

Le Code bruxellois du logement*

Nicolas BERNARD

Assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis

Le 17 juillet 2003, la Région de Bruxelles-Capitale a adopté son Code du logement¹. Il s'agit, pour la capitale, d'un événement majeur. Six et cinq ans respectivement après la Flandre² et la Wallonie³, Bruxelles se dote enfin d'un cadre légal en la matière. Si le Code, comme tout dispositif juridique, ne révélera sa véritable teneur qu'à l'aune de son application (ou de sa non application), il est d'ores et déjà indiqué de dresser un portrait, comparatif et critique, de l'outil, sans prétendre aucunement à l'exhaustivité. Quelles implications le nouvel outil, qui entrera en vigueur courant 2004⁴, va-t-il avoir pour les praticiens ?

* Cet article s'inspire librement de N. BERNARD, "La réglementation en Région de Bruxelles-Capitale (le Code bruxellois du logement)", *Les Baux. Commentaire pratique* (ouvrage à feuillets mobiles), Diegem, Kluwer, à paraître (2004).

¹ Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 9 septembre 2003.

² Décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, *M.B.*, 19 août 1997.

³ Décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement, *M.B.*, 4 décembre 1998

⁴ Le Code est théoriquement d'application depuis le 1er janvier 2004 (voy. arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2003 fixant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance portant le Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 18 décembre 2003, article unique). Mais l'arrêté d'exécution sur les normes de qualité déclare, pour sa part, n'entrer en vigueur que le 1er juillet 2004 (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003, art. 7, §1er), tandis que le Code attend encore un arrêté d'exécution instituant la procédure de délivrance du permis de location et organisant le Service d'inspection régionale. Il faut donc attendre l'adoption de cet instrument réglementaire pour voir le Code bruxellois du logement sortir ses pleins effets.

L'ordonnance nourrit une double ambition : contrôler la qualité du bâti mis en location et remettre sur le marché locatif les biens inoccupés. Le texte s'articule donc autour de deux mécanismes, l'attestation/certificat de conformité et le droit de gestion publique, que la présente étude examinera successivement, avant de se clôturer par un train de considérations plus générales à la fois relatives au type de droit au logement dont se réclame le Code bruxellois et liées à la présentation formelle du nouvel instrument⁵.

1. LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DU BÂTI MIS EN LOCATION : L'ATTESTATION/CERTIFICAT DE CONFORMITÉ

a) Les principes directeurs de la réglementation bruxelloises

Le Code repose tout entier sur un axiome fondateur : tous les biens proposés à la location sur le territoire de la capitale sont désormais tenus d'observer strictement une batterie de critères régionaux de qualité, en sus des règles de droit civil déjà existantes en la matière⁶. Trois catégories d'exigences de qualité sont ainsi visées, en son article 4, §1er, par le Code bruxellois du logement : l'exigence de *sécurité* élémentaire (qui comprend des règles minimales relatives à la stabilité du bâtiment, à l'électricité, au gaz, au chauffage et aux égouts), l'exigence de *salubrité* élémentaire (qui comprend des normes minimales afférentes à l'humidité, à la toxicité des matériaux, aux parasites, à l'éclairage, à la ventilation, ainsi qu'à la configuration du logement, quant à sa surface minimale, la hauteur de ses pièces et l'accès du logement) et, enfin, l'exigence d'*équipement* élémentaire (qui comprend des critères minimaux relatifs à l'eau froide, à l'eau chaude, aux installations sanitaires, à

⁵ 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 salue, 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.

⁶ Voy., sur ce dernier point, l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.

l'installation électrique, au chauffage ainsi qu'au pré-équipement requis permettant l'installation d'équipements de cuisson des aliments)⁷.

La preuve de la compatibilité du logement avec ces normes varie cependant suivant le type d'habitation⁸. Ainsi, le bailleur qui projette de mettre en location un "petit logement" (c'est-à-dire un logement qui compte moins de 28 mètres² de superficie habitable, sanitaires, escaliers et espaces communs à plusieurs logements exclus)⁹ doit impérativement disposer, au préalable, d'un permis de location, appelé "*attestation de conformité*". La même procédure est prévue à l'égard des "logements meublés". Sont visés par là tous les logements garnis en tout ou en partie de mobilier, "que le bien soit loué en vertu d'un bail ou de deux baux distincts visant respectivement l'immeuble et le mobilier", dispose judicieusement le Code bruxellois (art. 2, 11°), soucieux d'éviter que ne se répètent les fraudes passées qui voyaient certains propriétaires échapper à la — précédente — réglementation sur les meublés¹⁰ en concluant deux contrats séparés, l'un portant sur le mobilier, l'autre sur le logement "sec".

Lorsque l'attestation de conformité, d'une durée de six ans, lui est octroyée, le bailleur en communique une copie au locataire ou au candidat-locataire. Pour les logements déjà mis en location au jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement organisant la procédure de délivrance¹¹, le bailleur dispose d'un délai de deux ans pour obtenir l'attestation de conformité.

Sont, en revanche, dispensés d'accomplir cette procédure liminaire, sans être affranchis pour autant du respect des normes de qualité, tous les autres bailleurs, non concernés par ce cas de figure, c'est-à-dire ceux qui mettent sur le marché des logements non meublés de plus de 28 mètres². Une présomption, réfragable, de salubrité joue en faveur de leur habitation. Dès lors cependant que l'administration dispose, comme on va le voir, d'un important pouvoir de sanction en cas de contravention d'un bien, quel qu'il soit, aux règles de qualité imposées par le Code, les bailleurs sont laissés libres de solliciter un

⁷ Art. 5, §1er, du Code bruxellois du logement.

⁸ Art. 6 et s. du Code bruxellois du logement.

⁹ Art. 2, 12°, du Code bruxellois).

¹⁰ Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité des logements meublés, *M.B.*, 2 septembre 1993. Voy. également l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 novembre 1993, *M.B.*, 31 décembre 1993. Sur ce point, voy. *infra*.

¹¹ Non encore adopté, cet arrêté devrait entrer en vigueur dans le courant du premier semestre de l'année 2004.

tel permis de location (surnommé, en l'espèce, "*certificat de conformité*"). Le but de la démarche, pour ces bailleurs, est de se "rassurer" sur l'état du bien¹² et de se prémunir contre une éventuelle amende consécutive à un constat d'insalubrité.

S'ils demeurent libres de briguer ou non le certificat de conformité, ces bailleurs s'exposent cependant, en cas de rejet de la demande, à un refus de permis ou à une interdiction d'occuper, ce qui pourrait tuer dans l'œuf les éventuelles bonnes volontés. "Le bailleur supporte ici le risque de l'initiative qu'il a prise", observe la section de législation du Conseil d'État¹³. Le comportement des bailleurs dépendra, en somme, du degré de prévisibilité de l'amende ainsi que du montant de celle-ci¹⁴. Quoi qu'il en soit, lorsque le certificat de conformité lui est délivré, le bailleur en communique une copie au locataire ou au candidat-locataire.

b) Comparaison avec la réglementation wallonne

Par rapport à la mouture wallonne¹⁵, le permis de location bruxellois affiche une certaine singularité, notamment quant à l'étendue de son champ d'application. Il néglige, tout d'abord, de prendre en compte les logements collectifs, souvent sous-équipés, pas plus qu'il ne concerne les bâtiments non initialement destinés à l'habitation mais utilisés en pratique comme logement.

En revanche, la Région de Bruxelles-Capitale a décidé d'inclure expressément les meublés dans le champ d'application du permis de location, tandis que ce type d'habitations est théoriquement couvert, au sud du pays, par les notions de petits logements individuels et de logements collectifs. Particulièrement prisés par les populations démunies en raison de leur faible coût, les meublés représentent, à eux seuls, 7% du parc locatif de la capitale, soit 15.000 unités approximativement¹⁶.

Par ailleurs, le Code bruxellois ne requiert pas des logements visés par le permis qu'ils soient loués à titre de résidence principale, alors que son

¹² Suivant l'explication officielle qu'en donne le *Commentaire des articles* du Code (*Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 14).

¹³ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 38.

¹⁴ Voy. *infra*.

¹⁵ Art. 9 du Code wallon du logement. On lira, sur le permis de location wallon, N. BERNARD, "Le permis de location", *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, p. I.8.4 - 4 et s.

¹⁶ Voy. enquête socio-économique menée en 2001 auprès de 96,9% des ménages du pays par l'Institut national des statistiques, à la demande du Ministère des Affaires économiques).

homologue wallon l'exige sauf, depuis peu, lorsqu'il s'agit de petits logements individuels d'étudiants¹⁷.

Enfin, le permis de location bruxellois s'applique aux habitations situées dans le bâtiment où le bailleur a établi sa résidence principale, à l'inverse de son équivalent wallon qui repose sur la présomption — discutable — suivant laquelle le propriétaire ne laisse généralement pas se dégrader son propre lieu de vie¹⁸.

D'inspiration similaire, la réglementation bruxelloise n'est donc pas pour autant, on le voit, un simple décalque du dispositif wallon. Comme son aîné, cependant, elle est censée couvrir l'ensemble du parc locatif, qu'il soit privé ou public. Il est logique, du reste, que la puissance étatique s'applique à elle-même les règles qu'elle impose aux autres, ce qui n'ira toutefois pas sans difficulté, vu l'état actuel du logement social.

Contrairement, par ailleurs, à la version flamande, facultative et couvrant tous types de biens, les instruments wallon et bruxellois méritent juridiquement leur appellation de "permis de location" puisqu'ils subordonnent, en théorie à tout le moins, l'introduction sur la marché locatif de certaines catégories d'habitations à l'obtention préalable d'un brevet de qualité. C'est pourquoi le vocable "permis de location" est, à strictement parler, impropre lorsqu'on l'associe à des logements bruxellois non meublés de plus de 28 mètres², lesquels ne requièrent aucun label préliminaire pour pouvoir être mis en location. En résumé, le *certificat* de conformité n'est pas un véritable permis de location alors que l'*attestation* de conformité, elle, en est bien un.

Enfin, les codes wallon¹⁹ et bruxellois²⁰ aménagent, tous deux, une exception en faveur des habitations louées sous le régime du bail de rénovation tel que prévu par la loi sur les baux de résidence principale²¹. Dans une telle

¹⁷ Il semble à cet égard que l'intention du législateur wallon soit, dans un avenir proche, d'élargir le champ d'application du permis de location aux logements *collectifs* d'étudiants.

¹⁸ Si, toutefois, l'immeuble est occupé, en plus du bailleur, par plus de deux ménages ou si le nombre total des preneurs dépasse quatre personnes, la réglementation wallonne retrouve vigueur.

¹⁹ Art. 12 du Code wallon du logement.

²⁰ Art. 5, §2, du Code bruxellois du logement.

²¹ Voy. l'art. 8 nouveau de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, introduite par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991, remaniée elle-même par la loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux, *M.B.*, 21 mai 1997. Sur le bail de rénovation, voy.

hypothèse, le logement bruxellois peut déroger aux règles régionales de qualité pendant la durée prévue des travaux de rénovation avec un maximum de huit mois prenant cours à la date de la conclusion du bail dûment enregistré. Le bail de rénovation est alors porté à la connaissance du Service d'inspection régionale, par le bailleur, de même que la date de la conclusion du contrat et du délai prévu pour l'exécution des travaux par le locataire.

Sur le contenu des règles matérielles à respecter, les codes bruxellois et wallon divergent à nouveau puisque le logement wallon concerné par le permis doit observer, en plus des critères régionaux de salubrité, les règlements communaux en matière de salubrité et de sécurité incendie, ainsi que les normes afférentes à l'inviolabilité du domicile et au respect de la vie privée²².

c) Un organisme régional de contrôle et de délivrance du permis de location

Quel que soit le type de bien sur lequel il porte, le permis de location s'obtient auprès d'un organisme relevant de l'autorité de la Région de Bruxelles-Capitale : le Service d'inspection régionale, dont on attend encore l'arrêté d'exécution l'organisant. Sa mission, définie par l'article 8 du Code bruxellois du logement, consiste à la fois à contrôler le respect des critères de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, et à délivrer les certificats de conformité, les attestations de conformité et les attestations de contrôle de conformité²³.

Dans l'exercice de sa mission de contrôle, le Service d'inspection régionale peut, lorsqu'une situation spécifique le requiert, demander l'avis d'un expert mentionné sur une liste établie par le Gouvernement, après appel publié au Moniteur belge²⁴. Dans les conditions et délais fixés par le Gouvernement, après cette enquête l'expert remet son rapport au Service d'inspection régionale. Il en remet également une copie au bailleur et au locataire.

notamment N. BERNARD, "L'état du bien loué", *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, p. I.8.2 - 19 et s.

²² Art. 10 du Code wallon du logement. Voy., à cet égard, l'article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif aux prescriptions particulières aux logements collectifs et aux petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale, *M.B.*, 9 avril 1999.

²³ Voy. *infra*.

²⁴ Le Gouvernement détermine les honoraires des experts et les conditions dans lesquelles le Service d'inspection régionale habilite les experts à effectuer l'enquête de terrain.

L'attribution au Service d'inspection régionale de cette compétence de contrôle et de délivrance du permis de location étonne cependant à plusieurs titres. D'abord parce que l'épure initiale confiait cette fonction à *l'administration communale* existante, plutôt qu'à un corps régional créé de toutes pièces. Ensuite, et c'est plus significatif, parce que les codes wallon et flamand du logement ont, chacun, décidé d'investir de ce rôle le *collège des bourgmestre et échevins*²⁵.

Voilà donc, dans la capitale, l'autorité locale écartée du contrôle du respect des normes régionales de qualité alors que la commune wallonne, à titre de comparaison, non seulement possède le pouvoir de délivrer le permis de location mais a reçu du Code, en outre, la charge expresse d'assurer le respect effectif des critères de salubrité par lui édictés. Ainsi le bourgmestre wallon est-il autorisé, dans ce cadre, à "prendre des mesures conservatoires", à "ordonner des travaux de réhabilitation, de restructuration, de démolition" ou encore à "prononcer l'interdiction d'occuper"²⁶. Suivant l'auditeur du Conseil d'État, cette disposition permettrait même au bourgmestre de prendre un arrêté d'inhabitabilité à l'encontre du bien dépourvu de permis de location quand bien même l'état de dégradation du logement ne nécessiterait pas, *in se*, pareille sanction. "Par le seul effet du Code wallon du logement, il est désormais interdit de mettre un logement en location sans avoir, au préalable, obtenu un permis de location. L'interdiction d'occuper le logement non couvert par un permis de location n'est pas tributaire de l'existence de causes de salubrité"²⁷.

Si cette affaire n'a pas donné lieu à arrêt²⁸, le Conseil d'État a eu l'occasion, dans une espèce ultérieure, d'autoriser le bourgmestre à prononcer l'interdiction d'occuper sur la simple absence du permis de location, indépendamment donc de tout manquement aux critères minimaux de salubrité. Ainsi, "la fermeture d'un logement donné en location par un bailleur ne disposant pas d'un permis de location dans un cas où le Code wallon du logement requiert un tel permis, constitue l'une des mesures ressortissant de la compétence du bourgmestre; l'obtention d'un tel permis est, en effet, une obligation à laquelle le bailleur doit satisfaire préalablement sous peine de

²⁵ Voy. respectivement l'art. 11 de l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 et l'art. 8, §1er, du Code flamand du logement.

²⁶ Art. 7, al. 3, du Code wallon du logement.

²⁷ Voy. *Échos log.*, 2002, p. 27.

²⁸ Suite à l'avis explicite de l'auditeur, le propriétaire requérant (qui contestait la validité de la mesure de fermeture de son immeuble prise par le bourgmestre de Charleroi) a préféré, en effet, renoncer à mener la procédure à son terme.

sanction pénale; d'ailleurs, en cas d'inaction du bourgmestre, le Gouvernement peut se substituer à lui pour interdire l'accès ou l'occupation au logement; dans un tel cas, la motivation en fait de l'arrêté d'interdiction peut se limiter à la constatation que le logement est soumis à permis de location, à celle qu'un tel permis n'a pas été demandé ou obtenu en l'espèce et à la réfutation des raisons pertinentes éventuelles avancées par le bailleur en ce qui concerne l'absence de permis (force majeure, retard du collègue, etc.)"²⁹.

Signalons, enfin, que la possibilité expresse accordée au bourgmestre d'ordonner la fermeture d'un logement en l'absence d'un permis de location est désormais coulée dans le texte même du Code wallon du logement. "En l'absence ou en cas de retrait d'un permis de location, le bourgmestre, ou, en cas d'inaction de ce dernier dans un délai raisonnable, le Gouvernement, peut interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés", dispose ainsi l'article 13*bis* nouveau³⁰.

Inédite, la mise à l'écart à Bruxelles, dans le contrôle de la qualité des biens, de cet incontournable acteur de proximité qu'est la commune peut surprendre lorsque l'on sait que c'est le bourgmestre qui est chargé, par le Code bruxellois du logement, de faire respecter "l'exécution de l'interdiction" de louer³¹. Prononcée par le Service d'inspection régionale toujours, cette décision d'interdiction frappe notamment les biens dont les propriétaires sont restés en défaut de réaliser les travaux de régularisation exigés par le même Service.

Sur les modalités d'action du bourgmestre dans cette mission, le Code se montre singulièrement peu disert. Tout juste le bourgmestre est-il tenu d'examiner les possibilités de relogement des intéressés³². Pour sa part, le *Commentaire des articles* précise, dans une formule sibylline, que le bourgmestre veille à la bonne exécution de l'interdiction "à l'instar d'un arrêté d'inhabitabilité pris sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale"³³.

Si elle n'est pas associée plus étroitement par la réglementation régionale à la lutte contre la dégradation du bâti, l'autorité locale conserve naturellement

²⁹ C.E., 18 septembre 2003, Rasez et Société privée à responsabilité limitée SEPI c. Bourgmestre et Ville de Charleroi, n°123.055, *Échos log.*, 2003, n°5.

³⁰ Tel qu'introduit par le décret du Parlement wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, *M.B.*, 1er juillet 2003.

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

³² Voy. *infra*.

³³ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 19.

sa compétence propre. En d'autres termes, son pouvoir de *police générale* en matière de salubrité publique, fondé sur l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale, ne semble pas devoir être affecté par l'adoption du Code. "*Sans préjudice de l'article 135 § 2 de la nouvelle loi communale*, le gouvernement fixe le contenu de ces différentes exigences", dispose d'ailleurs l'article 4, §1er, alinéa 2, du Code bruxellois³⁴.

En somme, Région et communes évoluent dans des sphères autonomes, quoique largement sécantes³⁵. Alors que la première poursuit un objectif global "d'amélioration des conditions de logement"³⁶, les secondes sont plutôt concernées par la salubrité dans le sens "hygiénique" du terme³⁷ (lequel sens épouse d'ailleurs l'étymologie du mot).

En suite de quoi, l'adoption du Code (qui charrie, dans son sillage, un éventail de règles de qualité³⁸) n'a nullement pour effet de dépouiller les communes de leur pouvoir de prendre, dans leur champ de compétences, des normes de salubrité complémentaires qui recouperaient les critères régionaux, pour autant alors qu'elles se montrent plus sévères. Entre les règlements communaux existants et les nouvelles mesures régionales, c'est la norme la plus "sévère" qui s'appliquera. Ainsi, la règle communale plus exigeante se surajoutera au critère minimal de la Région, tandis que le décret régional supplantera le règlement plus "laxiste" émanant de la commune³⁹. Le *Commentaire des articles* ne prévoit-il pas lui-même, à propos des exigences de qualité énoncées par l'article 4 du Code, qu'il s'agit là de "normes minimales que les communes peuvent compléter"⁴⁰ ? Parallèlement, l'exposé des motifs du Code wallon du logement admet officiellement que "les communes pourront,

³⁴ Souligné par nous.

³⁵ Sur la "compétence logement" de la commune, lire entre autres M. BOVERIE et J. ROBERT, "Les communes et la politique du logement", *Mouv. comm.*, 1996, p. 587 et s.

³⁶ Voy. C.E., 27 mars 2002, Rosier c. Ville de Dinant, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69.

³⁷ Voy. notamment C.E., 21 février 2002, Dejardin c. Bourgmestre et Ville de Mons, n°103.845, *Échos log.*, 2002, p. 154.

³⁸ Voy. 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.

³⁹ Voy. Ch. MERTENS et M. BOLCA, *Le nouveau Code wallon du Logement ou le droit régional en mouvement*, Diegem, Kluwer, 1999, p. 38.

⁴⁰ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 14.

dans le cadre de leur propre compétence en matière de salubrité et dans le respect des normes régionales, fixer des normes plus contraignantes"⁴¹.

Encore l'autorité locale devra-t-elle veiller, lorsqu'elle fait usage de cette possibilité, à enserrer soigneusement son action dans les limites de la nouvelle loi communale et s'abstenir de vouloir exécuter des règles du ressort spécifique de la région (comme la superficie minimale du logement). Et ce, même si la commune prend soin, mais indûment, d'asseoir son règlement relatif à la superficie sur l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale plutôt que sur le Code wallon du logement, par exemple⁴².

Voilà donc le Service d'inspection régionale élevé au rang d'organe de délivrance du permis de location et de contrôle des critères de qualité. Sans doute faut-il déceler, derrière ce choix *a priori* étonnant, la volonté du législateur bruxellois de centraliser la lutte contre l'insalubrité et de ne plus laisser à des communes parfois rétives le soin d'enclencher — ou non — la procédure. Du reste, l'exiguïté du territoire bruxellois se prête favorablement à pareille unification.

En théorie, le raisonnement peut se prévaloir d'une certaine logique. Qu'en sera-t-il, cependant, en pratique ? Car tout repose, ou presque, sur le Service d'inspection régionale, érigé en véritable clef de voûte du système. On y porte atteinte, et c'est l'ensemble qui s'écroule. Des moyens qui lui seront donc alloués dépendent la bonne marche — et la réussite — du dispositif. On ne peut faire, dès lors, qu'exhorter la Région de Bruxelles-Capitale à dégager les fonds nécessaires pour assurer à cet outil créé *ex nihilo* une autonomie de fonctionnement optimale.

Le projet de budget 2004 de la Région de Bruxelles-Capitale prévoit, à cet égard, que vingt-huit fonctionnaires seront affectés au nouvel organisme régional, personnel administratif compris. Sans doute en faudrait-il davantage pour assumer correctement la tâche, mais c'est un bon début, vu le contexte économique défavorable. Peut-être est-ce d'ailleurs pour anticiper d'éventuelles difficultés de trésorerie que le législateur bruxellois s'est prudemment abstenu de rendre systématique l'enquête du Service d'inspection régionale, comme on va le voir maintenant.

d) Une procédure différenciée

⁴¹ *Doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. ord. 1997-1998, n°371/1, p. 6. Voy. également p. 11.

⁴² Voy. C.E., 27 mars 2002, Rosier c. Ville de Dinant, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69.

La procédure de délivrance du permis de location se dédouble suivant le type d'habitation visée. En effet, les demandes de *certificats* de conformité, relatives aux logements "standards", seront obligatoirement suivies d'un contrôle. En effet, le Code dispose expressément : "Après avoir accusé réception de la demande [de certificat de conformité], le Service d'inspection régionale *effectue une enquête* destinée à établir que le logement concerné répond aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4"⁴³. Tel ne sera cependant pas le cas des demandes d'attestations de conformité. "Préalablement à cette délivrance [d'attestation de conformité], le Service d'inspection régionale *peut* effectuer une enquête destinée à établir que le logement en question répond aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4"⁴⁴. Examinons, tout d'abord, la procédure prévue pour les demandes de certificats.

Saisi par une telle demande, le Service d'inspection régionale mène une enquête au terme de laquelle il se prononce dans un délai déterminé par le Gouvernement. Il délivre ou refuse de délivrer le certificat demandé, mais il peut également suspendre sa décision dans l'attente de la réalisation de travaux de régularisation⁴⁵.

Dûment motivée, la décision de refus ouvre le droit pour le bailleur d'introduire un recours devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale⁴⁶, lequel se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. Celui-ci peut, avant de se prononcer, ordonner une nouvelle enquête, effectuée logiquement par un autre agent-inspecteur du Service d'inspection régionale, ce qui aura pour effet de prolonger le délai de trente jours. À défaut de décision dans les délais prescrits, la décision de refus est confirmée. Et, en cas de refus, le bailleur ne peut mettre le logement litigieux en location.

Dans l'hypothèse, cette fois, d'une demande d'*attestation* de conformité, afférente à un meublé ou un petit logement, un contrôle ne sera pas nécessairement diligenté. En effet, le Service d'inspection régionale est alors laissé libre de ne pas se rendre sur les lieux et de se fier à la "déclaration certifiée sincère et exacte" signée par le bailleur⁴⁷. Par ailleurs, il ne semble

⁴³ Art. 9, §2, al. 1er, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

⁴⁴ Art. 10, §2, al. 2, souligné par nous.

⁴⁵ Voy. *infra*.

⁴⁶ Ce recours peut également être porté devant le fonctionnaire délégué à cette fin, dans les formes et délais fixés par le Gouvernement.

⁴⁷ Voy. l'art. 7, §1er, du Code bruxellois du logement.

pas, à la lecture du texte, que le Service d'inspection régionale puisse suspendre sa décision dans l'attente de la réalisation de travaux de régularisation. Enfin, comme nous le verrons, un régime particulier est prévu en cas d'absence de réponse du Service d'inspection régionale dans le délai prescrit, alors que ce cas de figure n'est nullement envisagé par les dispositions relatives au certificat.

Sinon, le mécanisme de recours est similaire à celui qui est prévu pour les demandes de certificats.

Pareille dichotomie procédurale entre la délivrance des certificats de conformité et l'octroi des attestations de conformité ne laisse cependant pas d'étonner dans la mesure où les règles sont, à l'heure actuelle, strictement identiques. Mais le Code ménage la possibilité au Gouvernement d'adopter, dans le futur, des règles spécifiques relatives à certains types de logements⁴⁸.

Et le trouble s'épaissit encore lorsque l'on réalise que c'est la demande du permis de location affectée d'un simple caractère *facultatif* (le certificat de conformité) qui reçoit de la part du Code le privilège d'enclencher automatiquement une enquête⁴⁹. Toute obligatoire qu'elle est, la demande d'attestation de conformité n'entraîne pas nécessairement, elle, une inspection. L'anomalie n'a d'ailleurs pas échappé à la section de législation du Conseil d'État : "Une procédure plus stricte a été prévue pour la délivrance d'un certificat facultatif que pour celle d'une attestation à laquelle les auteurs du projet, en raison de son caractère obligatoire, attachent manifestement plus d'importance"⁵⁰.

Certes, le Code ouvre à une série de protagonistes le droit de saisir, par voie de plainte, le Service d'inspection régionale aux fins de faire constater l'état d'insalubrité d'un logement⁵¹. Malheureusement, l'avant-projet d'arrêté

⁴⁸ Art. 4, §2, du Code bruxellois du logement.

⁴⁹ Si l'on en croit l'avant-projet d'arrêté d'exécution du Code bruxellois du logement, le Service d'inspection régionale devra se prononcer dans les deux mois qui suivent la réception de la demande de certificat de conformité. Ce délai est ramené à six semaines en cas de demande d'attestation de conformité ou d'attestation de contrôle de conformité. Ces délais sont prolongés d'un mois si le Service d'inspection régionale a requis l'intervention d'un expert, conformément à l'article 8 du Code bruxellois du logement.

⁵⁰ Voy. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 38.

⁵¹ Ce droit de plainte, dispose l'article 13, §2, 2°, du Code bruxellois du logement, est ouvert au locataire, à l'opérateur immobilier public (*cf. infra*), à tout tiers justifiant d'un intérêt ainsi qu'à une série d'associations (agences immobilières sociales et associations d'insertion par le logement, d'après l'avant-projet d'arrêté d'exécution du Code bruxellois du logement). Si cette

d'exécution du Code bruxellois du logement s'abstient, en l'état, de déterminer un délai à l'intérieur duquel la plainte devra recevoir un traitement.

Empreint de réalisme et fruit d'un inévitable compromis politique, le ciblage opéré par le Code bruxellois du logement risque toutefois de se révéler inadéquat. Car c'est la frange la plus détériorée du bâti, celle qui regroupe les petits logements et les meublés, qui se voit soumise au régime d'inspection le moins sévère — car aléatoire. Pour ces habitations particulièrement dégradées, l'indispensable sésame pourra donc être délivré sans vérification préalable des autorités.

Et le péril est d'autant plus vif que cette fâcheuse situation risque de se généraliser en pratique. En effet, tenu par le Code de traiter les demandes de certificat de conformité *en priorité*, le Service d'inspection régionale risque fort, au cas où ces requêtes absorberaient l'essentiel de ses ressources humaines, de ne pas trouver le temps ni les moyens d'examiner les demandes résiduelles d'attestation et, partant, de ne jamais pouvoir se rendre sur les lieux les plus endommagés.

Tout dépend, en fait, du volume de demandes de certificats (facultatifs) de conformité qui seront adressées au Service d'inspection régionale. À cet égard, un montant de frais trop élevé risque de dissuader le bailleur d'entamer la procédure. La hauteur de ces dépenses administratives est laissée à la discrétion du Gouvernement⁵². Signalons cependant, à titre de comparaison, que ce coût s'élève en Région wallonne à 125 € (maximum) hors T.V.A. pour un logement individuel. S'il s'agit d'une habitation collective, la même somme est augmentée de 25 € hors T.V.A. par pièce individuelle.

C'est donc une procédure singulièrement peu rigide qui régit la location des biens que le législateur a lui-même épinglés comme étant les plus problématiques (puisque'il en prohibe l'introduction sur le marché locatif sans visa préalable). Et ce régime est d'autant moins rigoureux que le Code assimile l'absence de réaction du Service d'inspection régionale (dans un délai encore à fixer) à une *délivrance implicite* du permis⁵³. Lequel peut donc non seulement s'obtenir indépendamment de la visite de l'administration mais également, au cas où il y aurait bien eu inspection préliminaire, en l'absence de toute réponse de celle-ci.

plainte s'avère fondée, les frais administratifs, d'un montant maximal de 25 €, sont mis à charge du bailleur contrevenant, indique ce même avant-projet.

⁵² Voy. art. 12 du Code bruxellois du logement.

⁵³ Art. 10, §2, al. 3, du Code bruxellois du logement.

On comprend (trop) bien le souci des instances bruxelloises de ne pas ensevelir sous les demandes de permis un Service d'inspection régionale potentiellement guetté par la saturation. Matériellement incapable d'assurer un contrôle généralisé *a priori*, la Région de Bruxelles-Capitale n'a d'autre choix que de s'adosser sur une présomption quasi généralisée de salubrité.

Or, le parc de logements bruxellois souffre, à l'inverse, d'un lourd "déficit qualitatif", particulièrement appuyé dans certains quartiers, observe l'enquête "Diversités urbaines" réalisée en 1998 dans le cadre du Plan régional de développement auprès de 4.690 ménages bruxellois⁵⁴. Ainsi, 19% des logements sont "sans petit confort", c'est-à-dire, dénués de salle de bain et/ou d'un W.-C. intérieur et 38% des logements n'ont pas de chauffage central. Moins de la moitié des logements est pourvue de "grand confort", c'est-à-dire dispose d'une salle de bain, d'un W.-C. intérieur, d'un chauffage central et d'une cuisine de 4 m² minimum. Pour les appartements, la situation est encore moins favorable : les logements de deux et trois pièces concentrent à eux seuls plus de la moitié du parc dont l'état est insatisfaisant ou mauvais. Signalons, en finale, que la moyenne régionale de 19% de logements dépourvus de petit confort (W.-C. et salle de bain) "masque la situation préoccupante dans les quartiers défavorisés, où les taux de logements sans petit confort peuvent atteindre 56%". "Les statistiques confirment donc qu'il reste un noyau dur d'habitations sans confort, insalubres et de mauvaise qualité", conclut l'étude. Qu'il soit alors permis dans ce cadre, au minimum, d'encourager nos édiles à assumer leurs déclarations publiques et à doter le service nouvellement institué de ressources humaines et financières en rapport avec la mission cardinale qu'ils lui ont eux-mêmes assignée.

e) Modalités pratiques du contrôle

Quel que soit le type de bien sur lequel il porte, le contrôle exercé par le Service d'inspection régionale se déroule de la manière suivante. Lorsqu'il désire visiter un logement afin de vérifier la conformité des lieux aux exigences de qualité dictées par le Code bruxellois du logement, le Service d'inspection régionale est tenu de le faire entre 8 et 20 heures. Par ailleurs, cette visite ne peut s'effectuer qu'après avertissement préalable du bailleur et du locataire par

⁵⁴ Voy. l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 septembre 2002 arrêtant le plan régional de développement, *M.B.*, 15 octobre 2002, "Constat introductif au plan régional de développement", 7.2.2.

lettre recommandée au moins une semaine avant la date effective de la visite, délai porté à un mois lorsqu'il s'agit d'une demande de certificat de conformité.

Au cas où la visite du logement n'a pas pu se réaliser à défaut pour les agents du Service d'inspection régionale d'avoir pu entrer dans les lieux en raison du comportement du bailleur, le logement est présumé ne pas respecter les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement⁵⁵.

Ce point éclairci, il convient de voir ce qui, en amont, met le Service d'inspection régionale en branle ? Si cet organisme intervient, obligatoirement ou facultativement, à la suite d'une demande de permis de location, il peut également agir d'initiative ou sur la base d'une plainte. Il ne suffit pas, en effet, pour une habitation de décrocher son brevet de qualité. Encore doit-elle rester salubre tout au long de la durée du permis. Par ailleurs, les logements non meublés de plus de 28 mètres², qui peuvent être mis en location sans certificat préalable, ne disposent que d'une présomption *réfragable* de salubrité, laquelle doit pouvoir être confirmée ou infirmée dans les faits. Pour ces deux raisons, le Service d'inspection régionale est donc habilité à contrôler l'état des biens loués en dehors de toute demande de permis.

Quoi qu'il en soit, le droit de saisine du Service d'inspection régionale est conçu de manière notablement large puisque peuvent interpellier l'organisme aussi bien les locataires, les opérateurs immobiliers publics (communes, C.P.A.S., régies communales autonomes, Fonds du logement des familles de la Région de Bruxelles-Capitale, Société du logement de la région bruxelloise, sociétés immobilières de service public, Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale)⁵⁶, les associations déterminées par le Gouvernement et même tout tiers justifiant d'un intérêt⁵⁷.

Il appartient au Gouvernement de fixer les frais administratifs consécutifs au dépôt d'une plainte⁵⁸. Espérons, toutefois, qu'un juste souci de modération guidera l'exécutif, à peine pour les autorités publiques de rendre matériellement malaisé l'exercice d'un droit qu'elles promeuvent, dans la plus grande incohérence, par ailleurs.

⁵⁵ Art. 13, §1er, du Code bruxellois du logement.

⁵⁶ Art. 2, 4°, du Code bruxellois du logement.

⁵⁷ Art. 13, §2, al. 1er, 2°, du Code bruxellois du logement.

⁵⁸ Art. 12, al. 2, du Code bruxellois du logement.

En toute hypothèse, signalons que le bailleur et le locataire sont tenus de donner toutes les informations utiles pour que l'enquête puisse se dérouler dans les meilleures conditions⁵⁹.

f) Solutions à adopter en cas d'insalubrité

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

Ces travaux doivent débiter et se terminer dans des délais fixés par le Service d'inspection régionale qui ne peuvent pas dépasser huit mois à dater de la mise en demeure, et ce après avoir pris en compte les observations éventuelles qui lui seront parvenues. Et si les travaux ne sont pas réalisés dans le délai imparti, l'interdiction d'occuper est notifiée au bailleur, comme on va le voir. Le cas échéant, le certificat de conformité, l'attestation de conformité ou l'attestation de contrôle de conformité⁶⁰ sont refusés ou retirés.

Qu'on déclare, le cas échéant, un logement insalubre ou qu'on retire un permis, on n'a encore rien fait. Car il faut, surtout, veiller à ce que le bailleur ne puisse plus mettre l'habitation litigieuse en location, ce que les pouvoirs publics ont, traditionnellement, bien du mal à obtenir des intéressés. C'est pourquoi le Code bruxellois du logement a prévu, en son article 14, une procédure spécifique d'interdiction d'occuper. Prononcée par le Service d'inspection régionale, cette interdiction de continuer à mettre le logement en location ou de louer celui-ci est infligée dans deux hypothèses limitatives : lorsque le bailleur fait obstruction à la visite du Service d'inspection régionale et lorsque les travaux de régularisation exigés par ce même service restent inaccomplis.

⁵⁹ Art. 13, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

⁶⁰ Voy. *infra*.

Notifiée au bailleur, la décision d'interdiction est communiquée au locataire éventuel et au bourgmestre de la commune où le logement se situe. Quoi qu'il en soit, le bourgmestre veille à l'exécution de l'interdiction, au moyen notamment d'un arrêté d'inhabitabilité, comme déjà dit. Il aura, au préalable, examiné toutes les possibilités de relogement des personnes concernées.

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

Lorsqu'il est frappé par l'interdiction d'occuper ou par un arrêté d'inhabitabilité pris en application de l'article 135 de la nouvelle loi communale, le logement qui ne remplit pas les conditions de salubrité ne peut être remis en location ou reloué qu'après que le bailleur aura obtenu une attestation de contrôle de conformité. Cette attestation s'obtient suivant la procédure en vigueur pour les demandes de certificats de conformité telle qu'elle a été exposée.

Quelles sont les possibilités de recours contre une décision d'interdiction d'occuper ? Le bailleur, tout d'abord, peut introduire auprès du Gouvernement (ou du fonctionnaire que ce dernier délègue à cet effet) un recours contre la décision infligeant l'interdiction d'occuper, que celle-ci soit immédiate ou non. La procédure de recours se déroule alors conformément aux dispositions relatives aux demandes refusées de certificats et d'attestations de conformité. Mais le locataire également peut, suivant le même schéma, introduire un recours à l'encontre de la décision, quelle qu'elle soit, concluant une enquête qu'il aurait lui-même, sur la base de son droit de plainte, diligentée.

À défaut pour le bailleur d'observer l'obligation de régularisation et, après épuisement des voies de recours, le droit de gestion publique, tel qu'il est prévu par le Code bruxellois du logement⁶¹, peut être mis en oeuvre, comme on le verra plus loin.

Indépendamment de la réalisation de travaux de régularisation, le Service d'inspection régionale peut imposer des amendes administratives. Sont ainsi

⁶¹ Art. 18 et s. du Code bruxellois du logement.

réprimés quatre types de comportements : mettre en location un logement dont les infractions aux normes de qualité ont été mises en lumière à la suite d'une plainte, négliger d'introduire une demande d'attestation de conformité, produire une déclaration qui s'avère inexacte ou non sincère et, enfin, continuer à mettre en location un logement frappé d'une interdiction d'occuper.

On le voit, l'amende n'épargne pas les bailleurs qui mettent en location un logement non meublé de plus de 28 mètres². Si ces bailleurs-là peuvent introduire sur le marché locatif ce type d'habitations sans disposer au préalable d'un certificat de conformité, ils ne s'en exposent pas moins, en cas d'infraction aux normes de qualité, à une lourde sanction financière. Pareille menace devrait logiquement inciter ces propriétaires à briguer un visa qui n'est pourtant, pour eux, que facultatif. Le comportement des bailleurs dépendra, rappelons-le, du degré de prévisibilité de l'amende ainsi que du montant de celle-ci.

En fonction du nombre d'infractions constatées dans le chef du même bailleur, l'amende administrative oscille entre 3.000 et 25.000 € par logement loué⁶². En cas de récidive de la part du même bailleur dans les deux ans qui suivent une décision infligeant une telle amende administrative, ces montants peuvent être doublés.

Avant l'imposition de l'amende administrative, le bailleur mis en cause est entendu par le fonctionnaire dirigeant du Service d'inspection régionale ou par l'agent qu'il délègue à cette fin.

Le bailleur dispose d'un recours suspensif devant le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin, dans les quinze jours de la notification de la décision lui infligeant une amende administrative. Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué à cette fin se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. A défaut de décision dans ce délai, l'imposition de l'amende administrative est confirmée.

g) Centralisation des données

On clôturera les développements relatifs au Service d'inspection régionale par l'examen du sort réservé à la masse d'informations sur le bâti bruxellois que le nouvel organisme va bientôt engranger. Ne disposant malheureusement pas d'une base de données exhaustive et périodiquement mise à jour, la capitale manque, on le sait, de renseignements empiriques fiables sur l'état des logements. Précisément, le Service d'inspection régional est appelé à visiter bon nombre d'habitations et pourrait fournir, à ce titre, une information

⁶² Chaque année, le Gouvernement peut indexer les montants susmentionnés.

précieuse. Cette potentialité, du reste, n'a pas échappé au législateur ordonnancier, qui a inséré dans le Code bruxellois du logement un article 11 tout à fait spécifique.

Ainsi, dans le respect de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée⁶³, il est prévu que le Gouvernement transmette chaque année au Conseil consultatif du logement et à tout autre organisme désigné par le Gouvernement une liste dépersonnalisée reprenant une série de renseignements. Parmi ceux-ci, on retrouve les demandes adressées au Service d'inspection régionale (demandes de certificats, d'attestations de conformité et d'attestation de contrôle de conformité), les décisions d'octroi rendues par ce même service ainsi que les décisions motivées de refus. Gageons que les informations ainsi collectées permettront avantageusement d'alimenter le futur et tant attendu Observatoire de l'habitat en région bruxelloise.

h) Le problème du relogement

Le fait est notoire, les réticences manifestées par certaines communes lorsqu'il s'agit de prononcer des arrêtés d'inhabitabilité tiennent souvent à l'absence de solution de relogement mise à leur disposition. La question du relogement apparaît donc cruciale dès lors qu'elle peut devenir une véritable pierre d'achoppement et faire échouer, comme un bouchon obstrue le goulet d'un entonnoir, toutes les initiatives relatives à la salubrité déployées en amont⁶⁴. Que prévoit, à cet égard, le Code bruxellois du logement ?

Chargé, on l'a vu, de faire respecter "l'exécution de l'interdiction" de louer, au moyen notamment d'un arrêté d'inhabitabilité, le bourgmestre se voit confier par le Code bruxellois du logement le soin, "le cas échéant", d'examiner "toutes les possibilités de relogement des personnes concernées"⁶⁵. Toutefois, évoquant en séance plénière du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le

⁶³ Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 18 mars 1993.

⁶⁴ Selon Charles Mertens d'ailleurs, inspecteur général à la Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine du Ministère de la Région wallonne, "le problème du relogement est fondamentalement la cause du succès *relatif* des différentes politiques en matière de qualité de l'habitat" (voy. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 49, souligné par nous).

⁶⁵ Art. 14, al. 1er, du Code bruxellois du logement.

"rôle ingrat" réservé par le Code au bourgmestre, le Secrétaire d'État bruxellois chargé du Logement a pris soin de ne voir dans cette mission de relogement qu'une "obligation de moyens", appelant d'ailleurs au "concours des autres autorités"⁶⁶.

Plus généralement, le Code prévoit que "les locataires obligés de quitter un logement qui ne respecte pas ou plus les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visés à l'article 4, ont un droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics", tout en réaffirmant que "les différentes autorités publiques concernées ont l'obligation d'examiner toutes possibilités de relogement de ces locataires"⁶⁷. On ne connaît pas encore les modalités de ce "droit d'accès prioritaire" à un logement social ou à vocation sociale, lesquelles doivent faire l'objet d'un arrêté du gouvernement⁶⁸. En l'état, toutefois, la mesure doit être indexée d'un sérieux soupçon dès lors que le parc locatif public est déjà largement saturé.

Par ailleurs, signalons que les logements pris en gestion publique "doivent être prioritairement proposés aux locataires amenés à quitter une habitation ne répondant pas aux normes de sécurité, de salubrité et d'équipement"⁶⁹. Séduisante, cette solution de "délestage" est cependant tributaire du succès futur du droit de gestion publique, lequel s'annonce, à notre estime, fort compromis⁷⁰.

Enfin, il est créé un "Fonds budgétaire régional de solidarité" destiné à assurer, aux personnes expulsées suite à une interdiction d'occuper, un montant couvrant tout ou partie de "la différence entre le loyer d'origine et le nouveau loyer, ainsi que les frais de déménagement ou d'installation, en ce compris le coût de la garantie locative"⁷¹. Versée dans la limite des crédits budgétaires, l'aide consistera probablement, suivant l'avant-projet d'arrêté d'exécution du Code bruxellois du logement, en une allocation délivrée pendant trois ans et

⁶⁶ Séance du 15 juillet 2003.

⁶⁷ Art. 17 du Code bruxellois du logement.

⁶⁸ Il semble que l'on s'achemine vers un "bonus" de cinq titres de priorité.

⁶⁹ Art. 21, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

⁷⁰ Voy. *infra*.

⁷¹ Art. 16, §1er, du Code bruxellois du logement. D'après l'avant-projet d'arrêté d'exécution, l'aide sera réservée aux ménages qui ne disposent pas déjà d'un logement (que ce soit en pleine propriété, en emphytéose ou en usufruit) et qui remplissent les conditions de revenus leur permettant de s'inscrire auprès d'une société immobilière de service publique.

équivalente à la différence entre le tiers des revenus nets imposables du ménage et le loyer du nouveau logement, déduction faite des éventuelles aides au déménagement susmentionnées.

Las, ce Fonds n'est accessible qu'aux individus évacués suite à une décision formelle d'interdiction d'occuper, laquelle ne vise que deux types de bailleurs : ceux qui font obstruction à la visite du Service d'inspection régionale et ceux qui restent en défaut de réaliser les travaux de régularisation exigés par ce même service. Rien n'est prévu, par contre, en faveur des locataires expulsés pour cause d'interdiction *immédiate* d'occuper. En tout cas, la chose n'est pas claire. L'article 16 du Code bruxellois du logement, relatif au fonctionnement du Fonds, renvoie uniquement à l'article 14, dédié à l'interdiction d'occuper, et aucunement à l'article 13, §5, afférent à l'interdiction *immédiate* d'occuper. L'article 14 lui-même passe sous silence l'hypothèse de l'article 13, §5. En sens inverse, par contre, cette dernière disposition se réfère à l'article 14. On le voit, le flou est de mise. Il n'est donc pas sûr que l'interdiction immédiate d'occuper ouvre bien, pour le locataire qui la subit, le droit de solliciter une intervention du Fonds. L'urgence ne commande-t-elle pas, au contraire, d'intensifier les secours dans ce cas de figure ?

Par ailleurs, le Fonds néglige de venir en aide aux personnes obligées de vider les lieux afin de permettre aux travaux de se réaliser correctement, pas davantage qu'il ne s'adresse à ceux qui se retrouvent à la rue en cas de refus de permis de location signifié à leur bailleur, non assorti d'une demande de régularisation. Pourquoi dès lors, sauf à suggérer que pareille restriction est délibérée, ne pas avoir simplement repris la formulation relative au droit d'accès prioritaire à un logement social et autorisé à postuler une intervention du Fonds tous "les locataires obligés de quitter un logement qui ne respecte pas ou plus les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement" ?

Quoi qu'il en soit, même à l'égard des individus théoriquement couverts par le Fonds, la mesure risque de s'avérer insuffisante. Le Fonds sera certes approvisionné, dans un premier temps, par un crédit spécial. Le projet de budget 2004 de la Région de Bruxelles-Capitale prévoit, en effet, une dotation de 100.000 € pour le démarrage du Fonds. La somme peut paraître insuffisante, mais elle ne doit "couvrir" qu'une demi-année puisque les règles de qualité prescrites par le Code bruxellois n'entreront en vigueur qu'en juillet 2004. Par ailleurs, le propriétaire bénéficie d'un délai qui peut atteindre huit mois pour réaliser les travaux requis par le Service d'inspection régionale, ce qui aura pour effet de reporter bon nombre de fermetures de logements à l'année civile 2005. À ce moment-là, il faudra réévaluer, le cas échéant, la hauteur de la dotation.

Amorcé par ce crédit spécial, ce Fonds ne sera toutefois plus alimenté, par la suite, que par le produit des amendes prononcées à l'encontre des bailleurs qui, entre autre hypothèses, auront mis en location une habitation méconnaissant les critères régionaux de qualité⁷². Si l'idée est attrayante, sa réalisation risque de s'avérer problématique dans la mesure où le montant excessivement élevé desdites amendes (de 3.000 à 25.000 €, potentiellement doublés en cas de récidive⁷³) pourrait bien dissuader les pouvoirs publics d'en faire usage. Fixée à un tarif prohibitif, la sanction financière risque, paradoxalement, de ne connaître qu'un nombre marginal de cas d'application. Si l'objectif, emprunté au Plan régional de développement et énoncé dans l'*Exposé des motifs*, est de "responsabiliser les propriétaires"⁷⁴, il est alors à craindre qu'une menace démesurée ne conduise, tout à l'inverse, à déresponsabiliser les propriétaires, partagés entre le scepticisme et le découragement.

Notons, avant de clore ce point, que la Région flamande connaît un régime intéressant en la matière, à tout le moins sur papier. Quand il déclare une habitation inhabitable sur pied du Code flamand du logement, le bourgmestre est explicitement tenu, au cas où les dispositions relatives au droit de gestion sociale ne trouveraient pas à s'appliquer, de prendre "toutes les mesures utiles" en vue du relogement des occupants. Et, précise le Code flamand, "lorsque la commune ou le centre public d'aide sociale de la commune concernée ne disposent pas de possibilités de logement suffisantes, le bourgmestre fait appel à la collaboration des associations de logement social dont le terrain d'action s'étend au territoire de la commune"⁷⁵. Ne peuvent, toutefois, bénéficier de cette mesure de relogement que les habitants qui satisfont aux conditions de revenus et de propriété immobilière applicables dans le parc public flamand⁷⁶.

⁷² Art. 16, §2, du Code bruxellois du logement.

⁷³ Art. 15, al. 2 et 3, du Code bruxellois du logement.

⁷⁴ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 10.

⁷⁵ Art. 15, §1er, al. 3, du Code flamand du logement.

⁷⁶ Voy. art. 11 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 1998. Les conditions de revenus et de propriété immobilière en vigueur dans les logements sociaux flamands sont, elles, mentionnées aux art. 2, §3, et 4, §1er, 3°, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 octobre 2000 réglementant le régime de location sociale pour les habitations louées ou sous-louées par la société flamande du logement ou par une société de logement social en application du titre VII du Code flamand du Logement, *M.B.*, 13 décembre 2000.

i) Quand la lutte contre l'insalubrité risque de pénaliser les locataires

Telle qu'elle est conçue dans le Code bruxellois du logement, la lutte contre l'insalubrité risque de se retourner contre les individus qui sont pourtant frappés au premier chef par le mal-logement, à savoir les locataires défavorisés, financièrement contraints de vivre dans la frange dégradée de l'habitat, ceux-là mêmes que la réglementation est censée protéger. Et ce danger est d'autant plus aigu que les critères régionaux de qualité sont particulièrement élevés⁷⁷. Trois cas de figure, particulièrement néfastes pour le preneur fragilisé, doivent être envisagés à cet égard.

Si le bailleur, tout d'abord, est sommé par le Service d'inspection régionale d'engager des travaux *lourds* de régularisation dans le bien loué, il peut se voir contraint d'en expulser le locataire afin, très pragmatiquement, de dégager les lieux et permettre à l'opération de réfection de se faire dans des bonnes conditions de sécurité.

L'hypothèse d'une rénovation *légère* et théoriquement compatible avec le maintien des occupants dans la place ne constitue pas, pour autant, une garantie de stabilité pour le preneur. Au cas, en effet, où le bailleur devrait négliger l'ordre d'exécuter les travaux, délibérément ou par manque de moyens, l'interdiction d'occuper frappe alors le bien loué et, par voie de conséquence, évince irrémédiablement les preneurs.

Enfin, quand bien même le locataire réussirait à se maintenir dans les lieux au-delà de l'opération de réfection, il risque d'affronter, au terme de la mise à neuf, une autre vicissitude, d'ordre pécuniaire cette fois. Car aucune disposition du Code bruxellois n'empêche le propriétaire, logiquement désireux de récupérer les frais de mise en conformité du bien, de relever les loyers. Deux hypothèses, dégagées par la loi sur les baux de résidence principale, doivent être distinguées⁷⁸.

⁷⁷ Voy. 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.

⁷⁸ Voy. respectivement les art. 7, §1er, al. 3, et §1er *bis*, al. 1er, de la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991, remaniée elle-même par la loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux, *M.B.*, 21 mai 1997.

En cours de bail, le propriétaire est autorisé à réviser, avec l'accord du locataire ou par voie judiciaire, le montant du loyer lorsque la valeur locative normale du bien a augmenté de 10% au moins en raison de travaux effectués à ses frais, pour autant que cette opération de réfection ne vise pas à conformer le bien aux exigences de qualité énoncées par la loi du 20 février 1991. Peut-on assimiler, en se basant sur l'esprit de loi plutôt sur la lettre, les normes bruxelloises de salubrité aux critères fédéraux de qualité ? Rien n'est moins sûr, dans la mesure où ces règles régionales se montrent plus sévères que les exigences fédérales. Il conviendra, en fait, d'examiner si la réhabilitation concerne un élément du logis visé par la réglementation relative aux baux de résidence principale ou regarde, plutôt, une exigence de salubrité émanant de l'instance régionale. Il appartiendra à la jurisprudence de trancher, à chaque fois qu'elle se pose, la question.

Par ailleurs, *dans l'intervalle qui sépare deux contrats de bail*, le bailleur a également le loisir de rehausser à discrétion le montant du loyer, en dehors toutefois de l'hypothèse de baux successifs, conclus avec des preneurs différents pour une durée inférieure ou égale à trois ans, auxquels il est mis fin par le bailleur. Sans mesure d'encadrement des loyers, il est donc à craindre que le permis de location, à destination supposée des classes précarisées, ne conduise à évincer, par un tragique effet pervers, les ménages pauvres de leurs quartiers désormais "gentryfiés".

Certes, il est douteux qu'un instrument régional tel que le Code puisse être habilité à réglementer un aspect relatif au contrat de bail, comme le loyer, gouverné par une loi fédérale. Encore que le permis de location constitue, en soi, une telle interférence, quoi que puisse en dire la Cour d'arbitrage. "L'attestation de conformité n'est pas une condition de mise en location", observe ainsi la haute juridiction constitutionnelle à propos du permis de location flamand. "Cette attestation préserve de sanction pénale le bailleur d'une habitation louée comme résidence principale, dont il est constaté qu'elle ne satisfait pas aux exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat"⁷⁹. "En ne prévoyant [...] que des sanctions administratives ou pénales, le décret ne règle que les rapports entre le bailleur et l'autorité publique", enchérit la Cour d'arbitrage, à l'endroit cette fois du Code wallon du logement⁸⁰. Quoi qu'il en soit, un minimum de coordination entre les différents niveaux de pouvoir aurait été souhaitable avant d'instituer des

⁷⁹ C.A., 30 mars 1999, n°40/99, *M.B.*, 28 avril 1999 et *Redrim.*, 1999, p. 199, note B. HUBEAU.

⁸⁰ C.A., 14 mai 2003, n°67/2003, *M.B.*, 20 octobre 2003.

mesures prétendument sociales qui risquent d'engendrer des conséquences néfastes pour les personnes défavorisées.

On le voit, la lutte contre l'insalubrité risque fort de pénaliser les locataires tout en épargnant, dans une certaine proportion, les propriétaires, souvent responsables pourtant de cet état de fait. Se trouvent là cristallisés, en fait, les défauts inhérents au système de contrôles *a posteriori* tels que la Région de Bruxelles-Capitale est contrainte, à défaut de moyens financiers substantiels, d'instaurer. Suivant ce mécanisme, l'individu logeant dans un bien dégradé doit subir l'état d'insalubrité tant qu'aucune visite n'est diligentée. Et lorsque l'habitation déclassée fait l'objet, par la suite, d'une enquête à la conclusion forcément négative, son occupant est alors prié de vider les lieux, parfois même immédiatement. Les deux cas de figure sont, on le voit, pareillement défavorables pour le preneur.

Certes, des sanctions — prohibitives — sont prévues à l'encontre des propriétaires contrevenants, mais encore faut-il avoir le courage politique d'effectivement les appliquer. Certes encore, le Code bruxellois aménage des mesures de relogement à l'intention des locataires obligés de quitter un bien ne répondant pas ou plus aux critères régionaux de qualité mais, comme déjà dit, ce dispositif reste encore insuffisant.

En l'état, force est donc de constater que le Code bruxellois néglige quelque peu la dimension sociale de l'habitat pour se focaliser, à travers la lutte contre l'insalubrité, sur l'aspect physique et strictement immobilier du logement. On en viendrait presque à espérer que ce Code reste inappliqué, en tout cas tel quel. Nuançons : la mise en œuvre du Code doit bien être encouragée, car Bruxelles ne connaît pas une pléthore de réglementations en la matière et le fossé social tend à se creuser dans un contexte de vide juridique. Mais il faut, alors, rester attentif et veiller à ce que l'application du Code s'accompagne de solutions de relogement opérationnelles et véritablement efficaces⁸¹. Du reste, le Code prévoit explicitement une procédure d'évaluation du mécanisme de contrôle de la qualité du bâti qu'il a mis en place. Ainsi, dans l'année qui suit le renouvellement du Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement est tenu de remettre au Conseil un rapport relatif à l'évaluation des exigences de qualité et de l'application des articles 4 à 17 du

⁸¹ Sur ce point, voy. entre autres N. BERNARD, "Relogement suite à un arrêté d'inhabitabilité", *Trait d'union* (revue de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 19 novembre 2003, n°9, p. 8 à 11.

Code⁸². Dans l'immédiat, en tout cas, les protagonistes ayant reçu le droit de saisir, par voie de plainte, le Service d'inspection régionale aux fins de faire constater l'état d'insalubrité d'un logement ne risquent guère, malheureusement, de faire usage de leur importante prérogative dès lors qu'aucune garantie de relogement n'est prévue.

Il n'aurait pas été impossible, pourtant, d'imaginer et d'expérimenter des solutions qui pénalisent, de manière raisonnable, le propriétaire en infraction tout en sauvegardant les intérêts du preneur. Qu'on songe un instant à la loi "anti-marchands de sommeil" qui punit les bailleurs abusant de la situation des demandeurs d'asile notamment. De fait, cette réglementation institue un dispositif intéressant, en théorie du moins. "Les étrangers découverts peuvent être, le cas échéant, accueillis ou relogés sur décision du ministre [...] et ce, en concertation avec les services compétents en la matière", énonce ainsi la loi, qui précise que "les frais de logement sont à charge du prévenu"⁸³. Épinglons, par ailleurs, l'article 181 de la loi française du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains, qui dispose : "En cas d'interdiction, temporaire ou définitive, d'habiter et d'utiliser les lieux, le propriétaire [...] est tenu d'assurer l'hébergement décent des occupants, lequel doit correspondre à leurs besoins. À défaut, le représentant de l'État dans le département prend les dispositions nécessaires pour assurer leur hébergement provisoire. Le coût de cet hébergement est mis à la charge du propriétaire. La créance est recouvrée comme en matière de contributions directes et garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble"⁸⁴. Signalons enfin, toujours en France, qu'un quota important de logements sociaux (qui peut aller jusqu'à 30%) est mis à la disposition du préfet pour l'aider, notamment, à reloger les habitants expulsés ("droit de réservation")⁸⁵.

Une remarque terminale sur le relogement mérite d'être faite. Il ne suffit pas, pour initier un processus de revalidation sociale, de donner un abri aux occupants obligés de quitter un bien déclassé. À peine d'incohérence, le

⁸² Art. 4, §3, du Code bruxellois du logement.

⁸³ Loi du 15 décembre 1980, art. 77*bis*, §4*ter*, inséré par l'art. 192 de la loi-programme du 2 août 2002, *M.B.*, 29 août 2002. Sur cette loi, voy. N. BERNARD, "Le permis de location", *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, p. I.8.4 - 2 et s.

⁸⁴ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 14 décembre 2000.

⁸⁵ Décret 99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *J.O.*, 25 septembre, art. 2.

relogement pour cause d'insalubrité doit, surtout, se faire dans une habitation décente, adaptée à la composition du ménage et dont le loyer est compatible avec les revenus des nouveaux locataires. En d'autres termes, le toit de rechange doit également être un toit sain, ainsi que l'a officiellement admis la jurisprudence⁸⁶ et la doctrine⁸⁷.

2. LA LUTTE CONTRE LA VACANCE IMMOBILIÈRE : LE DROIT DE GESTION PUBLIQUE

Cherchant à améliorer la qualité du bâti, le code bruxellois entend également lutter contre la vacance immobilière. À côté donc du permis de location, l'ordonnance du 17 juillet 2003 déploie un second volet : le droit de gestion publique, qui vise à remettre sur le marché locatif les biens inoccupés. Si cette prérogative (appelée, là, "droit de gestion sociale") s'inspire directement des codes flamand⁸⁸ et wallon⁸⁹ 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.

a) Champ d'application

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

⁸⁶ C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, Kocyigit, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et C.E. (VII), 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, n°11.779. Voy. également J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 121.

⁸⁷ D. LAGASSE, *L'erreur manifeste d'appréciation en droit administratif. Essai sur les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 154 et s.

⁸⁸ Art. 90 du Code flamand du logement.

⁸⁹ Art. 80 et s. du Code wallon du logement.

consommation minimale fixée par gouvernement⁹⁰. 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.

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 publique⁹¹, 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". L'incise devrait logiquement permettre à l'ordonnance d'éviter le sort réservé par la Cour d'arbitrage au droit de gestion sociale wallon, annulé dans son article 80, al. 2, 3° et 4°, pour avoir érigé en présomption *irréfragable* d'inoccupation une faible consommation d'eau/d'électricité ainsi que l'absence d'inscription aux registres de la population, alors que les logements inoccupés ne le sont peut-être que "pour des raisons indépendantes de la volonté du propriétaire"⁹².

Par ailleurs, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a soustrait du droit de gestion publique les biens restés, certes, en défaut de travaux de régularisation mais occupés par leur propriétaire. "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"⁹³.

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

Signalons, en revanche, que le Code bruxellois a négligé de prendre explicitement en considération le cas de l'habitation laissée vacante pour cause

⁹⁰ Art. 18 du Code bruxellois du logement. Ces minima annuels seront vraisemblablement fixés, si l'avant-projet d'arrêté d'exécution ne connaît plus de modification, à 5 mètres cube pour la consommation d'eau et 100 kwh pour la consommation d'électricité.

⁹¹ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 44.

⁹² C.A., 25 octobre 2000, n°105/2000, *M.B.*, 13 novembre 2000. Voy. également, dans une espèce similaire, C.A., 19 décembre 2002, n°187/2002, *M.B.*, 21 mars 2003.

⁹³ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 44.

de travaux. Son homologue wallon réputé, 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 à l'appui, et pour autant que l'entreprise de réfection commence effectivement dans les trois mois)⁹⁴.

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.

Parce qu'il s'abstient, ensuite, d'étoffer significativement la gamme des solutions de relogement mises à la disposition de la commune⁹⁵, le Code ne risque pas d'inciter le bourgmestre à multiplier les arrêtés d'inhabitabilité. Or, dans ses arrêts Jadoul et Leroy, le Conseil d'État a encore réitéré la nécessité pour l'autorité locale d'envisager les possibilités effectives de relogement avant de prononcer l'inhabitabilité⁹⁶.

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 renversée⁹⁷), 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.

Et, contrairement à la judicieuse suggestion émise par le Conseil consultatif du logement⁹⁸, 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 repose expressément, lui, sur les

⁹⁴ Art. 80, al. 4, du Code wallon du logement.

⁹⁵ Voy. *supra*.

⁹⁶ Voy. respectivement C.E., 23 septembre 1999, Jadoul, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 199 et s., obs. N. VAN DAMME et C.E., 12 février 2003, Leroy et Postiau, n°115.808, *Échos log.*, 2003, p. 80, note L. THOLOMÉ.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 308.

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'inoccupation⁹⁹.

Enfin, les fraudes à la domiciliation (fictive), expérimentées notamment en matière d'allocations sociales, sont suffisamment répandues pour qu'il y ait lieu de s'inquiéter des dérives en germe dans cette faculté offerte au propriétaire¹⁰⁰.

b) Procédure

Le Code bruxellois du logement ouvre le droit de gestion publique à une série d'opérateurs immobiliers. Sont ainsi concernés les communes, les C.P.A.S., les régies communales autonomes, le Fonds du logement des familles de la Région de Bruxelles-Capitale, la Société du logement de la région bruxelloise (S.L.R.B.), les sociétés immobilières de service public (S.I.S.P.) et, enfin, la Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁰¹. Au rang de ces acteurs, on n'identifie malheureusement pas l'agence immobilière sociale, qui a pourtant pour vocation de prospecter le terrain à la recherche d'habitations improductives. Quant à elles, les A.I.S. du sud du pays (et, même, les "associations de promotion du logement" depuis peu) ont reçu la faculté d'exercer le droit de gestion sociale¹⁰².

Quoi qu'il en soit, réserver le droit de gestion publique aux seuls pouvoirs publics (ou assimilés) relève de l'absurde quand on sait que ces derniers possèdent *eux-mêmes* de très nombreux immeubles inoccupés et n'ont donc pas fait preuve d'une grande efficacité dans la gestion de leur parc immobilier. Prendront-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

⁹⁹ 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.*, 1er mai 1996.

¹⁰⁰ Malgré l'ensemble des précautions dont le législateur bruxellois s'est entouré, le Syndicat des propriétaires envisage d'entreprendre le droit de gestion publique devant la Cour d'arbitrage, mais la décision n'est pas encore prise.

¹⁰¹ Voy. l'art. 2, 4°, du Code bruxellois du logement.

¹⁰² Art. 1er, 23°, et 80, al. 1er, 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.*, 1er juillet 2003.

suggérer, non sans raison, de balayer d'abord devant leur porte avant de s'occuper des logements vides des autres.

Notons encore, 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.

Quel qu'il soit, l'opérateur immobilier public qui a repéré un bâtiment vide peut adresser une proposition formelle au propriétaire. Le Code ne dit rien, hélas, sur l'éventuelle situation de concurrence entre opérateurs immobiliers. Par l'entremise de cette proposition, l'opérateur immobilier demande à son interlocuteur de bien vouloir le laisser gérer directement le bien en vue de le mettre en location, après réfection éventuelle destinée à conformer le logement aux exigences régionales de qualité. Aux fins de déterminer l'ampleur des travaux éventuels, le Service d'inspection régionale peut visiter l'habitation entre 8 h et 20 h, à la demande d'un opérateur immobilier public et, le cas échéant, accompagné d'un représentant de ce dernier.

La proposition de l'opérateur immobilier public est soigneusement enserrée dans un contrat-type déterminé par le Gouvernement. Cette convention indiquera, notamment, la hauteur du loyer qui sera dorénavant demandé pour le bien pris en gestion (ce loyer sera fixé selon des critères arrêtés par le Gouvernement¹⁰³), la nature des travaux à réaliser le cas échéant, ainsi que la rémunération de l'opérateur immobilier public destinée à rembourser le coût de la rénovation. En sus, le contrat règle diverses questions comme les frais d'entretien et de réparation et tous autres frais inhérents à la gestion locative, les modalités de transmission des baux conclus par l'opérateur immobilier public au nom et pour compte du bailleur et, enfin, les obligations respectives de l'opérateur immobilier public et du bailleur.

En cas de refus de l'intéressé sans motif sérieux ou à défaut de réponse de sa part dans les deux mois, l'opérateur immobilier public met le propriétaire négligent en demeure de louer lui-même l'habitation après avoir, au besoin, procédé à la réhabilitation. Cette mise en demeure indique expressément l'intention de l'opérateur immobilier public d'à la fois exercer son droit de gestion

¹⁰³ Sur la foi de l'avant-projet d'arrêté d'exécution du Code bruxellois du logement, ces loyers ne devraient pas pouvoir excéder 260 € pour un studio, 300 € pour un appartement comprenant une chambre à coucher, 350 € pour un logement de deux chambres, 420 € pour un logement de trois chambres, 500 € pour un logement de quatre chambres et 620 € pour un logement de cinq chambres et plus.

publique à l'expiration de ce délai et de réaliser, le cas échéant, les travaux requis. Du reste, les dispositions relatives au droit de gestion publique sont intégralement reproduites au verso de la mise en demeure.

À l'expiration d'un délai qui ne saurait être inférieur à deux mois, le droit de gestion publique peut être mis en œuvre si, dans l'intervalle, aucun changement n'est intervenu¹⁰⁴. L'opérateur immobilier public en informe alors le propriétaire par lettre recommandée. Il prévient, par ailleurs, le Service d'inspection régionale à qui il indique le bien faisant l'objet du droit de gestion publique.

Notons, à titre de comparaison, que le Code wallon du logement instaure un degré supplémentaire de procédure, puisqu'il n'investit pas automatiquement l'opérateur immobilier public du droit de gestion sociale mais l'astreint à en obtenir la charge auprès du *juge de paix*¹⁰⁵. Ce recours à la justice, chargée de "respecter l'équilibre entre le droit de propriété et le droit au logement", est conçu par les travaux préparatoires comme une "garantie" qui se déploie à la fois "contre l'arbitraire qui pourrait animer certains opérateurs immobiliers" et "contre la violation du droit de propriété"¹⁰⁶. Au contraire, les promoteurs du Code bruxellois ont jugé ce détour trop "lourd"¹⁰⁷, à l'instar des instigateurs du Code flamand du logement. Ceci étant dit, le juge de paix wallon ne semble pas pouvoir, à cette occasion, exercer un contrôle en opportunité sur la requête d'attribution de gestion provisoire. Lorsqu'il est saisi d'une demande qui remplit en tous points les exigences du Code, le magistrat n'a manifestement pas d'autre solution que d'y déférer¹⁰⁸, étant entendu que le propriétaire peut toujours faire valoir un "empêchement légitime" qui le relèverait de l'obligation de céder la gestion de son bien¹⁰⁹.

c) Exercice

Comment s'exerce, concrètement, le droit de gestion publique ? S'il se montre discret sur la question, le Code dévoile néanmoins les principales modalités de fonctionnement de cette prérogative novatrice¹¹⁰. Une fois

¹⁰⁴ Art. 19 et 20 du Code bruxellois du logement.

¹⁰⁵ Art. 83, §2, al. 1^{er}, du Code wallon du logement.

¹⁰⁶ *Doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. ord. 1997-1998, n° 371-1, respectivement p. 7, 20 et 21.

¹⁰⁷ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 22.

¹⁰⁸ Voy. Ch. MERTENS et M. BOLCA, *op. cit.*, p. 93.

¹⁰⁹ Art. 83, §2, al. 3, du Code wallon du logement.

¹¹⁰ Art. 21 du Code bruxellois du logement.

officiellement investi du droit de gestion publique, l'opérateur immobilier public dispose de la compétence de gérer le bien pendant neuf ans (maximum), à dater de la rénovation éventuelle du logement. Durant cette période, il n'est tenu qu'à une seule obligation : (re)mettre l'habitation sur le marché locatif. Pour le surplus (public visé, durée du bail, etc.), l'opérateur immobilier public reste libre de conduire la politique locative qu'il jugera appropriée, sachant qu'il est autorisé par le Code à engager les frais nécessaires en vue de l'établissement ou du maintien de la relation locative. Signalons, à cet égard, qu'un fonds de préfinancement de 1.000.000 € est prévu pour la réalisation de ces travaux¹¹¹.

L'opérateur immobilier public est titulaire du contrat de bail qu'il passe directement avec le locataire. Par analogie avec la situation qui prévaut en Région wallonne, la convention locative devrait logiquement s'inscrire dans le cadre de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale¹¹².

Par ailleurs, l'opérateur immobilier public perçoit lui-même les loyers avant de les rétrocéder au propriétaire, déduction faite de tous les frais engendrés — directement ou indirectement — par la gestion publique. À titre de comparaison, signalons qu'en Flandre, le propriétaire ne perçoit pas de loyer en tant que tel mais une indemnité équivalente au revenu cadastral adapté à l'indice des prix à la consommation, sans que cette indemnité puisse dépasser le loyer reçu par l'opérateur immobilier public¹¹³. L'honnêteté commande toutefois de préciser que, dans un délai de neuf années maximum, il ne semble pas toujours possible de récupérer, sur le montant d'un loyer par définition modeste, les frais souvent importants de remise en état du bien.

Logiquement, enfin, c'est l'opérateur immobilier public qui se charge, aussi, de l'obtention de l'éventuelle attestation de conformité. En toute hypothèse, les baux conclus entre l'opérateur immobilier public et le preneur sont opposables de plein droit au propriétaire.

Quel type de contrat l'opérateur immobilier public doit-il conclure avec le propriétaire ? Dans le silence du texte, le *Commentaire des articles* laisse entendre qu'il s'agit d'un mandat de gestion¹¹⁴. Dans ce schéma juridique, le

¹¹¹ Comp. avec l'art. 85*bis* du Code wallon du logement, introduit par le décret du 15 mai 2003.

¹¹² Voy. art. 82 du Code wallon du logement.

¹¹³ Art. 90, §3, du Code flamand du logement.

¹¹⁴ Dans un clair-obscur néfaste à la sécurité juridique, l'hypothèse de la gestion d'affaires est également évoquée, sans qu'il soit possible de savoir avec certitude quelle formule retient *in fine* les faveurs du législateur (*Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 23).

mandataire (l'opérateur immobilier public en l'espèce) est censé agir en nom et pour compte d'un mandant (le propriétaire) dont il doit, en théorie, représenter les intérêts.

Difficile, toutefois, de déceler une quelconque défense d'intérêts dans la situation pratique qui voit un propriétaire mandant se faire déposséder de l'usage de son bien, parfois sans son consentement, au profit d'un opérateur immobilier public qui affirme, tout à l'inverse, œuvrer expressément à la réalisation du droit au logement. Épineuse sur le plan conceptuel (*quid*, notamment, de la faculté légale de révocation *ad nutum* du mandat par le mandant ?), cette représentation risque surtout de placer l'opérateur immobilier public dans une position inconfortable lorsqu'il lui faudra affronter directement son mandant (sur la montant du loyer à lui rétrocéder, par exemple). Peut-être est-ce d'ailleurs pour obvier à ces difficultés que la Région wallonne a prévu dans son Code du logement, subsidiairement au mandat de gestion, l'hypothèse de la location/sous-location¹¹⁵.

Quoi qu'il en soit, l'opérateur immobilier public informe le propriétaire, au cours de la gestion publique, des actes essentiels de cette gestion et lui remet, au minimum, un rapport annuel. En outre, le relevé des frais engendrés directement ou indirectement par la gestion publique lui sera envoyé semestriellement.

Et à quel régime locatif seront assujettis les locataires d'un bien pris en gestion publique ? La relation sera-t-elle, concrètement, régie par un bail privé ou par un contrat de location sociale ? Le Code reste, hélas, peu prolixe sur la question. Tout au plus accorde-t-il à l'opérateur immobilier public "la faculté de louer le bien aux conditions de revenus et de propriété pour l'accès au logement social"¹¹⁶. Précédemment, le texte offrait juste au propriétaire "la faculté de louer le bien à titre d'habitation sociale". Elliptique, cette référence appelait un réel effort de clarification de la part du législateur ordonnancier. Ne fut-elle pas

¹¹⁵ Art. 81, al. 1er, du Code wallon du logement. Sur les implications concrètes qu'entraînent, pour les différentes parties, les figures respectives du mandat de gestion et de la location/sous-location, voy. N. BERNARD, "Agences immobilières sociales : la troisième voie du logement ?" (en collaboration avec D. MAILLARD), *J.T.*, 1999, p. 145 à 150. C'est que les A.I.S. fonctionnent, elles aussi, sur ce double mode juridique.

¹¹⁶ La réglementation locative sociale bruxelloise se trouve consignée dans l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du Logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social, *M.B.*, 31 décembre 1993.

d'ailleurs brocardée, à raison, par le Conseil consultatif du logement, pour son extrême imprécision¹¹⁷ ?

Cette référence au logement social ne signifie cependant pas, au cas où il s'agirait d'une société immobilière de service public, que la réglementation locative sociale trouvera intégralement à s'appliquer. Car le bail social est traditionnellement conclu pour une durée *indéterminée* alors que le droit de gestion publique prend, lui, fin après neuf ans maximum. Sans compter que le loyer est fixé, dans le parc public, en fonction des revenus du locataire, ce qui l'empêcherait éventuellement, transposé au droit de gestion, de répercuter le coût des travaux.

De la même manière, la liberté contractuelle ne saurait être absolue au cas où le titulaire du droit de gestion publique devrait être un autre opérateur immobilier public que la S.I.S.P. Car, en toute hypothèse, le montant du loyer sera arrêté par le Gouvernement¹¹⁸ tandis que les logements doivent prioritairement être proposés aux locataires qui sont amenés à quitter une habitation ne répondant plus aux normes régionales de salubrité. A cet effet, le Service d'inspection régionale dresse un relevé desdits logements et le tient à la disposition des autorités publiques concernées.

Notons, à titre de comparaison, que le logement wallon pris en gestion sociale par un autre opérateur immobilier que la S.L.S.P. est soumis aux dispositions afférentes aux agences immobilières sociales. Pour sa part, l'habitation flamande est, dans tous les cas de figure, assujettie à la réglementation relative au logement social¹¹⁹.

d) Extinction

Le droit de gestion publique peut s'éteindre suivant une double modalité. En théorie, il court jusqu'à son terme prévu. À tout moment cependant, le propriétaire peut demander de reprendre la gestion de son habitation, à la condition expresse d'avoir remboursé au préalable le solde de "l'ensemble des frais exposés, directement ou indirectement" par l'opérateur immobilier

¹¹⁷ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 309.

¹¹⁸ Art. 19, al. 3, 1°, du Code bruxellois du logement.

¹¹⁹ Voy. L. THOLOMÉ (avec la collaboration de C. Collard), "La problématique des immeubles abandonnés", *Échos log.*, 1999, n°3 ("Le Code wallon du logement"), p. 59.

public¹²⁰. Cette reprise de gestion ne peut intervenir au plus tôt que dans un délai de soixante jours à dater de l'envoi du courrier recommandé.

En cas d'accord sur la reprise de gestion, le propriétaire est subrogé de plein droit dans les droits et obligations contractuels de l'opérateur immobilier public. En toute hypothèse, l'habitation qui est mise à nouveau en location par le propriétaire au terme du droit de gestion publique doit être proposée, par priorité, au locataire en place. Lequel, par surcroît, ne peut se voir imposer un loyer qui dépasse de plus de la moitié le dernier loyer payé¹²¹.

e) Un mécanisme intellectuellement séduisant mais singulièrement ardu à mettre en œuvre

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. 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 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, ce qui demeure à démontrer. Annoncée comme le substitut enfin efficace d'une procédure fédérale de réquisition mort-née¹²², cette prérogative reste, en effet, très largement sous-utilisée dans ces régions. Ainsi, au 1er janvier 2003, aucune application du droit de gestion sociale n'avait encore été enregistrée en Région flamande, tandis que la Région wallonne n'en

¹²⁰ Art. 22 du Code bruxellois du logement.

¹²¹ On rappellera que ce loyer, déjà, avait été arrêté suivant des critères fixés par le Gouvernement.

¹²² Art. 134*bis* de la nouvelle loi communale, introduit par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

dénombrait toujours que deux¹²³. 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 veille au moins à lui donner toutes les chances de succès. Il lui faudra, concrètement, faire montre de vigilance et éventer les stratégies dilatoires échafaudées par certains propriétaires spéculateurs qui défigurent la ville 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.

3. UNE TUTELLE SPÉCIFIQUE DE SUBSTITUTION

Sans préjudice de l'ordonnance du 14 mai 1998¹²⁴, le Code bruxellois du logement instaure, à l'article 23, un mécanisme spécifique de tutelle régionale sur les communes. Ainsi, dans tous les cas où la commune a reçu du code le pouvoir de prendre des mesures et des actes, le gouvernement exerce une tutelle de substitution à l'égard de ces décisions en cas de défaillance des autorités locales, après deux avertissements consécutifs. Tous les frais engendrés par l'exercice de cette tutelle de substitution sont à charge de l'autorité défaillante.

4. DISPOSITION ABROGATOIRE

Le Code bruxellois du logement abroge officiellement l'ordonnance du 15 juillet 1993 qui instaurait, déjà, un permis de location pour les logements

¹²³ 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.

¹²⁴ Ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 juillet 1998.

meublés¹²⁵. La chose n'est pas surprenante. Dus à des exigences de salubrité proprement irréalistes (les logements devaient recevoir, par exemple, un certificat de sécurité délivré par le service incendie de la Région, rien moins), de sérieux problèmes d'effectivité ont plombé l'essor de cette réglementation. Ainsi, sur les 15.000 logements concernés, seuls 501 semblent avoir fait l'objet d'un permis en date du 31 décembre 1997¹²⁶. Prenant acte de cet insuccès, les responsables de la capitale se sont résolus à mettre fin à ce "fiasco total"¹²⁷ après une demi-douzaine d'années "d'application" seulement. Plus précisément, le gouvernement régional a "omis" de présenter l'ordonnance du 15 juillet 1993 pour confirmation devant le conseil régional bruxellois avant le mois de septembre 1999, date limite fixée par l'article 24 de ladite ordonnance¹²⁸.

Très inégalement mise en œuvre, pour dire le moins, la réglementation bruxelloise n'en a pas moins inspiré, dans l'intervalle, certaines décisions de justice. Comme celle du juge de paix de Bruxelles du 15 avril 2000, qui s'est appuyé sur l'ordonnance controversée pour annuler un contrat de bail portant sur un bien dépourvu de permis de location¹²⁹. Il était donc temps de faire disparaître de l'arsenal juridique ce qui ne s'apparentait plus qu'à un ectoplasme de norme mais dont la seule présence gâchait le bel ordonnancement normatif et risquait d'introduire la confusion. C'est désormais chose faite.

5. UN DROIT AU LOGEMENT CONÇU DE MANIÈRE RESTRICTIVE

En ouverture, le Code bruxellois du logement prend soin de se réclamer expressément du "droit à un logement décent" (article 3). Si elle a le mérite de relier les concepts de logement et de décence, la formulation n'en apparaît pas moins restrictive. Car il ne suffit pas, pour une habitation, d'être en bon état

¹²⁵ Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité des logements meublés, *M.B.*, 2 septembre 1993. Voy. également l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 novembre 1993, *M.B.*, 31 décembre 1993.

¹²⁶ Source : *Le Soir*, 23 mars 2000.

¹²⁷ Suivant les mots, durs, employés par le n°2 de la revue *Art.* 23 de janvier-février-mars 2001, p. 15.

¹²⁸ Voy. sur ce sujet M. QUINTIN et B. JADOT, "La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer", *Droit communal*, 2000, p. 96 et s.

¹²⁹ J.P. Bruxelles VI, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE.

(même si cette exigence minimale est très loin d'être rencontrée partout). Encore doit-elle, si elle veut espérer remplir cet essentiel rôle d'insertion sociale qu'on lui attribue communément, satisfaire d'autres critères, plus généraux. En plus de fournir un refuge matériel à l'individu, le logement doit également veiller à être accessible financièrement aux ménages précarisés, inséré dans un environnement favorable, relié à un réseau de services publics, adapté physiquement à ses occupants tout en garantissant à ceux-ci une certaine stabilité dans le temps. Au-delà du logement *sensu stricto* entendu comme un abri, c'est *l'habitat* qui doit donc être recherché, afin que le lieu traditionnel de vie puisse constituer, pour l'être humain, le creuset susceptible d'accueillir et de faire fructifier, dans la durée, ses projets individuels et familiaux¹³⁰.

Le Code bruxellois semble donc renvoyer exclusivement à la question de la salubrité. L'article 3 poursuit d'ailleurs : "A cette fin, les dispositions qui suivent tendent à assurer à tous [...] l'accès à un logement répondant aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement". Mais, pour cruciale qu'elle soit, cette question n'épuise pas, tant s'en faut, l'ensemble des dimensions propres au phénomène de l'habitat.

Pour autant, il n'appartient pas à un outil législatif contraignant tel que le Code de couler en texte de loi l'ensemble de ces préoccupations, mais l'instrument bruxellois aurait pu, en cette matière, faire montre davantage d'audace et prendre le sillage de ses homologues wallon et flamand, autrement percutants. "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", dispose ainsi le Code wallon¹³¹. "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", énonce, pour sa part, le Code flamand¹³².

Au demeurant, la Région de Bruxelles-Capitale s'est engagée publiquement, dans son très officiel Plan régional de développement, à préserver et renforcer la mixité sociale. Ainsi, "il est essentiel que Bruxelles puisse maintenir un niveau suffisant de mixité sociale en son sein", clament les

¹³⁰ Voy. notamment R. SCHOONBRODT, "Habiter", *Le logement à l'aube du XXI^{ème} siècle. Quelques perspectives et enjeux pour demain*, Jambes, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine de la Région wallonne, 2000, p. 47 et s.

¹³¹ Art. 2, §1er, al. 1er, du Code wallon du logement.

¹³² Art. 3 du Code flamand du logement.

autorités de la capitale, qui se proposent également de "garantir à tous les Bruxellois l'accès à un logement décent et abordable"¹³³. Dans le même temps, cependant, le législateur ordonnancier refuse d'inscrire dans le Code du logement une référence à l'accessibilité financière de l'habitat. Quasi schizophrénique, une telle posture relève pour la puissance publique, au minimum, d'une inconséquence caractérisée. Il est vrai que, trop souvent, la mixité sociale se conçoit à sens unique...

La formulation contestée, auront beau jeu d'invoquer les promoteurs du Code bruxellois, est directement empruntée à l'article 23 de la Constitution¹³⁴. La mise en exergue cette prestigieuse ascendance traduit ainsi le devoir du législateur ordonnancier de donner corps, sur le territoire de la capitale, au prescrit constitutionnel. Suivant l'article 23 de la Constitution, en effet, c'est "la loi, le décret ou [l'ordonnance]" qui sont chargés, vis-à-vis des droits économiques, sociaux et culturels, de "détermine[r] les conditions de leur exercice". Ainsi, de l'aveu du Ministre wallon du logement de l'époque, le "premier objectif majeur" poursuivi par le Code wallon du logement nouvellement adopté consistait justement à mettre en œuvre l'article 23 de la Constitution¹³⁵.

Mais l'étroite fidélité à notre charte fondamentale manifestée par le Code bruxellois constitue aussi une de ses limites. Car l'énoncé de l'article 23 de la Constitution a été *voulu* "minimaliste", pour ménager précisément une certaine latitude aux entités régionales chargées, parmi d'autres, de donner un contenu à la disposition. Par conséquent, il relève de l'essence même d'une disposition constitutionnelle programmatique (qui reste donc encore à inventer) de revêtir des contours flous, afin de ne point trop brider l'imagination des différentes autorités commises à sa concrétisation.

Enfin, il aurait été intéressant, pour le Code bruxellois, de mentionner les débiteurs de ce droit au logement dont il assure à chacun l'exercice. Proclamer un droit sans indiquer, fût-ce en filigrane, les personnes ou les institutions à l'encontre desquelles la prérogative peut être revendiquée revient à promouvoir

¹³³ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 septembre 2002, "Constat introductif au plan régional de développement", 2.4 et "Plan régional de développement", Priorité 3.

¹³⁴ "Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou [l'ordonnance] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment [...] le droit à un logement décent" (art. 23 de la Constitution).

¹³⁵ *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 1997-1998, n°371/122, p. 5.

un droit "creux", difficilement mobilisable par ses titulaires. Or, contrairement à une idée martelée par d'aucuns, la réalisation du droit au logement n'est pas l'affaire des seuls pouvoirs publics. Si l'État assume, sans contredit, une responsabilité principale dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, aucune action un tant soit peu efficace en matière de logement ne saurait se concevoir sans le concours actif des particuliers, ne serait-ce que parce que la majorité des bâtiments repose dans les mains du secteur privé.

Il est communément admis, en tout état de cause, que les droits de l'homme produisent des "effets horizontaux" aussi, opposables aux particuliers¹³⁶. Sans doute faut-il d'ailleurs voir dans cette solidarité intersubjective un contenu probable aux mystérieuses "obligations correspondantes" énoncées par l'article 23 de la Constitution. Du reste, les décisions de justice prises sur pied de cette disposition concernaient, toutes, des propriétaires privés, sommés de prendre en compte, dans la conduite de leurs relations locatives, l'exigence nouvelle du droit constitutionnel au logement¹³⁷.

6. REMARQUES FORMELLES

a) Un "Code" qui, formellement, n'en est pas véritablement un

À proprement parler, l'appellation de "Code" est usurpée s'agissant d'un outil qui ne compte qu'une grosse vingtaine d'articles et ne renferme pas davantage que deux mécanismes législatifs. Si l'on veut bien reconnaître aux codes la mission traditionnelle de collationner des règlements épars pour les fondre dans un texte unique et accessible à tous, alors l'ordonnance du 17 juillet 2003 n'a rien d'un code. Dans sa version finale à tout le moins, car l'épure initiale rassemblait, elle, l'ensemble des normes existantes. En décidant, à mi-législature, de disjoindre le droit de gestion publique et le permis de location du *corpus* réglementaire global, le gouvernement bruxellois cherchait avant tout à ne pas retarder l'adoption des deux mesures qu'il estimait les plus urgentes à mettre en œuvre.

¹³⁶ Voy. notamment S. VAN DROOGHENBROECK, "La loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination : les défis d'une «horizontalisation» des droits de l'homme", *A.P.T.*, avril 2004 (à paraître).

¹³⁷ Voy. notamment N. BERNARD, "L'effectivité du droit constitutionnel au logement", *Rev. b. dr. const.*, 2001/2, p. 175.

Si ce souci peut se comprendre, il convenait alors, pour l'auteur du texte, d'indiquer clairement la nature — provisoire et incomplète — du document. Jusqu'à son passage devant la section de législation du Conseil d'État, le texte portait la mention explicite "Code du logement (Première partie)", avant que son promoteur n'abandonne, en toute fin de parcours, la particule. Or, l'appellation actuelle ("Code du logement") risque d'induire les usagers en erreur et, partant, d'engendrer des faux espoirs. En temps normal, déjà, les personnes précarisées ont tendance à surinvestir la figure du droit, qu'elles lestant d'attentes disproportionnées par rapport à la capacité de changement réelle de la loi.

Par ailleurs, le tempo syncopé de la vie politique et les aléas du suffrage pourraient bien postposer l'adoption du second volet du Code à une date lointaine et indéterminée. Aux dernières nouvelles cependant, la seconde partie du Code vient d'être déposée au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'est donc pas exclu qu'elle soit adoptée encore sous la législature actuelle.

b) Manque de lisibilité

Sur un plan strictement légistique, la nouvelle réglementation bruxelloise pêche par manque de lisibilité. Elle multiplie, d'abord, les documents probatoires (certificat de conformité, attestation de conformité et attestation de contrôle de conformité).

Elle aménage, ensuite, un système de délivrance du permis de location différencié et pour le moins incongru (sévère pour les biens ne nécessitant pas de permis de location et moins strict à l'égard des logements obligatoirement munis d'un tel sésame).

Enfin, elle introduit une nouvelle batterie de critères de salubrité¹³⁸ alors qu'il aurait fallu, tout à l'inverse, unifier les normes de qualité existantes déjà pléthoriques (primes à la rénovation, allocations déménagement-installation-loyer, agences immobilières sociales, Règlement régional d'urbanisme, etc.). Concernant les A.D.I.L., signalons enfin qu'une réforme est en cours qui aura pour conséquence probable de rapprocher la réglementation existante du *corpus* normatif instauré par le Code et son arrêté d'exécution, sans qu'il soit toutefois question d'un alignement pur et simple.

¹³⁸ Voy. l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003.

On le voit, le système paraît singulièrement touffu alors même que la vocation d'un code est de simplifier. On signalera, pour parachever le propos, que d'innombrables fautes de frappe, introduites *après* l'examen du document par le conseil d'État, truffent le texte et rendent la lecture malaisée par endroits.

Au-delà de la simple esthétique juridique ou du principe d'économie, ce manque de lisibilité aura pour conséquence néfaste d'égarer l'utilisateur dans les arcanes du Code. Or, un droit qui est incompris de ses utilisateurs est un droit qui reste dramatiquement inexploité. La bonne connaissance et la maîtrise du prescrit légal représentent le réquisit essentiel sans lequel le titulaire de droits reste incapable d'exercer efficacement ses prérogatives. Le pouvoir, en somme, réside dans le savoir.

CONCLUSIONS

Sans doute le Code bruxellois du logement se montre-t-il trop timoré en regard de la véritable crise de l'habitat que connaît la capitale. Mais il a au moins le mérite d'exister et de couler en texte de loi l'engagement formel des autorités régionales d'améliorer les conditions de logement de tous les Bruxellois. Si cette œuvre de compromis politique, qui peut apparaître à certains égards en retrait sur le plan de la protection des locataires par rapport à ses grands frères wallon et bruxellois, appelle encore moult commentaires, le temps ne semble plus à la discussion. Le Code est là, avec ses qualités et ses faiblesses. Il s'agit maintenant, dans l'attente d'améliorations ultérieures dont on ne fera probablement pas l'économie, de l'appliquer. Et prestement, car l'urgence sociale n'attend pas.

Si le Code bruxellois du logement nourrit incontestablement de méritoires intentions, il ne sera jamais jugé qu'à l'aune de sa mise en pratique. Dans l'hypothèse, toutefois, où le texte devrait rester lettre morte (ce qui ne constituerait, hélas, pas une première dans une matière telle que le droit au logement), le Code apparaîtra alors comme un regrettable "alibi social" lourd d'attentes trompées et gros des désillusions à venir. Mais l'heure, pour l'instant, est au volontarisme, résolument.