

SOMMAIRE

- L'ordonnance bruxelloise du 30 avril 2009 : quand la lutte contre les immeubles inoccupés se muscle, par N. Bernard 785
- Union européenne - Liberté d'établissement des sociétés (articles 43 et 48 du Traité CE) - Transfert du siège social - Absence d'entrave.
(C.J.C.E., gde ch., 16 décembre 2008, observations de D. Pasteger) 793
- Expertise judiciaire - Honoraires de l'expert - Versement des provisions - Interdiction de recevoir un paiement direct d'une partie à la cause (art. 509quater, C. pén.) - Obligation de consigner les provisions, libérables sur autorisation du juge (art. 987, C. jud.) - Absence de discrimination - Sanction proportionnée.
(Cour const., 24 février 2009, observations de B. Petit et R. de Briey) 798
- Chronique judiciaire :
La vie du palais - Communiqué - Justice : pile ou face? - Dates retenues.

DOCTRINE

L'ordonnance bruxelloise du 30 avril 2009 : quand la lutte contre les immeubles inoccupés se muscle

SOUICIEUX DE DYNAMISER un combat contre la vacance immobilière qui a tendance à stagner malgré la multiplicité des outils existants, le Parlement bruxellois a adopté une ordonnance qui, entre autres dispositifs, instaure une amende administrative dont le non-paiement offre à la Région le droit de procéder à la vente forcée du bien. Le texte, par ailleurs, confère à une série d'acteurs — dont les associations militant en faveur du droit au logement — la possibilité d'introduire une action en cessation du comportement litigieux (tranchée, comme en référé, par le président du tribunal de première instance) et contraignant le propriétaire à donner une affectation à son bien. Entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2010, l'ordonnance du 30 avril 2009 augure d'un changement de cap certain dans le chef des autorités régionales, pour peu naturellement que le prescrit nouveau soit appliqué.

I

Introduction

1. Au crépuscule de la législation, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté le 30 avril 2009 une ordonnance destinée à intensifier le combat contre les immeubles inoccupés¹. Celle-ci, pour l'essentiel, insère dans le Code bruxellois du logement² un chapitre V (intitulé « Des sanctions en cas de logement inoccupé ») composé d'un article unique (23duodecies). Plusieurs innovations d'importance y sont à épingle : amende administrative en cas d'inoccupation, hypothèque légale sur le bien objet de l'infraction en vue de garantir le paiement de l'amende, action en cessation, droit d'action reconnu aux associations, etc.

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

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

Quels sont donc les ressorts de ce nouveau dispositif et, à l'analyse, quelle appréciation porter sur un mécanisme qui, pour l'heure, ne connaît pas d'équivalent dans les deux autres régions du pays? Telles sont les interrogations que la présente étude se propose, dans cet ordre, d'instruire, non sans camper à titre liminaire le contexte — empirique et réglementaire — qui a entouré la promulgation du prescrit bruxellois.

1

Mise en contexte

2. Aboutissant à « muscler » significativement la lutte contre les bâtiments vides (le texte initial prévoyait même des sanctions pénales : amende et emprisonnement), de quels motifs solides l'ordonnance du 30 avril 2009 peut-elle exciper pour justifier son adoption? Cette mesure, précisément, s'inscrit dans un double contexte particulier : un phénomène de vacance immobilière qui gangrène littéralement le bâti bruxellois, conjugué (et ceci explique cela, naturellement) avec une sous-exploitation chroni-



Dans la collection Europe(s)

Droit bancaire et financier européen

par Philippe-Emmanuel PARTSCH

L'objectif de l'ouvrage est de donner au lecteur les clés de lecture propres à l'ordre juridique pour bien aborder le droit bancaire et financier européen dérivé.

Version disponible sur www.strada.be

Edition 2009, 1088 pages 145,00 €

COMMANDES : LARCIER, c/o De Boeck Services
Fond Jean-Pâques, 4 - 1348 Louvain-la-Neuve
Tél. (010) 48.25.00 - Fax (010) 48.25.19.
commande@deboeckservices.com - www.larcier.com



que des outils réglementaires expressément voués pourtant à la lutte contre les immeubles inoccupés. Détaillons.

A. Une vacance immobilière qui gangrène le parc bruxellois

3. Suivant les sources déjà anciennes, et en l'absence d'observatoire du logement opérationnel, on dénombre dans la Région de Bruxelles-Capitale entre 15.000³ et 30.000⁴ logements vides. Parmi ceux-ci, 80% appartiennent au secteur privé, dont 62% à des particuliers⁵. Le tout, sans prendre en considération les très nombreux étages vacants au-dessus des commerces qui, généralement, échappent à toute comptabilité⁶. Sur ces nombreuses habitations improductives, 5.000 seraient louables en l'état en Région bruxelloise, immédiatement⁷. On réalise le potentiel qu'il y a là, potentiel à mettre en regard du nombre de ménages demandeurs d'un logement social dans la capitale (30.000 environ). L'équation est, certes, un peu simpliste mais elle a le mérite de frapper les esprits et de mettre le doigt sur une grave injustice sociale. Et le parc privé n'est pas seul à être touché; sur les 38.000 logements sociaux que compte la région, plus de 2.000 sont laissés vides, en attente de rénovation essentiellement. Déjà inquiétant en chiffres absolus, le phénomène de la vacance immobilière prend un tour plus alarmant encore lorsqu'on le compare, en valeurs relatives, avec la situation en cours à l'étranger. Si le taux d'inoccupation oscille dans les pays voisins entre 0,8 et 1,5% (du nombre total de logements)⁸, cette proportion atteint 2,5% en Région wallonne et varie entre 3 à 6% à Bruxelles.

Pour compléter l'information, il n'y a pas, que des immeubles d'habitation à subir la vacance immobilière; le parc de bureaux de la région capitale est, lui aussi, frappé par ce fléau, puisque pas moins de 2 millions de m² (15% du stock global) sont, à l'heure actuelle,

inoccupés⁹. Réalisée en 2007, une étude a démontré qu'on pouvait sans trop de difficultés reconverter une fraction de ces surfaces vides en logements, ce qui aurait pour effet d'injecter sur le marché 3.200 nouvelles unités d'habitation¹⁰. Et, en fin de législature précédente, le gouvernement bruxellois a discuté d'un avant-projet d'ordonnance visant à limiter la création de bureaux supplémentaires en subordonnant notamment la délivrance du permis d'urbanisme à l'engagement du demandeur de réaffecter en logements des bureaux vides¹¹; on verra ce qu'en fera la coalition actuelle^{11bis}.

4. Déjà nocive en soi (dans un contexte de crise du logement et de pénurie d'habitations accessibles financièrement), la vacance immobilière exerce de surcroît un effet démultiplicateur — de contagion — à l'égard du bâti environnant. Le cercle vicieux s'installe vite : conscients de la mauvaise réputation attachée à un ou plusieurs quartiers, les propriétaires désinvestissent progressivement un bien dont ils ne peuvent plus espérer tirer un profit substantiel, que ce soit à la vente ou à la location. Logiquement, pareille posture ne fait qu'accroître l'état de déliquescence global du voisinage, lequel renforce en retour la morosité ambiante du marché immobilier, ce qui conforte rétrospectivement les propriétaires dans leur repli, et ainsi de suite... À cette spirale négative (« à quoi bon rénover mon bien si celui qui le jouxte pourrait littéralement sur pied? »), il convient d'opposer une dynamique positive de rénovation collective et concertée afin d'obtenir, par émulation, un effet d'entraînement profitable à tout le quartier. Mais ceci est un autre débat.

B. Des outils réglementaires très peu exploités

5. Pour lutter contre la vacance immobilière, il existe une pléthore d'outils réglementaires, en vigueur depuis de nombreuses années déjà. Las, leur effectivité est inversement proportionnelle à leur nombre. Instituée par la loi du 12 janvier 1993¹², le droit de réquisition des immeubles vides par le bourgmestre au bénéfice des sans-abri n'a jamais été appliqué en Région de Bruxelles-Capitale, par exemple¹³.

Avatar — amélioré — de ce droit de réquisition, un « droit de gestion publique »¹⁴ a été

imaginé par le Code bruxellois du logement de 2003 en vue de dynamiser le combat contre la vacance immobilière. Schématiquement, ce mécanisme autorise une série d'opérateurs immobiliers publics à prendre en gestion — au besoin sans le consentement du propriétaire — des biens inoccupés en vue de les mettre en location à des personnes en difficulté. En six ans d'existence, ce dispositif n'a pas été enclenché une seule fois¹⁵. Il reste toujours lettre morte, en dépit du fait qu'a été mis sur pied parallèlement (quoique avec un certain décalage dans le temps) un fonds de préfinancement des — nécessaires — travaux de rénovation du bien¹⁶.

Certes, les communes bruxelloises ont adopté, chacune, un règlement-taxi sur les immeubles vacants, après bien des atermoiements. Force est cependant de constater que les pouvoirs locaux affichent un zèle très inégal lorsqu'il s'agit de lever un impôt il est vrai peu populaire, de sorte qu'une municipalité sur deux n'en tire aujourd'hui aucun revenu un tant soit peu substantiel¹⁷. Le texte lui-même semble peu contraignant, puisque la majorité des règlements-taxes locaux exonèrent totalement certains propriétaires, comme les administrations publiques ou les personnes ne possédant pas d'autre habitation que l'immeuble visé par l'impôt¹⁸.

Enfin, sensiblement moins que son homologue wallonne par exemple (qui, ainsi, alloue un important subside¹⁹ au propriétaire pour qu'il réhabilite son bien inoccupé²⁰), la Région de Bruxelles-Capitale emprunte la voie de l'incitatif en vue de dissuader l'inoccupation, ce qui constitue peut-être une erreur de stratégie. Certes, depuis 1990, les communes bruxelloises peuvent briguer des subventions régionales pour l'acquisition d'immeubles abandonnés²¹, mais le succès, pas davantage, n'est ici au ren-

(3) 14.642 très exactement, suivant le rapport d'activités 2003 de l'Intercommunale bruxelloise de distribution d'eau (I.B.D.E.). Ce chiffre est calculé sur la base statistique d'une consommation annuelle inférieure à 5 m³, laquelle mesure doit encore être considérée comme un plancher.

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

(5) Proposition d'ordonnance déposée le 5 novembre 1991 et instaurant une taxe sur les immeubles abandonnés, « Développements », *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord., 1991-1992, n° 150/1, p. 1.

(6) Parce qu'il se caractérise par une longue durée et qu'il se conclut avec une personne n'habitant pas les lieux, le bail commercial est particulièrement prisé par les propriétaires, relativement peu sollicités dans ce cas de figure par leur locataire commerçant (surtout au regard de la situation en cours dans le bail de résidence principale). Lequel bailleur préfère souvent dès lors laisser vides les étages supérieurs, proportionnellement peu rentables, plutôt que de multiplier les baux (de nature différente qui plus est) sur le même bien. Le vœu de tranquillité l'emporte souvent sur le souci de rentabilité maximale. Du reste, la plupart du temps, il n'existe pas d'accès privatif aux étages, la voie d'entrée traditionnelle donnant en effet directement dans le commerce.

(7) *Cfr* C. MORENVILLE, « Squats, autogestion et mobilisation collective : les nouvelles formes de lutte », *Démocratie*, 1^{er} décembre 2003, n° 23, p. 6.

(8) Voy. « Logements vides : de quoi parle-t-on? », *Alter Échos*, 28 novembre 2004 - 11 décembre 2004, n° 177-178, p. 17.

(9) *Cfr* le rapport 2009 (« Vacance 2008 et vacance cachée ») de l'Observatoire des bureaux de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 3.

(10) Voy. l'étude sur « Les possibilités de conversion des immeubles de bureaux en immeubles à appartements » réalisée en 2007 par le Bureau de recherche et aménagement du territoire (B.R.A.T.).

(11) Avant-projet d'ordonnance relative à la réaffectation des immeubles inoccupés de bureaux, inédit.

(11bis) Voy. sur la question N. BERNARD et C. LASSERRE, « La problématique des bureaux vides en Région de Bruxelles-Capitale », *Échos log.*, 2009, n° 3.

(12) Article 134bis de la nouvelle loi communale inséré par l'article 27 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993. Voy. également l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993.

(13) *Cfr* entre autres V. LEMAIRE, « La lutte contre les logements abandonnés dans la Région de Bruxelles-Capitale : la vente forcée, une solution réaliste? », *R.R.D.*, 2005, pp. 307 et s.

(14) Articles 18 et s. du Code bruxellois du logement. Voy. sur ce thème N. BERNARD, « Le Code bruxellois du logement », *J.J.P.*, janvier-février 2004, pp. 22 et s.

(15) Il est vrai que l'opérateur public ayant capté le logement risque de ne pas rentrer dans ses frais puisque des travaux de rénovation plus ou moins lourds devront très certainement être engagés dans un bien laissé vide et qu'il devra en supporter le coût, même préfinancé. Certes, il peut se payer sur les loyers versés au locataire avant de les rétrocéder au propriétaire dessaisi mais, vu que le loyer doit rester modique et que la durée maximale de prise en gestion est « limitée » à neuf ans, un remboursement intégral est illusoire (sauf à ne prendre en gestion que des immeubles faiblement dégradés, ce vers quoi l'on s'achemine).

(16) Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique, *M.B.*, 18 décembre 2006. Cette avance sans intérêt ne couvre toutefois pas l'intégralité de la somme.

(17) Sur le sujet, *cfr* notamment N. BERNARD, « Le régime fiscal applicable aux immeubles abandonnés en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles - Convergences et ruptures », *Les échos du logement*, 2005, n°s 1 et 2.

(18) *Cfr* G.-F. PARMENTIER, « La fiscalité des immeubles inoccupés ou l'impôt sur le non-revenu », *Revue générale de fiscalité*, mars 1996, p. 101.

(19) Couvrant 100% des travaux, avec un plafond à 52.000 EUR.

(20) Dont il délègue ensuite la gestion à une agence immobilière sociale pendant neuf ans au minimum.

(21) La commune doit s'engager à ne pas aliéner l'immeuble (dans les dix ans à tout le moins), à le rénover et à l'affecter principalement au logement. Le taux de la subvention est fixé à 85% du montant de l'acquisition. *Cfr* l'arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 relatif à l'acquisition par les communes d'immeubles abandonnés, *M.B.*, 27 septembre 1990.



dez-vous²². À côté du bâton (déjà très émoussé), donc, point véritablement de carotte²³.

6. Face à l'incurie des dispositifs existants, il n'est donc pas illogique de voir le Parlement bruxellois « tenter quelque chose » pour débloquent une situation actuellement proche de l'impasse. C'est le contraire qui aurait constitué une faute politique, une négligence coupable. Confronté, plus spécifiquement, à une certaine inertie des pouvoirs locaux (qui disposent des principaux leviers d'action réglementaires pour mettre fin à l'inoccupation), les autorités régionales entendent en quelque sorte reprendre la main. Qui pourrait leur en faire grief?

2

Les ressorts du nouveau régime

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

A. Champ d'application

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

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

9. Il ne peut cependant être déduit de ces éléments que toute inoccupation sera sanctionnée. D'abord, le nouveau dispositif ne vise que le bâtiment (ou une partie de celui-ci) « destiné au logement »²⁴, ce qui a pour effet d'exclure les bureaux aussi bien que les surfaces commerciales ou encore les anciens espaces industriels, entre autres. Notons toutefois que le libellé originel de la proposition d'ordonnance visait les bâtiments « structurellement destinés » à l'habitation, ce qui comprenait les immeubles conçus

au départ à des fins résidentielles, mais ultérieurement convertis en bureaux. Ce type particulier de bureau — parce la transformation s'est faite le plus souvent dans l'illégalité — échappe dès lors à l'ordonnance du 30 avril 2009²⁵.

Ensuite, pour être sanctionnée, l'inoccupation doit réunir les caractéristiques énoncées par le Code à propos du mécanisme de droit de gestion publique susdécrit. Concrètement, le logement inoccupé est soit celui qui n'est pas garni du mobilier indispensable à son affectation pour une période d'au moins douze mois consécutifs, soit celui pour lequel la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le gouvernement²⁶.

10. En ce qui concerne, enfin, son champ d'application *rationae temporis*, l'ordonnance du 30 avril 2009 ne prendra cours que le 1^{er} janvier 2010. Ce laps de temps s'explique par la nécessité de créer — *ex nihilo* — le service administratif commis à la détection des situations de vacance immobilière et le rendre pleinement opérationnel. Au demeurant, ce relativement long délai laisse aux propriétaires (de bonne composition) l'occasion de se mettre en règle d'ici là, en apportant un terme — de manière « spontanée » — à l'inoccupation. Ils ne pourront plus, en tout cas, invoquer l'effet de surprise pour tenter de se soustraire à la rigueur de la norme nouvelle.

B. Contrôle

11. Aux fins d'assurer le respect dû à l'ordonnance du 30 avril 2009, les agents de l'administration (encore à créer) auront qualité pour rechercher et constater, par voie de procès-verbal, tout comportement infractionnel. Les contrôles pourront se faire d'initiative, mais également sur plainte, émanant soit du collège des bourgmestre et échevins, soit encore (et là réside une innovation notable) d'associations ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile²⁷.

Dans la droite ligne de ce qui est prévu par le Code bruxellois du logement pour les contrôles de la qualité des biens loués²⁸, les fonctionnaires susvisés sont autorisés à visiter le logement entre 8 et 20 h, mais après qu'un avertissement préalable des intéressés aura été envoyé par lettre recommandée, au moins une semaine avant la date effective du contrôle.

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

(26) *Cfr* article 18, § 2, du Code bruxellois du logement. Ces minima annuels sont fixés à 5 m³ pour la consommation d'eau et 100 kWh pour la consommation d'électricité (article 9 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004).

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

(28) Article 13, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

C. Amende administrative

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

12. Dans sa toute première mouture (avant même le dépôt au greffe du Parlement), le texte prévoyait des sanctions pénales : amende et emprisonnement. Très vite, cependant, la voie répressive a été abandonnée, pour des raisons à la fois symboliques (ne point se montrer par trop agressif), pratiques (l'amende pénale est perçue par l'administration fédérale — plutôt que régionale — ce qui, entre autres, complique la ristourne aux communes²⁹) et de négociation politique (la proposition d'ordonnance a été déposée par six partis différents, qu'il fallait bien accorder).

Mais pourquoi, à partir du moment où l'option pénale est écartée, avoir privilégié alors une amende administrative au détriment, par exemple, d'un outil tel qu'une taxe (régionale)? L'amende, par rapport à la taxe, cultive deux avantages au moins. Tout d'abord, l'élévation de l'inoccupation au rang d'infraction (qu'elle soit administrative ou pénale) rend possible l'intervention des associations et, plus spécifiquement, l'action en cessation. Par ailleurs, du point de vue du propriétaire cette fois, la procédure infractionnelle met le contrevenant en mesure de faire valoir ses moyens de défense.

2. Montant

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

Pour déterminer le mode de calcul de l'amende, les auteurs de l'ordonnance n'ont pas cherché à innover; ils se sont imprégnés des lignes de force traversant, sur ce rare point, la plupart des règlements-taxes communaux. Par rapport à ceux-ci, toutefois, choix a été fait ici de se montrer sensiblement plus sévère en ce qui concerne le montant de l'amende, attendu que, trop souvent, les taxes communales se révèlent insuffisamment dissuasives (de nombreux propriétaires préférant encore acquitter les — faibles — sommes dues, dont parfois la déduction est graduelle qui plus est³⁰, plutôt que de réaffecter leur bien).

3. Mise en œuvre

14. Tout d'abord, le propriétaire (*sensu lato*) reçoit un avertissement le mettant en demeure d'occuper — ou de faire occuper — le bien dans les trois mois. Le document, en outre, mentionne le montant de l'amende administra-

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

(30) À Bruxelles-Ville, par exemple, seuls 50% du montant sont exigibles la première année, 60% la deuxième, 75% la troisième, etc.



tive envisagée, tout en prenant le soin d'évoquer l'hypothèse d'une vente publique du bien en cas de non-paiement des sommes dues. Une fois le délai de trois mois expiré, l'amende est due³¹. Elle doit être réglée dans les soixante jours et ce, nonobstant tout recours³².

Quid en cas de non-paiement? Le ministère de la Région de Bruxelles-Capitale fait procéder, « prioritairement à toute autre voie d'exécution forcée », à la vente publique du logement, objet de l'infraction³³. Cette vente publique répond ainsi à une double préoccupation : recouvrer les créances dues et, surtout, remettre le bien à disposition d'une personne qui entend en faire un usage effectif. Quoi qu'il en soit, le paiement de l'amende administrative est garanti par une hypothèque légale sur le bien, au profit dudit ministère³⁴, ce que la Cour constitutionnelle permet depuis longtemps³⁵. Voilà, dès lors, un renseignement supplémentaire à aller quérir pour les notaires en cas de vente d'un bien³⁶.

4. Destination

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

Le but escompté par cette ristourne, en fait, est double. Il s'agit, d'une part, d'éviter de pénaliser celles des communes qui faisaient l'effort jusqu'ici d'appliquer avec rigueur la taxe sur les immeubles inoccupés. De l'autre, on entend utiliser directement les sommes tirées de l'amende au renforcement de la politique locale

le du logement alors que, pour l'heure, le produit de la taxe municipale n'est pas spécialement affecté à cette matière, simplement versé qu'il est dans le budget général de la commune.

16. Notons encore que, à hauteur de 5%, l'amende est dévolue au fonds « Droit de gestion publique » destiné à la rénovation des immeubles pris en gestion dans le cadre de ce mécanisme³⁷.

Et les 10% restants? Ils iront grossir le budget régional global, sans destination particulière.

D. Action en cessation

17. Parallèlement à l'amende administrative, l'ordonnance du 30 avril 2009 aménage un dispositif de protection spécifique : l'action en cessation du comportement litigieux. Ainsi, le président du tribunal de première instance, statuant comme en référé (ce qui a l'avantage de la rapidité naturellement³⁸), peut ordonner que le propriétaire « prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable »³⁹. On le voit, loin de se résumer à une démarche purement passive consistant en une simple abstention, la mal-nommée action en « cessation » du comportement infractionnel suppose l'accomplissement positif par le propriétaire d'une série de procédures destinées à redonner une affectation au bien.

Peut saisir le magistrat non seulement l'organe administratif annoncé par le Code, mais également toute association « ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile pour autant qu'elle soit agréée par le gouvernement selon des critères qu'il détermine »⁴⁰. On peut raisonnablement penser, à cet égard, que le gouvernement commencera par investir de cette mission celles des associations déjà reconnues actuellement — et subsidiées par lui — au titre de « l'insertion par le logement » (une vingtaine en tout)⁴¹, mais d'autres pourront également se porter candidates à l'agrégation.

18. De quel pouvoir dispose le juge pour s'assurer que le contrevenant ne s'obstine pas dans son attitude litigieuse et défère, effectivement, à son injonction? Encore que la chose ne soit pas indiquée dans le texte de loi, le magistrat est toujours libre, sur pied de l'article 1385bis du Code judiciaire, d'assortir sa décision d'une astreinte. C'est, à titre de comparaison, ce qui prévoient aussi les lois antidiscrimination (qui, pareillement, aménagent une action en cessation), mais en termes exprès cette fois⁴².

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

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

(33) Article 23duodécies, § 5, alinéa 5, du Code bruxellois du logement.

(34) Cette garantie s'étend à la créance résultant de l'avance du coût des formalités hypothécaires. Et l'inscription, le renouvellement, la réduction et la radiation totale ou partielle sont opérés conformément aux dispositions prévues par la législation relative aux hypothèques.

(35) « Chaque législateur peut estimer devoir assortir d'un privilège ou d'une hypothèque une créance née des dispositions qu'il a prises pour régler une matière qui lui est attribuée » (Cour const., 22 octobre 1986, n° 27/1986, considérant 3.B.3.3).

(36) Voy. sur le thème V. LEMAIRE, « La lutte contre les logements abandonnés dans la Région de Bruxelles-Capitale : la vente forcée, une solution réaliste? », *Rev. rég. dr.*, 2005, pp. 307 et s.

(37) Cfr l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le fonds « Droit de gestion publique », *M.B.*, 18 décembre 2006.

(38) Voy. sur le thème Chr. DALCQ, « Les actions comme en référé », *Le référé judiciaire*, sous la direction de J. ENGLEBERT et H. BOULARBAH, Bruxelles, éditions du Jeune barreau de Bruxelles, 2003, pp. 169 et s.

(39) Article 23duodécies, § 7, du Code bruxellois du logement.

(40) Article 23duodécies, § 7, du Code bruxellois du logement.

(41) Cfr l'arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992 relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement.

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

3

Appréciation

19. À l'analyse, quelle appréciation porter sur un dispositif jusqu'ici inédit de dissuasion de la vacance immobilière? La mesure (d'origine parlementaire, c'est à noter⁴³) présente incontestablement un visage contrasté. Loin d'apparaître comme l'outil aveugle et arbitraire de la répression de la propriété privée présenté par certains, le texte n'en accuse pas moins certaines limites, que l'application sur le terrain (ou la non-application) risque de rendre rapidement visibles.

A. Recours et exonérations

20. Dépeinte comme « excessive » par d'aucuns (parce que portant un coup fatal à l'essence même de la propriété privée)⁴⁴, l'ordonnance du 30 avril 2009 semble pourtant avoir atteint un intéressant point d'équilibre. Il est vrai, pour commencer, que le propriétaire mis en demeure ne dispose que de trois mois pour réaffecter le bien, mais il s'agit de ne pas oublier que l'on approche, à ce moment-là, du terme d'une procédure qui aura déjà vu un bien rester vide pendant douze mois entiers, au grand minimum.

Plus fondamentalement, le texte organise, non sans raison, recours et causes d'exonération au bénéfice du contrevenant. D'abord, le récipiendaire de la mise en demeure est libre d'apporter la preuve, par toute voie de droit, qu'il a bien été mis fin à l'infraction. Ensuite, l'amende administrative ne sera infligée qu'après que l'auteur présumé aura été mis en mesure de présenter ses moyens de défense. Enfin, un recours peut toujours être introduit (par voie de requête) devant le tribunal de première instance contre la décision d'imposer une amende administrative et ce, dans les trente jours à dater de la notification de cette décision⁴⁵.

21. Certes, cette voie de recours est non suspensive (on sait l'utilisation intensive que font certains, à des fins dilatoires, des recours et autres causes d'exonération prévues par les taxes communales, par exemple⁴⁶), mais le tribunal est de toute façon tenu de statuer dans les trois mois du dépôt de la requête. Vu la charge de travail des magistrats, ce délai ne saurait tou-

(43) Proposition d'ordonnance déposée le 18 juillet 2008 et visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du Code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le Code judiciaire, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord., 2007-2008, n° A-497/1.

(44) Cfr O. DE CLIPPELE, « Une nouvelle infraction est née à Bruxelles : la non-utilisation d'un bien pendant plus d'un an », *Le cri* (revue du Syndicat national des propriétaires et copropriétaires), n° 333, avril 2009, p. 6.

(45) Article 569, 36°, du Code judiciaire. Cfr toutefois la remarque *supra* sur la signification à donner à l'expression « dans les trente jours à dater de la notification de cette décision ».

(46) Voy. entre autres N. BERNARD, « Les raisons juridiques de l'insuffisance de l'offre de logements à Bruxelles », *La crise du logement à Bruxelles - Problème d'accès et/ou de pénurie?*, sous la direction de N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 115 et s.



tefois être de rigueur, ce que reconnaissent, du reste, les auteurs de l'ordonnance eux-mêmes⁴⁷. En revanche, le recours est bel et bien suspensif en ce qui concerne non plus le paiement de l'amende, mais l'exécution forcée; la vente publique n'aura donc lieu qu'après l'éventuelle validation de l'amende par le tribunal de première instance (et pour autant, naturellement, que celui-ci ait été saisi)⁴⁸.

En tout état de cause, le choix fait par le législateur ordonnancier de privilégier, pour recevoir les recours, une juridiction de l'ordre judiciaire (comme le tribunal de première instance) est loin d'être anodin. Par rapport au Conseil d'État (section du contentieux administratif), par exemple, une telle procédure se révélera davantage protectrice des intérêts du propriétaire. « Le juge judiciaire exerce un contrôle plus étendu sur la décision administrative que ne le fait le Conseil d'État, spécialement à propos de *quantum* de la sanction », exposent à cet égard David Renders et al. « En outre, certaines garanties dégagées par la Cour constitutionnelle, tels que l'admission de circonstances atténuantes, le sursis à l'exécution ou la rétroactivité de la loi la plus douce s'accroissent mal du contrôle de légalité assumé par la juridiction administrative »⁴⁹.

22. Ce n'est pas tout, en ce qui concerne la sauvegarde des prérogatives du propriétaire. En amont, la notion même d'inoccupation — développée par le Code bruxellois du logement et sur laquelle se cale donc l'ordonnance du 30 avril 2009 — fait la part belle aux dérogations puisque le propriétaire est laissé libre de « justifier cet état de choses [la vacance immobilière] par sa situation ou celle de son locataire ». L'incise avait été faite à l'époque dans le but exprès d'éviter de la part de la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage) une censure qui avait touché précédemment le droit de gestion publique wallon⁵⁰. Et, par surcroît, le texte prévoit — sur amendement introduit par l'opposition — que le simple fait de se domicilier dans les lieux a pour effet de réputer automatiquement l'immeuble occupé, épousant au plus près dès lors la notion d'inoccupation développée par le Code⁵¹.

Très concrètement, au vu de la souplesse caractérisant l'ordonnance du 30 avril 2009, le propriétaire pensionné qui passe la moitié de l'an-

née à l'étranger ne sera nullement inquiété, par exemple, de la même manière que n'éprouvera pas de difficulté à faire valoir ses arguments le propriétaire en attente de fonds pour rénover, voire le senior qui réside en maison de repos. La pertinence des motifs sera, *in fine*, jugée au cas par cas.

23. On le voit, le législateur a veillé à ménager à chaque étape de la procédure une possibilité pour le propriétaire de s'expliquer sur l'inoccupation reprochée. Ne seront dès lors sanctionnés que les propriétaires particulièrement inciviques et spéculateurs, dont le maintien du bien à l'état de « jachère » constitue une véritable stratégie de profit maximal. Maintenant qu'est affirmé *expressis verbis* dans la Constitution le droit de chacun au logement (article 23), ce genre de comportement semble heurter — de front — des exigences supérieures.

Quoi qu'il en soit, l'ordonnance du 30 avril 2009 peut d'autant moins être assimilée à une agression contre les propriétaires que la mise en demeure adressée par les pouvoirs publics aux propriétaires en cas d'inoccupation prend soin de porter à leur connaissance toutes les informations nécessaires à une démarche — volontaire — de réaffectation du bien abandonné (agences immobilières sociales⁵², Centre d'information pour le logement⁵³).

B. Intervention des associations

24. Opposés manifestement au principe même d'une redynamisation de la lutte contre l'inoccupation immobilière, les contempteurs de l'ordonnance du 30 avril 2009 concentrent en fait leurs griefs sur une disposition précise du nouveau texte : la possibilité pour les associations de déposer plainte auprès de l'administration en cas d'inoccupation et de saisir le juge en vue de faire cesser le comportement infractif. Ils y voient la mise en place d'un « système de délation », lequel aboutirait à la création d'une « police privée », rien moins⁵⁴.

25. Qu'il soit cependant permis de rappeler que cette intervention des premiers usagers des réglementations en matière de logement que sont les habitants (regroupés en association ou non) est prévue par de nombreux autres textes, au contentement de tous semble-t-il, sans que cela suscite pareil émoi ou suspicion. Dans le

domaine de la qualité des logements, tout d'abord, le même Code bruxellois a tenu à confier au locataire, aux « associations déterminées par le gouvernement » et même à « tout tiers justifiant d'un intérêt » le soin d'alerter le service de l'inspection régionale aux fins de dénoncer des situations d'insalubrité⁵⁵. Tant au niveau fédéral⁵⁶ qu'à l'échelon régional⁵⁷, par ailleurs, les réglementations antidiscrimination (qui régissent entre autres le domaine du bail, social ou privé) confèrent le droit d'introduire, là aussi, une action en cessation à une série d'organisations, dont « tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins trois ans à la date des faits, et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination ». Enfin, depuis longtemps déjà, la matière du droit de l'environnement est familière avec ce principe, puisque la loi du 12 janvier 1993 autorise les a.s.b.l. (dotée de la personnalité juridique depuis trois ans au moins) à exercer une action en cessation pourvu qu'elles aient dans leur objet social la protection de l'environnement et que leur activité « concerne l'intérêt collectif de l'environnement qu'elle vise à protéger »⁵⁸. Ceci, sans même parler du secteur de la protection des consommateurs où, depuis 1991, un dispositif similaire a cours⁵⁹.

26. On le voit, loin d'apparaître comme des délateurs animés par le seul esprit de vengeance ou enfermés dans des logiques particularistes, les usagers de première ligne, où à tout le moins leurs représentants collectifs, sont de plus en plus considérés par les pouvoirs publics comme des partenaires privilégiés dont le concours s'avère indispensable pour assurer un début d'application de la loi sur le terrain et, *in fine*, contribuer au bien commun. Leur « expertise du vécu » est reconnue en même temps qu'est avantageusement utilisée leur souplesse de fonctionnement.

En définitive, la lutte contre l'inoccupation est trop importante pour la faire dépendre entièrement de l'action de l'administration (dont on connaît certaines inerties) ou, dans le pire des cas, pour l'exposer à des risques de blocage politique.

(55) Article 13, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code bruxellois du logement.

(56) Article 30, 1^o, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007.

(57) Article 196, 1^o, du Code bruxellois du logement, inséré par l'article 3 de l'ordonnance du Parlement bruxellois du 19 mars 2009 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 7 avril 2009. *Cf.* entre autres N. BERNARD, « Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations antidiscrimination », *Le droit de la lutte contre les discriminations dans tous ses états*, sous la direction de P. Wautelet, Liège, Anthémis, 2009, p. 151.

(58) Article 2 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.*, 19 février 1993. Voy. sur le thème F. TULKENS, « Le point sur l'action en cessation en matière d'environnement », *Les actions en cessation*, sous la coordination de J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, Liège, Commission Université - Palais, vol. 87, 5/2006, pp. 67 et s.

(59) Articles 4 et 5 de la loi du 26 mai 2002 relative aux actions en cessation intracommunautaires en matière de protection des intérêts des consommateurs, *M.B.*, 10 juillet 2002. Voy. également les articles 95 et 98, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, *M.B.*, 29 août 1991.

(47) Proposition d'ordonnance déposée le 18 juillet 2008 et visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du Code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le Code judiciaire, Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord., 2007-2008, n^o A-497/1, p. 12.

(48) Proposition d'ordonnance déposée le 18 juillet 2008 et visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du Code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le Code judiciaire, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord., 2007-2008, n^o A-497/1, p. 11.

(49) D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIET, « Le régime juridique de la sanction administrative », *Les sanctions administratives*, sous la direction de R. Andersen, D. Déom et D. Renders, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 258 et 259.

(50) Cour const., 25 octobre 2000, n^o 105/2000, *M.B.*, 13 novembre 2000. Voy. également Cour const., 14 juin 2000, n^o 67/2000, *M.B.*, 30 juin 2000 et, dans une espèce similaire, Cour const., 19 décembre 2002, n^o 187/2002, *M.B.*, 21 mars 2003.

(51) Voy. les paragraphes 2 et 3 de l'article 18 du Code bruxellois du logement.

(52) Subsidiées par les pouvoirs publics, les agences immobilières sociales ont pour vocation de proposer aux propriétaires de logements vides de leur en confier la gestion pendant un plus ou moins long délai, afin qu'elles puissent les remettre elles-mêmes sur le marché, et à des tarifs abordables. En contrepartie de cette « dépossession », le propriétaire reçoit la double assurance de la rétrocession d'un loyer, certes modéré, mais garanti, ainsi que la remise en état des lieux à la fin de chaque contrat de bail passé par l'agence immobilière sociale et une personne en difficulté. *Cf.* les articles 88 et s. du Code bruxellois du logement ainsi que l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 28 mars 2008. Voy. sur le thème N. BERNARD, « Agences immobilières sociales : la troisième voie du logement ? » (en collaboration avec D. MAILLARD), *J.T.*, 1999, pp. 145 et s.

(53) Ce centre a notamment pour mission de délivrer une série de renseignements de première utilité pour le propriétaire d'un bien vide, comme le mode de fonctionnement des primes à la rénovation, l'existence des agences immobilières sociales, etc.

(54) O. DE CLIPPELE, *op. cit.*, p. 6.



C. Champ d'application

27. Il est permis de s'interroger, à propos du champ d'application de l'ordonnance du 30 avril 2009, sur l'effectivité à venir de l'outil. C'est que le prescrit emprunte — entièrement — au Code bruxellois du logement (dans le cadre du droit de gestion publique) une définition de l'inoccupation qui, depuis longtemps déjà, prête le flanc à la critique. Rappelons que 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 une consommation jugée minimale (5 m³ et 100 kWh respectivement). Sans oublier que la domiciliation dans les lieux a pour effet de soustraire le bien au prescrit.

Ces différentes règles, précisément, se contournent sans trop de peine. Il suffit de laisser le robinet couler (ou laisser certaines lampes allumées) juste le temps qu'il faut pour laisser croire indûment à une occupation⁶⁰. Par ailleurs, la domiciliation fictive constitue un des exercices les plus répandus, non autrement ardu. À l'instar, enfin, des pratiques qu'on a pu épingle dans l'application des taxes communales⁶¹, il n'est pas exclu que des propriétaires déposent des permis d'urbanisme « bidon » (jamais suivis d'exécution) pour appuyer leur résolution — feinte — d'entamer des travaux de rénovation, se donnant ainsi quelques années de répit. Rien, dans l'ordonnance du 30 avril 2009, ne semble pouvoir proscrire en l'état ce genre de stratagème, malheureusement⁶².

28. Certes, il importait, à des fins de cohérence et de lisibilité des textes de loi, de ne point multiplier les définitions associées à un même terme (l'inoccupation) ni de donner à ce vocable, à la faveur de l'adoption de chaque nouvelle réglementation, une acception différente que celle qui était conférée jusque-là par les outils existants. Certes encore, la définition de l'inoccupation en question a été soigneusement soupesée et calibrée par les rédacteurs du Code bruxellois du logement, dûment instruits des déboires rencontrés par d'autres dispositifs de lutte contre la vacance immobilière — taxe régionale wallonne et droit de gestion sociale wallon — devant la Cour d'arbitrage de l'époque⁶³ (laquelle en a rogné significativement les ailes eu égard aux prérogatives constitutionnelles de tout propriétaire) ainsi que, sur un autre plan, devant la Cour de cassation⁶⁴. Ce n'est pas un hasard, d'ailleurs, si le Code

bruxellois ainsi configuré est sorti indemne, lui, de l'examen de constitutionnalité mené par la même cour⁶⁵.

Il serait malvenu dès lors de reprocher aux auteurs de l'ordonnance un manque de consistance légistique ou un sens de l'aventure exacerbé. Il n'empêche, les critiques relatives aux failles inhérentes à la définition de l'inoccupation formulées à la faveur de l'adoption du Code (failles qui, pour partie, expliquent le fiasco du droit de gestion publique) ne perdent rien, ici, de leur acuité. Et ces difficultés risquent de plomber, pareillement, le déploiement du nouveau dispositif de lutte contre les logements vides. La vigilance est donc de mise.

D. L'articulation des compétences communales et régionales

29. Par l'ordonnance du 30 avril 2009, les autorités bruxelloises ont donc instauré une mesure (de lutte contre les logements vides) de nature régionale. Or, depuis un certain temps déjà, les communes de la Région de Bruxelles-Capitale déploient, chacune, des règlements-taxes destinés, précisément, à imposer les bâtiments vides. Variables d'une commune à l'autre, ces règlements n'en procèdent pas moins de la même préoccupation : mettre fin à la vacance immobilière. Comment, dès lors, s'articulent ces deux niveaux de pouvoir?

30. Il est indubitable, tout d'abord, que le propriétaire d'un bien inoccupé pourra, demain, se voir sanctionné deux fois (par la commune et par la Région) pour le même comportement.

Parler à cet égard de double taxation est cependant inexact dans la mesure où l'amende administrative ne constitue en rien un impôt; les deux mesures ressortissent à des logiques différentes puisque la taxe a pour vocation première de lever des fonds (à propos de comportements peut-être nocifs pour la société, mais encore tolérables, le produit de la taxe compensant alors les nuisances), tandis que l'amende tend à réprimer un acte purement et simplement illégal. Du reste, certaines communes (comme Molenbeek⁶⁶ ou Auderghem⁶⁷) ont décidé de taxer les immeubles insalubres alors que ces situations valent déjà au propriétaire une amende administrative délivrée dans le cadre du Code du logement⁶⁸. En tout état de cause, pour que double « taxation » il y ait effectivement, il faudrait non seulement que les critères d'inoccupation soient identiques de part et d'autre, mais également, à supposer que tel soit bien le cas, que des acteurs différents (fonctionnaires communaux d'un côté, associations de l'autre, par exemple) en viennent à débiter les mêmes immeubles, ce qui pourrait bien ne se vérifier que marginalement en pratique.

31. Suivant les critères d'inoccupation respectifs, certaines habitations abandonnées tombe-

ront donc sous le coup du nouveau dispositif régional tout en échappant à la taxe communale, ou inversement. Dommageable assurément, ce hiatus n'en est pas moins inévitable. Il était impossible en effet au législateur ordonnancier de calquer plus avant son texte sur les prescrits municipaux dans la mesure où il existe autant de règlements-taxes que de communes.

En même temps qu'elle créait sa propre amende administrative sur un objet similaire, était-il possible dès lors pour l'entité régionale, aux fins de rétablir une certaine cohérence, de supprimer dans le chef des communes la possibilité de lever une taxe sur l'inoccupation immobilière? Nullement; aux termes de l'article 170, § 4, de la Constitution, seule la loi (fédérale) est habilitée à écorner le principe de l'autonomie locale en la matière⁶⁹. Le législateur ordonnancier n'est donc pas en mesure d'interdire aux pouvoirs municipaux de lever tel ou tel impôt.

32. Si, toutefois, la cohabitation (entre une amende régionale et des taxes locales) semble sur ce point inéluctable, elle n'est pas souhaitable pour autant. Raison pour laquelle l'ordonnance du 30 avril 2009 organise un mécanisme de compensation à l'égard des communes qui décideraient, de manière discrétionnaire, d'exclure du champ d'application de leur taxe les immeubles déjà visés par l'amende régionale (ce qui suppose qu'elles modifient leur règlement en conséquence). La clef de voûte du mécanisme réside bien dans le caractère volontaire de la démarche; à défaut d'adhésion librement consentie, atteinte serait en effet portée à l'autonomie fiscale des communes garantie par l'article 170, § 4, de la Constitution. Il ne s'agit donc pas, pour la Région, de prohiber ou d'empêcher quoi que ce soit, mais d'inviter et de (tenter de) rallier, par l'entremise d'incitants financiers notamment.

Ce n'est pas la première fois, du reste, que le législateur ordonnancier procède de cette manière souple et basée sur la persuasion plutôt que la coercition. Qu'on songe, à cet égard, aux « contrats » (visant à « promouvoir le développement économique ») passés entre le gouvernement de la Région et les communes intéressées par lesquels celles-ci s'engagent à supprimer une série de leurs taxes jugées nocives pour le bon développement économique de Bruxelles (dont la très célèbre taxe sur les ordinateurs) en échange d'une « subvention » versée par le cocontractant régional⁷⁰. « Il pourrait être considéré que l'avant-projet d'ordonnance examiné n'établit pas une exception à l'autonomie fiscale des communes, au sens de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, dans la mesure où la suppression de taxes, parmi celles qui auraient été préalablement déterminées par le gouvernement, serait entièrement laissée à l'initiative des communes », observe à cet égard la section de législation du Conseil d'État, qui exhorte dès lors le législateur à « faire expressément ressortir le pouvoir de décision autonome des communes en la matière »⁷¹. Pour sa part, et après avoir mécon-

(60) Une demi-journée suffit pour l'eau.

(61) Voy. L. JANDRAIN, « Taxe sur les logements abandonnés », *Échos log.*, 2002, pp. 61 et s. ainsi que M. BOVERIE, « Taxe sur les logements abandonnés », *Mouvement communal*, 2002, pp. 361 et s.

(62) Comp. avec l'article 80, alinéa 4, 2°, du Code wallon du logement : « Est réputé occupé [...] le logement pour lequel le titulaire de droits réels justifie de sa volonté de restructurer, réhabiliter ou adapter par un permis d'urbanisme, un devis détaillé ou une description de travaux, pour autant que ces travaux soient effectivement entrepris dans les trois mois de la justification donnée par le titulaire de droits réels, et poursuivis » (souligné par nous).

(63) Voy. respectivement Cour const., 14 juin 2000, n° 67/2000 et Cour const., 25 octobre 2000, n° 105/2000.

(64) Cass., 7 septembre 2006, *Pas.*, 2006, liv. 9-10, p. 1667.

(65) Cour const., 20 avril 2005, n° 69/2005.

(66) Cfr la séance du conseil communal du 24 janvier 2008 créant, à l'unanimité, une taxe sur les immeubles déclarés insalubres ou inhabitables.

(67) Voy. la séance du conseil communal du 15 mars 2007 décidant, à l'unanimité à nouveau, de remplacer le règlement-taxe sur les immeubles déclarés insalubres ou inhabitables ou qui ne satisfont pas aux exigences élémentaires de sécurité et de salubrité.

(68) Article 15 du Code bruxellois du logement.

(69) Voy. notamment Cour const., 5 novembre 2003, n° 143/2003, considérant B.10.1.

(70) Articles 2, 3 et 6 de l'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2007 visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 24 août 2007.

(71) Projet d'ordonnance déposée le 15 juin 2007 au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et visant à



nu ce principe cardinal⁷² (ce qu'elle a eu l'occasion de regretter par la suite⁷³), c'est pour une méthode similaire qu'a finalement opté la Région wallonne en 1998⁷⁴, toute à sa velléité de substituer aux différentes taxes communales un impôt régional unique⁷⁵.

33. En tout état de cause, le caractère pleinement assumé de la démarche de ralliement (et son corollaire, le système de ristourne ou de subvention) devrait permettre de faire pièce à l'argument selon lequel l'ordonnance du 30 avril 2009 s'adosse en réalité à la théorie des pouvoirs implicites pour restreindre *de facto* l'autonomie fiscale des communes et que, par conséquent, elle aurait pu aller plus loin encore (dans la mise en ordre et la « rationalisation » des différents outils). Comme le souligne dans un autre dossier le Conseil d'État, section de législation, la condition de « nécessité » requise pour l'application de cette théorie (la règle envisagée doit être « nécessaire » à l'exercice des compétences régionales) vient à manquer dans la mesure où, de toute façon, il revient *in fine* aux pouvoirs locaux de décider de prêter leur concours — ou non — au projet⁷⁶. Comment démontrer en effet le caractère nécessaire d'une mesure régionale si la commune est laissée libre d'opter pour le *statu quo* et de ne rien changer à son arsenal normatif existant (qui, dans une certaine mesure, fait ses preuves)? Par rapport à un dispositif régional qui tendrait à éradiquer toute taxe communale, des alternatives (moins attentatoires à l'autonomie locale) existent, on le voit.

34. Tout en veillant à ne point empiéter sur l'autonomie locale, l'ordonnance du 30 avril 2009 n'en nourrit pas moins l'ambition manifeste de regrouper et abriter sous la coupole de la Région bruxelloise l'ensemble des dispositifs de sanction financière de l'inoccupation. En filigrane apparaît une claire volonté d'harmonisation des différents mécanismes (ou plutôt,

leur absorption par le système régional de l'amende administrative), tant il est vrai qu'aujourd'hui l'application — et la conception même⁷⁷ — des différentes taxes communales sont des plus hétéroclites.

Qu'il soit permis à cet égard de rappeler que, dans un contexte certes quelque peu différent, la Région wallonne a emprunté en 1998, et pour des motifs en partie identiques, une voie — centralisatrice — similaire⁷⁸, avant cependant de se raviser six ans plus tard et de ristourner aux communes la responsabilité entière de la taxation des immeubles inoccupés⁷⁹. Il n'est pas sûr, à cet égard, que les communes bruxelloises consentiront à se dépouiller d'une compétence (que certaines exercent avec sérieux et qui contribue à remplir leurs caisses) au profit d'un mécanisme régional qu'elles peuvent certes mettre en branle, mais sur lequel, au-delà, elles n'ont plus la maîtrise. Sur un strict plan pécuniaire, elles pourraient y perdre par ailleurs. La ristourne, en effet, est limitée à 85% alors que, aujourd'hui, des communes comme Schaerbeek, Forest ou encore Saint-Gilles ont fixé le taux de leur taxe à des niveaux supérieurs (respectivement 556, 650 et 800 EUR du mètre courant de façade) à ce qu'elles peuvent escompter du dispositif régional (à savoir 85% de 500 EUR, soit 425 EUR)⁸⁰.

35. En sens inverse, on pourra toujours soutenir que le système de ristourne des 85% du produit de l'amende régionale aux communes favorisera de manière providentielle celles qui, auparavant, n'affichaient aucun zèle pour appliquer leur propre taxe (on récompense leur inertie en quelque sorte) et qui, avec le nouveau système, percevront une petite manne sans devoir davantage bouger. Peut-être, toutefois, la dynamisation de la lutte contre les logements vides est-elle à ce prix, non sans un certain pragmatisme (pour ne pas dire cynisme).

Il serait abusif, pour clore ce point, de soutenir que l'ordonnance du 30 avril 2009 aboutit à mettre la commune entièrement hors jeu. Les pouvoirs locaux, en première ligne pour déboucher la situation de vacance immobilière, sont bel et bien impliqués dans le nouveau dispositif puisqu'ils peuvent déposer plainte, par l'entremise du collège des bourgmestre et échevins, auprès du nouvel organe régional. C'est, en définitive, le pouvoir décisionnel ultime que le législateur ordonnancier cherche à leur retirer, et

non celui de mettre en branle la procédure destinée à mettre fin à l'inoccupation.

E. Levier administratif

36. À ceux qui redoutent une mise en œuvre trop rapide du prescrit nouveau, il convient de préciser que l'ordonnance du 30 avril 2009 requiert elle-même, pour pouvoir entrer en application effective, la mise en place d'un service administratif *ad hoc*, situé au sein du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Ceci, sans même évoquer l'adoption d'un éventuel arrêté d'exécution⁸¹ — toujours aléatoire si la coalition gouvernementale change — ou encore la procédure d'agrément des associations dont les critères eux-mêmes restent à fixer par le gouvernement.

Quoi qu'il en soit, l'option retenue (d'un organe administratif autonome) peut étonner dans la mesure où quantité de services administratifs arpentent déjà le territoire de la région capitale et auxquels on aurait pu assigner cette tâche supplémentaire. Du reste, la première mouture de l'ordonnance entendait confier cette mission à la direction de l'inspection régionale du logement, commise au contrôle de la qualité des habitations louées comme on l'a vu. Il n'en fut finalement rien. Concrètement, le dispositif risque de ne pas être opérationnel avant de longs mois (le temps de créer de toutes pièces ce département administratif *sui generis* et de lui affecter du personnel) et ce, dans le meilleur des cas⁸².

37. Une occasion ratée? Pas sûr. Si elle avait dû se charger, en sus, de la traque des immeubles vides, la direction de l'inspection régionale du logement aurait incontestablement brouillé l'image de neutralité qui est la sienne, elle dont la vocation consiste à alerter le bailleur sur les défauts décelés dans le logement mis en location (et à fermer celui-ci au besoin) bien davantage qu'à punir ou à établir les responsabilités des uns et des autres dans la survenance de cette situation d'insalubrité⁸³.

En tout état de cause, l'expérience tirée de la mise en œuvre des normes de qualité portées par le Code bruxellois du logement, et qui s'est faite précisément par l'entremise de cette direction (inexistante auparavant), établit à suffisance le constat suivant : si elle veut être optimale, l'application sur le terrain d'un outil réglementaire nouveau nécessite souvent la création d'un service administratif entièrement tourné vers cet objectif.

37. Notons encore que l'introduction d'une action en cessation n'est en rien subordonnée, elle, à la création d'un service administratif *ad hoc*. Dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance (ce 1^{er} janvier 2010), les associations, par exemple — et pour autant qu'elles aient été dé-

associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord., 2006-2007, n° A-383/1, p. 13.

(72) *Cfr* circulaire du 24 juillet 1997 relative au budget pour 1998 des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la région de langue allemande, *M.B.*, 13 août 1997, point 1.3.

(73) C.E., 11 mars 1998, *Ville de Huy*, n° 72.369, *Droit communal*, 1998, p. 203.

(74) Voy. la circulaire du 21 septembre 1998 relative au budget pour 1999 des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la région de langue allemande, *M.B.*, 16 octobre 1998, point 1.3. L'auteur de la circulaire se félicite ainsi de pouvoir « mesurer la volonté des communes d'inscrire leur politique fiscale dans la ligne de l'intérêt régional ». En « contrepartie d'une indexation de leur financement général », les communes sont très officiellement invitées à « faire preuve de la même volonté de paix fiscale en s'abstenant de taxer [...] les immeubles insalubres, à l'abandon ou inoccupés » et ce, à partir de l'exercice 1999.

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

(76) « Le caractère "nécessaire" de la règle envisagée pour l'exercice par la Région de ses compétences est manifestement contredit par la circonstance que chacune des communes concernées par la proposition d'ordonnance pourrait librement choisir de ne prévoir aucune taxe en matière de stationnement, ce qui priverait l'ordonnance de toute portée pratique au regard de l'objectif poursuivi » (projet d'ordonnance déposée le 18 juillet 2008 et portant organisation de la politique du stationnement et création de l'agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord., 2007-2008, n° A-498/1, p. 56).

(77) Non seulement les différents règlements-taxes communaux divergent en ce qui concerne leur taux, mais également — et plus fondamentalement — pour ce qui est des critères d'inoccupation, de la durée de celle-ci, des possibilités d'exonération, etc.

(78) Décret du Parlement wallon du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 27 novembre 1998. Un essai en ce sens a été tenté en Région de Bruxelles-Capitale, infructueux cependant (*cfr* le projet d'ordonnance relative à la taxe régionale sur l'inoccupation déposé le 23 décembre 1996, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord., 1996-1997, n° A-149/1).

(79) Décret du Parlement wallon du 12 mai 2005 abrogeant la taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 25 mai 2005.

(80) Rappelons cependant que l'amende administrative régionale est multipliée par le nombre d'années d'inoccupation alors que la taxe communale, pour ces trois entités-là en tout cas, reste invariable au fil des ans. Par ailleurs, le champ d'application *rationae personae* de nombre de ces taxes communales est plus restreint que celui de l'ordonnance du 30 avril 2009 puisque sont souvent exemptés, au niveau local, les propriétaires publics par exemple.

(81) Destiné, par exemple, à régler l'action en cessation, encore que le texte semble pouvoir fonctionner en l'état.

(82) Relevons toutefois que l'accord de majorité du nouvel exécutif bruxellois dispose expressément que « l'ordonnance relative aux immeubles inoccupés sera appliquée », ce qui est indicatif d'une volonté — à tout le moins sur papier — de ne pas musarder outre mesure dans la mise en œuvre du prescrit nouveau.

(83) *Cfr* N. BERNARD et Fr. DEGIVES, « La lutte contre l'insalubrité à Bruxelles, de la théorie à la pratique », *Pyramides* (revue du Centre d'études et de recherches en administration publique de l'U.L.B.), 2009, p. 267.



signées — seront autorisées à saisir le président du tribunal de première instance, comme en référé.

F. Rompu, l'équilibre entre droit de propriété et droit au logement?

39. Inévitablement, l'adoption de l'ordonnance du 30 avril 2009 pose la question de sa compatibilité avec le droit de propriété. Depuis longtemps, toutefois, la propriété n'est plus un droit absolu (pourvu qu'elle l'ait jamais été); elle entretient aujourd'hui un rapport moins antagonique que fécond avec le droit au logement, parcellairement de rang constitutionnel (encore que, ici, non directement applicable). « Dans l'exercice de cette compétence [le logement], les Régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété », observe à cet égard la Cour constitutionnelle (dans sa décision du 20 avril 2005 à propos du droit de gestion publique bruxellois). « La mise en œuvre d'une politique du logement implique que des limites soient apportées à l'exercice du droit de propriété des titulaires de droits réels sur les immeubles concernés par les mesures destinées à atteindre l'objectif fixé »⁸⁴.

40. Tout, dans cette matière comme dans d'autres, est question d'équilibre et de respect du principe de proportionnalité. Comme le reconnaît la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Sporrong et Lönnroth*, il convient d'assurer un « juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigen-

ces de l'intérêt général »⁸⁵. Il existe bien, confirme la Cour dans son arrêt *Spadea et Scalabrino*, une « nécessité de ménager un juste équilibre entre les intérêts de la communauté et le droit des propriétaires »⁸⁶. Il ne semble pas, à cette aune, que l'équilibre, ici, ait été rompu.

Il l'aurait assurément été si, par exemple, l'ordonnance du 30 avril 2009 n'avait pas multiplié les causes d'exonération et autres recours au bénéfice du propriétaire, si elle n'avait pas prévu le préalable de l'amende avant la vente forcée ou encore si elle n'avait pas aménagé un système de compensation financière à l'adresse des communes (destiné à éviter autant que faire se peut la double sanction). Dans la mesure où tel est bien le cas, et sous réserve de ce qu'en dira la Cour constitutionnelle le cas échéant sur la validité du texte adopté (aucune indication n'est à cet égard disponible dans la mesure où il ne s'est pas trouvé suffisamment de parlementaires⁸⁷ pour soumettre le texte à la section de législation du Conseil d'État⁸⁸), le dispositif actuel, mis en place dans le dessein exprès de donner chair à l'article 23 de la Constitution⁸⁹, ne semble pas constituer une atteinte disproportionnée au droit de propriété.

(85) Arrêt *Sporrong et Lönnroth c. La Suède* [plén.] du 23 septembre 1982, § 73.

(86) Arrêt *Spadea et Scalabrino c. L'Italie* du 28 septembre 1995, § 41.

(87) Cf. article 2, § 2, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, M.B., 21 mars 1973. Voy. également l'article 76.1 du règlement du Parlement bruxellois.

(88) Ce qui, il est vrai, aurait rendu matériellement impossible l'adoption de cette ordonnance — certes tardive — avant la fin de la législature et aurait entraîné un report pour le moins aléatoire (eu égard au caractère hautement sensible du texte sur le plan idéologique) à la législature prochaine.

(89) Proposition d'ordonnance déposée le 18 juillet 2008 et visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du



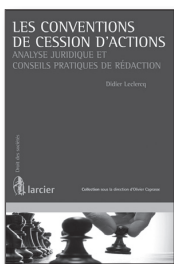
Conclusion

41. Au moment de son adoption, l'ordonnance du 30 avril 2009 a essuyé des qualificatifs bien peu amènes, certains parlementaires n'hésitant pas à évoquer la figure de Cuba ou, même, du défunt régime est-allemand (!) pour fustiger un texte jugé gravement attentatoire au droit de propriété. Et pourtant... Plus doux que ce qui avait été prévu par l'accord de majorité du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 2004-2009⁹⁰, le document a été déposé et voté par l'ensemble des familles politiques, libéraux — flamands — compris, signe évident que la politique du logement transcende aujourd'hui les clivages politiques traditionnels et s'est progressivement érigée en incontestable matière d'intérêt régional.

42. On l'aura compris, l'objectif poursuivi par l'ordonnance du 30 avril 2009 ne consiste en aucune manière à mener une quelconque chasse aux propriétaires. Il s'agit moins, *in fine*, de punir que d'étoffer l'offre de logements. Les exigences associées à l'intérêt général ne sauraient en tout cas tolérer que certains laissent sciemment un bien inoccupé pendant que 30.000 ménages patientent — depuis de nombreuses années le plus souvent — sur les listes d'attente du logement social et que, par ailleurs, les projections démographiques font état d'un accroissement de population de 150.000 habitants à l'horizon 2020. Pragmatiquement, le législateur espère par là réinjecter sur le marché résidentiel des biens qui, pour l'instant, restent vides sans aucune raison valable. Priorité est laissée au propriétaire pour, lui-même, occuper ou faire occuper, de manière volontaire et à ses conditions, mais si l'intéressé s'arc-boute sur un refus illégitime, les pouvoirs publics prendront alors leurs responsabilités. Seule est visée en définitive la spéculation pure, celle dont, au demeurant, les économistes s'accordent à souligner les effets hautement nocifs pour notre économie, en matière immobilière comme dans d'autres domaines⁹¹.

Nicolas BERNARD
Professeur
aux Facultés universitaires Saint-Louis

NOUVEAUTÉS EN DROIT DES SOCIÉTÉS



LES CONVENTIONS DE CESSION D' ACTIONS

Analyse juridique et conseils pratiques de rédaction

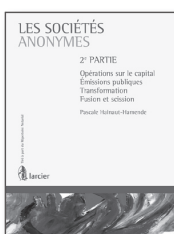
Didier LECLERCQ

Conçu comme un manuel des conventions de cession d'actions en droit belge, l'ouvrage décrit le processus d'élaboration et le contenu de ces conventions, en expliquant toute une série de concepts juridiques.

► Collection *Droit des sociétés*

Éd. 2009 • 592 p. • 89,00 €

Version
électronique
disponible sur
www.strada.be



LES SOCIÉTÉS ANONYMES - 2^e partie

Opérations sur le capital – Émissions publiques – Transformation – Fusion et scission

Pascale HAINAUT-HAMENDE

La 2^e partie de ce traité était attendue depuis la refonte de la 1^{re} partie parue en 2005. Les réformes successives de l'environnement législatif dans lequel les sociétés évoluent rendaient nécessaire un nouvel examen approfondi de la matière.

► Tiré à part du Répertoire Notarial

Éd. 2009 • 712 p. • 440,00 €



commande@deboekservices.com • Larcier c/o De Boeck Services sprl
Fond Jean-Pâques 4 • 1348 Louvain-la-Neuve • Belgique • 0800/99 613 • 0800/99 614

www.larcier.com

