

Introduction

Sophie LEBEAU

Avocat (Association Wery)

Nicolas BERNARD

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

1. HISTORIQUE DU CODE DU LOGEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Les actuels Codes du logement, qui sont édictés par les autorités régionales, sont issus d'une lente maturation législative.

1.1. La compétence fédérale

Tout d'abord, après une longue période d'interventions législatives éparpillées depuis la fin du XIX^e siècle, un arrêté royal portant le Code du logement avait coordonné toutes les dispositions concernant le logement social (arrêté du 10 décembre 1970, *M.B.*, 17 décembre 1970, *err. M.B.*, 30 janvier 1971).

Une loi du 2 juillet 1971 avait confirmé l'arrêté royal précité portant le Code du logement (*M.B.*, 6 août 1971) et avait approuvé ce Code du logement⁽¹⁾.

1.2. Le début de la régionalisation

Dès les prémises de la régionalisation de la matière du logement, qui apparaît dès la loi du 1^{er} août 1974, chacune des trois régions a adopté et rémané ce Code du logement, mais la structure générale a été maintenue dans l'essentiel pendant de très nombreuses années.

En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, il faut noter une première ordonnance du 9 septembre 1993 portant des modifications du Code du logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relatives au secteur du logement social (*M.B.*, 31 décembre 1993).

En outre, le législateur bruxellois fut le premier à adopter une ordonnance du 15 juillet 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité des logements meublés (*M.B.*, 2 septembre 1993), complétée par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les normes

(1) B. HUBEAU, «Le Code wallon du logement: une présentation générale», *Act.jur.baux*, 1969, p. 18 et B. HUBEAU, «Het huisvestingsrecht in gewestelijk gemeenschaps- en federaal perspectief», *Brugge, La charte*, 1995, pp. 99-141.

de qualité et de sécurité pour la location de logements meublés (*M.B.*, 31 décembre 1993).

Cette ordonnance avait un effet limité dans le temps. Elles ont depuis été abrogées notamment par le Code bruxellois du logement voté en 2003.

En outre, en 1994, le droit de chacun de disposer d'un logement décent a été reconnu par l'article 23 de la Constitution, et à l'instar des autres régions, un Code bruxellois du logement a vu le jour par arrêté du 17 juillet 2003 (*M.B.*, 18 décembre 2003) et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004⁽¹⁾.

1.3. Les objectifs poursuivis

Les objectifs de la politique du logement social et le droit au logement ont considérablement évolués dans le temps.

Depuis longtemps, le souci de répondre de manière de plus en plus adaptée aux besoins spécifiques de personnes disposant de revenus modestes aspirant à un meilleur logement a été défendu.

Peu à peu, trois objectifs essentiels se sont dessinés: favoriser l'accès à la propriété, procurer des logements en location pour un loyer modéré et satisfaire aux besoins qualitatifs, c'est-à-dire promouvoir la qualité des logements.

Les nouveaux Codes du logement régionaux visent de manière plus spécifique et défendent le droit fondamental reconnu par l'article 23 de la Constitution à disposer d'un logement décent, soit un lieu de vie propre à l'émancipation et l'épanouissement des individus et des familles.

Selon les régions, il s'attache plus à la défense de la qualité des logements donnés en location ou de manière plus générale, à favoriser la cohésion sociale par la stimulation de la rénovation du patrimoine et par une diversification et un accroissement de l'offre de logements dans les noyaux d'habitat.

Le Code wallon vise expressément à assurer la salubrité des logements ainsi que la mise à la disposition de logements destinés prioritairement aux ménages à revenus modestes ou en état de précarité (art. 2 du Code wallon du logement).

En ce qui concerne le Code bruxellois du logement, celui-ci s'attache essentiellement aux logements donnés en location, que ce soit dans le secteur du logement social, soit public, ou dans le secteur locatif privé.

(1) Son arrêté d'application pris le 4 septembre 2003 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004.

Il fixe des critères minimaux d'exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements et interdit toute mise en location d'un logement ne répondant pas aux conditions prévues, le tout sous peine de sanction d'amendes dissuasives.

À l'appui de la politique régionale du logement, sont associés une multitude d'acteurs, publics ou privés, qui participent à la réalisation de l'objectif poursuivi.

1.4. La coexistence des compétences fédérales et régionales

À l'issue de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont devenues compétentes en matière de logements.

Par ailleurs, la compétence des régions d'imposer une norme de qualité et de sécurité en ces matières est à présent tout à fait reconnue et notamment déduite de la jurisprudence de Cour d'arbitrage qui a posé en principe que les communautés et les régions ont désormais toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées, et ce sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi sociale du 8 août 1980⁽¹⁾. La Cour avait estimé dès lors que les régions étaient compétentes pour l'ensemble de la politique de logements en matière de normes de sécurité des logements contre l'incendie (arrêt n° 49 du 10 mars 1988).

Dans les travaux préparatoires de l'ordonnance relatifs à la sécurité des logements meublés, le législateur bruxellois en avait conclu à la compétence des régions «pour tous les aspects de cette politique spécifique et la qualité des logements et la protection des habitants»⁽²⁾, ce qu'a admis le Conseil d'État dans son avis sur le projet d'ordonnance.

Il s'en est également suivi une reconnaissance de la compétence des régions d'imposer des mesures de contrôle visant à garantir le respect de ces normes de qualité et de sécurité. Cette compétence est déduite de la théorie de l'effet utile, en vertu de laquelle «si une autorité est compétente pour édicter des normes, elle l'est aussi pour en assurer le respect»⁽³⁾.

Les normes régionales en matière de logement coexistent au côté des dispositions fédérales en matière locative.

À ce jour, tant le législateur fédéral que le législateur régional portent en règle le respect réciproque des autres réglementations.

(1) Arrêt de la Cour d'arbitrage n° 39, 15 octobre 1987, considérant 2.B.1.

(2) Doc. cons. reg. brux.-4., sess. 1991-1992, n° A-174/1, p. 4.

(3) S. LEPRINCE, «Les normes de qualité et de sécurité des logements dans les trois régions», Act. jur. baux, 1999, pp. 34 et suivantes.

Le Code bruxellois du logement précise que les dispositions du Code ne peuvent porter préjudice aux prescrits du Code civil et de ses arrêtés d'exécution (art. 4, § 2, du Code bruxellois du logement).

Par ailleurs, l'article 2 (nouveau) de la loi du 20 février 1991 relative au bail de résidence principale, qui règle les rapports entre locataires et bailleurs, précise en son premier paragraphe, alinéa premier que le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, précisées dans l'arrêté royal du 13 avril 1997, sans préjudice des normes relatives au logement établies par les régions dans l'exercice de leurs compétences. Les annexes à joindre au bail de résidence principale sont d'ailleurs adaptées afin de tenir compte des réglementations de chacune des régions.

1.5. Les nouvelles orientations

Depuis son adoption (ordonnance du 17 juillet 2003), le Code du logement a connu de nombreuses évolutions. Centré à l'origine sur ces dispositifs (novateurs à l'époque) que sont la lutte contre l'insalubrité et le droit de gestion publique, il est devenu progressivement le réceptacle de l'ensemble de la politique publique du logement. Enrichi au fil des années de textes d'initiative gouvernementale aussi bien que parlementaire, il incarne aujourd'hui l'instrument normatif fédier du droit au logement en Région bruxelloise. Entre autres, la lutte contre l'occupation immobilière s'est ainsi étoffée (par l'ajonction notamment d'une amende administrative régionale), des règles nouvelles ont été instituées (comme le principe général de non-discrimination ou encore la transparence dans l'attribution des logements appartenant aux communes et CPAS), des acteurs nouveaux sont apparus (les agences immobilières sociales par exemple), etc. Ceci, sans compter que nombre de dispositions (un peu lacuniques certes) du Code ont fourni à l'exécutif le nécessaire point d'accroche législatif qui lui a permis de développer une intense activité réglementaire (les aides financières au démenagement vers un bien salubre ou l'allocation-loyer, entre autres exemples).

Ce mouvement d'«extensions» du Code n'est pas près de s'arrêter puisque trois évolutions, toutes majeures, sont en cours à l'heure actuelle, qui devraient aboutir à moyen terme à redéfinir la politique du logement en profondeur.

D'abord, un vaste travail d'évaluation du Code a eu lieu en 2011, pour la première fois depuis son adoption. Très instructifs, les enseignements tirés de cet exercice (mené en synergie étroite avec chacun des secteurs concernés) ont conduit à l'élaboration d'un projet de réforme substantiel du Code, qui devrait être adopté par le Parlement dans le courant de l'année 2013.

Ensuite, il s'agira de fonder dans le Code (et de traduire en textes juridiques) l'engagement pris par l'actuel gouvernement de voir assurée dans les dix ans, au sein de chaque commune, la présence de 15 % de logements publics à finalité sociale; un mécanisme de contractualisation avec les autorités locales doit être conçu à cet effet. En parallèle, il s'agira d'impliquer plus étroitement le secteur privé, afin de le faire participer d'une manière ou d'une autre à la réalisation de cet objectif fondateur.

Enfin, les Régions sont à l'aube d'une petite révolution puisque la compétence du bail d'habitation est appelée, au cours de l'actuelle législature fédérale, à leur être dévolue. Et non seulement le bail de résidence principale glissera dans leur escarcelle, mais également le bail de droit commun; c'est dire l'ampleur de la réforme à venir. Les entités fédérées seront alors en charge de l'ensemble de la politique du logement au sens large, ou presque (à l'exception d'une partie de la fiscalité immobilière). Elles disposeront alors de leviers nouveaux, susceptibles de donner davantage d'ampleur encore à leurs actions. Notamment, la problématique du coût de la location devra alors être prise à bras le corps.

Une fois cette triple évolution entérinée, le visage de la politique du logement aura été entièrement redessiné... et, encore moins, le «Code» tiendra du simple exercice de coordination (qu'il est censé être à l'origine).