A.S., dans la mesure où les candidats inscrits sur les listes ne sont pas nécessairement des bénéficiaires de l'aide sociale.

tant soit peu la location (art. 81) dispose juste : « Sans préjudice de l'application des lois et arrêtés particuliers, il est procédé à la location de biens appartenant aux centres publics d'aide sociale par voie d'enchères publiques ou de gré à gré ».

¹⁹⁴ Art. 26 et s. de la loi précit. du 8 juillet 1976.

¹⁹⁵ Puisque l'Ord. du 11 juillet 2013 est encore fraîche en quelque sorte.

¹⁹⁶ Art. 26, § 2, al. 3, de la loi précitée du 8 juillet 1976.

Au demeurant, l'examen du respect de la chronologie et des critères la pondérant ne nécessite aucunement que soient révélées des informations confidentielles récoltées dans le cadre de l'aide sociale.

En tout état de cause, le conseil communal est libre, lorsqu'il fixe le fonctionnement de la commission, de prendre toutes les garanties supplémentaires pour s'assurer de la bonne observance du secret professionnel.

D. Divers

À côté de ces réformes d'envergure, l'ordonnance du 11 juillet 2013 apporte plusieurs améliorations de texte dans ce domaine de l'attribution des logements n'émargeant pas au patrimoine des S.I.S.P.

1. L'anonymisation du registre

Chaque opérateur concerné doit établir un « registre », qui contient la liste des demandeurs, et le rendre accessible à un nombre étendu de personnes (« aux demandeurs, aux conseillers communaux, aux conseillers des centres publics d'action sociale et aux membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Gouvernement »)¹⁹⁷. Ce dispositif posait incontestablement question en ce qui concerne la vie privée des demandeurs. Aussi, le nouveau Code prévoit *expressis verbis* que cette liste est « anonymisée »¹⁹⁸.

2. Le recours

Par ailleurs, le recours était, sous l'empire du Code précédent, porté devant « l'instance qui a édicté le Règlement d'attribution »¹⁹⁹ (en pratique, le conseil communal ou le conseil de l'aide sociale, suivant le cas). Un double problème s'en suivait. D'abord, ces organes ne se réunissent pas fréquemment (une fois par mois pour le conseil communal, par exemple), ce qui a pour effet de paralyser la procédure pendant un relativement long laps de temps (puisque la procédure est suspensive²⁰⁰), temps durant lequel le bien reste forcément indisponible. Sur le plan des principes, ensuite, réserver le traitement du recours à celui-là même, précisément, qui a confectionné le règlement d'attribution à quelque chose de malsain (le conseil est juge et partie en quelque sorte) ; une exigence

élémentaire de bonne gouvernance commande de dissocier ces deux tâches²⁰¹.

Dorénavant, le recours exercé à l'encontre d'une décision d'attribution d'un logement appartenant à la commune sera introduit devant le *collège communal* (lequel se réunit une fois par semaine environ) ; certes, le dossier revient dès lors chez celui qui l'a traité « en première instance », mais, outre que le procédé n'est pas exceptionnel²⁰², rappelons que c'est la commission indépendante qui, en amont, a dicté la décision du collège. Pour les logements du C.P.A.S., c'est le bureau permanent que le demandeur insatisfait saisira²⁰³. Quant aux décisions des autres opérateurs (fonds du logement, S.D.R.B., A.I.S.), rangés par le nouveau Code dans le cercle des destinataires de l'ordonnance Daems-Ermery, « le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin » connaîtra des recours²⁰⁴, sur le modèle du mécanisme mis en place pour la D.I.R.L.²⁰⁵. Au global, un gain (substantiel) en efficacité devrait en résulter.

Dans la même thématique, le texte antérieur laissait à chaque opérateur le soin de choisir la nature de la décision rendue sur recours : « annulation ou réformation »²⁰⁶. Ce libellé suscitait une double difficulté. D'abord, il favorisait une hétérogénéité des pratiques en Région bruxelloise, ce qui cadrait mal avec l'objectif d'harmonisation poursuivi par l'ordonnance du 19 décembre 2008. Ensuite, cette formule était génératrice d'insécurité juridique pour le citoyen puisque, si l'option de l'annulation était retenue, le demandeur dont la décision initiale a été anéantie n'a d'autre choix alors que d'en obtenir une nouvelle, l'obligant à repartir de zéro en quelque sorte (et d'introduire une nouvelle demande). Les choses sont claires désormais (et rendues univoques) : c'est une compétence de réformation qui est expressément dévolue à aux instances de recours²⁰⁷, dont la décision dès lors *se substituerait* intégralement à la première.

3. La mention de l'éligibilité à l'allocation-loyer

L'ordonnance du 11 juillet 2013 impose à chaque règlement d'attribution de « mentionner l'éligibilité à l'allocation-loyer des logements

²⁰¹ Pour mémoire, on ajoutera que les imputés liés au respect de la vie privée sont assurément moins respectés lorsque c'est une assemblée composée de plusieurs dizaines de personnes (comme le conseil communal) qui examine les recours.

²⁰² Voy., en matière de logement social, p. ex., l'art. 76, § 1^{er}, nouv. C. brux. log.

²⁰³ Art. 32, § 2, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

²⁰⁴ Art. 32, § 2, al. 2, nouv. C. brux. log.

²⁰⁵ Art. 7, § 4 et 5, al. 2, nouv. C. brux. log. Voy. aussi l'art. 10, § 3, al. 1^{er}.

²⁰⁶ Art. 23*quater*, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

²⁰⁷ Art. 26, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

concernés»²⁰⁸. Depuis cinq ans, en effet, les locataires des logements communaux sont susceptibles de bénéficier d'un aide financière mensuelle de la Région, destinée à atténuer le poids du loyer dans le budget du ménage²⁰⁹. Certaines conditions sont mises à l'octroi de ce soutien pécuniaire, affectées notamment à la hauteur du loyer exigé (les autorités régionales n'interviennent pas si, à la base, le coût de la location est déjà élevé, ce qui grèverait abusivement leurs finances en effet).

Las, ce dispositif reste largement sous-utilisé. Les communes bruxelloises n'ont pas fait montre d'un allant immodéré pour appliquer la nouvelle mesure puisque seul un quart d'entre elles (Bruxelles-Ville, Schaerbeek, Jette, Evere et Etterbeek) a, pour l'heure, adhéré au système. Et, même pour les communes précitées, l'octroi de l'allocation reste l'exception puisque, sur le plan budgétaire, quelques dizaines de milliers d'euros, à peine, sont consommées en moyenne par an²¹⁰. Il est vrai que la commune n'y trouve pas un intérêt direct puisqu'elle doit décaquer le montant régional alloué du loyer qu'elle demande ; elle n'y gagne rien, autrement dit. Simplement, elle solvabilise par là ses locataires, qui pourront alors pérenniser leur séjour dans le bien. Précisément, l'ambition poursuivie par les auteurs du texte consistait à inciter les pouvoirs locaux à ouvrir davantage leur parc à un public moins en fonds. Pourtant, il s'agit pour le preneur d'un véritable « droit subjectif »²¹¹.

Quoi qu'il en soit, il fallait tenter quelque chose pour redynamiser le système. Concrètement, dès que la commune met sur le marché locatif une habitation dont le loyer se trouve être en deçà du plafond instauré (et qui, théoriquement donc, pourrait valoir à l'occupant un coup de pouce en numéraire de la Région), elle devra en assurer une certaine forme publicité, en le mentionnant dans son règlement, histoire d'avertir le principal intéressé.

En tout cas, la mesure semble d'autant plus féconde que le bénéfice de l'allocation-loyer a été étendu récemment aux logements issus des contrats de quartier (plus d'un millier d'unités)²¹² ainsi qu'aux biens gérés par les centres publics d'action sociale (au nombre de 2.200 environ)²¹³.

²⁰⁸ Art. 29, al. 4, nouv. C. brux. log.

²⁰⁹ A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 6 mars 2008 instituant une allocation loyer, *M.B.*, 29 avril 2008.

²¹⁰ 37 000 en 2010, p. ex., alors que l'enveloppe budgétaire y dédiée est provisionnée à hauteur de 300 000 €...

²¹¹ Suivant l'expression employée par O. Eyraud, juriste à l'Association de la Ville et des communes de la Région Bruxelles-Capitale.

²¹² Art. 7.2, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012 instituant une allocation loyer, *M.B.*, 26 septembre 2012.

²¹³ Art. 7.1, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012, précité.

4. *Un règlement type*

Sur un autre plan, on relèvera encore que le Code confie à l'exécutif le soin de prendre un « règlement type » d'attribution, par catégorie d'opérateur²¹⁴. Ici aussi, des craintes sont à dissiper.

Un premier malentendu est à lever : ce règlement ne prétend *en rien* à l'exhaustivité. Il ne fera que reprendre les quelques principes directeurs édictés par le Code (priorité chronologique, exclusion de certains critères, recours...).

Pour rappel, ces principes n'épuisent en rien le potentiel créatif des communes et C.P.A.S. Il s'agit juste de *balises minimales* ; à l'intérieur de celles-ci, ces opérateurs continuent de jouir d'une liberté de gestion de leur parc, notamment pour la définition des paramètres susceptibles de « pondérer l'ordre chronologique » (ou pour les mutations par exemple). En clair, ce règlement-cadre ne s'apparentera nullement au bail type en vigueur dans le logement social²¹⁵ qui, lui, est parfaitement complet et n'appelle aucune mesure de complément de la part de la S.I.S.R.

Il est vrai que, ces principes étant déjà donnés dans le Code (et revêtus d'un caractère impératif), un tel règlement type ne s'imposait peut-être pas *stricto sensu* juridiquement. Toutefois, une telle solution a semble intéressante au législateur, à des fins notamment de bonne diffusion du prescrit régional ; la matière est trop importante pour que l'on puisse tolérer que des pouvoirs publics administrent leurs biens en méconnaissance des réquisits les plus élémentaires de l'équité sociale.

Également, il a paru essentiel, vu la pléthore des opérateurs concernés (19 communes, 19 C.P.A.S., 23 A.I.S., etc.), qu'un socle minimal de règles communes soit imposé, par catégorie d'opérateurs. Autrement, l'hétérogénéité aurait régné.

Enfin, ce règlement type sera contraignant, en ce sens que les communes et C.P.A.S. n'auront d'autre choix que d'enchâsser leurs propres dispositions dans ce cadre. Dès lors toutefois que ce dernier est, répétons-le, minimal (et répercutera pour l'essentiel les normes du Code), les craintes quant à l'atteinte à l'autonomie communale semblent infondées. Il y aurait pu avoir débat si ce règlement type avait été voulu exhaustif, mais ce n'est certainement pas le cas ici.

²¹⁴ Art. 26, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

²¹⁵ Voy. les annexes n° 3, 5 et 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996.

V. Le logement social

Véhicule emblématique de la politique du logement menée par les Régions, le secteur du logement social a mobilisé fortement les énergies du législateur du 2013. Ce dernier a accouché dès lors, en cette matière, d'un quadruple train de réformes, relatives au logement dit modéré et moyen, aux mutations, aux conseils consultatifs des locataires ainsi qu'aux missions générales assignées aux sociétés de logement.

A. Le logement modéré et moyen

1. Le contexte

Le logement social, en 2013, concentre plusieurs difficultés qui, cumulées, ont conduit le législateur bruxellois à ouvrir le parc social à des ménages à revenus modérés et moyens (c'est-à-dire qui dépassent les plafonds traditionnels d'admission). Détaillons-les.

Il y a d'abord lieu de pointer le manque de mixité sociale entre preneurs, qui confine parfois au ghetto. Aujourd'hui, quatre locataires sociaux sur cinq émergent à un système ou un autre de revenu de remplacement (chômage, revenu d'intégration sociale, pension, allocation maladie invalidité, etc.) : le déséquilibre règne, dit autrement. Et, déjà précitaire, le public des S.I.S.P. est amené à se paupériser davantage encore dans la mesure où la richesse moyenne des *candidats* cette fois est inférieure à celle des preneurs (déjà installés).

Corollaire logique : de nombreuses sociétés de logement éprouvent de sérieuses difficultés budgétaires, puisque le loyer (quand il est payé...) est calculé en fonction directe des – maigres – ressources du preneur. Problématique pour le bailleur social, cet état de fait surtout contraint la Région (par l'entremise de la S.I.R.B.) à gonfler toujours plus l'enveloppe dédiée à « l'allocation de solidarité », qu'elle verse aux « S.I.S.P. qui subissent une perte en raison de la faiblesse ou de l'absence de revenus des locataires » (et qui couvrent 75 % de ce déficit social)²¹⁶.

Dans un domaine autre, relevons que l'entrée en vigueur du bail à durée déterminée dans le segment du logement social (des œuvres de l'ordomanance du 23 juillet 2012²¹⁷) risque de mettre sur le carreau, dans

neuf ans, les ménages dont les revenus ont significativement crû en cours de contrat, jusqu'à dépasser de 50 % le revenu d'admission²¹⁸. Le secteur ne pouvait se désintéresser de leur sort.

Précisément, la possibilité accordée aux S.I.S.P. de s'ouvrir à des ménages gagnant (nettement) plus que le seuil de départ permettra à ces derniers, sinon de rester dans le même logement, à tout le moins de demeurer dans le parc public, en changeant « juste » de statut. Ils évitent en tout cas de « retomber » dans le secteur privé du logement où, en moyenne, le coût de la location est deux fois plus cher²¹⁹ (ce qui, même pour un ménage à revenus moyens, représente un fâcheux surcoût).

De toute façon, du logement moyen se bâtit déjà aujourd'hui... qui échappe à toute emprise régionale. De fait, le Plan régional du logement lancé en 2004 et qui vise à la création de 5.000 nouveaux biens réserve un tiers de ceux-ci (1.500 logements) aux revenus modérés et moyens. Avec la difficulté – du point de vue de la Région en tout cas – que ces habitations glissent alors dans l'escarcelle des *communes*, appelées par surcroît à les gérer suivant des règles qui ne se caractérisent guère par leur homogénéité²²⁰. Ce, alors même que c'est de l'argent régional qui les a fait sortir de terre la plupart du temps.

Cette perspective a achevé de convaincre le législateur ordonnancier d'instruire la possibilité pour les S.I.S.P. de développer du logement modéré ou moyen, aux fins de ratifier la pratique existante et, surtout, de faire revenir dans le giron de la Région ce vivier de biens là. C'est dans le respect des règles édictées par celle-ci que les habitations seront désormais administrées, et attribuées.

Enfin, et dans la foulée de l'observation directement précédente, l'expérience donne à voir le phénomène (plus qu'interpellant) suivant : les actuels logements moyens donnés en location par les communes ne trouvent pas toujours preneur, en raison notamment de la sévérité des conditions imposées aux candidats (en termes de hauteur minimale de revenus, par exemple)²²¹. Cette préoccupation innocente peut sembler paradoxale, au minimum, à l'heure où pas moins de 41.000 ménages patientent depuis de très/trop nombreuses années (dix ans en moyenne pour les familles nombreuses) sur les listes d'attente du logement social. Il a donc paru important à la Région d'assurer elle-même la gestion des futures habitations moyennes.

²¹⁶ Art. 41, 5°, nouv. C. brux. log.

²¹⁷ Ord. Pail. brux. du 23 juillet 2012 modif. Ord. du 17 juillet 2003 portant le C. brux. log., M.B., 27 août 2012. Voy. sur le thème, N. BERNARD, « Le bail à durée déterminée dans le logement social à Bruxelles : une évolution qui répond à un souci d'équité », in *Les Baux. Commentaire pratique* (F. mob.), Diegem, Kluwer, 2013, pp. V.2.2-36 et s.

²¹⁸ Art. 142, § 2, 1°, nouv. C. brux. log.

²¹⁹ Cf. not. l'enquête 2011 de l'Observatoire des loyers de la Région Bruxelles-Capitale. Fois l'application de l'Ord. du 19 décembre 2008, renforcée par le Code de 2013 (voy. *supra*).

²²¹ Voy. not. *La Libre Belgique*, 7 septembre 2011. Cf. aussi *Le Soir*, 8 octobre 2013.

Cette considération en amène une dernière : si le loyer des logements moyens se rapproche trop des valeurs pratiquées dans le parc privé, il sera malaisé d'y attirer des locataires plus en fonds. À tantis locatifs égaux, ceux-ci préféreront probablement rester dans le secteur privé de l'habitat plutôt que d'intégrer une cité qui, malgré tout, restera étiquetée sociale.

2. Les garde-fous

Pour circonscrire ces difficultés, le législateur a donc autorisé les sociétés de logement qui le souhaitent à héberger des personnes gagnant plus que le plafond pécuniaire d'inscription. Soucieuses néanmoins de ne pas déforcer un patrimoine immobilier social déjà peu étroit, les autorités ont veillé à assortir cette faculté de divers garde-fous.

D'abord, celle-ci ne trouve à s'appliquer que pour les *nouvelles* constructions (ou pour les « *rénovations d'ensemble* »), ce qui immunise en quelque sorte le parc social existant²²². Celui-ci ne sera donc en rien « *détricoté* », contrairement à ce qu'avancent certains détracteurs.

Et, pour les *rénovations*, seuls les projets « qui résultent en une augmentation du nombre de logements » sont admis à accueillir du logement modéré ou moyen²²³. Dès lors que, dans l'immense majorité des cas, la réhabilitation d'un immeuble social s'accompagne plutôt d'une *diminution* du nombre de biens (dont la surface, toutefois, est étendue à cette occasion), on réalise que la création de logements modérés et moyens représentera véritablement l'exception.

Même à l'intérieur de ce cadre quantitatif restreint, il est interdit à la S.I.S.P. de réaliser autant de logements modérés et moyens qu'elle désire. Un taux maximal (de telles habitations) est arrêté : 20 % par projet de construction. Et, pour les *rénovations*, ce n'est pas le chiffre *in globo* de logements post travaux qui sera pris en considération, mais uniquement le solde net (c'est-à-dire « le nombre de logements supplémentaires par rapport à la situation antérieure »)²²⁴ ; eu égard à la remarque directement précédente, ce nombre sera vraisemblablement négatif, ce qui supprimera toute possibilité de faire là autre chose que du logement social *stricto sensu*.

Cette proportion de 20 %, toutefois, n'est pas intangible : le législateur de 2013 a autorisé le Gouvernement, « dans des circonstances motivées », à la relever, jusqu'à 40 %²²⁵. Il s'agit, par là, de faire revenir dans

l'orbite du Code certains projets du Plan logement en cours, dont la fraction d'habitations réservées à des revenus modérés ou moyens *dépasse* la limite fixée²²⁶. Comme toute exception, cependant, celle-ci devra être interprétée restrictivement.

Troisième garde-fou : la proportion globale des logements moyens de la S.I.S.P. en question ne peut excéder 10 % de l'ensemble de son parc²²⁷. En d'autres termes, quand la société de logement aura atteint « son quota », il ne lui sera plus loisible d'encore construire un seul logement modéré ou moyen, quand bien même elle n'aurait pas épuisé le quota précédent (20 % maximum de logements modérés et moyens par projet de construction). Elle n'aura d'autre choix dès lors que d'offrir encore son parc avant de pouvoir exploiter cette possibilité à nouveau.

Last but not least, le taux précité de 20 % (de logements modérés et moyens) se matérialisera non pas uniquement dans les nouveaux projets, mais doit être vu comme un *droit de tirage*, à exercer sur la *totalité* du parc ; « dans la proportion ainsi autorisée, la S.I.S.P. peut déduire au logement moyen ou modéré des habitations situées ailleurs qu'au sein du nouvel ensemble »²²⁸. Par là, le législateur a eu à cœur d'éviter de créer un régime de faveur au bénéfice de ces ménages à revenus modérés ou moyens, lesquels autrement ne pourraient se voir attribuer qu'un logement *neuf* – obligatoirement passif qui plus est – tandis que les habitations anciennes seraient dévolues aux plus pauvres exclusivement.

Comme si cet arsenal d'exigences ne suffisait pas encore, le législateur de 2013 a prévu que des « conditions supplémentaires » pourront être établies par le Gouvernement, « liées à la taille du parc immobilier de la S.I.S.P. ou au taux de logements sociaux déjà présents au sein de la commune »²²⁹. En clair, la faculté de réaliser des logements modérés et moyens pourrait être aménagée dans les S.I.S.P. ne comptant déjà que peu de biens, ainsi que dans les communes guères pourvues à la base en logements sociaux au sens strict.

En tout état de cause, et cette précision (capitale) mérite d'être répétée, déduire aux revenus modérés et moyens une portion de leur parc immobilier ne représente en rien pour les S.I.S.P. une obligation ; on n'a là qu'une *latitude*, que seules les sociétés intéressées exploiteront. Ce qui est sûr, d'ores et déjà, c'est que cette mesure a reçu un accueil globalement favorable de la part du secteur.

²²⁶ Simplement parce qu'elle a été arrêtée avant l'entrée en vigueur de l'Ord. du 11 juillet 2013.

²²⁷ Art. 67, 9°, al. 2, nouv. C. brux. log.

²²⁸ Art. 67, 9°, al. 3, souligné par nous, nouv. C. brux. log.

²²⁹ Art. 67, 9°, al. 4, nouv. C. brux. log.

²²² Art. 67, 9°, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Art. 67, 9°, al. 2, *in fine*, nouv. C. brux. log.

B. Les mutations

1. Le contexte

On l'a dit, plus encore qu'ailleurs, le secteur de l'habitat social connaît une situation de saturation extrême en Région bruxelloise, puisque pas moins de 41.000 ménages (pas « personnes »... « ménages ») patientent sur la liste d'attente, alors que le parc immobilier n'est gros, lui, que de 39.000 unités de logement (dont il faut encore retrancher 2.700 habitations vides – car généralement en attente d'une rénovation²³⁹). En cause, notamment : une sous-occupation des habitations sociales (devenues trop grandes pour leurs habitants à la suite du départ des enfants, par exemple)²⁴¹, lesquelles pourraient avantageusement être redistribuées au bénéfice des familles nombreuses (qui patientent jusqu'à dix ans pour décrocher enfin un logement social)²⁴². Ici aussi, un tour de vis s'imposait.

2. L'extension du principe actif du bail à durée déterminée

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les baux de logement social sont conclus non plus pour une durée indéterminée, mais pour neuf ans²⁴³. À l'expiration de cette période, schématiquement, le contrat n'est renouvelé que dans l'hypothèse où, d'une part, le locataire n'a pas dépassé un certain seuil de revenus et, de l'autre, le logement qu'il occupe n'est pas devenu trop vaste pour les occupants²⁴⁴. Par rapport au point qui nous occupe, concrètement, si l'habitation se révèle « suradaptée » (c'est-à-dire, comptant deux chambres excédentaires au moins²⁴⁵) et que, dans le même temps, le locataire « refuse le logement adapté à sa nouvelle composition (de confort semblable et situé dans la même commune ou dans un rayon de 5 kilomètres) que la société de logement à l'obligation de lui proposer dans la mesure des disponibilités », alors « il sera mis fin au bail » (« moyennant préavis de 6 mois, pour autant que le nouveau loyer ne soit pas supérieur de plus de 15 % à l'ancien loyer »)²⁴⁶.

Ce principe actif du bail à durée déterminée, le législateur a décidé de lui conférer une double extension. D'abord, la vérification relative au

caractère adapté du logement est susceptible de s'opérer à tout moment (et, corrélativement, la résiliation du contrat également), et plus uniquement au terme de la neuvième année. Ensuite, ce contrôle s'applique désormais à l'ensemble des baux (existants y compris), quelle que soit leur date de prise d'effet – quand bien même donc ils seraient entrés en vigueur avant le 1^{er} janvier 2013²⁴⁷.

À titre de comparaison, le Code précédait se contentait de mentionner qu'une mutation était « indiquée » (« lorsque le nombre de personnes occupant un logement social est inférieur d'au moins une unité au nombre de chambres composant le logement »)²⁴⁸, ce qui manquait de force dissuasive, on en conviendra.

Quid maintenant si le logement compte non plus deux chambres excédentaires (minimum), mais une seule ? Les règles de mutation sont également renforcées, mais de manière moins radicale puisque deux tempéraments – pour le preneur et le bailleur social respectivement – sont apportés ici (par rapport au régime afférent aux logements suradaptés). D'abord, la résiliation du contrat n'interviendra plus qu'à titre d'éventualité (« il pourra être mis au bail », plutôt que « il sera mis fin au bail »²⁴⁹). Sur le plan, ensuite, de la fourniture en amont d'une habitation adaptée par la S.I.S.P., cette dernière n'a plus « l'obligation » d'y déferer (dans la mesure des disponibilités)²⁵⁰ ; ici aussi, un caractère facilitatif est instauré (cf. le logement adapté que la S.I.S.P. « peut lui proposer »²⁵¹).

3. Des exemptions rabotées ou supprimées

Coercitif, le régime précédait en matière de mutations l'état d'autant moins qu'il exemptait totalement deux catégories de personnes : les handicapés et les locataires de plus 65 ans²⁵². En raison notamment de leurs difficultés à se mouvoir (et, *a fortiori*, à déménager), ceux deux publics-là étaient autorisés à demeurer aussi longtemps qu'ils voulaient dans un bien devenu trop grand (moyennant le paiement d'un complément de loyer²⁵³ ; et ce, quel que fût le nombre de chambres excédentaires).

²³⁹ Voy. not. N. BERNARD, « Le cadre réglementaire de la lutte contre la vacance immobilière à Bruxelles : entre ombres et lumières », *op. cit.*, pp. 12 et s.

²⁴¹ Ainsi, pas moins de 1.900 logements sociaux (soit 5 % du parc) comptent un minimum de 2 chambres vides.

²⁴² Cf. sur le thème N. BERNARD, « La mutation des seniors dans le parc de logements sociaux », note sous Civ. Bruxelles, 26 juin 2009, *J.L.M.B.*, 2009, pp. 1475 et s.

²⁴³ Art. 142, § 1^{er}, nouv. C. brux. log.

²⁴⁴ Art. 142, § 2, 1^o et 2^o, nouv. C. brux. log.

²⁴⁵ Art. 2, § 1^{er}, 2^o, nouv. C. brux. log.

²⁴⁶ Art. 142, § 2, 2^o, nouv. C. brux. log.

²⁴⁷ Art. 140, 7^o, al. 3, nouv. C. brux. log.

²⁴⁸ Art. 156, 7^o, préc. C. brux. log.

²⁴⁹ Art. 140, 7^o, al. 2, nouv. C. brux. log.

²⁵⁰ Art. 140, 7^o, al. 3, nouv. C. brux. log.

²⁵¹ Art. 140, 7^o, al. 2, nouv. C. brux. log.

²⁵² Art. 156, 7^o, *in fine*, préc. C. brux. log.

²⁵³ Saut si le locataire a atteint les 70 ans (art. 22bis, al. 3, A. Goux Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996).

Concernant tout d'abord les seniors, le législateur de 2013 a décidé, eu égard à l'allongement continué de la durée de vie, de relever le cap des 65 ans, porté désormais à 70 ans²⁴⁴. Arrêtée il y a près de vingt ans déjà, cette limite (de 65 ans) au-delà de laquelle la personne âgée est considérée comme « indéterminable » devait évoluer, en fonction notamment des progrès de la médecine. Au reste, c'est déjà ce seul pivot de 70 ans que la disposition relative au complément de loyer pour occupation d'un logement suradapté prend en considération²⁴⁵ (pour en affranchir les locataires qui ont atteint cet âge)²⁴⁶.

Pour ce qui est, ensuite, des handicapés, l'ordonnance du 11 juillet 2013 a supprimé purement et simplement l'exemption (de mutation) dont ils jouissaient. Loin de signer un abandon de la protection des personnes handicapées, cette mesure a été prise dans le souci au contraire d'améliorer leur situation ; simplement, le législateur a décidé de priviligier le handicapé inscrit sur la liste d'attente plutôt que celui qui est déjà installé dans le parc social. Pour le dire autrement, la personne handicapée occupant un logement devenu trop vaste pour lui « bloque » un peu inutilement ce bien, alors que de nombreux autres handicapés stagnent depuis de nombreuses années dans la file d'attente... depuis d'autant plus longtemps que les logements spécialement conçus pour les handicapés sont fort rares dans le parc social.

Il fallait donc réaliser un arbitrage entre ces deux intérêts ; la situation du demandeur l'a emporté. Dans l'attente de l'obtention d'une habitation sociale, celui-ci n'a d'autre choix en effet que de louer dans le parc privé où, pour le coup, les logements adaptés sont encore moins nombreux (indépendamment même de la question du prix). Du reste, cette suppression de l'exemption était réclamée par l'AN.L.H. elle-même (Association nationale pour le logement des personnes handicapées)²⁴⁷.

Au final, la redéfinition du régime des exemptions n'est aucunement de nature à inspirer des craintes excessives. Deux éléments d'apaisement doivent être apportés ici.

D'abord, l'individu – handicapé ou âgé – appelé désormais à muter (du fait de la suppression du régime de faveur) ne va pas se retrouver pour autant dans le parc privé directement. Rappelons à cet égard que la résiliation du bail ne s'encourage que si le locataire a refusé

²⁴⁴ Art. 140, 7°, al. 6, nouv. C. brux. log.

²⁴⁵ De manière quelque peu *contra legem* à l'époque, vu le seul de 65 ans fixé alors par le C. log. Cf. not. N. BERNARD, « La mutation des seniors dans le parc de logements sociaux », *op. cit.*, pp. 1475 et s.

²⁴⁶ Art. 22bis, al. 3, A. Govv. Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, précit.

²⁴⁷ Projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log., Exposé des motifs, sess. ord. 2012-2013, Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale, n° A-355/1, p. 17.

le logement adapté à lui soumis par la S.I.S.P., et, comme on l'a vu, ce logement doit par surcroît être situé non loin du premier et, par rapport à celui-ci, ne pas représenter un surcoût trop important. A *contrario*, tant que la société de logement ne lui propose pas une telle habitation, l'intéressé est à l'abri de tout déménagement. Et, lorsque ce jour arrive, le locataire qui accepte la proposition prolonge bien son séjour au sein du parc social.

Ensuite, le nouveau Code a prévu des mesures pour accompagner la disparition du régime d'exemption. De fait, « si les personnes ainsi mutées sont âgées d'un moins de soixante-cinq ans ou sont handicapées, elles disposent d'une priorité pour l'attribution des logements nouvellement construits au sein de leur S.I.S.P. »²⁴⁸.

C. Les conseils consultatifs des locataires sociaux

1. Le contexte

Concept extrêmement novateur sur papier, les conseils consultatifs des locataires sociaux (« CoCoLo ») peinent néanmoins à convaincre de leur utilité réelle sur le terrain. Animée d'intentions louables, l'ordonnance du 22 décembre 2000 les instaurant²⁴⁹ (prolongée – dans son économie générale – par le premier Code du logement²⁵⁰) n'a cependant pas produit l'effet participatif escompté. Relativement élevé à ses débuts (18,4 % des locataires ont pris part au premier scrutin en 2004²⁵¹), le taux de participation des intéressés aux élections n'a cessé depuis de décliner, de scrutin en scrutin, pour finir à 8,5 % en 2013 ; comme si les locataires sociaux eux-mêmes ne croyaient plus aux vertus de la participation. Ce, sans compter que dans plus de la moitié des S.I.S.P., aucune élection n'a lieu en 2013, faute de candidats (le pourcentage de participation précité ne prenant même pas en compte ces sociétés-là). Un certain désenchantement, en un mot, s'est imposé.

Il fallait impérativement réagir. À cet effet, l'ordonnance du 11 juillet 2013 a introduit plusieurs modifications destinées crédibiliser d'avantage les délégués CoCoLo aux yeux des locataires. L'auteur dira si cette entreprise de « ré-enchantement » a réussi ; en attendant, passons ces modifications en revue.

²⁴⁸ Art. 140, 7°, al. 6, nouv. C. brux. log.

²⁴⁹ Ord. du 22 décembre 2000 modifiant l'Ord. du 9 septembre 1993 portant modif. du C. log. Région Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social, *M.B.*, 21 juillet 2001.

²⁵⁰ Art. 71 et s., préc. C. brux. log.

²⁵¹ C.-à-d., presque 4 fois plus que le minimum de 5 %. Au total, 199 membres CoCoLo ont été élus, pour 384 candidats.

2. Une voix délibérative

Sous l'empire du Code précédent, deux représentants du CoCoLo étaient invités à participer au conseil d'administration de la S.I.S.P., mais dotés d'une voix consultative uniquement²⁵² : ils pouvaient donner leur avis, sans toutefois prendre part aux votes éventuels. Or, parmi les différents éléments pointés pour rendre compte du désintérêt grandissant des locataires sociaux à l'égard de leurs délégués²⁵³, figurait précisément le manque de pouvoirs décisionnels conférés au CoCoLo (notamment au sein du conseil d'administration de la S.I.S.P.).

Instruit de ces difficultés, le législateur a confié aux représentants du CoCoLo au conseil d'administration une voix *délibérative* (et non plus simplement consultative)²⁵⁴. Au-delà des brèves, il convenait de raffermir la cohésion sociale dans les cités et d'impliquer davantage les locataires dans la gestion de leur société de logement. Dotés ainsi d'un pouvoir décisionnel renforcé, les CoCoLo gagneront en crédibilité, ce qui devrait contribuer à remobiliser la participation citoyenne.

Cette mesure, inutile de le cacher, a engendré quelques craintes au sein des S.I.S.P. Toutefois, loin d'être frondeur ou inconscient, ce choix s'est nourri de l'expérience fructueuse menée au sud du pays. Ainsi, la

²⁵² Art. 74, al. 3, préc. C. brux. log.

²⁵³ Voy., pour une évaluation du dispositif, Chr. SCHAUT, « Le Conseil consultatif des logements sociaux en Région de Bruxelles-Capitale. Un dispositif à prétention participative », in *Les cahiers des sciences administratives* (G. GENNIER dir.), Bruxelles, Larcier, n° 13/2007, pp. 65 et s. ; N. BERNARD et Ph. VISELAUX, « La participation des locataires sociaux », in *Le bail de logement social* (G. BENOIT, N. BERNARD et al. dir.), Bruxelles, La Chartre, 2009, pp. 261 et s., Chr. SCHAUT, « Une participation sur Ordonnance : les conseils consultatifs des locataires en Région de Bruxelles-Capitale », in *Espaces et sociétés*, n° 112, 2003, pp. 41 et s., F. MEURIEU, « Les conseils consultatifs des locataires institués auprès des sociétés immobilières de service public – Les élections du 31 janvier 2004 », *S.I.R.B. info*, n° 38-39, avril-septembre 2004, pp. 30 et s., P. AUAR, « Le CoCoLo – HmW, du projet à la réalité. Synthèse et réflexions », *S.I.R.B. info*, n° 47, septembre 2006 ; *id.*, « Rôle de l'administrateur, éthique et déontologie. 4 ans d'expérience à Bruxelles », 2^e Forum annuel des comités consultatifs de locataires et de propriétaires, Senefle, 3 novembre 2007, Association wallonne des comités consultatifs de locataires et de propriétaires, *Compte rendu intégral*, Réunion du 27 février 2007 de la Comm. log., Parl. Région Bruxelles-Capitale, sess. ord. 2006-2007, n° 43, pp. 33 et s. ; ainsi que « Une belle avancée pour le logement social : les conseils consultatifs des locataires », *Échos du Parlement bruxellois*, n° 2, février-mars 2001, p. 4.

²⁵⁴ Art. 84, al. 2 et 3, nouv. C. brux. log. (« Deux représentants du Conseil consultatif des locataires, âgés de 18 ans au moins, choisis en son sein, sont membres du conseil d'administration de la S.I.S.P. et participent aux réunions, à l'exception de la discussion des points concernant le personnel de la société, de l'attribution des logements et tous autres dossiers concernant des personnes. Pour la partie du conseil d'administration à laquelle ils assistent, chaque représentant dispose des mêmes droits et obligations que les administrateurs, notamment une voix délibérative. »).

Région wallonne a décidé, il y a plusieurs années déjà²⁵⁵, de faire des représentants des locataires sociaux des administrateurs (de la société de logement) *comme les autres*, pourvus d'une voix délibérative donc²⁵⁶. Cette mesure n'a suscité aucun problème particulier ; à preuve ou à témoin, les autorités wallonnes viennent de *doubler* le nombre de ces représentants²⁵⁷, manifestation s'il en est de la réussite du dispositif.

3. Divers

Au-delà de cette réforme, emblématique, d'autres ajustements ont été apportés au mode de fonctionnement des CoCoLo, qu'on va évoquer maintenant, sans prétention à l'exhaustivité.

D'abord, la durée du mandat du CoCoLo a été étendue, passant de trois à quatre ans. C'est que la participation requiert du temps pour s'installer durablement dans les cités. Les locataires sociaux ne sont pas tous, sur le plan des techniques formelles, des professionnels rompus aux méthodes participatives, ni, sur le plan du fond, des experts en matière immobilière ou locative. Il faut donc leur laisser le temps de se former et s'imprégner de leur mission²⁵⁸ ; les mentalités et aptitudes ne se transforment donc que graduellement. La participation, démentivement, ne se décrète pas.

Il a été envisagé, dans cette même optique, d'allonger la durée de vie des CoCoLo jusqu'à six ans, histoire notamment d'éponser le cycle des législatures communales. L'idée, toutefois, n'a pas été retenue. En effet, si des problèmes devaient advenir au cours de cette période (inséquence entre locataires, départ de certains délégués, etc.), il aurait fallu attendre le terme des six ans pour investir un nouveau CoCoLo, ce qui est assurément trop long (car, dans l'intervalle, la situation aurait continué vraisemblablement à périlletter).

Ensuite, et pour des raisons approchantes, le délai (d'un mois) accordé au CoCoLo pour rendre son avis est désormais susceptible d'être prolongé – à la demande des preneurs – de trente nouveaux jours (moyennant la production d'une « justification motivée »)²⁵⁹. Ici aussi, il faut donner du temps à ceux qui ont la (délicate) tâche d'à la fois organiser la communication de l'information aux locataires sociaux, préparer une réaction, opérer une synthèse des opinions en présence et, enfin, coucher l'avis par écrit. Trente jours, pour ce faire, peut s'avérer

²⁵⁵ Art. 9.2, Décr. Rég. w. du 30 mars 2006 modif. le C. w. log., *M.B.*, 2 mai 2006.

²⁵⁶ Art. 148, § 1^{er}, al. 1^{er}, C. w. log. et hab. dur.

²⁵⁷ Art. 63, 1^{er}, Décr. Parl. w. du 9 février 2012 modif. le C. w. log., *M.B.*, 9 mars 2012.

²⁵⁸ Par ex., la 1^{re} année est consacrée principalement à la mise en place du CoCoLo.

²⁵⁹ Art. 85, § 3, al. 3, nouv. C. brux. log.

un peu court en effet ; avec soixante, les avis devraient logiquement gagner en qualité.

Dans la même optique de responsabilisation des locataires sociaux, c'est désormais quatre fois par an (plutôt que deux) que la S.I.S.P. est tenue d'informer le CoColo « des suites réservées à ses avis »²⁶⁰. Et elle ne peut plus décider de s'en écarter qu'en couchant sa motivation *par écrit*²⁶¹ ; cette motivation doit donc désormais revêtir un tour formel, ce qui devrait empêcher les S.I.S.P. de rejeter l'avis d'un simple revers de la main.

Dans un souci de respect du pluralisme, les avis des CoColo doivent comporter les « opinions minoritaires » qui sont l'expression d'un pourcentage minimal de délégués. Précédemment, ce seuil était passablement bas, fixé à 20 % seulement²⁶². Dans la mesure toutefois où certains CoColo ne comptaient pas davantage de membres que le minimum requis (cinq²⁶³), n'importe lequel d'entre eux était susceptible d'exiger, à lui seul, que soit répercutée – et publiée – son opinion dissidente, quand bien même donc celle-ci ne serait partagée par personne. Cet état de fait, indubitablement, était de nature à fragiliser le CoColo, déformant sa représentativité ; aussi, choix a été fait de porter ce seuil à 40 %²⁶⁴.

Pareillement, pour intensifier la consultation de la base (les locataires sociaux non élus), le législateur a résolu de quadrupler (de 1 à 4) le nombre de réunions annuelles auxquelles « sont invités tous les locataires » et au cours desquelles le CoColo « fait rapport de ses activités »²⁶⁵.

Last but not least, les CoColo ont reçu la possibilité de « se regrouper au sein d'une fédération représentative », laquelle « peut faire l'objet d'un agrément par le Gouvernement selon les modalités que celui-ci détermine »²⁶⁶. De la sorte, le législateur veut agréger les dynamismes tout en permettant la mutualisation des bonnes pratiques.

D. Des nouvelles missions

On a déjà vu que les sociétés de logement avaient reçu licence de développer une offre locative à destination des ménages à revenus modérés et moyens. Ce nouvel office, toutefois, n'épuise pas l'ensemble des fonctions inédites à elles confiées par le législateur.

²⁶⁰ Art. 85, § 4, al. 2, nouv. C. brux. log.
²⁶¹ Art. 85, § 4, al. 3, nouv. C. brux. log.
²⁶² Art. 75, § 4, al. 1^{er}, préc. C. brux. log.
²⁶³ Art. 73, al. 1^{er}, préc. C. brux. log. Voy. cep. l'art. 83, al. 2, nouv. C. brux. log.
²⁶⁴ Art. 85, § 4, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.
²⁶⁵ Art. 84, al. 3, nouv. C. brux. log.
²⁶⁶ Art. 89, nouv. C. brux. log.

1. L'exercice du droit de gestion publique

Les « missions de service public » traditionnellement dévolues aux S.I.S.P. englobent, maintenant, l'exercice du droit de gestion publique²⁶⁷, officiellement. Cet ajout – en forme de piqure de rappel – ne peut que contribuer à la sensibilisation des sociétés de logement à ce dispositif et, *in fine*, à une utilisation plus soutenue de ce dernier. En tout cas, la S.I.R.B. (titulaire potentiel elle aussi dudit droit de gestion²⁶⁸) voit pareillement cette faculté lui échoir et intégrer dorénavant ses missions essentielles²⁶⁹.

Reconnaissons toutefois que, avec leur propre stock d'habitations inoccupées, les S.I.S.P. ont déjà fort à faire.

2. La conclusion de conventions d'occupation précaire

Précisément, les S.I.S.P. sont fondées désormais à conclure des « conventions d'occupation précaire » relativement aux biens laissés vacants dans l'attente de travaux²⁷⁰. Les avantages sont mutuels : les occupants trouvent ainsi à se loger, fit-ce temporairement, et de son côté, le bailleur social évite une dégradation trop rapide de l'habitation (tout en échappant à la taxe communale et/ou à l'amende régionale en la matière). De toute façon, ces logements seraient restés vides autrement ; autant dès lors y héberger des ménages en difficulté, ce qui, par surcroît, engendrerait quelques rentées locatives (certes faibles, au regard à tout le moins de l'investissement consenti par la S.I.S.P. pour rendre le bien conforme aux exigences minimales de sécurité).

Une triple condition encadre cependant cette faculté. D'abord, l'accord de la S.I.R.B. est requis. Ensuite, ce type particulier de contrat (« innomé »²⁷¹) ne peut porter que sur des biens « dont la rénovation est programmée » ; il s'agit en effet d'éloigner la tentation pour certaines sociétés de logement d'installer des occupants dans ses biens vides et de passer avec eux une telle convention à seule fin d'échapper au processus de réhabilitation de l'immeuble social. Enfin, et c'est la dernière condition, un accompagnement social doit être prodigué aux occupants, par un « intervenant extérieur à la S.I.S.P. » ; à défaut, le désordre risque de s'installer.

Pour veiller au respect de ces exigences, « l'encadrement » de ces mises à disposition fait désormais partie des missions de tutelle assumées par la S.I.R.B.²⁷²

²⁶⁷ Art. 67, 7^o, nouv. C. brux. log.
²⁶⁸ Comme tous les autres opérateurs immobiliers publics et mixte, depuis la réforme de 2013, les agences immobilières sociales.
²⁶⁹ Art. 42, 5^o, nouv. C. brux. log.
²⁷⁰ Art. 67, 8^o, nouv. C. brux. log.
²⁷¹ L et M. SNICK, *Occupation précaire*, Gand, Story publishers, 2010, p. 12.
²⁷² Art. 41, 16^o, nouv. C. brux. log.

Ici aussi, l'honnêteté commande de constater que le législateur entérine plus qu'il n'instille une pratique. En effet, pas moins de quatre sociétés de logement ont déjà passé des conventions de ce type, au contentement de l'ensemble des parties concernées semble-t-il. L'action législative de la Région conserve toute son utilité cependant, à un double titre. Elle pose des balises pour les initiatives existantes et, dans le même temps, apporte une sécurité juridique propre à assurer au mécanisme l'extension qu'il mérite.

3. Divers

Pour mémoire, on signalera encore que la S.L.R.B. est censée désormais « développer une stratégie foncière » en vue de « permettre au Gouvernement de mener sa politique régionale du logement »²⁷³. Il s'agit ici, dans son chef, d'anticiper l'essor démographique et de proposer aux autorités bruxelloises des solutions susceptibles de loger cette population supplémentaire. Un véritable travail prospectif est donc attendu de la part de la structure fatièrre du logement social.

Cette dernière, au demeurant, a dorénavant qualité pour agir comme maître d'ouvrage²⁷⁴. Cette évolution normative ne fait qu'épouser le tournant pris par la S.L.R.B. dans le cadre du Plan régional du logement lancé en 2004.

VI. Les agences immobilières sociales

Le secteur des agences immobilières sociales, on le fait, a été érigé par les pouvoirs publics en véhicule essentiel de la politique du logement en Région bruxelloise, depuis longtemps. Il était loquique dès lors que le législateur d'aujourd'hui lui réserve une part de son énergie réformatrice (même si ce segment n'est pas celui qui sort le plus retouché de l'ordonnance du 11 juillet 2013, join de là).

A. Élargissement du cercle des partenaires pour l'accompagnement social

D'abord, on épinglera l'élargissement du cercle des acteurs autorisés à travailler en partenariat (sous-traitance) avec l'A.I.S. pour l'accompagnement social prodigué au preneur. Antérieurement, seul le C.P.A.S. ou une association

²⁷³ Art. 42, 12°, nouv. C. brux. log.
²⁷⁴ Art. 42, 11°, nouv. C. brux. log.

d'insertion par le logement²⁷⁵ était fondé à nouer une collaboration avec l'agence²⁷⁶; maintenant, celle-ci pourra s'adresser également à une « association agréée pour [...] l'accompagnement social »²⁷⁷. C'est que certaines A.I.S., en charge de publics particuliers (toxicomanes, femmes battues, etc.), avaient exprimé le souhait de travailler avec des associations elles aussi spécifiques, pas nécessairement subsidiées d'ailleurs par le ministère régional du logement (mais par la C.O.C.O.F. par exemple, ou encore la V.G.C.).

B. Un gestionnaire diplômé dans chaque agence

Dans un domaine similaire, la présence d'un travailleur social n'est plus exigée au sein du personnel de l'agence ; à la place, on doit y trouver en revanche un « gestionnaire diplômé »²⁷⁸. Les problèmes organisationnels et financiers rencontrés par plusieurs A.I.S. ont convaincu le législateur d'opérer cette adaptation.

Par contre, si l'A.I.S. entend assurer elle-même l'accompagnement social, elle doit impérativement alors compter un tel travailleur social²⁷⁹. En miroir, le nouveau Code rend obligatoire, pour l'accompagnement social, le partenariat susdécrit (avec une association) si l'agence ne dispose pas d'un profil de ce type²⁸⁰.

C. Un subsidie désormais « automatique-conditionnel »

Certaines agences immobilières sociales se plaignent de la précarité de leurs subsidies. Le Gouvernement « peut » accorder aux A.I.S. des subventions annuelles, indiquait le Code précédent, se résumant dans une certaine prudence²⁸¹. Or, même si la prolongation du subsidie est probable, elle n'est pas formellement garantie, quand bien même l'agence aurait satisfait à l'ensemble des devoirs auxquels elle est tenue.

Pour mettre fin à cette incertitude, qui peut peser sur la motivation du personnel, l'exécutif désormais, « accorde » ces fonds (si tant est que les obligations sont effectivement remplies)²⁸². On a affaire plus qu'à un simple toilettage de texte ; l'objectif est bien, par là, de pérenniser les activités des A.I.S.

²⁷⁵ Art. 88, § 4, préc. C. brux. log.
²⁷⁶ Art. 92, 4°, préc. C. brux. log.
²⁷⁷ Art. 120, § 4, nouv. C. brux. log.
²⁷⁸ Art. 124, § 1^{er}, 4°, nouv. C. brux. log.
²⁷⁹ Art. 124, § 1^{er}, 4°, *in fine*, nouv. C. brux. log.
²⁸⁰ Art. 120, § 4, nouv. C. brux. log.
²⁸¹ Art. 91, § 1^{er}, nouv. C. brux. log.
²⁸² Art. 123, § 1^{er}, nouv. C. brux. log.

D. La présence possible de représentants des propriétaires et des locataires au sein du conseil d'administration

Autre innovation : le conseil d'administration de l'A.I.S. peut désormais inviter à participer à ses réunions un « représentant des propriétaires » ainsi qu'un « représentant des locataires ». La chose excipe d'une certaine logique (à tout le moins concernant le premier d'entre eux) dans la mesure où le travail de l'agence immobilière sociale consiste précisément à sonder les propriétaires et à les convaincre de lui confier la gestion du bien. Dès lors, pouvoir compter sur les lumières d'un propriétaire au C.A. permet à l'agence d'appréhender plus adéquatement les logiques qui sous-tendent certains comportements et, partant, d'affiner son argumentaire (tout comme sa force de persuasion).

Une double précision s'impose ici. D'abord, il ne s'agit que d'une *faculté* dans le chef des agences (inclure dans le conseil d'administration de tels représentants), et nullement d'une obligation. Du reste, les organisations représentatives des intérêts des locataires et des propriétaires éprouveraient bien des difficultés à déléguer un de leurs membres dans *chacune* des 23 A.I.S. de la Région bruxelloise.

Ensuite, ces deux invités ne sont pourvus que d'une *voix consultative*. Ils prennent part aux débats, autrement dit, mais pas aux votes.

E. La rationalisation de l'offre

On a déjà eu l'occasion de le dire, pas moins de 23 agences immobilières sociales sont actives sur le sol de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est presque autant qu'en Wallonie (28 A.I.S.) où, là, le territoire à couvrir est plus de cent fois plus vaste²⁸³. Si, sans contredit, les situations ne sont pas à comparer pied à pied (ne serait-ce que parce que la densité de population est à prendre en considération également), il n'en reste pas moins important d'éviter que les nombreuses agences bruxelloises ne se livrent une concurrence stérile, sur ce périmètre (exigu) de la Région bruxelloise.

Ensuite de quoi, l'octroi d'un agrément à l'A.I.S. est désormais lié à l'adoption par celle-ci d'un « plan de couverture territoriale ». Contrairement aux craintes agitées par d'aucuns, on n'initie aucunement par là un processus de regroupement forcé des agences ; à titre de comparaison, c'est bien à un tel exercice qu'on a astreint les sociétés de logement social par exemple, condamnées à fusionner (pour passer de 33 à 16 maximum)²⁸⁴.

²⁸³ 16 844 km² contre 161 km².

²⁸⁴ Art. 44, § 2bis, nouv. C. brux. log. introduit par l'Ord. du 26 juillet 2013, *M.B.*, 30 août 2013.

Bientôt, les A.I.S. seront (nettement) plus nombreuses que les S.I.S.P., lesquelles gèrent au total un parc immobilier plus de dix fois plus important (quantitativement parlant).

Cela étant, et en vue de ne pas exclure la possibilité ultérieurement, le législateur a confié au gouvernement la faculté de « limiter le nombre d'agences immobilières sociales agréées »²⁸⁵. L'avenir dira si l'exécutif a jugé bon d'encadrer ce mécanisme. Le tout, sans brider la créativité ni le dynamisme du secteur associatif.

F. Une fédération représentative

À l'instar des conseils consultatifs des locataires sociaux, autorisés à se placer sous l'ombre d'une structure couplée²⁸⁶, les différentes A.I.S. « peuvent se rassembler au sein d'une fédération représentative », laquelle « peut faire l'objet d'un agrément par le Gouvernement selon les modalités que celui-ci détermine »²⁸⁷. Même si elle n'est pas mentionnée *expressis verbis* dans cette disposition, la FEDAIS (la Fédération des agences immobilières sociales de la Région bruxelloise) devrait logiquement endosser ce rôle, elle qui aujourd'hui assume *de facto* cette mission de coordination (encore que 3 des 23 A.I.S. existantes ne s'y sont pas ralliées).

VII. Les définitions

A. Le contexte

Traditionnellement, tout texte de loi d'une certaine ampleur s'ouvre par des définitions ; pas plus que son prédécesseur, le Code de 2013 ne faillit à la règle. Ce dernier, toutefois, profite de l'occasion pour introduire en son sein différents concepts nouveaux en matière de logement et consacrer certaines formes alternatives d'habitat. La refonte du Code a donc fourni au législateur l'opportunité de rendre davantage opérationnels une série de dispositifs émergents à Bruxelles qu'il ambitionne, ce faisant, de promouvoir plus largement.

Les modes d'habiter se modifient en effet, et les types mêmes d'habitat changent ; le Code se devait d'épouser ces évolutions. Concrètement, il donne une définition officielle à plusieurs de ces habitats plus si

²⁸⁵ Art. 124, § 2, nouv. C. brux. log.

²⁸⁶ Art. 89, nouv. C. brux. log.

²⁸⁷ Art. 128bis, nouv. C. brux. log.

alternatifs que cela (habitat solidaire, habitat intergénérationnel, *communily land trust*, groupes d'épargne collective solidaire), lesquels constitueront peut-être d'ailleurs l'habitat *dominant* de demain. Au passage, le Code, sans enfermer dans un carcan prescriptif ces mécanismes issus de l'inventivité de la société civile généralement, en détermine opportunément les éléments conceptuels essentiels (pour que soit promette un tel « label »). Détails.

B. Les différentes formules émergentes d'habitat

1. L'habitat solidaire

Traditionnellement, l'habitat solidaire désigne un logement collectif dont au moins un des membres se trouve en état de précarité sociale²⁸⁸. Cette formule connaît actuellement un succès croissant, notamment en ce qu'elle permet au ménage défavorisé d'amorcer, par la cohabitation avec les autres résidents, un processus de réinsertion sociale (qui commence au sein même de l'habitat).

Soucieux de répercuter cette innovation, l'ordonnance du 11 juillet 2013 consacre officiellement ce type d'habitat, qu'elle décrit comme suit : « logement sous-tendu par un projet de vie solidaire, initié ou non par une institution, mais organisé dans un engagement écrit, une convention, un règlement d'ordre intérieur ou un autre instrument de ce type, dans lequel résident plusieurs ménages (dont au moins un satisfait aux conditions de revenus telles que fixées en vertu du § 2, 1^{er}, du présent article) qui y disposent chacun d'un ou de plusieurs espaces privatifs de jouissance exclusive et d'au moins un espace de vie commun. Sont exclus les maisons d'accueil, les maisons de vie communautaire, les abris de nuit, les maisons d'hébergement de type familial et tout autre logement collectif réglé par une législation particulière »²⁸⁹. À titre d'information, les conditions de revenus « telles que fixées en vertu du § 2, 1^{er}, du présent article » renvoient aux ressources financières maximales pour pouvoir postuler un logement social.

Il y aurait beaucoup à dire assurément sur cette définition, mais on se contentera ici de pointer un élément : le caractère relativement formel d'une telle association, puisque le « projet de vie solidaire » au sous-bassement de cet habitat doit être « organisé dans un engagement écrit, une convention, un règlement d'ordre intérieur ou un autre instrument de ce

type ». En imposant une certaine explicitation de la philosophie qui a présidé à la mise sur pied d'un habitat solidaire, le législateur pousse un double but : il entend favoriser un vivre-ensemble aussi harmonieux que possible au sein de ce logement collectif (en fixant certaines règles à la cohabitation) et, à la fois, introduire un clair motif de séparation d'avec les habitats solidaires dits circonstanciels, dictés par des considérations d'ordre pécuniaire exclusivement.

Pour surprenante qu'elle puisse paraître *prima facie*, la chose peut se comprendre si l'on s'avise que l'un des résultats escomptés de cette définition tient dans la délivrance par les autorités d'un « label » qui, notamment, permettrait aux occupants de l'habitat solidaire ainsi reconnu de maintenir leurs éventuelles allocations sociales au taux *isolo*²⁹⁰. Il faut éviter dès lors, dans ce cadre, de récompenser les regroupements purement opportunistes pour, à l'inverse, soutenir les habitats authentiquement solidaires, qui s'attachent à retisser du lien social entre les résidents. À défaut de quoi, le soupçon sera jeté sur l'ensemble du secteur.

2. L'habitat intergénérationnel

Les seniors sont souvent confrontés à un choix cornélien dans leur rapport au logement : soit, minés par les difficultés qu'y a à gérer à cet âge un immeuble unifamilial, ils partent en maison de repos (mais contre leur gré généralement), soit ils décident de rester dans les lieux, mais des parties entières de la maison restent vides alors (consécutivement au départ des enfants) ce qui renforce encore les difficultés de gestion précitées. À cette aune, l'habitat intergénérationnel, qui consiste à placer des jeunes aux étages d'un bâtiment occupé par le senior (au rez-de-chaussée), résout la quadrature du cercle en quelque sorte. En tout cas, il parvient à rencontrer une double préoccupation simultanément. La personne âgée se maintient à domicile, tout en bénéficiant d'une présence rassurante *in situ*. Et, de leur côté, les jeunes trouvent par là à se loger à prix réduit.

Plus fondamentalement encore, cette formule d'habitat contribue à (ré)instaurer de la cohésion sociale, puisque les jeunes sont amenés à rendre des services aux vieilles personnes (faire les courses par exemple), effectuer des travaux de bricolage, etc.), et inversement (réceptionner un colis pendant les heures de travail, garder les enfants, etc.)²⁹¹.

Le législateur de 2013 ne pouvait pas passer à côté de cette évolution. Aussi n'a-t-il pas hésité à intégrer cette formule stimulante d'habitat

²⁸⁸ Voy. sur ce thème N. BERNARD et V. LEMARE, « L'habitat solidaire sous l'angle juridique. Allocations sociales, logement et labellisation », *jurimétrique*, Bruxelles, Larcier, n° sp., 2013/3.

²⁸⁹ Art. 2, § 1^{er}, 25^e, nouv. C. brux. log.

²⁹⁰ Cf. N. BERNARD, « De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant) », *J.T.*, 2011, pp. 487 et s.

²⁹¹ Voy. not. N. BERNARD, « Le logement intergénérationnel : quand l'habitat (re)crée du lien social », *La Revue nouvelle*, 2008, n° 2, pp. 67 et s.

dans le Code (« Habitat intergénérationnel : immeuble comprenant au moins deux logements dont l'un est occupé par une personne âgée de plus de soixante-cinq ans et dont les ménages se procurent des services mutuels, organisés dans un engagement écrit, une convention, un règlement d'ordre intérieur ou un autre instrument de ce type »)²⁹².

Ce libellé appelle un commentaire en particulier. Si le texte prévoit bien la présence du senior, il s'abstient, à dessin, de préciser le profil du cohabitant. En effet, on ne veut pas *contraindre* une personne âgée à vivre avec un jeune spécifiquement ; s'il n'y a pas d'adhésion volontaire et de « liant » dans ce binôme, celui-ci est voué à l'échec. Les tentatives par exemple sont les bienvenues aussi (pour vivre avec des seniors).

Par ailleurs, comment définir le « jeune » ? Par le fait qu'il suive des études ? Par la hauteur des revenus ? Par l'âge ?... Difficile, on le voit, d'objectiver cette réalité. *A fortiori*, il n'est requis d'accueillir un étudiant spécifiquement ; la mixité intergénérationnelle n'est pas à réduire aux relations entre seniors et étudiants.

3. Le community land trust

Faut-il encore présenter le *community land trust* ? Perçu il y a quelques années encore comme un dispositif embryonnaire, pour ne pas dire hypothétique, le C.L.T. a vu son idée prospérer et essaimer de manière extrêmement rapide, jusqu'à devenir une référence incontournable dans les réflexions sur l'accessibilité financière à la propriété. Et la concrétisation a suivi puisque, aujourd'hui, plusieurs expériences pilotes sont lancées tant en Région bruxelloise (pionnière en la matière) qu'en Wallonie²⁹³.

À nouveau, le législateur bruxellois se devait d'être à la page. Dont acte : l'ordonnance du 11 juillet 2013 – et c'est une première en Belgique – coule le C.L.T.²⁹⁴ au sein du Code (« organisation sans but lucratif, agréée par le Gouvernement qui en détermine les conditions, qui a pour mission d'acquérir et gérer des terrains dans la Région de Bruxelles-Capitale en vue de créer sur ces terrains aussi bien des habitations accessibles pour les ménages en état de précarité sociale que des équipements d'intérêt collectif, entre autres. L'alliance foncière régionale reste propriétaire des terrains, mais transfère la propriété des bâtiments aux ménages *via* des droits réels démembrés. Elle détermine les règles de revente des bâtiments qui doivent permettre que ceux-ci restent toujours accessibles aux

familles disposant d'un bas revenu. Pour les projets bénéficiant de subsides régionaux, ces règles doivent être approuvées par le Gouvernement »)²⁹⁵.

Cette définition est loin d'être anodine. Puisque on a là le premier exercice un tant soit peu officiel (normatif en tout cas) d'étude d'impact des éléments constitutifs du C.L.T., tous les mots ont été pesés.

D'abord, le *community land trust* doit obligatoirement revêtir la forme d'une « organisation sans but lucratif », histoire de préserver le caractère informel et dynamique du mécanisme, issu originellement de la vitalité des mouvements associatifs américains. Certains, tout à l'inverse, exigent de voir le C.L.T. se ranger parmi les opérateurs immobiliers publics (ou, à tout le moins, être soumis à un pouvoir de tutelle), ne serait-ce que parce qu'il postule des subsides de l'État, mais le législateur de 2013 n'a pas voulu en démordre. Et, au passage, le vocable « organisation sans but lucratif » a été voulu large, histoire de ne pas viser exclusivement les A.S.B.L.

En guise de compromis, cette organisation est obligatoirement « agréée par le Gouvernement qui en détermine les conditions ». Et, dans un registre approchant, les règles de revente édictées par les C.L.T. « bénéficiant de subsides régionaux » doivent être « approuvées par le Gouvernement ».

Ensuite, c'est bien la « propriété » (des bâtiments) que le C.L.T. transfère aux ménages²⁹⁶, ce qui signifie qu'il ne pourra pas développer une offre *locative*, comme cela avait été envisagé un temps. Autre conséquence : les agences immobilières sociales ne sont pas admises à opérer en tant que C.L.T. puisque leur vocation est de donner des logements à bail²⁹⁷.

Par ailleurs, sont seuls autorisés à brigner un logement C.L.T. les ménages « en état de précarité sociale ». Délibérément imprécise, à nouveau, cette formulation traduit l'idée suivant laquelle les biens de l'alliance foncière régionale ne sont pas réservés aux personnes dont les revenus restent inférieurs aux seuils d'admission au logement social.

Enfin, et dans l'optique de respecter la mixité de fonctions chère aux C.L.T. originaires, il est expressément stipulé dans le nouveau Code que l'alliance foncière régionale est censée « créer sur ces terrains aussi bien des habitations [...] que des équipements d'intérêt collectif ».

4. Les groupes d'épargne collective solidaire

Dans le cadre d'une transaction immobilière, l'acquéreur d'un bien est tenu de payer l'acompte (10 % généralement de la somme totale) dès

²⁹² Art. 2, § 1^{er}, 2^{de}, nouv. C. brux. log.

²⁹³ Cf. sur le mécanisme, N. BERNARD, G. DE PUUV et L. GÉRONNETZ, « Les *Community land trusts* : une réponse (acquiescente) innovante face à la crise du logement », *Les Cahiers de l'urbanisme*, n° 78, août 2011, pp. 91 et s.

²⁹⁴ Traduit pour l'occasion « alliance foncière régionale ».

²⁹⁵ Art. 2, § 1^{er}, 2^{de}, nouv. C. brux. log.

²⁹⁶ Par l'entremise d'un système de démembrement du droit de propriété (superficie ou, probablement ici, emphytéose).

²⁹⁷ Art. 120, § 1^{er}, nouv. C. brux. log.

la signature du compromis de vente. Or, le prêt hypothécaire – social éventuellement – n'est pas encore accordé à ce stade ; il le sera, le cas échéant, au cours des mois qui suivent (et au plus tard le jour de la passation de l'acte authentique, qui doit intervenir quatre mois après maximum). Résultat : l'accès à la propriété s'avère impossible pour tous ceux qui ne disposent pas des *fonds propres* suffisants pour régler cet acompte.

Pour contourner cet obstacle, des groupes d'épargne collective solidaire ont vu le jour il y a quelques années, adossés au principe de la tontine africaine. Concrètement, les membres du groupe versent anticipativement (par mois) une somme déterminée dans un pot commun qui leur permettra, à tour de rôle, d'y puiser l'argent nécessaire quand il s'agira d'acquitter l'acompte. Et, quand la banque accordera le prêt, celui-ci renforcera la cagnotte, ce qui fournira l'occasion à un autre alors de s'acheter un bien, et ainsi de suite²⁹⁸.

Ces groupes d'épargne collective solidaire ont fait leurs preuves depuis longtemps, offrant à des dizaines de ménages à revenus extrêmement modestes la possibilité de parvenir néanmoins à accéder à la propriété. Actuellement, pas moins de 250 ménages au total participent à l'un de ces groupes.

Voilà une autre opportunité que le législateur ne pourrait pas ignorer en 2013. Précisément, le groupe d'épargne collective solidaire à lui aussi été fondé dans le nouveau Code (« groupe de personnes en état de précarité sociale, encadrées par une association agréée par le Gouvernement, à cette fin, qui cotisent en vue de permettre à chacun des membres, par rotation, de payer l'acompte lors de l'acquisition d'un droit réel sur un logement »)²⁹⁹.

C. L'utilité de pareille consécration

Il reste à s'interroger sur l'utilité que peut revêtir l'insertion formelle de ces mécanismes dans le Code. L'intérêt, à notre sens, est quadruple.

Cette consécration, d'abord, a toute son importance en termes de légitimité et de reconnaissance symbolique du travail accompli (par des acteurs de la mouvance associative). Les voilà publiquement confortés par la puissance étatique dans leur démarche, ce qui n'est pas rien déjà. Ce, à plus forte raison que développer de tels projets innovants pouvait être vu de l'extérieur, à l'époque, comme quelque peu chimérique ; les pousser à

²⁹⁸ Cf. N. BERNARD, M.-E. AVALDE et P. DEGRASSE, « L'épargne collective solidaire : une solution pour sortir "par le haut" de la crise du logement », *Échos log.*, 2008, n° 1, pp. 33 et 5.

²⁹⁹ Art. 2, § 1^{er}, 28^e, nouv. C. brux. log.

nonobstant et les mener à bon port a donc dû constituer une gageure, qu'il s'agit dès lors de saluer officiellement.

Ensuite, cette consécration fournit au Gouvernement l'habilitation nécessaire à l'octroi d'éventuels subsides. Le législateur n'entendait pas définir juste pour définir (ce qui, du reste, serait interdit sur le plan légistique) : un régime juridique est censé accompagner ces démissions. Concrètement, de l'argent régional pourra, lorsque l'exécutif en antécipera les modalités, être délivré au bénéfice de ces projets novateurs ; en effet, « aux conditions fixées par le Gouvernement et dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget régional, la Région peut accorder, en vue de réaliser de l'habitat solidaire ou intergénérationnel, un subside à une agence immobilière sociale ou une association agréée œuvrant à l'insertion par le logement ainsi qu'une association agréée ou à un groupement d'associations agréées œuvrant à l'amélioration du logement, de l'habitat et à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine durable et à leur coordination »³⁰⁰.

Un mot sur les trois associations désignées. L'« association agréée œuvrant à l'insertion par le logement » est régie par l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992³⁰¹. Pour sa part, l'« association agréée » est celle qui a reçu un agrément spécifique dans le cadre du présent Code (pour agir en cessation d'une inoccupation³⁰² par exemple, porter plainte – en cette même matière – auprès de l'administration³⁰³ ou encore alerter la commune sur la présence d'un immeuble abandonné susceptible de donner lieu à exercice du droit de gestion publique³⁰⁴). Quant à lui, le « groupement d'associations agréées œuvrant à l'amélioration du logement, de l'habitat et à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine durable et à leur coordination » vise le Réseau habitat, dont les membres exercent une importante compétence dans le domaine de la rénovation urbaine³⁰⁵.

Par ailleurs, et il s'agit de la troisième vertu attachée à cette reconnaissance officielle, ces formules émergentes d'habitat voient leur sécurité

³⁰⁰ Art. 188, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

³⁰¹ A. Exéc. Région Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992 relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement, *M.B.*, 14 août 1992.

³⁰² Art. 22, nouv. C. brux. log. Voy. égal. A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 9 septembre 2010 relatif à l'agrément d'associations visé au Chap. V du C. log. relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, *M.B.*, 31 décembre 2010.

³⁰³ Art. 20, § 2, al. 1^{er} *in fine*, nouv. C. brux. log.

³⁰⁴ Art. 15, § 3, nouv. C. brux. log.

³⁰⁵ Voy. l'art. 1^{er}, § 1^{er}, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 28 mars 2002 relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations ou regroupements d'associations œuvrant à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine, *M.B.*, 18 avril 2002.

juridique ainsi consolidée. Cet élément ne peut que contribuer à stabiliser ces formules d'habitat encore quelque peu balbutiantes et, surtout, à en favoriser l'expansion.

Enfin, et de manière plus spécifique, le fait qu'on consacre les notions d'habitat solidaire et d'habitat intergénérationnel par exemple permettra aux occupants de ces logements-là, une fois un « label » mis en place, d'obtenir un taux isolé pour leurs allocations sociales, de façon *structurelle* (ce qui est largement préférable au cas par cas actuel³⁰⁶).

Dans un registre analogue, cette entreprise de définition s'inscrit dans la perspective de la régionalisation du bail d'habitation et des déductions fiscales³⁰⁷. Désormais coulées dans le bronze de la loi, ces catégories seront davantage susceptibles de revendiquer le bénéfice des primes et avantages pécuniaires que les entités fédérées auront bientôt à imaginer.

VIII. Une nouvelle nomenclature des formules existantes de logement

A. Le texte

1. La nomenclature

Juste après les traditionnelles définitions³⁰⁸, le nouveau texte décide d'enchaîner avec une première disposition de fond³⁰⁹ qui s'attache à énumérer et classer les différentes formules de mise à disposition de logement en Région bruxelloise. Toutes les formules d'aide existantes sont ainsi rangées dans une des six catégories suivantes (elles-mêmes divisées en deux, suivant qu'il s'agit de location ou d'acquisition).

Concrètement, « la politique régionale de mise à disposition de logements comprend » :

- 1° Le « logement locatif social », qui renvoie au logement social classé³¹⁰.

³⁰⁶ Cf. N. BERNARD, « L'habitat groupé pour personnes en précarité sociale : et si on arrêtait de pénaliser la solidarité ? », *Échos log.*, 2007, n° 3, pp. 1 et s.

³⁰⁷ Voy. not. l'art. 15 de la Prop. de loi relative à la 6^e réforme de l'État. *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° S-2232/1.

³⁰⁸ Art. 2, § 1^{er}, nouv. C. brux. log.

³⁰⁹ Art. 2, § 2, nouv. C. brux. log.

³¹⁰ Art. 138 et s., nouv. C. brux. log. Voy. aussi A. Gouv. Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société de logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996.

2° Le « logement locatif modéré », à savoir :

- le logement donné en location par le Fonds du logement (dans le cadre de l'aide locative)³¹¹ ;
 - le logement donné en location par une agence immobilière sociale³¹² ;
 - le logement dit modéré donné en location par une société immobilière de service public³¹³ ;
 - le logement donné en location par une commune ou un C.R.A.S. dans le cadre d'un programme de rénovation ou de démolition suivie de la reconstruction d'immeubles des communes et des C.R.A.S.³¹⁴ ;
 - le logement donné en location par une commune dans le cadre d'un programme d'acquisition par les communes d'immeubles abandonnés³¹⁵ ;
 - le logement S.D.R.B. donné en location par des acquéreurs investisseurs³¹⁶ ;
 - le « logement assimilé au logement social » dans le cadre d'un programme de contrat de quartier³¹⁷.
- Le « logement locatif moyen », c'est-à-dire :
- le logement donné en location par une personne de droit public (une commune généralement) dans le cadre de l'ordonnance du

³¹¹ Conformément aux dispositions des art. 112 et s., nouv. C. brux. log (sp. art. 112, § 1^{er}, 3°).

³¹² Dans le respect des art. 120 et s. du nouv. C. brux. log. Cf. égal. A. Gouv. Région Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 28 mars 2008.

³¹³ En vertu de l'art. 67, 9°, nouv. C. brux. log.

³¹⁴ Art. 178, nouv. C. brux. log. et A. Gouv. Région Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles des communes et des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 27 mars 1998.

³¹⁵ Art. 177, nouv. C. brux. log. et A. Exéc. Région Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 relatif à l'acquisition par les communes d'immeubles abandonnés, *M.B.*, 27 septembre 1990.

³¹⁶ Art. 133, nouv. C. brux. log. ; art. 5, § 3, al. 1^{er}, 1°, Ord. du 20 mai 1999 relative à la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 29 juillet 1999 ; et art. 3, A. Gouv. Région Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2006 relatif à l'octroi de subventions pour la mission de rénovation urbaine de la société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 5 juillet 2006. Notons cependant que cette catégorie d'acquéreur-investisseur a disparu dans la réforme de la S.D.R.B. intervenue récemment (par A. Gouv. Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif à l'exercice des missions de rénovation urbaine de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 24 octobre 2013) ; *mutatis mutandis*, on peut y assimiler le régime décrit à l'art. 11 du nouvel arrêté.

³¹⁷ Art. 3, § 3, 1°, Ord. du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, *M.B.*, 3 février 2010.

13 avril 1995 sur les logements moyens localisés³¹⁸ (reprise au sein du Code³¹⁹) ;

— le logement dit moyen donné en location par une société immobilière de service public³²⁰ ;
— le « logement conventionné » dans le cadre d'un programme de contrat de quartier³²¹.

4° Le « logement acquisitif social », qui regroupe :

— le logement acheté dans le cadre d'un groupe d'épargne collective solidaire ;
— le logement sur lequel un ménage a acquis un droit réel dans le cadre d'une alliance foncière régionale (*community land trust*).

5° Le « logement acquisitif modéré », qui vise uniquement le logement acheté à l'aide d'un crédit hypothécaire octroyé par le Fonds du logement³²².

6° Le « logement acquisitif moyen », à savoir :

— le logement acheté à la S.D.R.B.³²³ ;
— le logement mis en vente par une personne de droit public – une commune généralement – dans le cadre de l'ordonnance du 29 août 1991 sur les logements moyens acquisitifs³²⁴ (reprise au sein du Code³²⁵).

2. Les conditions de revenus et de loyers maximaux

Ce n'est pas tout ; non content d'établir une nomenclature officielle des différentes formules d'aides régionales au logement, le législateur de 2013 a surtout, et tel est le but ultime visé par cette taxonomie, assujéti chaque de ces catégories à des règles plafonds homogènes en matière tant de ressources financières (pour les candidats)³²⁶ que de loyer³²⁷.

³¹⁸ Ord. du 13 avril 1995 organisant le secteur du logement moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 7 juillet 1995.

³¹⁹ Aux art. 146, § 2, et s., nouv. C. brux. log.

³²⁰ En vertu de l'art. 67, 9°, nouv. C. brux. log.

³²¹ Art. 3, § 3, 2°, Ord. du 28 janvier 2010, précit.

³²² Conformément aux dispositions des art. 112 et s., nouv. C. brux. log. (sp. art. 112, § 1^{er}, 1°).

³²³ Ord. du 20 mai 1999 relative à la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 29 juillet 1999. Voy. égal. les art. 3 et s., A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif à l'exercice des missions de rénovation urbaine de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 24 octobre 2013.

³²⁴ Ord. du 29 août 1991 visant à favoriser l'accès au logement moyen, *M.B.*, 26 septembre 1991.

³²⁵ Aux art. 146, §§ 1^{er}, et s., nouv. C. brux. log.

³²⁶ Pour les 4 premières catégories.

³²⁷ Pour les 3 premières catégories.

a) Les sources d'inspiration à respecter

Le Code fixe-t-il lui-même ces seuils maximaux ? Nullement : « il n'appartient pas à un outil de type législatif de déterminer lui-même les niveaux de revenus et de loyers applicables aux différents instruments de la politique du logement, mais bien à l'exécutif »³²⁸. Dès lors, « pour les logements repris aux 1^{er}, 2^o, 3^o et 4^e, le Gouvernement fixe dans un arrêté les conditions de revenus et loyers maximaux »³²⁹.

Pour autant, le législateur ne laisse pas l'exécutif libre de toute contrainte dans cet exercice. Certaines directives sont ainsi délivrées pour baliser le travail, dont le Gouvernement est tenu de « s'inspirer »³³⁰. Et, dans un but également de transversalité, c'est sur des plafonds existants que ledit Gouvernement est censé se calquer.

Concrètement :

1° Pour le « logement locatif social », ces conditions de revenus³³¹ et de loyer sont arrêtées conformément à la réglementation locative afférente aux logements sociaux³³².

2° Pour le « logement locatif modéré » :

— le plafond de revenus³³³ est fixé par l'arrêté sur les contrats de quartier (en ce qui concerne le logement assimilé au logement social)³³⁴ ;
— quant au loyer, il est déterminé en fonction de la grille applicable aux agences immobilières sociales³³⁵.

3° Pour le « logement locatif moyen » :

— le seuil de revenus³³⁶ est fixé en accord avec la réglementation sur les contrats de quartier (pour ce qui est cette fois du logement conventionné)³³⁷ ;
— la détermination du loyer se fait en fonction de la « grille indicative des loyers »³³⁸.

³²⁸ Projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log., comm. des art., sess. ord. 2012-2013, *Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale*, n° A-355/1, p. 23.

³²⁹ Art. 2, § 2, al. 3, nouv. C. brux. log.

³³⁰ Projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log., comm. des art., sess. ord. 2012-2013, *Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale*, n° A-355/1, p. 23.

³³¹ 20 000 € environ (pour un isolé).

³³² Art. 4 et respect., art. 16 et s., A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, précit.

³³³ 22 000 € environ (pour un isolé).

³³⁴ Art. 34, 1^{er}, lit. a, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010 portant exécution de l'Ord. du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, *M.B.*, 15 juillet 2010.

³³⁵ Art. 13, § 1^{er}, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 28 février 2008.

³³⁶ 52 000 € environ (pour un isolé).

³³⁷ Art. 35, 1^{er}, A. Gouver. Région Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010.

³³⁸ Décret plus loin.

⁴⁰ Pour le « logement acquisitif social », les limites maximales de revenus³³⁹ sont, à l'instar de celles de la première catégorie (logement locatif social), fixées conformément à l'arrêté locatif social³⁴⁰.

b) Zoom avant sur la « grille indicative des loyers »
On l'a vu, les loyers associés aux logements moyens doivent épouser une mystérieuse « grille indicative des loyers ». Un mot d'explication sur celle-ci s'impose ici.

Chargé par l'accord de majorité 2009-2014 de réfléchir à l'instauration d'un mécanisme d'aide fiscale aux bailleurs qui se conformeraient à un loyer de référence³⁴¹, le Gouvernement bruxellois a planché sur la question. En guise de préétude méthodologique, il a établi le 19 juillet 2012 une grille visant à objectiver le coût de la location dans la Région.

Deux principes ont présidé à l'élaboration de cette sorte de barème de loyers : scientificité (appel a été fait à l'Université catholique de Louvain et à l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale³⁴²) et concertation (les différentes parties – locataires, propriétaires, pouvoirs publics – ont été étroitement impliqués).

L'idée était de disposer non pas d'un loyer abstrait, calculé en chambre, mais d'un loyer *réel* et objectif (tel que pratiqué sur le terrain), qui reflèterait entre autres la nature du bien et sa localisation, pour cette raison, l'expression « loyer de référence » est impropre, en ce qu'elle semble à la fois indiquer un idéal à atteindre et répertorier une série

³³⁹ Forcément, il n'y a pas, ici, de plafond de loyer à observer.

³⁴⁰ Art 4, A. Govv. Région Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, précité.

³⁴¹ « Des grilles de référence de loyers par quartier seront établies après consultation des représentants des locataires, propriétaires et des partenaires sociaux. Pour ce faire, il sera tenu compte des expériences-pilote menées au niveau fédéral. Dès à présent et dans la perspective de la régionalisation de la compétence sur la réglementation des loyers, le Gouvernement préparera le cadre législatif et réglementaire permettant de valider ces grilles. Ces loyers de référence tiendront notamment et progressivement compte de la qualité énergétique des biens proposés. Le logement est un droit constitutionnel et un besoin fondamental à ce point prégnant qu'il ne peut être laissé à la seule détermination du marché. Dans cet esprit, le Gouvernement sera attentif aux loyers démentis qui sont demandés par certains propriétaires. Seront étudiés, en fonction des disponibilités budgétaires, des incitants notamment fiscaux favorisant les propriétaires qui coopèrent aux objectifs sociaux et environnementaux du Gouvernement ».

³⁴² Si elles livrent bien des statistiques sur les loyers en vigueur à Bruxelles, les enquêtes annuelles de l'Observatoire sont uniquement « descriptives » (tels loyers sont demandés pour tels types de bien), et non « prescriptives » (quel loyer est demandé pour un tel bien situé, avec telle superficie, dans un tel quartier... ?) ; la logique doit s'inverser en quelque sorte. D'où la nécessité qu'il y avait de réaliser une étude scientifique sur le loyer de référence, fondée sur le principe macro-économique de la régression linéaire multiple.

d'objectifs politiques que le gouvernement entend promouvoir (en termes énergétiques et environnementaux, par exemple). Aussi, il a été jugé préférable de lui substituer l'expression « loyer indicatif » (qui évoque plutôt une photographie des valeurs du marché)³⁴³.

Concrètement, pour élaborer cette radioscopie, l'étude universitaire a d'abord dégagé les principaux facteurs qui entrent en ligne de compte pour la détermination du loyer (nombre de chambres, superficie, quartier, etc.) puis, à chacun de ces paramètres, a associé une valeur prédominante ; ce, non sans prendre en considération l'éventuel investissement du bailleur dans le bien et l'amélioration de la qualité qu'il en suivrait. Pour ce faire, l'U.C.L. a exploité les très riches données de l'Observatoire des loyers.

Résultat : on peut dire aujourd'hui, avec une marge d'erreur qui reste acceptable, quel est le loyer pratiqué pour telle catégorie de bien, avec telles caractéristiques, dans telle partie de la Région... Et, *last but not least*, la grille a été conçue de manière telle qu'elle peut s'actualiser aisément, grâce à la récurrence annuelle donnée aux enquêtes de l'Observatoire des loyers³⁴⁴.

B. La justification

Une fois n'est pas coutume, on se permet ici, pour rendre compte de la justification apportée à l'introduction de cette nomenclature des dispositifs régionaux de mise à disposition de logements, de renvoyer à l'exposé des motifs, assez complet. « Le but visé par là est double », explique le législateur. « On a voulu d'abord, à des fins d'information, répertorier de manière exhaustive les différents véhicules matériels de la politique sociale du logement en Région bruxelloise ; mieux structurée, l'offre de la Région est aussi plus accessible. En regroupant, ensuite, ces différents types d'offres en catégories homogènes (logement locatif social, logement locatif modéré et logement locatif moyen d'une part, logement acquisitif social, logement acquisitif modéré et logement acquisitif moyen de l'autre), on cherche à les

³⁴³ Dit autrement, à l'époque où la Région entendait – par le truchement de cette grille – peser sur la détermination des loyers (objectif abandonné depuis), elle n'imposait pas aux bailleurs de se plier à un tarif qui pourrait passer par arbitraire, mais simplement de se tenir aux prix moyens (et de ne pas « flamber ») ; seuls les loyers *abusifs* étaient donc visés. Il ne s'agissait aucunement de « revenir sur le passé », mais de veiller à ce que, à l'avenir, le coût de la location épouse les tendances actuelles ; on n'avait donc affaire nullement un « blocage » des loyers. Cet objectif (bannit les dépassements exagérés) pouvait paraître minimal ou peu ambitieux, mais il ne faut pas oublier que, en matière de régulation des loyers, la Belgique part de zéro et que la lourde charge idéologique dont est lestée la question requiert de procéder graduellement.

³⁴⁴ Voy. sur la question N. BERNARD, « L'encadrement des loyers en Région bruxelloise », *La délégitimation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?* (N. BERNARD dir.), Bruxelles, Larcier, 2014 (à paraître).

soumettre à un régime identique en ce qui concerne les conditions de revenus et les loyers. L'ensemble ne peut que gagner en cohérence, et améliorera notablement le système actuel, caractérisé par une multiplicité de dispositifs éparés et régis chacun par des règles propres (voire insuffisamment transparentes, pour certains). Il ne s'agit cependant aucunement de mettre sous coupe régionale des mécanismes qui, pour la plupart, offrent une grande satisfaction. Simplement, il s'indique, plus étroitement sans doute que par le passé, de lier les fonds dont la Région dote certains opérateurs à une série de conditions (de revenus et de loyers) par elle fixées. Le tout, dans un objectif assumé d'amplification de la politique sociale développée par la Région, objectif dont l'accord de majorité se fait le garant.³⁴⁵

En finale, aux opérateurs craignant que l'instauration d'une nouvelle grille de loyers entraine leur rentabilité financière, il y a lieu de répondre que les règles susdites ne trouvent à s'appliquer qu'aux nouveaux baux. Le temps que la rotation de locataires ait fait son œuvre dans l'ensemble du parc, de longues années se seront écoulées, laissant du même coup l'impact de la réforme.

IX. L'acceptation tacite des recours (en cas de silence de l'autorité)

A. Du refus implicite à l'acceptation implicite

Impossible de poursuivre ce tour d'horizon des principales réformes opérées par l'ordonnance du 11 juillet 2013 sans épingler maintenant une importante modification en matière de recours intervenue par voie d'amendement parlementaire (émanant de l'opposition). Auparavant, lorsque le locataire social contestait la décision de la S.I.S.P. (soit en première ligne, par voie de plainte, devant la S.I.S.P. elle-même, soit en seconde ligne, par voie de recours, devant la S.L.R.B.), le silence de l'autorité valait refus³⁴⁶. Désormais, c'est le principe inverse qui prévaut :

³⁴⁵ Projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log., Exposé des motifs, sess. ord. 2012-2013, *Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale*, n° A-355/1, p. 9.

³⁴⁶ Art. 66, al. 5, 3°, et al. 8, respect., du préc. C. brux. log. Voy. égal., dans un registre approchant, l'art. 14, § 3, des lois coord. sur le Conseil d'État : « Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intérêt, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de refus susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative » (souligné par nous).

l'absence de réaction (dans le délai requis) de la S.I.S.P.³⁴⁷ ou de la S.L.R.B.³⁴⁸ emporte *acceptation* de la demande.

Révolutionnaire, ce changement de paradigme est motivé par le souci élémentaire de renforcer les droits administratifs du citoyen. À l'aune de l'obligation de motivation qui pèse sur les administrations, il est difficile en effet de tolérer qu'un (candidat-)locataire, usager d'un service public, soit éviné sans recevoir jamais de réponse, ni en « première instance », ni en « degré d'appel ».

Certes, même non écrite (et même non émise) la décision de refus implicite était toujours susceptible d'être entreprise devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État³⁴⁹ ; cette garantie n'a toutefois pas été jugée suffisante pour le citoyen, eu égard notamment aux réticences (psychologiques notamment) et aux difficultés (matérielles entre autres) éprouvées par certains ménages dans l'accès à la justice. Et n'a visiblement entrainé en rien la résolution des auteurs de l'ordonnance du 11 juillet 2013 le fait qu'un principe analogue – le refus tacite – prospère dans la matière de l'urbanisme (en cas de recours au Gouvernement contre la décision du collège des bourgeois et échevins ou du fonctionnaire délégué relative à un permis)³⁵⁰.

En tout cas, cette correction a été jugée à ce point fondamentale qu'elle a essaimé, à l'occasion de la réforme du Code, dans d'autres secteurs que l'habitat social. Ainsi le législateur l'a-t-il appliqué par exemple aux recours exercés (devant le fonctionnaire délégué du Gouvernement) en matière de salubrité. Concrètement, c'est *infirmé* que devient ici la décision (d'interdiction à la location)³⁵¹, d'imposition de l'amende³⁵² ou encore de refus de l'attestation de contrôle de conformité³⁵³ en cas de mutisme dudit fonctionnaire ; l'enjeu est lourd on le voit³⁵⁴, ce qui donne au passage la mesure de la détermina-

³⁴⁷ Art. 76, § 1^{er}, al. 4, *in fine*, nouv. C. brux. log.

³⁴⁸ Art. 76, § 2, al. 3, nouv. C. brux. log.

³⁴⁹ Voy. *mutatis mutandis* C.E. (VI), 5 mars 2008, n° 180.536, *City assurances*.

³⁵⁰ Art. 173, al. 4, COBAT : « Si, à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours à compter de l'envoi du rappel, le Gouvernement n'a pas envoyé sa décision aux parties, l'avis du Collège d'urbanisme tient lieu de décision. À défaut d'avis du Collège d'urbanisme, la décision qui a fait l'objet du recours est confirmée. Dans le cas visé à l'article 164, alinéa 5, le permis est réputé refusé ».

³⁵¹ Art. 7, § 4, al. 3, nouv. C. brux. log.

³⁵² Art. 10, § 3, al. 2, *in fine*, nouv. C. brux. log.

³⁵³ Art. 9, § 3, al. 2, *in fine*, nouv. C. brux. log.

³⁵⁴ Puisque le bien déclaré insalubre dans un premier temps serait, sans le cas échéant que des travaux aient été effectués, ouvert à nouveau à la location ; ce, pour la simple raison peut-être que l'administration n'a pas eu le temps de traiter le recours – en raison notamment d'une période de vacances estivales, p. ex.

tion du législateur, pleinement disposé à assumer ce risque (dans le but de rétablir un droit fondamental). Il a été de même encore avec le recours intenté contre l'imposition d'une amende administrative sur l'occupation³⁵⁵.

Par exception, et l'on dépasse quelque peu ici le cadre du recours au sens strict, les demandes introduites par une *autorité administrative* cette fois restent, elles, gouvernées par le régime antérieur du refus tacite. Le principe de l'acceptation implicite ne vaut donc que lorsque c'est un *citoyen* qui porte la requête. Les règles de bonne gouvernance qui ont commandé ce point de la réforme cherchent essentiellement à protéger le particulier, partie faible dans la relation avec l'administration.

L'illustration suivante semble particulièrement éloquent. « Sans l'autorisation de la S.L.R.B., les S.I.S.P. ne peuvent emprunter auprès de tiers, hypothéquer des biens immobiliers ou céder les garanties hypothécaires qu'elles possèdent à des tiers ou contracter toute opération de nature à obérer leur situation financière » ; et, passé le délai dans lequel la S.L.R.B. est censée répondre, « son silence vaut refus ». Dans toutes les hypothèses, recours est ouvert auprès du Gouvernement, dont l'absence de réaction emporte confirmation de la décision de la S.I.S.P. Enfin, « en cas de double silence, de la S.L.R.B. et du Gouvernement, l'autorisation est refusée »³⁵⁶.

B. Une nouveauté qui n'est pas si neuve que cela

Cela étant, l'histoire nous enseigne que ce principe de l'acceptation implicite n'est pas si neuf : il était *déjà en vigueur* précédemment, sous l'empire de l'ordonnance du 9 septembre 1993 relative au secteur du logement social. « En cas de silence au terme de ce délai », observait en effet ce texte fondateur (se référant au laps de temps imparti à la S.L.R.B. pour se prononcer), « le recours est réputé *fondé* »³⁵⁷. C'est l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 complétant le Code bruxellois du logement qui introduira la rupture. Il s'agit donc moins, concernant le recours à la S.L.R.B. en tout cas³⁵⁸, d'une nouveauté que d'une restauration en quelque sorte (ou d'un retour à la situation antérieure).

³⁵⁵ Art. 21, al. 2, *in fine*, nouv. C. brux. log.

³⁵⁶ Art. 70, nouv. C. brux. log.

³⁵⁷ Art. 30, al. 7, Ord. du 9 septembre 1993 portant modif. du C. log. Région Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social, M.B., 31 décembre 1993, souligné par nous.

³⁵⁸ Car la plainte introduite auprès de la S.I.S.P. était déjà soumise, elle, à la règle du refus tacite : art. 30, al. 5, 3^e, Ord. du 9 septembre 1993 précit. ; et art. 66, al. 5, 3^e, préc. C. brux. log.

Pour ce qui est par ailleurs de la politique de promotion du logement moyen³⁵⁹, il est prévu depuis 1991 que le gouvernement resté en défaut de répondre dans les temps au promoteur immobilier (ayant introduit un projet de ce type) est alors « présumé avoir marqué son accord de principe »³⁶⁰. Cette disposition n'a jamais cessé d'être d'application³⁶¹.

Il reste permis néanmoins de s'interroger, dans le domaine du logement social spécifiquement, sur ce qui a constitué à l'époque³⁶² un recul certain (du point de vue des droits des locataires), dont la justification peine à transparaître. Certes, le régime de l'acceptation implicite du recours porte en ses flancs le risque de l'« appel d'air », qui pourrait aboutir à saturer de contestations les services chargés de traiter les recours. Manquant de temps, ceux-ci n'auraient matériellement plus les moyens alors de répondre à chaque administré, ce qui emporterait automatiquement acceptation de la demande... et inciterait davantage encore de (candidats-)locataires à introduire un recours, et ainsi de suite. N'oublions pas que l'enjeu est loin d'être insignifiant puisqu'il s'agit entre autres de recours contre des décisions de non-attribution d'un logement social, ce qui signifierait qu'il faudrait *in fine* à la S.I.S.P. donner au plaignant le bien convoité (lequel, dans l'intervalle, a peut-être été promis à quelqu'un d'autre... voire est actuellement occupé).

Il n'empêche, ce problème (potentiel) doit être réglé autrement qu'en rabotant les prérogatives juridiques et les droits élémentaires des usagers du service public. Comment alors ? En étoffant les ressources humaines mises à la disposition de l'instance de recours, entre autres exemples. Pour l'instant, l'expérience montre que les instances de recours

³⁵⁹ Le 29 août 1991, la Région de Bruxelles-Capitale promulguait une ordonnance visant à favoriser l'accès au logement moyen (M.B., 26 septembre 1991). Le logement moyen est destiné aux revenus moyens ; il vise donc les ménages qui sont trop « riches » pour intégrer le parc social, mais pas assez pour pouvoir habiter n'importe où dans le parc privé. Schématiquement, l'ordonnance cherchait à permettre à la commune de vendre un terrain à un tarif préférentiel à un particulier (ou un promoteur), sous condition pour l'acheteur de construire (ou de faire construire et de vendre dans le cas d'un promoteur) un logement et de « l'occuper personnellement » (art. 4, § 1^{er}, 3^e, *lit. c*, Ord. du 29 août 1991). Ledit acquéreur reste cependant libre de revendre le bien, mais uniquement à un ménage disposant du même type de revenus que lui (à savoir, des revenus moyens), et ainsi de suite ; la vente qui serait passée en violation de ce principe « est nulle de plein droit » (art. 4, § 2, Ord. du 29 août 1991). L'objectif, par là, était d'attirer et/ou de retenir en Région bruxelloise des ménages issus de la classe moyenne, vecteurs de mixité sociale et bons contributeurs fiscaux. Signifions qu'un dispositif similaire de logement moyen a été adopté concernant le secteur *locatif* cette fois (Ord. du 13 avril 1995 organisant le secteur du logement moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 7 juillet 1995).

³⁶⁰ Art. 5, § 2, al. 2, Ord. du 29 août 1991, précit.

³⁶¹ Art. 168, § 2, al. 2, préc. C. brux. log. ; et art. 152, § 2, al. 2, nouv. C. brux. log.

³⁶² En 2004.

ne se réfugient *pas* dans le silence et apportent bel et bien une réponse, dans le délai imparti ; il serait cependant de bonne politique d'anticiper/d'accompagner la réforme en renforçant ce personnel.

Un élément renforce le trouble : l'adoption même de cette modification d'importance (de l'acceptation implicite au refus implicite) est passée relativement inaperçue en 2004. C'est que le changement s'est opéré à la faveur de l'absorption générale de l'ordonnance de 1993 dans le Code du logement – seconde partie – de 2004. Fondue en quelque sorte dans la masse, la nouvelle disposition – quasi inchangée qui plus est sur le plan de la forme (seul un mot a été remplacé : « fondé », qui est devenu « rejeté ») – n'a pas véritablement fait l'objet d'un débat lors du vote. Et, dans un registre approchant, le « simple » rassemblement de texte éparpillés (qui est le propre de toute entreprise de codification) peut-il s'accommoder d'un changement aussi substantiel apporté au régime antérieur sans que celui-ci ait été explicitement débattu, *in se* ? La chose, au minimum, mériterait de se discuter.

En tout cas, le renversement de perspective opéré par l'ordonnance de 2013 à propos du silence de la S.L.R.B. ne pouvait manquer d'être dupliqué pour le régime gouvernant l'absence de réaction de la S.L.S.P. cette fois³⁶³. Là, pour le coup, c'était bel et bien le *refus* implicite qui a toujours prévalu, même sous l'ordonnance de 1993³⁶⁴.

X. Divers

Extrêmement nombreuses, les modifications apportées au Code bruxellois du logement ont pu, pour la plupart, se regrouper par thème (insalubrité, vacance immobilière, logement social, etc.) ; beaucoup d'autres, plus ponctuelles, doivent toutefois encore être encore exposées. En raison de la difficulté de les glisser dans une catégorie existante, on les a rassemblées dans un chapeau dont l'intitulé (« divers ») ne préjuge en rien de l'intérêt qu'on peut leur prêter.

A. *Le Fonds du logement*

Société coopérative de droit privé, ne bénéficiant pas de subside spécifique de la part de la Région (pour son activité d'aide locative à tout

³⁶³ Art. 76, § 1^{er}, al. 5, *in fine*, nouv. C. brux. log.

³⁶⁴ Art. 30, al. 5, 3^e, Ord. du 9 septembre 1993, précit. ; et art. 66, al. 5, 3^e, préc. C. brux. log.

le moins), le Fonds du logement cultive des modes de fonctionnement – et d'attribution des biens – propres, qui ne sont pas tous explicites dans le Code. Ce dernier, néanmoins, trace quelques lignes directrices, lesquelles, on s'en doute, sont impactées également par la réforme du 11 juillet 2013.

1. *La consécration du démembrement du droit de propriété*

L'activité principale du Fonds consiste, on le sait, à délivrer des prêts hypothécaires à taux réduit ; formellement, il fournit aux particuliers les moyens d'« acquérir » un logement, traduisait le Code précédents. Une difficulté a cependant été épinglée par la commune d'Etterbeek, à qui il arrive de vendre (*via* sa régie foncière) des logements non pas en pleine propriété, mais sous le mode du droit de *superficie*³⁶⁵. Partant, ces superficiaires (acquéreurs du droit du superficie) se voyaient refuser par le Fonds un prêt hypothécaire, au motif – discutable à notre sens – que le verbe « acquérir » désigne des achats en pleine propriété.

Conscientisé au départ par la situation etterbeekoise, le législateur a vite compris l'importance – croissante – que revêtait cette thématique du démembrement du droit de propriété, à plus forte raison dans le contexte de crise du logement que nous connaissons. Le *community land trust*, par exemple, ne repose-t-il pas sur un mécanisme similaire ? Aussi, le Code de 2013 a voulu réparer cette omission, tout en accompagnant une évolution sociale majeure. Désormais, les prêts du Fonds aident les personnes à « acquérir, en pleine propriété ou sous la forme d'un autre droit réel principal » un logement³⁶⁶.

2. *L'aide à la constitution de la garantie locative*

Une autre modification mérite un éclairage particulier, relative à l'aide à la constitution de la garantie locative que procure traditionnellement le Fonds³⁶⁸. Ce soutien, en règle, consistait en un prêt sans intérêt³⁶⁹. Pour

³⁶⁵ Art. 80, § 1^{er}, 1^{er} tiret, préc. C. brux. log.

³⁶⁶ Ce droit réel confère à son titulaire un droit de propriété, pendant cinquante ans, sur les constructions (déjà érigées dans le cas d'espèce), mais pas sur le sol. Ce système se révèle mutuellement avantageux : il permet à des ménages à revenus modestes d'être propriétaires de leurs murs, certes pour une durée déterminée mais à un prix réduit d'un tiers (en moyenne), tout en laissant dans les mains de la commune la maîtrise du foncier. Sur la question, cf. not. N. BERNARD, « La superficie et l'emphytéose comme pistes de solution à la crise du logement ? », *Échos log.*, 2010, n° 1, pp. 1 et s.

³⁶⁷ Art. 112, § 1^{er}, 1^{er}, nouv. C. brux. log., souligné par nous.

³⁶⁸ Art. 80, § 1^{er}, 2^e, préc. C. brux. log.

³⁶⁹ Voy. A. GOUV, Région Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 portant exécution de l'Ord. du 16 juillet 1998 organisant une aide régionale à la constitution de garantie locative en matière de logement, *M.B.*, 19 février 1999.

diverses raisons, cependant, celui-ci ne suffisait pas toujours³⁷⁰. Aussi l'ordonnance du 11 juillet 2013 diversifie-t-elle les modes d'action du Fonds du logement en ce domaine, puisque l'aide en question peut désormais prendre la forme également « d'une caution ou encore d'un fonds mutualiste »³⁷¹.

La dernière modalité évoquée (le fonds mutualiste) requiert quelques explications. Très schématiquement, ce dispositif vise à centraliser le versement des garanties locatives entre les mains d'un organisme qui agira à titre d'interface, neutre et officiel, avec les bailleurs ; à titre de comparaison, l'aide publique, qu'elle émane du C.P.A.S. ou même du Fonds du logement, a pour fâcheuse conséquence de l'estimer son bénéficiaire d'une charge de stigmatisation qui, trop souvent, conduit le bailleur à évincer ce candidat. Par ailleurs, le preneur serait autorisé à constituer graduellement (et sur le long terme) le montant dû, tout en étant couvert, en cas de problème, par les versements des autres. *Last but not least*, la constitution d'une telle masse (critique) d'argent devrait valoir d'intéressants taux d'intérêts.

Malheureusement, cette belle idée reste toujours, à l'heure actuelle, à l'état de projet.

B. Le Conseil consultatif du logement

1. Extension de la compétence

Organe officiel d'avis pour la matière du logement en Région bruxelloise, le Conseil consultatif du logement assume une fonction essentielle. Pleinement conscient de celle-ci, et désireux de l'amplifier encore, le législateur a décidé d'étendre formellement la compétence du Conseil. Précédemment, ce dernier connaissait de tout avant-projet d'ordonnance et d'arrêté réglementaire « dont l'objet principal est le logement »³⁷² ; désormais, il examinera également les textes relatifs à la politique de « rénovation urbaine »³⁷³ (pourvu que leur objet principal porte sur des questions de logement). Cette évolution se répercute jusque dans l'appellation du Conseil³⁷⁴.

L'honnêteté commande toutefois de préciser que cet ajustement législatif entérine une pratique existante plus qu'il ne la suscite. Il n'em-

³⁷⁰ E. a. parce que le montant prêté ne couvre pas l'entière de la garantie (90 %), parce que le remboursement doit s'opérer dans les 18 mois maximum et parce que, enfin, l'accord du Fonds est requis avant la signature du contrat de bail (ce qui risque de convoquer le propriétaire de traiter avec un candidat locataire susceptible de se décider plus rapidement).

³⁷¹ Art. 112, § 1^{er}, 5^e, nouv. C. brux. log.

³⁷² Art. 104, § 1^{er}, préc. C. brux. log.

³⁷³ Art. 97, § 1^{er}, nouv. C. brux. log.

³⁷⁴ Reboypis, en effet « Conseil consultatif du logement et de la rénovation urbaine » (art. 90, nouv. C. brux. log., souligné par nous).

pêche, cette reconnaissance est indicative de l'intérêt que les autorités trouvent à cet organe et, par là, de l'importance qu'ils attachent à la qualité de leurs textes de loi (en théorie à tout le moins).

2. Une meilleure communication des textes d'origine parlementaire

Une autre modification, plus fondamentale, est à mettre en exergue. Jusqu'ici, le Conseil circonscrivait son étude aux textes issus du *gouvernement* (que celui-ci agisse en tant que branche du pouvoir législatif ou comme instance exécutive), puisqu'il n'était sollicité qu'à propos d'un « avant-projet d'ordonnance [ou] d'arrêté réglementaire »³⁷⁵. Or, l'expérience a montré que quantité de textes de loi, décisifs, ont émané non pas du Gouvernement, mais des *députés* (régionaux) eux-mêmes ; qu'on songe en vrac, et sans nulle prétention à l'exhaustivité, à la création d'une amende administrative sur l'occupation³⁷⁶, à l'instauration des premiers conseils consultatifs des locataires sociaux³⁷⁷, à l'imposition d'un socle minimal de règles d'attribution des logements appartenant aux communes et aux C.P.A.S.³⁷⁸, à l'identification des acteurs de la politique sociale du logement de la Région³⁷⁹, etc. Résultat : ces initiatives parlementaires n'ont pas été soumises à l'analyse préalable du Conseil consultatif³⁸⁰. Or, nos élus gagneraient eux aussi à disposer, avant l'adoption définitive de leur texte, d'un avis circonstancié issu d'une assemblée (représentative³⁸¹) de spécialistes.

Si l'on peut s'accorder sans trop de difficulté sur cette idée (élargir la saisine du Conseil consultatif en quelque sorte), sa concrétisation pose plus question. Dans l'hypothèse en effet où l'on déciderait pour ce faire de *contraindre* le Parlement à communiquer au C.C.L. ses propositions

³⁷⁵ Dont l'objet principal est le logement.

³⁷⁶ Ord. du 30 avril 2009 visant à ajouter un Chap. V dans le Tlr. III du C. log. relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l'Ord. du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le C. jud. M.B., 8 mai 2009.

³⁷⁷ Ord. du 22 décembre 2000 modif. l'Ord. du 9 septembre 1993 portant modif. du C. log. Région Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social, M.B., 21 juillet 2001.

³⁷⁸ Ord. du 19 décembre 2008 modif. l'Ord. du 17 juillet 2003 portant le C. brux. log. et visant à préserver le parc de logements des pouvoirs publics en Région bruxelloise et à établir des règles minimales en matière d'attribution de ces logements, M.B., 28 janvier 2009.

³⁷⁹ Ord. du 20 juillet 2011 modif. l'Ord. du 17 juillet 2003 portant le C. brux. log. et visant à définir la politique sociale du logement, M.B., 10 août 2011.

³⁸⁰ Lequel, soyons de bon compte, n'existait pas avant 2001 (Ord. du 29 mars 2001 portant création du C.A. consult. du log. de la Région Bruxelles-Capitale, M.B., 24 mai 2001, *en* 30 mai 2001).

³⁸¹ Voy. à l'art. 91, nouv. C. brux. log., la composition extrêmement variée du Conseil.

d'ordonnance. l'on risquerait alors de porter atteinte à la souveraineté populaire. À l'inverse, ne tenir nullement le Conseil au courant des textes parlementaires en préparation prive les représentants de la nation d'une expertise précieuse. Certes, il est toujours loisible au Conseil consultatif du logement de s'emparer de n'importe quelle question (d'actualité par exemple) et de formuler à ce sujet un avis dit d'initiative³⁸², mais l'ignorance dans laquelle on le maintiendrait de la sorte rendrait extrêmement hypothétique l'accomplissement d'une telle démarche (appliquée aux textes parlementaires en tout cas).

Les arguments, on le voit, sont partagés. Ensuite de quoi, le législateur de 2013 a opté prudemment pour une voie médiane. Concrètement, l'assemblée n'est pas tenue d'adresser au Conseil ses textes en cours d'élaboration, mais elle l'« informe » de la « prise en considération » de toute proposition d'ordonnance ou de résolution dont l'objet principal est le logement (en ce compris la rénovation urbaine)³⁸³.

La nuance est subtile, mais elle permet d'alléger la nature de l'obligation pesant sur le Parlement (par rapport à la procédure applicable aux textes issus d'initiatives gouvernementales). C'est que l'assemblée parlementaire n'a pas à communiquer formellement ses textes au Conseil ; elle l'avertit juste de ce que ceux-ci sont disponibles sur le site internet de l'assemblée, rien de plus.

En tout état de cause, il n'est nullement exigé du Conseil qu'il rende un avis sur la proposition d'ordonnance à lui soumise ; libre à lui, s'il le désire, de s'en saisir et, le cas échéant, d'émettre un avis d'initiative... ou non. Vu la charge de travail supplémentaire que cet office implique, il est plus que douteux de voir le Conseil réagir à tout.

On clôturera ce point en signalant que les raisons avancées en faveur d'une interrelation plus poussée des deux organes – Parlement et Conseil consultatif – n'ont pas prospéré partout manifestement puisque, par exemple, la Région flamande a confié officiellement à son Vlaamse Woonraad (l'équivalent du Conseil consultatif bruxellois) la mission d'« émettre des avis de sa propre initiative ou sur demande, sur des propositions de décret [...] relatifs à la politique du logement »³⁸⁴.

C. Une reconnaissance du travail des associations

Quantitativement parlant, le volet du Code qui occupe le plus de place a trait aux « organismes compétents en matière de logement ». On y

³⁸² Art. 97, § 3, nouv. C. brux. log.

³⁸³ Art. 97, § 2, nouv. C. brux. log.

³⁸⁴ Art. 21, § 2, al. 1^{er}, § 5, C. fl. log., souligné par nous.

trouve, classiquement (et de manière limitative), les sociétés de logement social, la S.L.R.B., les agences immobilières sociales, le Fonds du logement, la S.D.R.B., les sociétés de crédit social, le Conseil consultatif du logement, le Centre d'information sur le logement et, enfin, l'Observatoire de l'habitat.

Dans cette liste d'acteurs (ceux qui véritablement « font » la politique du logement à Bruxelles), le législateur de 2013 a décidé d'inclure officiellement « les associations »³⁸⁵. Il valorise, de la sorte, l'importante tâche abattue au quotidien par les très nombreuses associations actives sur le territoire régional, lesquelles contribuent de manière décisive au remaniage de la cohésion sociale.

Cette consécration ratifie donc un compagnonnage étroit – et ancien déjà – entre mouvements associatifs et puissance publique. Ainsi, suivant le Commentaire des articles, « il apparaît, en effet, que ces associations sont déjà considérées, à plusieurs égards, comme des partenaires des pouvoirs publics dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du logement, avec diverses compétences qui leur sont données par le législateur régional (droit d'agir en cessation à l'encontre d'un propriétaire de logements inoccupés, art. 23*duodécies*, § 7, du Code bruxellois du logement avant la présente réforme, plainte adressée à l'Administration communale sur l'existence de bâtiments abandonnés pouvant être pris en gestion publique, art. 18*bis*, § 1^{er} ; plainte adressée au Service d'Inspection régionale concernant la qualité des logements, art. 13, § 2 ; cf. également, pouvoir d'intervenir dans les contrats de quartier, article 6, § 1^{er}, et art. 26, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010 portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine). On relèvera, par ailleurs, que les agences immobilières sociales ont déjà été consacrées par le Code, dès 2004 (cf. art. 88 et s.), sans que leur caractère d'opérateur de droit privé n'ait été constitué comme un élément négatif sur ce point »³⁸⁶.

Ensuite de quoi, ont été officiellement déclarées « compétentes pour remplir des missions telles que fixées au présent Code » les associations qui peuvent remplir la double condition suivante : être « dotées de la personnalité juridique » et avoir « pour objet social la défense du droit au logement »³⁸⁷.

Cela étant, et afin d'éviter que cette reconnaissance se dilue (voire se perde) si elle devait s'attacher à une multitude d'organismes aux activités diverses, le législateur veille à circonscrire le champ des associations

³⁸⁵ Voy. l'intitulé du Chap. X du Tit. IV, nouv. C. brux. log.

³⁸⁶ Projet d'Ord. portant modif. du C. brux. log., comm. des art., sess. ord. 2012-2013, Doc. parl. Région Bruxelles-Capitale, n° A-355/1, pp. 51 et 52.

³⁸⁷ Art. 134, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.

bénéficiaires. Pour espérer décrocher ce label, il faut, dans le chef de l'association, avoir déjà fait ses preuves et travailler en lien plus ou moins étroit avec la puissance étatique.

Concrètement, trois catégories d'associations partenaires sont désignées limitativement par le nouveau Code³⁸⁸ à savoir :

- celles qui ont reçu un agrément spécifique dans le cadre du Code (aux fins d'agir en cessation de l'occupation immobilière par exemple³⁸⁹, de porter plainte – en cette même matière – auprès de l'administration³⁹⁰ ou encore d'avertir les services communaux de l'existence d'un logement vide susceptible de donner lieu à gestion publique³⁹¹) ;
- celles qui « œuvrent à l'insertion par le logement »³⁹² ;
- celles qui sont membres du « Réseau Habitat »³⁹³.

D. Une meilleure communication des interdictions à la location

Lorsque, à l'expiration du délai de mise en demeure de réaliser des travaux dans le bien loué (adressée au propriétaire par la D.I.R.L.)³⁹⁴, cette dernière constate que le bien reste toujours insalubre, elle prononce l'interdiction à la location³⁹⁵ ; l'habitation, partant, ne peut plus être mise à bail. Pour la personne intéressée par l'acquisition du bien, qui compte peut-être l'injecter sur le marché locatif dans le but d'amortir le remboursement de son prêt hypothécaire, une éventuelle interdiction à la location constitue une information de première importance, dont il serait dolosif de le priver ; en effet, pour calculer sa propre capacité contributive

³⁸⁸ Art. 134, al. 2.

³⁸⁹ Art. 22, nouv. C. brux. log. Voy. égal. A. Gouv. Région Bruxelles-Capitale du 9 septembre 2010 relatif à l'agencement d'associations visé au Chap. V du C. log. relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, *M.B.*, 31 décembre 2010.

³⁹⁰ Art. 20, § 2, al. 1^{er}, *in fine*, nouv. C. brux. log.

³⁹¹ Art. 15, § 3, nouv. C. brux. log.

³⁹² Art. 187, nouv. C. brux. log. et A. exécl. Région Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992 relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement, *M.B.*, 14 août 1992.

³⁹³ Art. 189, nouv. C. brux. log. et art. 1^{er}, § 5, A. Gouv. Région Bruxelles-Capitale du 28 mars 2002 relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations ou regroupements d'associations œuvrant à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine, *M.B.*, 18 avril 2002. Voy. *supra*.

³⁹⁴ Ou immédiatement, en cas d'atteinte à la santé ou la sécurité de l'occupant (art. 7, § 5, nouv. C. brux. log.).

³⁹⁵ Art. 7, § 3, al. 7, 1^{er} tiret, nouv. C. brux. log. (on laisse de côté ici la procédure particulière du « non conforme non tenu » : art. 7, § 3, al. 7, 2^e tiret, nouv. C. brux. log.).

(et, corrélativement, son budget), il a sûrement pris en considération ces rentées locatives à venir.

Malheureusement, rien n'est organisé pour l'instant concernant la communication aux particuliers de ce renseignement (crucial). Et la situation risque de se présenter d'autant plus fréquemment que le propriétaire dont le bien est frappé d'interdiction risque précisément de vouloir s'en défaire... sans nécessairement tenir au courant le candidat acheteur (histoire de ne pas faire chuter le prix).

Soucieux d'assurer la transparence des transactions immobilières et en même temps d'épargner à l'acheteur toute mauvaise surprise, le législateur de 2013 a imposé une certaine obligation de publicité au notaire. Ainsi, « dans la publicité relative à la vente ou à la location pour plus de neuf ans d'un bien immobilier ou relative à la constitution d'un droit d'emphytéose ou de superficie, le notaire ou toute autre personne qui, pour son compte ou à titre d'intermédiaire met en vente, offre en location, en emphytéose ou en superficie un bien immobilier, doit indiquer sans équivoque l'éventuelle interdiction à la location »³⁹⁶.

Fort bien, mais où le notaire ira-t-il quérir cette information ? En fait, il doit déjà solliciter la commune pour obtenir une série de renseignements d'ordre urbanistique (afférents notamment à la destination du bien) ; et, justement, les décisions d'interdiction à la location sont toujours transmises à la commune (puisqu'il revient au bourgmestre de leur donner exécution – en adoptant un arrêté d'habitatilité)³⁹⁷. Dès lors, le notaire n'aura qu'à ajouter une demande au « paquet » de celles qu'il doit de toute façon adresser à son interlocuteur au niveau local.

E. Une redéfinition de la « politique sociale du logement »

Par ordonnance du 20 juillet 2011, le législateur a identifié nominativement une série d'acteurs agissant « dans le cadre de la politique sociale du logement développée par la Région »³⁹⁸. Étaient visés par là « tout opérateur immobilier public »³⁹⁹ et la S.D.R.B. (ainsi que les tiers avec lesquels

³⁹⁶ Art. 8, al. 4, nouv. C. brux. log.

³⁹⁷ Art. 8, al. 1^{er} et 2, nouv. C. brux. log.

³⁹⁸ Art. 385, préc. C. brux. log., introduit par l'art. 2 de l'Ord. du 20 juillet 2011 modif. l'Ord. du 17 juillet 2003 portant le C. brux. log. et visant à définir la politique sociale du logement, *M.B.*, 10 août 2011.

³⁹⁹ Une commune, un C.P.A.S., une région communale autonome, la Région foncière de la Région de Bruxelles-Capitale, la Société du logement de la Région bruxelloise, une société immobilière de service public et, enfin, le Fonds du logement (art. 2, 4^e, préc. C. brux. log.).

celle-ci contracte dans le cadre de sa mission de rénovation urbaine⁴⁰⁹. Le but de cette incise ? Notamment, faire bénéficier ces différents acteurs d'un taux réduit de T.V.A. sur la construction (6 %), puisqu'ils participent directement à la politique sociale du logement de la Région.

Si l'objectif est assurément louable, cette ordonnance péchait sur un double plan, à notre sens.

D'abord, elle omettait un opérateur qui, assurément, contribue lui aussi à la politique sociale du logement : les agences immobilières sociales.

Ensuite, aucune condition spécifique n'était mise à l'obtention du régime fiscal de faveur. Certes, chacun des acteurs concernés a de toute manière à respecter sa propre réglementation, mais une piquette de rappel n'aurait pas été superflue. En tout état de cause, ces réglementations ne sont pas toujours des plus contraignantes.

Fort de ce constat, le nouveau Code inclut expressément les A.I.S. dans le cercle des acteurs de la politique sociale du logement, tout en précisant que les opérateurs immobiliers publics (et la S.D.R.B.) n'émergeront à cette catégorie que « pour autant qu'ils respectent les conditions de revenus, de loyer et de prix de vente maximum fixées par le Gouvernement »⁴⁰¹.

Ces conditions renvoient directement à celles que fixe la nomenclature des dispositifs régionaux d'aide au logement, décrite plus haut : nous n'y reviendrons plus dès lors. Soulignons cependant que cette nomenclature ne reprend que les logements ayant, à un titre ou un autre, bénéficié de subsides régionaux⁴⁰² ; ne sont donc pas visés les biens que les communes ont acquis ou rénovés *sur fonds propres*.

Au passage, on relèvera que la S.D.R.B. a officiellement été rangée (par la réforme du 11 juillet 2013) dans la catégorie des opérateurs immobiliers publics⁴⁰³. Quelles incidences concrètes, pour cet acteur, accompagnent cette évolution ? Elles sont multiples (sur papier en tout cas). D'abord, le voilà doté de la titularité du droit de gestion publique⁴⁰⁴. Ensuite, il est fondé désormais à déposer plainte en matière d'insalubrité⁴⁰⁵ et, parallèlement, la disponibilité de son parc locatif sera passée au crible par les instances compétentes au logement des ménages expulsés (consécutivement à la mise en œuvre des règles de salubrité)⁴⁰⁶. Sur un

⁴⁰⁰ Conformément à l'art. 21 de l'Ord. du 20 mai 1999 relative à la Société de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 29 juillet 1999.

⁴⁰¹ Art. 2, § 3, nouv. C. brux. log.

⁴⁰² Tous ceux qui sont énumérés à l'art. 2, § 2, nouv. C. brux. log.

⁴⁰³ Art. 2, § 1^{er}, 4^e, *in fine*, nouv. C. brux. log.

⁴⁰⁴ Art. 15, § 1^{er}, nouv. C. brux. log.

⁴⁰⁵ Art. 7, § 2, 2^e, *in fine*, nouv. C. brux. log.

⁴⁰⁶ Art. 12, al. 2, nouv. C. brux. log.

autre plan, enfin, ce changement a pour effet de soumettre intégralement la S.D.R.B. au corps de règles applicables en matière d'attribution des logements publics non sociaux (et des biens A.I.S.)⁴⁰⁷.

F. Une extension conceptuelle du droit au logement

1. Le contexte

Un instrument « matrice » comme le Code du logement ne constitue pas qu'un recueil de dispositions techniques ; par-delà, il promeut certaines valeurs et, entre autres, cherche à matérialiser ce droit fondamental qu'est le droit au logement. Ce dernier n'est-il pas reconnu par la Constitution (art. 23, al. 3, 3^e) aussi bien que par diverses conventions internationales⁴⁰⁸ ?

Précédemment, le Code se contentait de déclarer « Chacun a droit à un logement décent. À cette fin, les dispositions qui suivent tendent à assurer à tous, dans les conditions fixées par le présent Code, l'accès à un logement répondant aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement »⁴⁰⁹. Trois éléments au moins ont justifié une révision.

⁴⁰⁷ Art. 24, nouv. C. brux. log.

⁴⁰⁸ Art. 25.1. de la Décl. univ. D.H., art. 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 27.3 de la Conv. intern. des droits de l'enfant, art. 9.1 du Rég. C.E.E. n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, recommandation n° 115 de l'O.I.T. sur le logement des travailleurs, entre autres. Voy., par la suite, l'art. 31 de la Charte sociale européenne révisée et l'art. 34.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Voy. égal. les Résol. 2004/21, 2003/27 et 2001/28 de la Commission D.H. des Nations Unies sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que la Résol. 6/27 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur le même objet. Cf. aussi les Résol. 2000/13, 2001/34, 2002/49, 2003/22, 2004/21 et 2005/25 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sur l'égalité des femmes en matière de propriété, d'accès et de contrôle foncier et égalité du droit à la propriété et à un logement convenable. Voy. sur cette question E. VODA-POJSKY, « La reconnaissance en droit international des droits économiques, sociaux et culturels de la personne et son insertion avec l'article 23 de la Constitution », in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution* (R. BOCAR d'lit.), Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 57 et s. ; B. HUBVU, « Het recht op wonen als sociaal grondrecht : internationale bronnen en inbedding in het recht op huisvesting in Nederland en België » (B. HUBVU et R. DE LANGR d'lit.), Anvers, Maklu, 1995, pp. 49 et s. ; P. KENNA, « Instruments internationaux du droit au logement », *Sans-droit en Europe* (magazine de la FEANTSA), automne 2008 (« Droit au logement : des clés pour avancer »), pp. 3 et s., Ph. HENON, « Aperçu du droit au logement à travers le droit international et européen », *Pensée juridique*, 2006/2, n° 12, pp. 21 et s. ; ainsi que L. LAURENT, « L'émergence du droit au logement comme droit fondamental au plan international », *Échos log.*, 1999, n° 3, pp. 41 et s.

⁴⁰⁹ Art. 3, préc. C. brux. log.

Il n'y a aucun sens, d'abord, à se limiter à opérer un simple décalque de la Constitution dans la mesure où, à l'époque (1994), les Régions avaient déjà la compétence du logement depuis de nombreuses années⁴¹⁰ et où le pouvoir constituant (fédéral) avait veillé précisément, par cette formulation minimale, à ne point (trop) empiéter sur les attributions des entités régionales. Cette locution a donc été expressément voulue laconique, pour ne pas brider l'imagination du législateur régional chargé de concrétiser l'article 23.

Ensuite, la formulation initiale (dans sa première phrase) était un parfait copier-coller de l'article 23 de la Constitution. Or, celui-ci a été adopté il y a vingt ans déjà⁴¹¹. Durant ces deux décennies, la conception du logement a considérablement évolué. Plus personne ne croit encore aujourd'hui qu'avoir simplement un toit, même salubre, est suffisant. En effet, loger dans une habitation chère (qui absorbe les deux tiers du budget par exemple et oblige à faire l'impasse sur une série de frais de santé notamment), dépourvue de desserte en transports publics, qui ne dispose pas d'école à proximité, qui représente un gouffre énergétique... n'est définitivement pas satisfaisant. Une série d'exigences connexes – mais éminemment significantes – doit donc accompagner la définition du droit au logement, tel qu'on le conçoit en tout cas au XXI^e siècle.

La meilleure preuve que gagne en importance l'idée suivant laquelle le logement représente bien plus qu'un toit, c'est que les deux autres Régions ont chacune inséré dans leur Code du logement une ambiguë définition du droit au logement ; telle constitue la troisième raison qui a commandé la réforme à Bruxelles. Ainsi en Flandre : « Chacun a droit à un logement décent. Il convient à cette fin d'encourager la mise à disposition d'un logement adapté, de bonne qualité, dans un environnement correct, à prix raisonnable et offrant une sécurité de logement »⁴¹². Et en Wallonie : « 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 »⁴¹³. Et, récemment, le législateur wallon a coulé la préoccupation énergétique dans cet article fondateur, ajoutant :

« La Région et les autorités publiques prennent également les mesures

⁴¹⁰ Voy. l'art. 6, § 1^{er}, IV, de la loi sp. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, ainsi que l'art. 4 de la loi sp. du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989.

⁴¹¹ Loi du 31 janvier 1994 portant modif. à la Const., *M.B.*, 12 février 1994. Voy. égal. la renouveau opérée par le *M.B.*, 17 février 1994 (initialement, c'est l'art. 24bis qui constituait le réceptacle constitutionnel du droit au logement).

⁴¹² Art. 3, al. 1^{er} et 2, C. fl. log.

⁴¹³ Art. 2, § 1^{er}, al. 1^{er}, C. w. log. et hab. dur.

utiles en vue de développer l'habitat durable tendant vers un logement sain, accessible à tous et consommant peu d'énergie »⁴¹⁴.

Et ces considérations ne datent pas d'hier, remontant déjà à 1997 et 1998 respectivement⁴¹⁵. C'est donc Bruxelles qui, pour le coup, affichait un sérieux retard.

2. La modification

Soucieux de se mettre à niveau, le législateur de 2013 a sorti sa plus belle plume pour substituer à la disposition précédente celle-ci : « Chacun a droit à un logement décent. Il convient à cette fin de favoriser la mise à disposition d'un logement conforme aux règles de qualité (sécurité, salubrité et équipement), abordable financièrement, procurant une sécurité d'occupation, adapté au handicap, jouissant d'un climat intérieur sain, pourvu d'une bonne performance énergétique, connecté à des équipements collectifs et autres services d'intérêt général (notamment, écoles, crèches, centres culturels, commerces et loisirs). Il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental »⁴¹⁶.

On a affaire toutefois ici à une disposition non pas immédiatement applicable, mais *programmatique*. Elle n'est pas dotée de cet effet direct qui, par exemple, permettrait à un citoyen de réclamer devant un tribunal un logement social ou encore qui contraindrait le juge à refuser toute expulsion. Sa portée est donc d'abord symbolique.

À quoi donc peut bien alors servir cet article ? Justement, les symboles ont cette force (irremplaçable) de définir des valeurs et de tracer un horizon instituant – en un mot, de dicter la marche à suivre. Concrètement des lors, c'est au législateur et à l'exécutif qu'il revient de donner corps à cet article, lequel n'est pas opérationnel en l'état. Toutefois, ceux-ci ne pourront pas, pour leurs actions futures, ne pas s'en inspirer. Et, au final, il n'est pas exclu que la jurisprudence, qui n'est pas liée par l'intention du législateur, décide de s'en emparer, mais ceci est un autre débat⁴¹⁷.

⁴¹⁴ Art. 2, § 1^{er}, al. 2, C. w. log. et hab. dur, inséré par l'art. 4, 1^{er}, du Décr. w. du 9 février 2012, *M.B.*, 9 mars 2012.

⁴¹⁵ Voy. les outils législatifs qui ont institué ces codes régionaux : Décr. fl. du 15 juillet 1997, *M.B.*, 19 août 1997 et, respect., Décr. w. du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998 (entré en vigueur) – en ce qui concerne spécifiquement la dernière phrase de la citation du Code – par le Décr. w. du 9 février 2012 modif. le C. w. log., *M.B.*, 9 mars 2012.

⁴¹⁶ Art. 3, nouv. C. brux. log.

⁴¹⁷ Voy. sur cette thématique N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 23 et s.

XI. Dispositions transitoires

A. La règle générale

Quand l'ordonnance du 11 juillet 2013 entre-t-elle en vigueur ? Vu le nombre de modifications y attachées, la question a toute son importance. À part l'une ou l'autre exception, détaillée ci-après, le nouveau Code n'indique aucune date particulière quant à ce, ce qui signifie que la mise en application du texte a commencé dès le « dixième jour après celui de [sa] publication » au *Moniteur belge*⁴¹⁸.

Problème : celle-ci s'est faite en deux temps. Le 18 juillet 2013, le Code paraissait dans le recueil officiel... mais affublé d'une numérotation erronée (le *Moniteur* ayant confondu les articles de l'ordonnance avec ceux du Code⁴¹⁹) ! Il a fallu attendre le 26 du même mois pour, enfin, découvrir une version correcte. On laissera aux spécialistes de la légistique le soin de trancher la question de savoir si le délai de dix jours se calcule à partir de la publication initiale (mais entachée d'une erreur grossière) ou de l'*erratum*... même si l'on incline plutôt pour la première option. Toujours est-il que, de manière générale, le nouveau Code est entré en vigueur durant l'été 2013, et au plus tard le 5 août.

B. Les exceptions

Cela étant, comme annoncé, une demi-douzaine de dispositions sont affectées, elles, d'une date d'entrée en vigueur différenciée. Passons-les en revue, non sans mettre en évidence la justification qui sous-tend ce décalage dans le temps.

D'abord, le recours exercé à l'encontre de l'arrêté administratif en matière d'occupation⁴²⁰ ne sera opérationnel que « le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement portant exécution de cette disposition »⁴²¹. C'est qu'il reste à organiser matériellement ce recours, sur le modèle de celui qui existe au niveau des décisions de la Direction de l'inspektion régionale du logement⁴²².

⁴¹⁸ Art. 4, al. 2, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, *M.B.*, 21 juin 1961.

⁴¹⁹ Le Code en tant que tel démarrait directement par un art. 3 !

⁴²⁰ Pour rappel, ce recours est porté non plus devant le tribunal de première instance, mais un organe *administratif* interne : le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin (art. 21, al. 1^{er}, nouv. C. brux. log.).

⁴²¹ Art. 3, al. 1^{er}, Ord. du 11 juillet 2013 (et non pas du nouveau Code lui-même).

⁴²² Voy. *supra*.

Ensuite, l'ensemble des nouvelles règles afférentes à l'attribution des logements publics non sociaux et des biens A.L.S. s'appliquera à partir du 1^{er} juillet 2014⁴²³ ; ce délai d'un an (depuis la promulgation du texte) s'explique notamment par le souci de donner le temps à la fois au Gouvernement (pour prendre le règlement type), aux conseils communaux (pour arrêter la composition et le fonctionnement de la commission indépendante d'attribution) et aux différentes agences immobilières sociales (pour éditer leur règlement).

Par là-même, cependant que le logement, pour tomber sous le coup de cette nouvelle réglementation, ne soit introduit sur le marché qu'à partir de cette date ? L'ordonnance du 11 juillet 2013 répond par la négative, puisqu'elle précise que ces dispositions « ne s'appliquent pas à l'attribution des logements disponibles à la location avant cette date, *sauf si la procédure de leur attribution en location n'a pas encore été entamée à cette date* »⁴²⁴. Dit autrement, les habitations mises à bail antérieurement au 1^{er} juillet 2014 sont bel et bien régies par la réforme, à la double condition toutefois qu'elles restent disponibles à cette date et que le processus visant à leur assigner un locataire n'ait point encore été engagé.

Subséquemment, il convient de relever encore que l'article 67, 9^o, du nouveau Code relatif aux logements modérés et moyens dans les sociétés de logement social est entré en vigueur cinq mois plus tard (le 1^{er} janvier 2014)⁴²⁵. Cet intervalle a dû être mis à profit par le Gouvernement pour éditer l'arrêté fixant le régime locatif afférent à ces habitations (niveau maximal de revenus du locataire, ordre de priorité pour les attributions, mode de calcul du loyer, etc.). Il est sûr, en tout cas, que le Code restera inopérant (dans ce volet-là) aussi longtemps que ce texte n'est pas pris.

À cette même date (le 1^{er} janvier 2014) sont entrées en vigueur les dispositions relatives aux conseils consultatifs des locataires sociaux (voix délibérative notamment)⁴²⁶. Le législateur aurait pu attendre les prochaines élections CoCoLo (le 1^{er} janvier 2016) pour intégrer les changements, de manière souple. Il n'en a rien été : les innovations ont été jugées à ce point essentielles qu'elles s'appliqueront *en cours de mandat* du CoCoLo (sitôt achevée la première année). Parant, le scrutin d'après se tiendra, en bonne logique, le 1^{er} janvier 2017 (plutôt que 2016) dans la mesure où la durée de vie d'un CoCoLo a été portée de trois à quatre ans.

Enfin, l'exigence pour l'agence immobilière sociale de compter dans son personnel un gestionnaire diplômé a été repoussée au 1^{er} juillet

⁴²³ Art. 3, al. 2, Ord. du 11 juillet 2013.

⁴²⁴ Art. 3, al. 2, *in fine*, Ord. du 11 juillet 2013, souligné par nous.

⁴²⁵ Art. 3, al. 3, Ord. du 11 juillet 2013.

⁴²⁶ Art. 3, al. 4, Ord. du 11 juillet 2013.

2016⁴²⁷. Il n'était pas question en effet que les A.I.S. se débarrassent du jour au lendemain d'un de leurs employés (le travailleur social par exemple, dont la présence n'est plus obligatoire⁴²⁸) pour embaucher le profil recherché. Trois ans leur sont dès lors donnés pour opérer la transition de manière aussi douce que possible.

Conclusion

Voilà donc le cadre normatif de la matière du logement entièrement réécrit en Région bruxelloise. Sauf l'une ou l'autre mesure d'importance (le droit de gestion publique et, surtout, la lutte contre l'insalubrité), l'entrepise de 2003-2004 avait essentiellement consisté, en fait, en une *codification* au sens strict, c'est-à-dire une compilation en un seul document de divers textes de loi épars. Ici, le législateur a décidé non seulement d'actualiser ce document fondateur, mais aussi, et de manière plus essentielle, d'y intégrer l'ensemble des évolutions intervenues en une dizaine d'années de mise en pratique (...et souhaitables au regard de sa propre vision de la société et de la ville). La Région bruxelloise a largement changé de visage sur cette période, et ses modes d'habitat se sont modifiés en conséquence : il convenait dès lors de faire du Code le réceptacle de ces mouvements tendanciels, pour qu'il les accompagne au mieux et fasse advenir l'habitat de demain.

Ce faisant, La Région bruxelloise s'est parée d'un instrument capable d'affronter deux importants défis à venir : le boom démographique (1 200 000 habitants à l'horizon 2020, soit une augmentation annuelle de 20 000 habitants environ) et la régionalisation du bail d'habitation (ainsi que du régime fiscal des déductions des intérêts des emprunts hypothécaires). L'avenir dira si le Code nouveau a répondu aux (nombreuses) attentes qui pèsent sur lui.

⁴²⁷ Art. 3, al. 5, Ord. du 11 juillet 2013.

⁴²⁸ Mais uniquement lorsque l'accompagnement social a été délégué à un tiers extérieur.