



RASSEMBLEMENT BRUXELLOIS POUR LE DROIT À L'HABITAT
BRUSSELSE BOND VOOR HET RECHT OP WONEN

LA CRISE DU LOGEMENT À BRUXELLES PROBLÈME D'ACCÈS ET/OU DE PÉNURIE?

*Actes de la journée d'étude organisée à Bruxelles le 23 avril 2004
par le Réseau interdisciplinaire de recherches sur Bruxelles des Facultés universitaires
Saint Louis et le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat
avec l'appui du Fonds national de la recherche scientifique*

sous la direction de Nicolas BERNARD et Werner VAN MIEGHEM

DE HUIVESTINGSCRISIS IN BRUSSEL : EEN PROBLEEM VAN BETAALBAARHEID EN/OF AANBOD?

*Akten van de studiedag georganiseerd in Brussel op 23 april 2004
door de Réseau interdisciplinaire de recherches sur Bruxelles van de Facultés universitaires
Saint Louis en door de Brusselse Bond voor het Recht op Wonen*

met de steun van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek

onder de leiding van Nicolas BERNARD en Werner VAN MIEGHEM

BRUYLANT
BRUXELLES
2 0 0 5

que les plans soient conformes au Règlement régional d'urbanisme. La seconde piste de solution s'adosse, quant à elle, sur le constat suivant : les pouvoirs publics doivent affronter des handicaps de taille dans l'élaboration des projets de construction, tels que les lois sur les marchés publics et les procédures administratives contraignantes qui impliquent des délais relativement importants. Nous suggérons, dans ce cadre, de mettre en place un système de «délégation de maîtrise d'ouvrage» vers un opérateur public. Incarné par une cellule régionale, cet opérateur transversal assurera à la fois une liaison politique et une cohérence d'exécution des projets.

Quand bien même l'on parviendrait à mettre en place de nouvelles procédures pour accélérer le processus de production des logements, il faudra encore une volonté politique franche, précise, audacieuse et bien charpentée financièrement pour développer un parc de logements publics bruxellois enfin digne de la capitale de l'Europe (3). Mais tout est lié, en définitive...

MICHEL RENARD

L'INSUFFISANCE DES MESURES EXISTANTES DE SOUTIEN DE L'OFFRE DE LOGEMENT

NICOLAS BERNARD

PAR

ASSISTANT AUX FACULTÉS UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS

Introduction

Les mérites et démerites d'une mesure comme l'allocation-loyer ont été amplement débattus dans les exposés précédents. Toutefois, sans extension du parc immobilier existant, une solution aussi légitime que celle-là ne fera probablement, même dans un contexte d'encadrement des loyers, que *déplacer* le problème du mal-logement, sans chercher véritablement à l'éradiquer. C'est une réponse *structurelle* qui, en définitive, doit être apportée à la crise de l'habitat. Mais comment stimuler l'offre de logement et augmenter significativement le nombre d'unités d'habitations offertes à la population, précarisée ou non (1)? Trois voies, au minimum, sont ouvertes. L'on peut tout d'abord, et c'est l'hypothèse qui vient d'être émise à l'esprit, construire. Il est permis également, pour soutenir l'offre de logement, de remettre dans le circuit locatif des immeubles laissés, pour diverses raisons, inoccupés. On peut, enfin, empêcher que les habitations actuellement proposées à la location ne soient retirées du circuit et ne fassent l'objet d'un désinvestissement de la part de leurs propriétaires.

Loin d'être mutuellement exclusifs, ces trois types de mesures doivent, on l'aura compris, être appliqués de concert. Elles ne sauraient cependant, dans la cadre restreint de cet article, être exposées simultanément, raison pour laquelle l'analyse sur focalisera sur

(3) A Bruxelles, il n'y a que 8 % de l'ensemble des logements qui sont sociaux. Si l'on y rajoute les logements des communes, des CPAS et même ceux du Fonds du Logement et des agences immobilières sociales, on arrive à 10 %. En France il y a 17 % de logements sociaux, en Hollande 36 %, en Grande-Bretagne 24 % et en Allemagne 26 %.

(1) Proposer du logement moyen à des personnes disposant de revenus moyens permet opportunément de libérer des habitations à caractère social pour y mettre un public réellement défavorisé. C'est l'effet domino, qui dispense ses effets bénéfiques en cascade.

la deuxième piste de solution, la plus féconde sans doute, à savoir la remise des biens inoccupés sur le marché de la location. En toute hypothèse, le lecteur trouvera ailleurs dans cet ouvrage (2) les lignes de force du vaste programme de construction de logements sociaux (Plan pour l'avenir du logement) initié par le Secrétaire d'État de la Région bruxelloise chargé du logement Alain Hutchinson. Des études générales sont, par ailleurs, disponibles sur le thème la construction de logements (3) ainsi que sur l'autre axe non retenu ici, à savoir le désinvestissement des bailleurs privés (4).

Le problème de la vacance immobilière constituant le thème central du présent article, il convient, à titre liminaire, de prendre correctement la mesure de l'enjeu. À cet égard, la Région de Bruxelles-Capitale compte, suivant les sources et en l'absence d'Observatoire du logement opérationnel, entre 15.000 (5) et 30.000 (6) logements inoccupés (7), sans compter les très nombreux étages vacants au-dessus des commerces qui, généralement, échappent à toute comptabilité (8). Sur ces habitations improductives, 5.000 seraient loua-

(2) Voy. plus haut l'intervention de Michel Renard.

(3) Cf. entre autres l'étude *Le logement à Bruxelles, vers une approche qualitative* réalisée en 2001 par la Confédération Construction Bruxelles-Capitale, ainsi que les n° 1 et 15 du dossier trimestriel *Art. 23* du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, consacrés respectivement à «La production de logements à Bruxelles» (octobre-novembre-décembre 2000) et à «La politique du logement à Bruxelles : promesses, dépenses et réalisations» (avril-mai-juin 2004). Voy. également Fr. NOËL, «Un plan de lutte contre la crise structurelle du logement à Bruxelles», *L'année sociale 2003*, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2004, p. 263 et s. Qu'il soit justifié par ce sujet, de relever le glissement suivant dans les priorités sociales. Il semble que depuis une dizaine d'années, les pouvoirs publics ne cherchent plus temps à édifier des nouveaux logements qu'à rénover les habitations existantes et à renforcer la cohésion sociale dans les quartiers sensibles (cf. l'importance budgétaire accordée aux contrats de quartier). On ne bâtit plus, désormais, on rénove et on orléane.

(4) Voy. notamment Fr. NOËL, «Les incidences des décisions fédérales sur le droit et l'accès au logement», *Échos leg.*, 2003, p. 113 et s. N. BERNARD, «Une nouvelle procédure obligatoire de conciliation en matière locative. Une fausse bonne idée?», *Journal des procès*, n°454, 7 mars 2003, p. 14 et s., ainsi que P. JADOT, «La diminution du parc locatif privé», *Le logement dans sa méditerranéité : une grande cause régionale*, sous la direction de Nicolas BERNARD et Charles MERTENS, Namur, Publications de la Région wallonne, collection Études et documents, 2006.

(5) Source : Région bruxelloise, calculée sur la base statistique des compteurs d'eau, laquelle mesure doit être considérée comme un plancher.

(6) Étude Site préalable à l'adoption du Plan régional de développement tel qu'arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 12 septembre 2002, *M.B.*, 15 octobre 2002.

(7) La Région bruxelloise a insisté pour que ces éléments soient expressément recueillis dans le cadre de la mise en œuvre d'expériences pilotes d'observatoires communaux du logement.

(8) Parce qu'il se caractérise par une longue durée et qu'il se conclut avec une personne n'habitant pas les lieux, le bail commercial est particulièrement prisé par les propriétaires, relativement peu sollicités dans ce cas de figure par leur locataire commerçant (surtout en regard de la situation en cours dans le bail de résidence principale). Lequel bailleur préfère souvent dès lors laisser vides les étages supérieurs, proportionnellement peu rentables, plutôt que de multi-

bles en l'état, immédiatement (9). Et, lorsque l'on sait que deux logements en moyenne pourraient être réalisés dans une habitation vide, on réalise le potentiel qu'il y a là, potentiel à mettre en regard du nombre de demandeurs d'un logement social (23.814 ménages très exactement (10), c'est-à-dire le double d'individus environ). L'équation est, certes, un peu simpliste mais elle a le mérite de frapper les esprits et de mettre le doigt sur une grave injustice sociale.

Doivent être pointés, pour expliquer cette situation, les facteurs suivants, alignés dans le désordre : la spéculation immobilière, l'indivision successorale, la lenteur de l'appareil judiciaire, l'impéritie de certains propriétaires âgés, le manque de moyens de certains propriétaires, etc. Et un cercle vicieux s'installe lentement : conscient de la mauvaise réputation attachée au quartier, les propriétaires se désintéressent progressivement d'un bien dont ils ne peuvent pas espérer tirer un profit substantiel, que ce soit à la vente ou à la location. Ce qui ne fait qu'accentuer encore l'état de dégradation global du voisinage, lequel renforce en retour la morosité ambiante, et ainsi de suite (11).

Quatre catégories d'action, au moins, sont envisageables pour obtenir une remise sur le marché locatif d'habitations inoccupées : la captation des logements vides par les pouvoirs publics, la socialisation du marché privé par les agences immobilières sociales, la contrainte fiscale ainsi que l'achat subsidié. Détaillons chacun de ces axes, animé par une démarche qui ne prétend nullement à l'exhaustivité (12) mais qui se propose, plutôt, de pointer au sein de ces différents mécanismes les éléments qui posent problème. Le travail, en d'autres termes, sera autant prospectif que descriptif.

plier les baux (de nature différente qui plus est) sur le même bien. Le vœu de tranquillité l'emporte souvent sur le souci de rentabilité maximale. En toute hypothèse, il n'existe pas d'accès privatif aux étages la plupart du temps, la voie d'entrée traditionnelle donnant en effet directement dans le commerce.

(9) Cf. C. MORENVILLE, «Squats, auto-gestion et mobilisation collective : les nouvelles formes de luttes», *Démocratie*, 1^{er} décembre 2003, n°23, p. 6.

(10) *Plan d'action national belge Inclusion sociale 2003-2005*, Administration de l'Information et des Études, p. 67.

(11) On se référera, pour de plus amples développements, aux très instructifs travaux menés par la Délégation au développement de la Ville, logée dans le département Urbanisme de la Ville de Bruxelles. La Délégation au développement de la Ville tente de casser la spirale négative («Pourquoi rénover mon bien si mon voisin, qui n'en fait pas autant, freine par son inaction la revitalisation du quartier?») et essaie d'initier un cercle vertueux en amoncelant les propriétaires, par effet d'émulation, à entreprendre *concomitamment* des travaux de réhabilitation.

(12) Le présent article renverra néanmoins aux différentes études publiées sur le sujet.

1. - Captation publique des logements vides

1.1. - La réquisition d'immeubles abandonnés

Entre autres innovations, la loi Onkelinx du 12 janvier 1993 a créé, au profit du bourgmestre, le droit de réquisitionner des immeubles inoccupés (13). Sur requête du président du conseil de l'aide sociale, le bourgmestre dispose du droit de réquisitionner tout immeuble abandonné depuis plus de six mois pour le donner en location à des personnes sans-abri. Ce droit de réquisition ne peut, toutefois, s'exercer qu'à l'expiration d'un nouveau délai de six mois après la mise en demeure du propriétaire et moyennant un juste dédommagement (14). Notons enfin que des travaux pourront être apportés au bien afin de le mettre à niveau (15).

Incontestablement, la mesure est originale et audacieuse. Las, ont considérablement freiné la procédure des obstacles à la fois d'ordre pratique (un inventaire de l'ensemble des immeubles abandonnés sur le territoire de la commune est préalablement requis (16) et d'ordre politique (la réquisition d'immeubles privés n'est autorisée que dans l'hypothèse où la commune et le C.P.A.S. ne disposent pas eux-mêmes de logements vides (17). Sans compter, et ce n'est pas la

(13) Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993, art. 27. Voy. également l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993. Consulter, enfin, la circulaire du Ministre de l'Action sociale et du Logement de la Région wallonne du 30 mars 1995 relative au droit de réquisition d'immeubles abandonnés.

(14) Art. 134bis, al. 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

(15) On suivra le détail de cette longue procédure semée de chausse-trappes dans J.-M. LENOURTE, «Le pouvoir du bourgmestre de réquisitionner, sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale, tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans-abri», *Mouv. comm.*, 1996, p. 606 et s., Ph. VERSAILLES, «La réquisition d'immeubles et les personnes sans-abri : l'étonnant pari de la loi du 12 janvier 1993», *Chr. D.S.*, 1993, p. 350 et s., J.-P. MAWET, «Solidarité contre propriété? Le nouveau pouvoir du bourgmestre en matière de réquisition d'immeubles», *Mouvement communal*, 1994, n°5, p. 253 et s., J.-M. LENOURTE, «La réquisition, par le bourgmestre, d'immeubles abandonnés afin de les mettre à la disposition des personnes sans-abri. Un instrument (in)efficace en matière de logement?», *Mouv. comm.*, 1996, p. 606 et s., M. BOVERIE et J. ROZET, «Les pouvoirs des communes en matière immobilière», *Guide de droit immobilier*, Story Scientia, VII.1.4.3 - 3 et 4, L. THORON, «La problématique des logements abandonnés», *Échos log.*, 1999, n°3 («Le Code wallon du logement»), p. 51 et s., J. SAUNON, «Les instruments de lutte contre les immeubles inoccupés : l'exemple de la Région wallonne», *Droit communal*, 2000, p. 129 et s., ainsi que O. WERY, «L'appropriation des biens immeubles par les pouvoirs publics. La remise à jour du vieux (et dangereux?) concept de réquisitions», *A.P.T.*, 2001/1, p. 26.

(16) Art. 2 de l'arrêté royal du 6 décembre 1993. Si la tâche est fastidieuse, singulièrement dans les grandes villes, elle n'a rien d'insurmontable pour autant. Et pourtant, peu de communes l'ont entreprise. Voy. pour une illustration, M. YERVA, «L'inventaire des logements vacants situés à Liège», *Échos log.*, 2002, p. 44 et s.

(17) Art. 4, §1^{er}, al. 2, de l'arrêté royal du 6 décembre 1993.

moindre des entraves, que les communes renâclent à attirer sur leur territoire les sans abri, sources présumées de nuisances mais grands consommateurs d'aide sociale. Et si c'était le courage des édiles, plus encore que les moyens, qui, en l'espèce, avait fait défaut? Quoi qu'il en soit, de nombreux bourgmestres ont affiché *mezzo voce* de claires réticences à l'idée combinée de s'attirer l'animosité électorale des propriétaires et d'accueillir sur le territoire de leur commune des personnes démunies incapables de venir gonfler les recettes fiscales de l'entité. Conséquence logique : deux entités, seulement, ont actionné une mesure de réquisition qui compte déjà plus de dix ans d'existence légale (18). On le voit, l'urgence qui a inspiré l'adoption de la loi du 12 janvier 1993 - jusqu'à lui donner son nom - est loin d'être rencontrée (19).

Contrairement à l'expropriation (20), la réquisition d'immeuble ne s'entend pas comme une privation de propriété mais comme une limitation de celle-ci. Si l'utilité publique n'est donc pas, ici, requise, le bourgmestre n'en doit pas moins exciper, selon les termes des travaux préparatoires, d'une «raison sociale exceptionnelle» (21). L'ampleur des procédures imposées au bourgmestre désireux de mettre en œuvre son droit de réquisition reflète d'ailleurs trop bien cette pusillanimité. Au demeurant, l'imprécision épaisse qui entoure les modalités de la loi (qui prend en charge le relogement? quelle est la nature du lien juridique qui se forme entre le propriétaire et l'occupant?) ainsi que le manque combiné de volonté politique et de moyens financiers condamnent cette législation générique à rester pratiquement lettre morte. La confection et la tenue des registres d'immeubles abandonnés demandent, de surcroît, une certaine patience, laquelle, en toute hypothèse, cadre mal avec l'ambition avouée du législateur de répondre prestement à l'urgence sociale (22).

(18) Voy. J.-P. FLORENNE, 18 novembre 1997, *Échos log.*, 1998, p. 4, obs. Voy. également le point de vue du Bourgmestre de Philippeville («La réquisition d'immeubles abandonnés : ça marche... avec un peu de courage et beaucoup de persévérance!», *Échos log.*, 1998, p. 2 et s.)

(19) À preuve ou à témoin, l'arrêt d'exécution du «programme d'urgence» a été pris près d'un an après l'adoption de la loi.

(20) Cf. article 16 de la Constitution : «Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité».

(21) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1991-1992, 630/5, p. 90.

(22) Voy. H. MOREAU, «Un nouvel outil pour le logement : l'inventaire», *Échos log.*, 1997, p. 61 et s.

La loi Onkelinx ayant déjà été commentée (et instruite essentiellement à charge, semble-t-il), on n'y reviendra plus, si ce n'est pour épinglez les trois éléments suivant, insuffisamment mis en exergue à notre estime.

1) S'il faut en croire les travaux préparatoires, la mesure instituée par la loi Onkelinx ne nourrissait aucunement la vocation de devenir une règle à portée illimitée, ce qui doit amener à relativiser certaines déceptions, reflets d'attentes elles-mêmes disproportionnées. La loi du 12 janvier 1993 n'est, bien plutôt, autorisée à se déployer, semble-t-il, qu'en vue de faire face à une urgence sociale ponctuelle et prédéterminée. Ainsi, précisent les auteurs de la loi, la réquisition « ne pourra s'exercer qu'en fonction de l'existence de personnes sans-abri, la seule réalité de l'abandon d'un immeuble ne peut justifier une réquisition qui porte atteinte au droit du propriétaire d'abuser de son bien » (23). C'est que le procédé inscrit au cœur de la loi du 12 janvier 1993 « trouve sa raison d'être dans la nécessité de remédier à la situation intolérable du sans-abri, et nulle part ailleurs. Conclusion : la réquisition « constitue une mesure d'exception à laquelle on ne peut recourir qu'en cas d'urgence. Elle ne peut devenir une mesure générale [...] Les seuls arguments qui puissent être invoqués pour procéder à une réquisition doivent être de nature humanitaire » (24).

2) À la décharge du système de réquisition d'immeubles instauré par la loi du 12 janvier 1993, on relèvera par ailleurs que le principal effet qu'il a induit est d'abord dissuasif et préventif. Anticipant en effet cette réquisition qu'ils redoutaient, de nombreux propriétaires se sont mis « en ordre » (en rénover leur bien, quand ils ne l'ont pas mis en location ou vendu) dans le but d'échapper à la procédure judiciaire. Ainsi, tout en affirmant que « la solidarité et la satisfaction des besoins naturels des citoyens comme le droit au logement doivent triompher de l'égoïsme malsain de certains propriétaires négligents ou spéculateurs », le juge de paix de Philippeville n'en a pas moins exempté un propriétaire de la réquisition imposée par le bourgmestre dès lors que de substantiels travaux de réfection avaient été apportés à l'immeuble, fût-ce après l'enclen-

(23) Il semble cependant que soit loi mis en cause l'usage plutôt que l'abus au sens strict. À moins que les promoteurs de la loi ne voient précisément dans le non usage les prémices fiables d'une autodestruction pure et simple du bien, par pourrissement.

(24) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1991-1992, 630/5, p. 91.

chement de la procédure de réquisition. Au passage, le magistrat n'a pas hésité à brocarder la commune pour cette « application téméraire ou désinvolte » de la loi Onkelinx (25).

3) En toute hypothèse, la loi du 20 janvier 1993 a opportunément joué un rôle d'aiguillon à l'égard des différentes autorités fédérées, confrontées à ce même problème de la vacance immobilière. Mal dégrossi peut-être, ce « brouillon » fédéral n'en a donc pas moins directement inspiré les régions flamande, wallonne et bruxelloise (26). Sensibilisées par l'application plus que poussive de la loi Onkelinx, celles-ci ont mis en place dans leurs codes du logement respectifs un système alternatif, rapide et moins complexe : le droit de gestion sociale (voy. *infra*).

Il n'en reste pas moins que la Loi Onkelinx s'est, sans doute, montrée trop agressive envers les propriétaires pour avoir une quelconque chance d'aboutir. Dans une matière régie par la loi du marché où les intérêts des propriétaires et des locataires sont appelés à converger, cette démarche était vouée à l'échec. Une approche plus souple, empreinte de dialogue et de négociation, semble à cet égard plus féconde, mais on aura l'occasion d'y revenir.

1.2. - Le droit de gestion publique

Le 17 juillet 2003, la Région de Bruxelles-Capitale a adopté son Code du logement (première partie) (27). Cherchant à améliorer la qualité du bâti, le nouvel instrument entend également lutter contre la vacance immobilière. À côté donc du « permis de location » destiné à attester de la qualité des biens offerts sur le marché de la location (28), l'ordonnance du 17 juillet 2003 déploie un second

(25) J.P. Philipperville, 21 janvier 1998, *Échos leg.*, 1998, p. 6 et s. Pour un éclairage croisé, voy. l'entrevue que le bourgmestre de Philipperville a accordé à la même revue, « La réquisition d'immeubles abandonnés : ça marche... avec un peu de courage et beaucoup de persévérance », *Échos leg.*, 1998, p. 2 et s.

(26) Notons que la Cour d'arbitrage a expressément reconnu aux Régions la compétence pour apporter des limitations au droit de propriété pour autant que cette restriction concerne une matière qui leur a été transférée (C.A., 6 juin 1995, n°4195, *M.B.*, 1^{er} juillet 1995).

(27) Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 9 septembre 2003. Voy. également l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

(28) Voy., sur ce sujet, N. BERNARD, « Regard critique et comparatif sur le Code bruxellois du logement », *Échos du logement*, 2003, p. 158 à 169, Fr. LAMBOTTE, « L'ordonnance 2003 portant le Code bruxellois du Logement : de l'obligation de louer un logement décent au droit de gestion publiques », *Amén.*, 2004/2, p. 86 et s., ainsi que N. BERNARD, « Les normes de qualité des logements. La réglementation en Région de Bruxelles-Capitale », *Les Baux. Commentaire pratique*

mécanisme : le droit de gestion publique, qui vise à remettre sur le marché locatif les biens inoccupés (29). Si cette prérogative (appelée, là, « droit de gestion sociale ») s'inspire directement des codes flamand (30) et wallon (31) du logement, elle n'en possède pas moins une « personnalité » propre. Schématiquement, le mécanisme bruxellois confère à une série d'opérateurs immobiliers le pouvoir de capter des logements improductifs afin de les réinjecter, après réfection éventuelle, dans le circuit locatif. Détaillons (32).

Peuvent tomber sous le coup du droit de gestion publique trois types de biens : les habitations dites inoccupées, les logements qui n'ont pas fait l'objet des travaux de régularisation dictés par le Service d'inspection régionale et les logements déclarés inhabitables par le bourgmestre sur pied de l'article 135 de la nouvelle loi communale (33).

Concernant la première catégorie, sont présumés inoccupés les logements qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à son affectation pour une période d'au moins douze mois consécutifs, ainsi que les logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le gouvernement (34). Ce mode de calcul ne présente, toutefois, pas une fiabilité absolue. Souvent en effet les tuyaux d'eau non entretenus fuient, laissant croire indûment à une occupation des lieux, tandis que, en sens contraire, certains locataires peu scrupuleux ou particulièrement démunis prélèvent illégalement l'électricité du voisin et échappent ainsi à toute comptabilité.

(29) *enravage à feuillets mobiles*, Diegem, Kluwer, supplément n°17 (mai 2004), p. VII.2.3-1 à VII.2.3-40.

(30) Art. 18 et s. du Code bruxellois du logement.

(31) Art. 90 et s. du Code flamand du logement, institué par le décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997, *M.B.*, 19 août 1997.

(32) Art. 80 et s. du Code wallon du logement, institué par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998.

(33) Une dernière remarque liminaire se doit d'être faite. Par rapport au Code bruxellois du logement, notre rôle, comme juriste, est de jouer à « l'avocat du diable » et de pointer certaines imperfections d'un texte dont on sollicite, par ailleurs, l'adoption. Si d'aventure certaines de nos appréhensions devaient, une fois l'instrument mis en œuvre, s'avérer infondées (ce dont on sera le premier à se réjouir), il n'en convient pas moins de mettre, dès à présent, en garde le législateur bruxellois contre certaines dérives en germe dans son Code.

(34) Art. 18, §1^{er}, du Code bruxellois du logement.

(35) Art. 18, §2, du Code bruxellois du logement. Ces minima annuels sont fixés à 5 mètres cube pour la consommation d'eau et 100 kWh pour la consommation d'électricité (art. 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant extension du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004).

Sur les expresses instances de la section de législation du Conseil d'État, soucieuse d'encadrer cette « ingérence majeure dans le droit de propriété » qu'est le droit de gestion publique (35), le législateur ordonnancier a veillé à nuancer ce champ d'application. Il a, d'abord, décidé d'attacher aux deux dernières présomptions un caractère réfragable. Ainsi, l'absence de mobilier ou la médiocrité de la consommation d'eau ou d'électricité ne suffit plus à réputer l'habitation abandonnée lorsque, dans le même temps, le propriétaire parvient à « justifier cet état de choses par sa situation ou celle de son locataire » (36). L'incise devrait logiquement permettre à l'ordonnance d'éviter le sort réservé par la Cour d'arbitrage au droit de gestion sociale wallon, annulé dans son article 80, al. 2, 3^e et 4^e, pour avoir érigé en présomption *irréfragable* d'inoccupation une faible consommation d'eau/d'électricité ainsi que l'absence d'inscription aux registres de la population, alors que les logements inoccupés ne le sont peut-être que « pour des raisons indépendantes de la volonté du propriétaire » (37) (voy. *infra*).

Par ailleurs, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a sous-traité du droit de gestion publique les biens restés, certes, en défaut de travaux de régularisation mais occupés par leur propriétaire (38). « On ne peut pas exclure », observait le Conseil d'État, « qu'il s'agisse d'un logement occupé par le propriétaire [...] même si le logement ne remplit pas les conditions prescrites » (39).

Il a, enfin, glissé *in extremis* dans le Code la disposition suivant laquelle la domiciliation du propriétaire dans les lieux, pour peu qu'il s'agisse d'une personne physique, permettait de tenir pour occupé un logement vide (40).

Signalons, en revanche, que le Code bruxellois a négligé de prendre explicitement en considération le cas de l'habitation laissée vacante pour cause de travaux. Son homologue wallon répute, lui, un logement occupé lorsque le propriétaire y effectue des opérations de réhabilitation ou projette sérieusement de le faire dans un délai rapproché (permis d'urbanisme ou description détaillée des travaux

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

(36) Art. 18, §2, 1^{er} et 2^e, du Code bruxellois du logement.

(37) C.A., 25 octobre 2000, n°105/2000, *M.B.*, 13 novembre 2000. Voy. également C.A., 14 juin 2000, n°67/2000, *M.B.*, 30 juin 2000 et, dans une espèce similaire, C.A., 19 décembre 2002, n°187/2002, *M.B.*, 21 mars 2003.

(38) Art. 18, §1^{er}, 2^e, du Code bruxellois du logement.

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

(40) Art. 18, §3, du Code bruxellois du logement.

à l'appui, et pour autant que l'entreprise de réfection commence effectivement dans les trois mois) (41).

Si le droit de gestion publique apparaît comme une stimulante initiative, il souffre à notre estime d'un champ d'application par trop restreint. Reprenons dès lors celui-ci, point par point. Et relevons tout d'abord que le nombre des logements déclarés en défaut de travaux de régularisation dépendra, en dernière instance, des moyens financiers et des ressources humaines alloués au Service d'inspection régionale, pour ne pas parler du zèle (42).

Parce qu'il n'offre pas suffisamment, à notre estime, la gamme des solutions de logement mises à la disposition de la commune, le Code ne risque pas d'inciter le bourgmestre à multiplier les arrêtés d'inhabitabilité (43). Or, dans ses arrêtés Jadoul (44) et Leroy (45), le Conseil d'État a encore réitéré la nécessité pour l'autorité locale d'envisager les possibilités effectives de logement avant de prononcer l'inhabitabilité (46).

Par ailleurs, certains propriétaires madrés de Wallonie, soumis en la matière à un régime plus strict encore (puisque la présomption afférente à l'absence de mobilier ne saurait, là, être renversée (47)), pourront expliquer à leurs homologues de la capitale qu'il suffit souvent de disposer dans le logement un mobilier minimal (table, lit et chaises) pour réussir à s'exonérer du droit de gestion publique. On recourt également à d'autres stratagèmes, comme le bail de complaisance ou l'occupation familiale fictive. Ou encore, on laisse couler le robinet le temps qu'il faut. Signalons, en tout état de cause, que les hypothèses d'inoccupation sont non cumulables. Il suffit, en

(41) Art. 80, al. 4, du Code wallon du logement.

(42) Voy., sur ce thème, N. BERNARD, « Le Code bruxellois du logement », *Journal des juges de paix et de police*, janvier-février 2004, p. 25.

(43) Cf. N. BERNARD, « Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêté d'inhabitabilité », *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, actes du colloque tenu à Bruxelles par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat le 29 septembre 2003, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 94 et s. Voy. également Fr. LAMBERT, « L'ordonnance 2003 portant le Code bruxellois du Logement : de l'obligation de louer un logement décent au droit de gestion publique », *Amén.*, 2004/2, p. 93 et s. (44) C.E., 23 septembre 1999, *Jadoul*, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 199 et s., obs. N. VAN DAMME.

(45) C.E., 12 février 2003, *Leroy et Postema*, n°115.808, *Échos leg.*, 2003, p. 80, note L. THOMÉ.

(46) Lire, sur ce sujet, N. BERNARD, « Relogement suite à un arrêté d'inhabitabilité », *Traité d'urbanisme* (revue de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 19 novembre 2003, n°9, p. 8 et s.

(47) Sans que, étrangement, la Cour d'arbitrage, cette fois, ne s'en émeuve. Voy. l'art. 80, al. 2, 2°, du Code wallon du logement.

d'autres termes, qu'une seule d'entre elles soit vérifiée pour que le logement entre dans le champ du droit de gestion publique, même si le propriétaire réussit à contrer toutes les autres.

Et, contrairement à la judicieuse suggestion émise par le Conseil consultatif du logement (48), le législateur régional a décidé de ne faire aucun usage officiel des inventaires communaux existants qui répertorient, à des fins de taxation notamment, les immeubles inoccupés sur le territoire de la municipalité. Dans un méritoire souci d'intégration des différentes politiques publiques, le droit de gestion sociale flamand (49) repose expressément, lui, sur les inventaires communaux réalisés dans le cadre de l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 relatif à la redevance visant à lutter contre l'inoccupation (50).

Enfin, les fraudes à la domiciliation (fictive) sont suffisamment répandues pour qu'il y ait lieu de s'inquiéter des dérives en germe dans cette faculté offerte au propriétaire.

Au rang, par ailleurs, des titulaires du droit de gestion publique (communes, C.P.A.S., régies communales autonomes, Fonds du logement des familles de la Région de Bruxelles-Capitale, Société du logement de la région bruxelloise (S.L.R.B.), sociétés immobilières de service public (S.I.S.P.) et, enfin, Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale) (51), on n'identifie malheureusement pas l'agence immobilière sociale, qui a pourtant pour vocation de socialiser pareillement le marché privé. Quant à elles, les agences immobilières sociales du sud du pays (et, même, les « associations de promotion du logement » depuis peu) ont reçu la faculté d'exercer le droit de gestion sociale (52). Notons toutefois, par souci d'objectivité, que certaines agences immobilières sociales n'étaient pas désireuses d'exercer le droit de gestion publique, de peur de ternir leur réputation de neutralité auprès des propriétaires, avec lesquels elles sont condamnées à travailler et à rester en bons termes. Notons, toutefois, que les opérateurs publics peuvent toujours déléguer

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

(49) Art. 90, §1^{er}, 1^o, du Code flamand du logement.

(50) Voy. l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 relatif à la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations, *M.B.*, 1^{er} mai 1996.

(51) Art. 2, 4^o, du Code bruxellois du logement.

(52) Art. 1^{er}, 2^o, et 80, al. 1^{er}, du Code wallon du logement tel que révisé par le décret du Parlement wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, *M.B.*, 1^{er} juillet 2003.

l'exercice du droit de gestion publique à une agence immobilière sociale, mais ils le feront alors sous leur propre responsabilité tout en conservant la maîtrise des décisions (53).

Quoi qu'il en soit, réserver ainsi le droit de gestion publique aux seuls pouvoirs publics (ou assimilés) peut paraître singulier quand on sait que ces derniers possèdent *eux-mêmes* de très nombreux immeubles inoccupés et n'ont donc pas toujours fait preuve de la plus grande efficacité dans la gestion de leur parc immobilier. Prenons-ils dès lors le risque, en décidant d'aventure d'enclencher la procédure du droit de gestion publique, d'attirer l'attention sur leurs propres turpitudes? Probablement non. Le feraient-ils qu'ils se verraient immédiatement suggérer, non sans raison, de balayer d'abord devant leur porte avant de s'occuper des logements inoccupés des autres.

En guise de conclusion sur le droit de gestion publique, qu'il soit simplement permis de dire que ce nouvel instrument doit moins s'analyser comme une menace pour les propriétaires, dont il constituerait une atteinte à leur droit, que comme une véritable instance de médiation de marché, avec pour effet potentiel la réintroduction sur le marché locatif de biens précédemment restés improductifs. Susceptible de rencontrer aussi bien les intérêts des locataires que ceux des propriétaires tout en exerçant une stimulante influence sur la rénovation urbaine, le mécanisme mérite, sur papier à tout le moins, le meilleur accueil. Un peu à la manière des agences immobilières sociales, cette interface permet, au bénéfice de tous, de socialiser le marché privé (54) et d'offrir des logements décents aux personnes à revenus modestes.

Encore reste-t-il à espérer que le législateur bruxellois, avant d'adopter son Code du logement, ait bien perçu – et intégré dans son dispositif – les raisons de l'échec qu'ont rencontré les versions flamande et wallonne du droit de gestion sociale. Annoncée comme le substitut enfin efficace d'une procédure fédérale de réquisition mort-née (voy. *supra*) (55), cette prérogative reste, en effet, très largement sous-utilisée dans ces régions. Ainsi, au 1^{er} août 2004, aucune application du droit de gestion sociale n'avait encore été

(53) Cf. Fr. LAMBERT, «L'ordonnance 2003 portant le Code bruxellois du Logement : de l'obligation de louer un logement décent au droit de gestion publique», *Archiv.*, 2004/2, p. 93.

(54) Encore que les logements publics soient également visés par le droit de gestion publique. (55) Art. 134bis de la nouvelle loi communale, introduit par la loi du 12 janvier 1993 concernant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

enregistrée en Région flamande (où l'arrêté d'exécution n'a, d'ailleurs, toujours pas été pris, sept ans après l'adoption du Code!), tandis que la Région wallonne n'en dénombrait toujours que deux ou trois (56). Et il n'est même pas sûr, contrairement à la procédure de réquisition en son temps, que le menace du droit de gestion sociale puisse induire un effet réellement dissuasif auprès des propriétaires.

Si, nonobstant, la Région bruxelloise décide d'importer dans la capitale un mécanisme qui n'a connu, ailleurs, qu'une poignée de cas d'application, qu'elle veuille au moins à lui donner toutes les chances de succès. Il lui faudra, concrètement, faire montre de vigilance et évaluer les stratégies dilatoires échafaudées par certains propriétaires spéculateurs qui défigurent la ville, amenuisent le nombre d'habitations offertes à la location et empêchent le droit au logement de se déployer. Certes, le droit de propriété appelle une protection légitime, mais il ne saurait s'exercer de manière abusive, au détriment notamment du droit constitutionnel au logement.

S'il est trop tôt naturellement pour évaluer déjà un mécanisme bruxellois qui n'est encore qu'à ses balbutiements, il convient de surveiller au plus près son application naissante pour, en cas de nouvel insuccès, appeler les autorités à revoir radicalement leur stratégie.

2. – Socialisation du marché privé par les agences immobilières sociales (57)

La transition est naturelle, entre le droit de gestion publique et les agences immobilières sociales, autant de mesures qui contribuent avantagusement à rendre à la location certains logements improductifs et à socialiser ainsi le marché privé (58). Seuls le type

(56) Voy. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 49 et 50. Voy., pour une rare application, J.P. Limbourg -Aubel, 23 octobre 2002, *Échos log.*, 2003, p. 20 et s.

(57) L'auteur tient à adresser ses remerciements les plus vifs à Pierre Denis pour les remarques constructives et amicales qu'il a bien voulu faire sur ce point.

(58) Si les agences immobilières sociales peuvent également prendre en gestion des logements publics (appartenant aux communes et aux C.P.A.S.), cette proportion ne peut dépasser 20 % de leur parc immobilier si celui-ci compte plus de cent unités (et, dans le cas contraire, vingt logements). Voy. art. 3, §2, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 1998 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 6 janvier 1999, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2002, *M.B.*, 20 juillet 2002. Pour sa part, comme déjà dit plus haut, le droit de gestion publique concerne également les habitations détenues par l'État au sens large.

d'acteurs et le mode de pression/coercition différent essentiellement. Quoi qu'il en soit, les agences immobilières sociales gèrent, à l'heure actuelle, un parc d'un millier d'unités (1.028 très exactement, au 7 juin 2004 (59)). C'est à la fois substantiel et insuffisant. Substantiel, parce que le système parvient tout de même à loger 2.000 personnes plus ou moins. Et insuffisant, en regard du nombre total de logements sur le territoire bruxellois (508.100 (60)). Ce problème, d'ordre quantitatif, se réduit-il cependant à une simple question de moyens pécuniaires ? Il est sûr, bien évidemment, que le secteur du logement connaît une situation chronique de sous-financement et qu'une revalorisation des subsides renforcerait opportunément le pouvoir d'action des agences immobilières sociales. Force est cependant de constater que le budget régional annuel affecté aux agences immobilières sociales a plus que quadruplé (de 540.000 € à 2.400.000 € annuels) entre 1999 et 2004 tandis que le parc immobilier géré par les agences immobilières sociales n'a fait « que » doubler (de 450 à 1.000 logements) (61). Et pourtant, les agences immobilières sociales reçoivent une récompense pécuniaire lorsqu'elles parviennent à gonfler leur parc, bénéficiant ainsi d'un subside bonus, qui s'ajoute à leur subventionnement traditionnel, de 1.240 € pour tout nouveau logement pris en gestion (62).

Certes, cette absence de corrélation directe (entre accroissement des ressources financières allouées au secteur et hausse du nombre d'unités d'habitations) peut s'expliquer par l'augmentation du nombre d'agences immobilières sociales (relativement « chères » au démarrage, surtout si elles offrent une taille limitée (63)) ainsi que par l'extension de l'intervention de celles-ci dans les loyers dus par le preneur (64). Il n'en reste pas moins que, en dépit des louables efforts financiers produits par la Région et malgré une progression

plus ou moins linéaire, le nombre total de logements géré par les agences immobilières sociales reste à un niveau insuffisamment élevé pour espérer exercer efficacement un effet régulateur sur le marché locatif privé. Telle n'était pas, toutefois, l'intention initiale des promoteurs des agences immobilières sociales mais, chemin faisant, il n'est pas interdit de lui assigner cette nouvelle fonction, accessoire et d'ordre macro-économique. Sur le plan conceptuel, l'idée est séduisante il est vrai : l'injection de logements précéderait l'offre et, par conséquent relâcherait avantageusement la pression sur les prix. Hélas, pour sortir ses pleins effets, cette idée doit atteindre, dans la pratique, un seuil minimal de réalisation, lequel est actuellement loin d'être atteint. Le secteur des agences immobilières sociales doit, en d'autres termes, rassembler une masse critique de logements pour peser significativement sur le marché. Que faire, alors, pour parvenir à gonfler le contingent des agences immobilières sociales ? Continuer, en tout cas, revendiquer exclusivement des moyens financiers conduit inopportunément à dissimuler d'autres problèmes, d'avantage structurels, sans la résolution desquels, si faire se peut, la situation se s'améliorera jamais qu'à la marge.

1) De nombreux propriétaires, tout d'abord, continuent à entretenir, malgré l'assurance tous risques offerte par l'agence immobilière sociale, de fortes appréhensions, pas toujours fondées, à l'égard d'un système perçu comme dépossédant. La perspective de recevoir un loyer – modéré – garanti ne suffit pas toujours, tant s'en faut, à persuader les propriétaires de « faire le pas ». Certains d'entre eux préfèrent encore continuer à laisser leur bien vide et improductif plutôt que de courir ce « danger ». L'expérience montre que les arguments développés par les agences immobilières sociales parviennent à convaincre deux types de propriétaires essentiellement : les personnes âgées habitant la province, les propriétaires ayant eu dans le passé des démêlés plus ou moins sérieux avec leurs locataires et, enfin, les propriétaires désireux d'investir dans l'immobilier sans trop s'exposer (65). Il est dès lors impérieux de développer une vaste campagne d'information et de sensibilisation auprès du large

(59) X. « Les agences immobilières sociales bruxelloises se fédèrent », *Alter Échos*, n° 165-166, 7 juin 2004, p. 31.

(60) Cf. l'état de Logement 2003 réalisée pour la Région de Bruxelles-Capitale par CLJ/Stadim.

(61) Cf. I. JENNEXES, « Comment augmenter le parc immobilier des A.I.S. ? », *Art. 23*, n° 8 (« Agences immobilières sociales : quand le privé devient un partenaire social »), juillet-août-septembre 2002, p. 33.

(62) Art. 14, §3, al. 2, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 1998, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2002.

(63) Art. 13, al. 1^{er}, et 14, §1 et 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 1998, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2002.

(64) Art. 6, §2, 1°, de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 portant création des agences immobilières sociales, *M.B.*, 5 juin 1998.

(65) P. DENIS et G. COCK, « Pratique du terrain : prospection du marché locatif privé, avantages et difficultés », *Art. 23*, n° 8 (« Agences immobilières sociales : quand le privé devient un partenaire social »), juillet-août-septembre 2002, p. 29.

public, afin de rasséréner les candidats propriétaires et, plus simplement, faire connaître les indéniables atouts de l'agence immobilière sociale (66). À l'heure actuelle, en tout cas, seuls 60 % du parc géré par les agences immobilières sociales se trouvent dans les mains de particuliers, les 40 % restants relevant, notamment, du patrimoine propre des agences immobilières sociales ou appartenant encore, dans les agences immobilières sociales créées à l'instigation des communes, aux régions foncières (67).

2) Cherchant, dans la mesure du possible, à pallier certaines carences du secteur privé, les agences immobilières sociales briguent par priorité les grands logements, disposant de quatre ou cinq chambres. Las, les habitations de ce type restent rares et, en tout état de cause, extrêmement onéreuses, trop chères en tout cas pour le public visé par l'agence immobilière sociale. En cause notamment : la tendance prononcée dans le chef des propriétaires de segmenter un immeuble unifamilial en une multitude de petits appartements (pour ne pas dire des clapiers...), autrement rentables à la location. Les logements disposant de trois chambres à coucher ou plus ne constituent, en tout cas, que 17,5 % du parc immobilier total des agences immobilières sociales (68). Et le bonus financier (de 450 €) offert par la Région à l'agence immobilière sociale pour tout logement de quatre chambres ou plus pris en gestion ne semble pas être suffisant pour résorber cette carence structurelle (69).

3) Les logements proposés à l'agence immobilière sociale sont, par ailleurs, rarement en bon état, pas suffisamment en tout cas pour pouvoir être mis en location sans une opération de réfection, que celle-ci soit superficielle (simple rafraîchissement) ou profonde (rénovation lourde). Or, le budget de fonctionnement de l'agence immobilière sociale ne lui permet pas d'assumer spécifiquement la réali-

(66) On a bien réquisitionné le rond-point Schuman à Bruxelles pour y installer un cube géant censé faire la promotion du Code bruxellois du logement, et ce malgré la tenue, dans le voisinage immédiat, de sommets européens à intervalles réguliers.

(67) P. DENIS et G. COCK, *op. cit.*, p. 31.

(68) X. « Les agences immobilières sociales bruxelloises se fédèrent », *Alter Échos*, n° 165-166, 7 juin 2004, p. 31. Le parc public, même si les raisons ne sont pas similaires, connaît une situation semblable en ce que les appartements sociaux de 4 et 5 chambres représentent moins de 5 % de l'offre locative globale, alors que la demande pour ce type de logement est de loin supérieure (voy. le *Rapport général sur la pauvreté* réalisé par la Fondation Roi Baudouin en collaboration avec ATD Quart Monde Belgique et l'Union des Villes et Communes belges (section C.P.A.S.), Bruxelles, Ministère de l'Intégration sociale, 1994, p. 267).

(69) Art. 14, §3, al. 2, 1° de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 1998, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2002.

sation de ces travaux (à moins qu'elle ait recours, comme on le verra plus loin, aux primes à la rénovation). Tenue d'observer des exigences de qualité particulières et passablement rigoureuses (70), l'agence immobilière sociale ne peut prendre en gestion que des logements présentant un état global plus que correct. À l'agence immobilière sociale alors de parvenir à convaincre les propriétaires de réaliser eux-mêmes les travaux. C'est dire si l'exercice de persuasion est délicat, même si l'agence immobilière sociale peut toujours décider de prendre à sa charge une partie des frais, qu'elle récupérera ensuite sur les montants des loyers à venir.

Pour conforter la position de l'agence immobilière sociale dans sa négociation avec le propriétaire, les autorités de la capitale ont veillé à conférer au propriétaire bailleur, obligé depuis l'arrêté du 13 juin 2002 de confier son bien à une agence immobilière sociale s'il veut bénéficier de la prime à la rénovation (71), un traitement *triplement préférentiel*. La somme versée dans ce cadre correspond ainsi à 80 % du montant des travaux (contre 70 %, maximum, en temps normal). Elle ne dépend plus, par ailleurs, du montant des revenus du résidentaire (alors que l'amplitude de la couverture évolue, habituellement, en proportion inverse des ressources financières). Enfin, la couverture régionale reste maximale même si l'habitation est située hors d'une zone géographique déterminée (contrat de quartier ou périmètre de développement renforcé du logement et de la rénovation institué par Plan Régional de Développement) (72).

Il semble, cependant, que plusieurs difficultés entourent l'application de cette disposition. Pourquoi, par exemple, exiger du propriétaire candidat à la prime qu'il ait *déjà*, au moment de sa requête, conclu un contrat en bonne et due forme par lequel il confie son bien à l'agence immobilière sociale ? Comment attendre d'un propriétaire qu'il s'engage envers une agence immobilière sociale sans disposer encore d'une certitude suffisante sinon quant au sort de sa demande de prime, au moins quant au montant alloué ? Aucune garantie absolue ne peut lui être fournie en la matière, ce

(70) Voy. art. 6 et s. de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 1998, tels que modifiés par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2002.

(71) Art. 2, 2° de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat, *M.B.* 25 juin 2002.

(72) Art. 10, §2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002. Comparer avec l'art. 10, §1°, du même arrêté.

qui empêche dans son chef tout calcul de rentabilité et déforce d'autant la capacité de négociation de l'agence immobilière sociale (73). Et, dans la ligne, il serait judicieux de permettre aux propriétaires occupant une partie de l'immeuble seulement de poster, eux aussi, la prime à la rénovation, dans la mesure en effet où les agences immobilières sociales, intermédiaires obligées pour l'obtention de la prime, rechignent à prendre en gestion une habitation dans laquelle le propriétaire maintient ses quartiers. Notons, en tout état de cause, que le Gouvernement bruxellois a veillé, pour contrer l'inaction prolongée du propriétaire, que celle-ci soit justifiée ou non, à étendre aux agences immobilières sociales le bénéfice des primes à la rénovation, de manière à ce qu'elles puissent résoudre elles-mêmes les problèmes d'insalubrité (74).

Avant de clore ce point, soulignons qu'il existe des immeubles qui, même après une éventuelle rénovation, demeureraient contraires aux normes de qualité propres aux agences immobilières sociales. Aussi réussisse-t-elle être, la remise en état du bien ne permettrait pas toujours pas la réintroduction du logement sur le marché locatif. Composé d'habitations anciennes structurellement incompatibles avec les exigences actuelles de salubrité, le parc bruxellois se révèle souvent inadapté à la location. Les critères de surface posent ainsi des difficultés quasi irréductibles, tout comme la présence d'un W-C communiquant avec la cuisine ou le living (75). Certes, un mouvement se dessine actuellement pour gommer quelques-unes de ces incongruités mais aucun changement n'a, pour l'heure, été officiellement entériné.

4) *Last but not least*, la flambée du prix de la location en cours actuellement à Bruxelles (76) rend chaque jour les atours du système des agences immobilières sociales moins attrayants. Assujettie

(73) Signalons, toutefois, que certaines agences immobilières sociales prennent soin d'annexer au contrat qui les lie avec le propriétaire une clause de réserve par laquelle les parties peuvent se désister de leur engagement dans l'hypothèse où le montant de la prime ne correspondrait pas à ce qui était attendu.

(74) Art. 2, 4^e, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002.

(75) Cf. P. DENYS et G. COCK, *op. cit.*, p. 31.

(76) Voy. notamment E. DENY, *Le marché locatif prisé en Région de Bruxelles-Capitale. Analyse des loyers demandés*, Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (Direction des Études et de la Statistique), 2003, Ph. DERREY, *Enquête sur les loyers. L'indice des prix et la comptabilité nationale sous-estiment la hausse des loyers*, Ottignies, Institut pour un développement durable, 2004, ainsi que OBSERVATOIRE DE L'HABITAT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Observatoire des loyers. Enquête 2004*, CREAT, UCL.

à un carcan réglementaire qui, tout en étant légitime d'un point de vue social (il ne s'agit pas de remplir le rôle d'une agence immobilière classique), ne lui interdit pas moins de proposer au propriétaire des loyers supérieurs à un certain montant (77), l'agence immobilière sociale voit sa position concurrentielle sans cesse s'affaiblir. Confronté à la possibilité de tirer, dans le secteur purement privé, un rendement locatif plus intéressant que celui proposé par l'agence immobilière sociale, un rendement par ailleurs dont l'avantage comparatif ne cessera de croître, le propriétaire risque de dédaigner l'offre de l'agence immobilière sociale. L'assurance de la régularité du loyer ne compense pas toujours sa modicité. L'écart entre les montants, totalement libres, offerts sur le marché privé et ceux, conventionnés, proposés dans le secteur des agences immobilières sociales ne peut, en tout cas, que se creuser. Voilà donc le mécanisme des agences immobilières sociales tributaire d'une logique de marché qui le dépasse de loin et sur lequel il convient résolument d'agir, sous peine de cantonner les agences immobilières sociales dans un sous-segment marginal.

3. - Instruments fiscaux

3.1. - Réduction du revenu cadastral

On le sait, les biens immobiliers sont soumis au précompte immobilier, lequel se calcule sur la base d'un revenu cadastral censé refléter le revenu locatif généré par le bien (78). Lorsqu'il s'agit, toutefois, d'un bien immeuble bâti non meublé resté totalement inoccupé (et donc improductif de revenus) pendant 90 jours au moins, même non consécutifs, au cours d'une même année, le Code des impôts sur les revenus accorde aux propriétaires une réduction du revenu cadastral (79) (et, corrélativement, une remise du précompte immo-

(77) Art. 14, §4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 1998, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2002.

(78) Sur la pertinence d'un outil tel que le revenu cadastral, voy. notamment Chr. VALENDUC, «La fiscalité immobilière : réformer et clarifier les règles», *Échos leg.*, 2004, p. 45 et s., ainsi que B. JONCK, «Logement et fiscalité immobilière : quelle politique possible pour les Régions?», *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de Nicolas BERNARD et Charles MEERTENS, Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Études et Documents, 2005.

(79) Art. 15, 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus institué par la loi du 10 avril 1992, *M.B.*, 30 juillet 2002.

bilier (80)) proportionnelle à la durée de l'inoccupation. On ne peut donc pas dire, tant s'en faut, que notre système fiscal incite les propriétaires à occuper bien, en dehors de la « pression » exercée par la taxation des logements vides (voy. *infra*).

Afin cependant de lutter contre la spéculation immobilière et afin de presser les propriétaires de mettre leur bien en location, la Région de Bruxelles-Capitale a décidé en substance, via l'article 2bis de l'ordonnance bruxelloise du 23 juillet 1992 relative au précompte immobilier tel qu'introduit par l'ordonnance du 13 avril 1995, d'exclure de cette remise deux types d'immeubles inoccupés : ceux qui sont salubres (et qui pourraient donc utilement être loués) et ceux qui sont insalubres mais dépourvus de travaux de rénovation (et qui devraient donc recevoir une réhabilitation en vue d'être loués) (81).

Cette ordonnance a fait l'objet d'un recours préjudiciel devant la Cour d'arbitrage, qui s'est prononcée, par arrêt rendu ce 19 décembre 2002, sur la constitutionnalité du mécanisme bruxellois (82). Dans leur principe, chacune de ces deux exclusions a été jugée conforme par la Cour aux objectifs poursuivis par la Région, à savoir la lutte contre l'inoccupation d'habitations et, respectivement, le combat contre la taudisation. « Compte tenu de l'obligation que l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution a faite aux législateurs, et plus précisément aux législateurs régionaux, d'assurer le droit à un logement décent », la restriction n'est pas tenue pour discriminante (B.9). Mais, fidèle à sa jurisprudence (83), la Cour d'arbitrage a décidé de soustraire à cette mesure de non réduction les propriétaires qui laissent un bien vide pour des *raisons étrangères à leur volonté*. C'est ainsi que le dispositif bruxellois est déclaré produire des « effets disproportionnés » à l'égard de « la catégorie des propriétaires d'habitations bien entretenues dont l'immeuble est inoccupé en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté » (B.10). Dans cette seule mesure, la disposition en cause viole les principes d'égalités et de non discrimination institués par les articles 10 et 11 de la Constitution (84).

(80) Code des impôts sur les revenus, art. 257, 4°.

(81) Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 avril 1995 modifiant l'ordonnance du 23 juillet 1992 relative au précompte immobilier, *M.B.*, 13 juin 1995.

(82) C.A., 19 décembre 2002, n° 187/2002, *M.B.*, 21 mars 2003.

(83) Voy. notamment C.A., 14 juin 2000, n° 67/2000, *M.B.*, 30 juin 2000.

(84) Sur cet arrêt, voy. J. FIERENS, « La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution », *Le Journal du Juriste*, 28 janvier 2003, p. 1.

Déclarée anticonstitutionnelle par la Cour, cette norme sociale courageuse, qui avait l'avantage de faire peser une menace fiscale dissuasive sur les spéculateurs, l'est à l'égard de tous, anticonstitutionnelle. Sont donc concernés tous les propriétaires, de façon indiscriminée, en ce compris les individus négligents ou spéculateurs, directement responsables pourtant de l'état d'inoccupation (85). De manière générale, faut-il, pour rétablir le déséquilibre dénoncé par la Cour d'arbitrage, aligner la situation des propriétaires de mauvaise foi sur celle des propriétaires de bonne foi (octroi généralisé de la remise), ou appliquer la solution inverse (revenu cadastral non minoré pour tout le monde)? Convient-il, en d'autres termes, de niveler par le haut ou par le bas? L'arrêt de la Cour ne permet pas, *in se*, de répondre à la question. Chargée d'un contrôle abstrait de constitutionnalité, la Cour accuse sa finitude et pointe les limites structurelles inhérentes à l'exercice d'estimation des mobiles subjectifs qui sous-tendent une action. Opération plus délicate encore lorsqu'il s'agit, comme dans le cas qui nous occupe, de mettre au jour les motivations d'un comportement purement passif (laisser un logement inoccupé).

Il est difficile d'obvier, on le voit, à cette difficulté et de rapporter la preuve d'une quelconque intention malveillante dans le chef du propriétaire négligent, lequel pouvait donc très bien avoir été contraint de laisser son bien inoccupé pour des raisons étrangères à sa volonté. Précédemment, la Cour d'arbitrage avait déjà dû annuler partiellement le droit de gestion sociale institué par le Code wallon du logement en ce que celui-ci érigeait en présomption irréfragable d'inoccupation le constat d'une consommation d'eau et d'électricité insuffisante ainsi que l'absence d'inscription aux registres de la population (voy. *supra*). Or, observe la Cour, ces dispositions réputent inoccupés des logements qui ne le sont peut-être que « pour des raisons indépendantes de la volonté du propriétaire » (86).

Et, toujours pour cette même raison, la haute juridiction constitutionnelle a dû se résoudre à rogner le champ d'application du décret de la Région wallonne relatif à la taxe sur les logements

(85) Il semblerait toutefois que l'administration bruxelloise, par l'effet d'une règle particulière de procédure, réussisse à bloquer l'application de la réduction de précompte immobilier aux immeubles salubres ou insalubres mais dépourvus de travaux de rénovation, assurant par là même une exécution *de facto* à l'ordonnance déclarée anticonstitutionnelle.

(86) C.A., 25 octobre 2000, n° 105/2000, *M.B.*, 13 novembre 2000 (voy. *dispositif*).

abandonnés (87). Désormais, l'impôt s'abstient de frapper les logements présentant une faible consommation d'eau ou d'électricité ou pour lesquels aucune personne n'est inscrite dans les registres de la population. Et, confrontée à l'argumentation suivant laquelle certains propriétaires multiplient les stratagèmes pour simuler l'occupation d'un bien, la Cour a estimé, cloîtrée dans un raisonnement purement théorique, qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier l'éventuelle difficulté qu'il y aurait à effectuer le contrôle [de l'occupation des lieux], dès lors qu'il ne s'avère raisonnablement ni impossible ni exagérément difficile» (88).

3.2. - *Taxe sur les logements vides*

À l'inverse de ses homologues flamande (89) et wallonne (90), la Région bruxelloise ne dispose pas d'une taxe unifiée sur les logements vides. Dans la capitale, ce sont les communes qui, individuellement, établissent et lèvent l'impôt sur les immeubles inoccupés. Le taux de la taxe peut, par conséquent, varier fortement d'une localité à l'autre. Si, aujourd'hui, toutes les entités se sont - enfin - dotées d'un règlement en la matière, la perception de l'impôt reste hautement aléatoire. Les communes, en effet, affichent un zèle variable, pour dire le moins, lorsqu'il s'agit de recouvrer le montant d'un impôt passablement impopulaire et particulièrement peu rentable électoralement (91). Il y a donc là un réel problème.

Penchons-nous un instant sur la situation emblématique de Bruxelles-Ville qui, de toutes les communes de la capitale, compte le plus de logements à l'abandon (que ce soit en chiffres absolus ou relatifs) et qui, par conséquent, s'est armée d'un règlement pris en date du 17 octobre 2001 (92). Valable jusqu'en 2005, ce règlement

(87) Décret du Parlement wallon du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 27 novembre 1998. Sont à la fois concernées les logements inoccupés et les constructions destinées au logement dont les travaux n'ont pas été achevés dans les cinq ans de la délivrance du permis d'urbanisme (art. 2). Il faut relever cependant que la taxe ne frappe ni le propriétaire d'un bien confiné à la gestion d'une agence immobilière sociale, ni cette dernière (art. 5).

(88) C.A. 14 juin 2000, *M.B.*, 30 juin 2000, B.6.2.

(89) Arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 relatif à la redondance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement des bâtiments et/ou d'habitations, *M.B.*, 1^{er} mai 1996.

(90) Décret du Parlement wallon du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 27 novembre 1998.

(91) Cf. N. BERNARD, «La lutte contre les immeubles abandonnés», *Art. 23*, n° 1 («La production de logements à Bruxelles»), octobre-novembre-décembre 2000, p. 61 et s.

(92) <http://www.brucity.be/artdot.cfm?id=5355&nLanguage=1> (site de Bruxelles-Ville).

communal de la Ville de Bruxelles permet de taxer les immeubles entièrement ou partiellement à l'abandon, notamment les étages non habités ou non exploités. Pour les terrains, par contre, la taxe est uniquement due s'ils ne sont pas clôturés (93). Le montant annuel est de 446,20 € par mètre courant de façade multiplié par le nombre de niveaux vides (94). Ce montant est réduit de 50 % la première année de taxation, 40 % la deuxième et 25 % la troisième (95). Ce n'est donc qu'à partir du quatrième exercice d'imposition que la taxe est due à 100 %.

Depuis l'adoption du règlement, 130 immeubles environ sont imposés chaque année, pour un total de 1.220.000 €. Seule, toutefois, un peu moins de la moitié de ce montant est effectivement perçue. Comment justifier ce déficit ?

Principal facteur explicatif : l'existence de multiples possibilités de recours et d'exonération offertes au débiteur de la taxe, possibilités largement exploitées dans la pratique. Si l'introduction d'un recours ne permet évidemment pas d'éluider l'impôt, le recouvrement de la taxe est suspendu pendant la durée de l'action en justice, ce qui écorne sévèrement l'effet dissuasif de l'outil. Pour leur part, les exonérations s'appliquent essentiellement à la demande de permis d'urbanisme (exonération de deux ans maximum) ainsi qu'à la réalisation de travaux (96). Nombreux sont, cependant, les permis qui ne sont jamais suivis d'effet. Rien d'illégal, cependant, dans cette attitude des lors qu'un permis d'urbanisme représente un droit (de procéder aux transformations) plutôt qu'un devoir.

Une autre faiblesse de la taxe réside dans la fréquence des constatats d'abandon et des enrôlements, lesquels ne sont signifiés au propriétaire (ou au locataire) qu'une seule fois par année, lorsque celle-ci arrive à son terme. «Un calendrier plus soutenu permettrait l'avancement plus rapide de certains dossiers», explique ainsi Marie Demanet (97).

(93) Art. 1^{er} du règlement communal du 17 octobre 2001.

(94) Art. 3 du règlement communal du 17 octobre 2001.

(95) Art. 9bis du règlement communal du 17 octobre 2001.

(96) Art. 10 et 10bis du règlement communal du 17 octobre 2001.

(97) M. DEMANET, «Revitalisation urbaine à Bruxelles-Ville : deux stratégies originales pour augmenter le parc de logements», *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de Nicolas BERNARD et Charles MEERTENS, Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Études et Documents, 2005.

Sont exemptés de l'impôt, par ailleurs, les personnes morales de droit public ainsi que les personnes physiques qui ne possèdent pas d'autre bien que l'habitation taxée en Belgique. Cette exonération ne vaut, cependant, que pour les deux premiers exercices d'imposition (98).

Signalons, enfin, que la taxe afférente à un bien *loué* pèse sur le locataire plutôt que sur le propriétaire (99). Dans le cas particulier des étages vides au-dessus des commerces (dont on sait que le locataire commercial n'a souvent pas d'autre choix que de prendre à bail l'entière de l'immeuble), la règle exonère ainsi le propriétaire de toute responsabilité, lequel ne subit plus aucune pression pour réhabiliter ces vastes espaces inoccupés. Il semblerait donc opportun de ventiler le montant de la taxe entre les deux parties ou, plus généralement, d'imaginer un mécanisme stimulant d'association (ou de coercition) du propriétaire.

Sur le plan plus général de l'effectivité d'une mesure comme la taxe, force est de constater que l'outil n'intimide souvent que les petits propriétaires. En effet, la hauteur – relativement modérée – de la redevance s'avère parfois insuffisante pour véritablement effrayer les propriétaires. Les profits liés à la spéculation sont souvent tels que le propriétaire n'a pas besoin d'un calcul coût-bénéfice exagérément sophistiqué pour prendre conscience de son intérêt à laisser perdurer la situation, quitte à régler cette taxe qui, quand elle est réclamée, ne pèse jamais bien lourd face aux dividendes attendus. Progressive, la taxe à Bruxelles-Ville, par exemple, ne déploie ses pleins effets qu'après trois ans, comme on l'a vu. «L'effectivité de l'incitation, que cette dernière soit positive ou négative, dépend d'un seuil économique qui motive le destinataire à changer son comportement», synthétise Jean-Daniel Delley (100).

Ces différentes raisons nous contraignent à assumer l'hypothèse du non paiement récurrent de la taxe ainsi qu'à adopter une stratégie de complément. En effet, poursuivre en justice les débiteurs récalcitrants prend du temps, durant lequel le bâtiment continue à se dégrader. Il serait dès lors judicieux de permettre aux pouvoirs publics (communaux ou régionaux) de se substituer aux pro-

(98) Art. 6 du règlement communal du 17 octobre 2001.

(99) Art. 4, c, du règlement communal du 17 octobre 2001.

(100) J.-B. DELLEY, «Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique», *Légitime forme et matière*, sous la direction de Ch.-A. MORAND, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 105.

priétaires défaillants pour réaliser les travaux aux frais de ceux-ci, comme le permet du reste l'article 135 de la nouvelle loi communale (101). Au vu des expériences en cours dans les autres capitales européennes (Amsterdam et Madrid entre autres), il semble que ce moyen de pression soit particulièrement dissuasif et incite les propriétaires à opérer, eux-mêmes, les travaux nécessaires. De surcroît, cette mesure a l'avantage d'être réparatrice du tissu urbain, et non exclusivement financière comme l'est la taxe, dont le produit ne sera pas nécessairement affecté à la réhabilitation du bâti (102).

4. – Achat subsidé

Depuis près de quinze ans, les communes bruxelloises peuvent briguer auprès de la Région des subventions pour l'acquisition d'immeubles abandonnés appartenant à des personnes physiques ou morales (103). L'immeuble abandonné est celui qui a été déclaré insalubre ou menaçant ruine suite à une enquête de police, qui a par ailleurs fait l'objet d'un arrêté du bourgmestre ordonnant des mesures d'assainissement ou des réparations propres à rétablir la sécurité ou la salubrité publique, et dont le propriétaire n'a pas entamé les travaux imposés dans un délai de 6 mois ou ne les a pas achevés dans les 18 mois (104).

Pour pouvoir bénéficier de la subvention, la commune doit s'engager à ne pas aliéner l'immeuble, à le rénover et à l'affecter principalement au logement (105). Le taux de la subvention est fixé à 85 % du montant de l'acquisition (106). Depuis l'adoption de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 1998, la partie rénovation (et parfois même la reconstruction) pourront également être subsidiées, à hauteur de 65 % maxi-

(101) N. BERNARD, «Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêté d'inhabilité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, actes du colloque tenu à Bruxelles par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat le 29 septembre 2003, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 106.

(102) Voy., pour de plus amples développements, N. BERNARD, «La lutte contre les immeubles abandonnés», *Art. 23*, n° 1 («La production de logements à Bruxelles»), octobre-novembre-décembre 2000, p. 61 et s.

(103) Cf. l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 relatif à l'acquisition par les communes d'immeubles abandonnés, *M.B.*, 27 septembre 1990.

(104) Art. 2, 4°, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990.

(105) Art. 4 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990.

(106) Art. 6 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990.

mum (107). Par ailleurs, en vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 1999, la commune désireuse de revendre l'immeuble doit, avec l'autorisation du Ministre, attendre dix ans pour ce faire (108), tout en remboursant au Fonds d'aménagement urbain et foncier (109) la subvention reçue (110) (à moins que plus de trente ans se soient écoulés (111)). La commune, toutefois, dispose d'un droit de tirage prioritaire sur le Fonds d'aménagement urbain et foncier, à concurrence d'un montant équivalent à celui remboursé (112). Quoi qu'il en soit, le bien ne peut être vendu à une personne titulaire d'un droit réel sur un autre immeuble et l'acquéreur s'engage à occuper l'habitation personnellement à titre de résidence principale pendant dix ans (113).

Si le système se caractérise par une certaine souplesse, il oblige tout de même les communes à adopter préalablement un arrêté d'insalubrité, ce qui freine les ardeurs de certaines localités. Quelques communes, seulement, ont ainsi enclenché la procédure avec, à l'arrivée, un total effectif – et dérisoire – arrêté au 23 avril 2004 à douze acquisitions (trois à Bruxelles-Ville, huit à Schaerbeek et une, bientôt, à Woluwe-Saint-Pierre). Fluctuant d'année en année en fonction des demandes, le budget affectué à l'opération ne dépasse jamais, en tout cas, la limite maximale autorisée. L'efficacité de la mesure ne s'apprécie cependant pas à l'aune exclusive du nombre de transactions. Car, parfois, le simple fait d'introduire la demande de subvention suffit à conduire à une rénovation du bien, que celle-ci soit l'œuvre du propriétaire directement ou de l'acquéreur à qui le propriétaire a, entre-temps, cédé le bien litigieux. Sur Bruxelles-Ville, par exemple, la plupart des immeubles pour lesquels la commune avait convoité un subside ont ainsi subi une rénovation

(107) Art. 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de 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.

(108) Art. 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 1999 relatif à la vente par les communes et les centres publics d'aide sociale de certains immeubles, *M.B.*, 21 avril 1999.

(109) Le Fonds d'aménagement urbain et foncier a été créé par l'article 2, 5^e, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, *M.B.*, 26 février 1992.

(110) Art. 3, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 1999.

(111) Art. 3, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 1999.

(112) Art. 6, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 1999.

(113) Art. 4, §2, et §1^{er}, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 février 1999.

«spontanée». Cette situation n'est, toutefois, pas étrangère au travail intense de négociation mené par la commune avec les propriétaires.

Sur le plan des principes, le système de l'achat subsidié peut, toutefois, prêter le flanc à la critique. Ne constitue-t-il pas, en effet, une sorte de prime à la spéculation puisque les pouvoirs publics récompensent ainsi un propriétaire qui a laissé son bien se dégrader. En définitive, et à supposer qu'ils en aient les moyens financiers, ce sont les autorités régionales qui prennent en charge des réparations incombant pourtant au propriétaire. Le système peut tendre à déresponsabiliser le secteur privé. La source du problème réside, en fait, dans le montant de l'indemnisation. Les 85 % de la subvention sont calculés par rapport au montant de la transaction, avec un maximum fixée à la valeur de l'immeuble estimée par le receveur de l'enregistrement (114), lequel se base pour ce faire sur une comparaison avec des biens similaires existants récemment aliénés. Le prix est donc, schématiquement, équivalent à celui du marché (ou très légèrement inférieur), ce qui peut dissuader les communes, mêmes subsidiées, de se porter acquéreur d'un immeuble abandonné.

*

* *

Malgré l'arsenal relativement imposant de mesures plus ou moins conciliantes de réhabilitation du bâti inoccupé, certaines problèmes semblent sans solution, comme lorsque l'immeuble vide appartient à des spéculateurs dénués de toute bonne volonté, à des personnes âgées irréductibles ou lorsqu'il fait l'objet d'une indivision successorale particulièrement complexe à dénouer. Ces situations appellent, dès lors, une démarche plus coercitive, telle que l'expropriation. Relativement lourd à mettre en œuvre puisqu'il requiert l'utilité publique et une décision judiciaire, cet outil exerce un effet dissuasif particulièrement efficace auprès des propriétaires récalcitrants. Il est rare ainsi que les procédures d'expropriation aillent à leur terme; elles deviennent généralement sans objet avant. Que ce constat

(114) Voy. les art. 5, 1^{er}, et 10, al. 2, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990.

encourage dès lors les communes à oser prendre, pareille mesure (115).

Conclusion

En schématisant, on peut dire qu'il y a presque autant de types de propriétaires que d'immeubles à l'abandon. Les outils coercitifs ne sauraient donc se suffire à eux-mêmes. D'autres méthodes, basées sur la négociation et se situant en amont des actions répressives, doivent être menées parallèlement. Le « bâton » ne doit être manié qu'en dernier recours. C'est par la conjonction de plusieurs moyens d'action, incitatifs et coercitifs, que se débloquent les situations d'abandon (116). Basé sur la concertation, ce travail mixte prend du temps et requiert de la patience de la part des intervenants publics. Tout à l'inverse, habitué, pour des motifs de visibilité, à prendre des lois « choc » (dont parfois le seul effet est de braver les différents protagonistes), voire à doubler des dispositifs existants, le législateur ferait bien parfois de s'octroyer le luxe de la lenteur et accepter de ne récolter les résultats de sa politique que sur le long terme. Il faut parfois accepter de « perdre » du temps pour en gagner par la suite.

(115) Outre les difficultés liées à sa mise en application, un des principaux points faibles de l'expropriation réside dans le fait que ce mode d'action vise principalement les immeubles affectés au logement et entièrement vides. Pour les étages inoccupés au-dessus des commerces par exemple, et quel que soit leur état, il semble extrêmement malaisé d'encadrer la procédure d'expropriation dès lors que le rez-de-chaussée est occupé. Parallèlement, le propriétaire, ayant une rentabilité suffisante de son immeuble, ne se sent pas concerné par la réhabilitation des étages. Certes, la loi n'interdit pas formellement l'expropriation partielle mais l'indemnisation à verser au propriétaire se révèle, dans ce cas de figure, proportionnellement beaucoup plus importante que lorsque la mesure concerne l'entièreté du bâtiment. L'expropriation est, par ailleurs, précédée d'un arrêté d'insalubrité, lequel ne pourra cependant pas être pris si le rez-de-chaussée est occupé. Conclusion : les expropriations partielles restent, dans la pratique, quasiment inutilisées.

(116) Voy. par exemple les fructueux travaux menés par la Délégation au développement de la Ville de Bruxelles (M. DEMANET, « Revitalisation urbaine à Bruxelles-Ville : deux stratégies originales pour augmenter le parc de logements », *Le logement dans sa multidimensionalité : une grande cause régionale*, sous la direction de Nicolas BERNARD et Charles MEERTENS, Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Études et Documents, 2005).

CONCLUSIONS GÉNÉRALES - ALGEMENE CONCLUSIES

Réseau interdisciplinaire de recherches
sur Bruxelles des Facultés universitaires Saint-Louis
et/en

Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat
Brusselse Bond voor het Recht op Wonen

Organisée conjointement par l'a.s.b.l. Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (RBDH) et le Réseau interdisciplinaire de recherches sur Bruxelles (RIB) des Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL), la journée d'étude sur la crise bruxelloise du logement a permis de mettre en lumière une série de problèmes cruciaux, de tirer de fructueuses leçons des expériences étrangères et d'avancer certaines pistes de solution.

Contexte général et aspects économiques

Marie-Laurence De Keersmaecker et Sophie De Coninck, tout d'abord, ont clairement cerné, au moyen de chiffres récents provenant de « l'Observatoire des loyers », la nature du problème criant d'accessibilité financière des logements locatifs que connaît la Région bruxelloise. En effet, les loyers ont connu ces dernières années une forte progression, singulièrement depuis 2000. Cette hausse connaît un rythme largement supérieur à celui de l'indice-santé et se révèle plus rapide également que l'augmentation des salaires et des revenus de remplacement. Cette situation, par voie de conséquence, ne cesse d'éroder la capacité des Bruxellois à revenus modestes - voire moyens - de pouvoir se loger décemment sans devoir grever les autres postes du budget.

De quelle manière dès lors, et tel aura constitué le fil rouge de cette journée, les autorités publiques peuvent-elles intervenir pour veiller à ce que le droit à un logement correct et accessible financièrement devienne enfin une réalité effective pour les Bruxellois. Convient-il, en d'autres termes, de jouer sur l'offre de logements, à