Les Échos du Logement

Numéro 4
4 numéros par an / 2008

Les dix ans du Code wallon du Logement : entre rupture et tradition

Doctrine



Il y aura dix ans en mars que le Code wallon du logement est d'application.

Si, comme nous allons le voir, cette bible de la politique du logement en Région wallonne a connu quelques modifications, son objectif n'a pas pris une ride : « *mettre en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles.* »

I. CLARIFICATION ET INNOVATION

Une des raisons d'être du Code a été non seulement de rassembler un arsenal de dispositions éparses pour en faire un cadre coordonné, mais aussi de conforter l'ensemble des actions menées par la Région et ses partenaires en leur donnant une assise juridique solide.

II. SALUBRITÉ DES LOGEMENTS

L'amélioration de la qualité de l'habitat est un des axes fondamentaux du Code.

Il repose toujours sur le respect des critères minimaux de salubrité, à travers deux outils : d'une part, l'obligation faite au bourgmestre de donner suite aux rapports de salubrité qui lui sont transmis, d'autre part, la nécessité d'un permis de location pour la mise en location de petits logements individuels ou de logements collectifs.

Si, en application de la loi spéciale du 08 août 1980, la Région était compétente pour assurer la police des habitations insalubres, aucune disposition légale n'avait fixé les critères minimaux de salubrité, ni leurs conditions de contrôle.

RÉGION WALLONNE

La Genèse



Willy Taminiaux, qui était le ministre wallon de l'Action sociale, du Logement et de la Santé de l'époque, évoque pour *les Echos* le contexte de la naissance du Code. Contexte indissociable de celui de la réforme de la Constitution qui eut lieu cinq ans plus tôt – approuvée par le Parlement fédéral en novembre 1993 et consacrant les Droits économiques, sociaux et culturels. L'ancien ministre avait en effet contribué à l'élaboration de l'article 23 de la Constitution depuis 1988 (40e anniversaire le la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme). « La reconnaissance parmi d'autres droits du droit au logement décent, qui paraît si évident aujourd'hui, n'a pas été facile, loin de là, insiste-t-il. Le principe en était très contesté, il a suscité à l'époque bien des débats. La question était de savoir si le logement était ou non un droit subjectif... C'est avec le recul qu'on se rend compte du chemin parcouru, finalement !»

« Restait ensuite à mettre en œuvre cet article 23. N'oublions pas que depuis la régionalisation de la compétence du logement en 1980, la Région était relativement démunie. Sans même parler du moratoire de dix ans en matière de construction de logements sociaux, nous manquions d'outils en la matière, il était difficile de faire avancer les choses. Nos propositions d'arrêtés organiques se heurtaient à l'impossibilité pour le Conseil d'Etat de les examiner, par manque de base décrétale. C'est pour cela qu'est né le Code : une assise juridique nous faisait défaut. Et la politique du logement évoluait, il fallait absolument baliser la route pour l'ensemble des acteurs, appréhender de manière globale et coordonnée l'ensemble de la politique du logement.»

En plus de rassembler en un texte les dispositions légales et décrétales applicables au secteur, le Code du Logement présentait un certain nombre d'innovations reprises dans ce dossier. En les retraçant avec nous, l'ancien ministre évoque avec enthousiasme ce qu'il retient comme « un beau dialogue » entre tous les acteurs du logement. « Ce fut un travail de concertation réellement porteur, constructif. Nous avons toujours visé le consensus ».

« Bien sûr, nous n'avons pas tout fait, nous n'avons dans la multitude des problèmes appréhendés peut-être pas été assez attentifs à certaines choses… Et toutes les mesures n'ont pas été concrétisées… Mais on a créé beaucoup de partenariats, on a intégré plus qu'avant la politique du logement social dans l'ensemble de la politique, et on a développé la convergence sur le plan municipal en matière de création de logements. Le combat de la proportionnalité politique au sein des organes des sociétés de logement a finalement porté ses fruits, les budgets ont pu être augmentés… Sur le plan juridique, je pense que les progrès sont importants. Mais rencontrer les objectifs sur le plan législatif est une chose, les rencontrer sur le terrain en est une autre… Prenons par exemple la lutte contre l'inoccupation, les résultats varient d'une commune à l'autre… Mais il est certain que les services communaux du logement manquent de personnel et je me réjouis vraiment qu'on y mette aujourd'hui les moyens ».

« Pour les gens, les droits, c'est bien, mais ce qui compte c'est l'exercice de ces droits. Il y a tellement à faire… il est certain que le dialogue n'a en somme jamais pris fin en dix ans, même si l'un ou l'autre axe a dû attendre parfois son heure, comme en témoignent toutes les réformes qui ont suivi. Un dialogue qui n'est sans doute pas près de s'interrompre non plus, face aux défis qui nous cernent … » conclut Willy Taminiaux avec l'optimisme qu'il communique si naturellement.

Propos recueillis par Geneviève Rulens

En application du Code, les critères minimaux de salubrité ont été successivement précisés par les arrêtés du Gouvernement wallon du 25 février 1999, puis du 30 août 2007 ; l'impact d'un mauvais logement sur la santé des occupants a également été pris en compte. Les droits de la défense ont fait l'objet d'une attention particulière : le propriétaire bailleur est ainsi associé à tous les stades de la procédure et un droit de recours est ouvert.

Le champ d'application du permis de location a en outre été élargi aux logements dont la vocation principale est l'hébergement d'étudiants. L'octroi du permis de location est désormais soumis à une nouvelle condition : le respect des dispositions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. (Voir en p. 7 : Salubrité : les critères au quotidien.)

L'obligation d'installer des détecteurs incendie a été instaurée en 2006.

Si elles le souhaitent, les communes disposent désormais de la compétence exclusive pour réaliser les enquêtes de salubrité.

La possibilité d'infliger des amendes administratives aux propriétaires bailleurs est à l'examen afin d'améliorer l'efficacité de ces différentes mesures.

Dans la jurisprudence, relevons deux arrêts de principe du Conseil d'Etat. L'arrêt *Rosier*, n°105.215, du 27 mars 2002, a délimité les marges de manœuvre de la commune dans l'édiction de normes de salubrité. L'arrêt *Jadoul*, n°82.382,

du 29 septembre 1999, montre toute l'attention que porte le Conseil d'Etat à ce qu'une déclaration d'inhabitabilité d'un logement ne mette les occupants à la rue. (Voir en p. 31 : La lutte contre les logements insalubres à travers la jurisprudence du Conseil d'Etat.)

Car tel est bien le problème lancinant qui demeure, celui du relogement des occupants, en raison de l'insuffisance de l'offre de logements sociaux et de logements privés à loyers modérés.

Enfin, il convient de noter que l'enquête sur la qualité de l'habitat, menée en 2006 et en 2007, a permis de confirmer l'évolution globale positive de la salubrité des logements sur une dizaine d'années.

III. AIDES AUX PERSONNES PHYSIQUES

En ce qui concerne les aides aux personnes physiques, le Code a visé deux objectifs. D'une part harmoniser des procédures de demandes d'aides par les ménages, d'autre part élargir l'éventail d'interventions de la Région.

Les décisions d'octroi ou de refus des aides sont dorénavant confiées à l'Administration, le ministre du Logement intervenant en cas de recours des demandeurs contre les refus de l'Administration.

Par ailleurs le champ des interventions régionales s'est vu non seulement confirmé, mais élargi par les créations suivantes :
– une aide à la création de logements conventionnés (prime à l'investissement dans le secteur locatif privé), dont le succès reste très limité, mais le cadre réglementaire devrait sans doute être simplifié.
– une aide à la construction différente, tenant compte des logements 4 façades situés dans un noyau d'habitat, notion cependant trop restrictive que pour parler d'aide élargie. Celle-ci a vu le jour afin d'harmoniser la politique du logement et la politique d'aménagement du territoire imposant parfois l'obligation de construire des habitations non mitoyennes, dans les lotissements par exemple.
– une prime à l'acquisition censée ne plus se limiter aux seuls logements vendus par le secteur public. Aucun arrêté d'exécution n'ayant jamais mis en œuvre cette possibilité, la prime à l'acquisition est toutefois actuellement toujours limitée au logement public.

D'autres aides n'ont jamais été concrétisées : celle à la création de logements adaptés, et celle à la constitution de garanties locatives pour les familles démunies qui doivent accéder à un logement pris en location.

L'impact de la localisation du logement sur l'action de certaines aides, imaginé en 1999, se précise en 2003, pour lutter contre le dépeuplement des centres urbains et la dispersion de l'habitat, et pour mener des actions prioritaires dans les quartiers les plus dégradés.

Le Code wallon rassemble alors dans une même disposition les concepts de « noyaux d'habitat » et de « zones d'initiative privilégiée » (ZIP). De nouveaux principes de définition du noyau d'habitat sont fixés, en vue de lui assurer une base légale plus appropriée à la politique du logement ; les critères permettant de délimiter les noyaux ne sont néanmoins toujours pas déterminés, à défaut pour les Gouvernements successifs de trouver un accord politique à cet égard.

Le concept de zones d'initiative privilégiée a été rationalisé par la suite en maintenant deux types de ZIP, les ZIP de « pression foncière » et celles de « requalification » (quartiers à revitaliser).

La délimitation de ces zones, qui date de près de 15 ans, et qui se basait sur des paramètres fixés il y a plus de 25 ans, devrait être actualisée. Travail immense dans l'attente duquel le Gouvernement a défini en 2008 de nouvelles zones à l'occasion entre autres d'une adaptation de règlements d'octroi de crédit hypothécaire de la SWCS et du FLW. Sont ainsi apparues les zones à forte et à très forte pression immobilière ainsi que les zones franches qui ouvrent le droit à une réduction de la mensualité hypothécaire.

IV. AIDES AUX PERSONNES MORALES

Le Code a, dans souci d'efficacité, mieux réparti les compétences entre l'Administration régionale et la Société wallonne du Logement (SWL). Il a été mis fin à leur double tutelle par le transfert à la seule SWL de l'instruction et de la gestion des demandes d'aides émanant des sociétés agréées. L'Administration du Logement se concentrera dans un premier temps sur les autres personnes morales (asbl, CPAS, communes), son champ de compétences

étant élargi dans une série d'autres matières, dont l'instruction des programmes communaux.

Le décret de 2003 incite au partenariat en vue de mettre en œuvre le droit au logement. En mettant l'accent sur l'intérêt de développer les partenariats public-privé, le Code donne la possibilité au Gouvernement wallon de mettre en œuvre de nouvelles aides :
– La création de logements sociaux et moyens étendue aux communes et aux CPAS ;
– le financement de l'équipement de terrains destinés à accueillir des nomades ;
– l'aide à la démolition par des personnes de droit public ou de droit privé ;
– l'aide à l'acquisition de réserves de terrains à bâtir par des personnes morales de droit public.

V. LUTTE CONTRE L'INOCCUPATION

Le Code a donné aux opérateurs locaux la possibilité de lutter contre l'inoccupation de logements par une procédure qualifiée de « réquisition douce » en opposition à celle mise en œuvre par la loi Onkelinx.

En 2003, une aide est créée au bénéfice d'un opérateur immobilier prenant sous certaines conditions en gestion ou en location un logement inoccupé.

En 2005 s'intensifie la lutte : la commune devra tenir un inventaire permanent des bâtiments inoccupés appartenant à des personnes de droit public, et un inventaire permanent des possibilités de relogement d'urgence, en plus d'adopter un règlement communal en matière d'inoccupation. (Voir en p. 10 : Logements inoccupés : manque de proactivité des communes.)

Les opérateurs immobiliers pourront obtenir des subventions ou des avances remboursables ou encore des chèques loyers ou chèques travaux pour les travaux à réaliser dans le cadre de la prise en gestion de logements abandonnés (art 85 bis).

VI. ANCRAGE COMMUNAL

L'ancrage communal des politiques locales du logement est l'un des objectifs majeurs du Code, qui prévoit diverses mesures destinées à permettre aux communes d'exercer effectivement et directement leurs responsabilités par rapport au droit au logement.

Les CPAS doivent définir leur propre politique du logement, qui doit d'office s'intégrer dans les orientations communales.

C'est pour que le régime des aides accordées par la Région aux personnes morales fonctionne en parallèle avec cet objectif d'ancrage communal que la réforme de 2003 a prévu la possibilité de conditionner, dans une certaine mesure, l'octroi des aides aux personnes morales à la cohérence de l'opération envisagée avec les programmes communaux du logement approuvés par le Gouvernement. Tous les acteurs participent donc à l'élaboration des objectifs et programmes sous la conduite de la commune.

Chaque commune est tenue d'établir un programme bisannuel d'actions en matière de logement.

La réforme de 2005 a voulu rendre plus efficace encore l'ancrage local de la politique du logement et accélérer les délais de réalisation des programmes sur le terrain. L'article 187 dispose que les pouvoirs locaux, c'est-à-dire les communes, les C.P.A.S. et les provinces, fixent les objectifs et les principes des actions à mener en vue de mettre en oeuvre le droit à un logement décent, dans les six mois suivant le renouvellement de leur conseil respectif.

Les pouvoirs locaux prennent toutes les mesures tendant à diversifier les types de logements disponibles sur leur territoire, à permettre la réalisation de logements sociaux assimilés, d'insertion, de transit et moyens ainsi qu'à lutter contre l'inoccupation et l'insalubrité des logements.

Le Parlement a adopté le 1er juin 2006 un décret modifiant le Code wallon du Logement, visant à renforcer le système du logement de transit au sein des programmes de logements mis en oeuvre par les villes et communes de Wallonie. Chaque commune doit disposer d'au moins un logement de transit par tranche de 10.000 habitants. Ce nombre minimum sera déterminé sur la base d'un rapport établi par le C.P.A.S., en tenant compte du nombre de logements de transit existants. Sur cette base, chaque commune inscrira le nombre de logements de transit à créer dans son programme d'actions.

Par ailleurs, le patrimoine immobilier situé sur le territoire de chaque commune devra compter 10 % de logements publics ou subventionnés.

VII. PAYSAGE INSTITUTIONNEL

Le Code wallon du Logement a donné une assise confortable à des opérateurs déjà présents dans le secteur, mais dont le rôle n'était pas reconnu à suffisance.

Ainsi, il a permis à la Région d'agréer elle-même les sociétés locales de crédit (premier outil de politique sociale du logement créé par la CGER), pour plus de cohésion entre l'ensemble des outils locaux favorisant l'accès à la propriété.

En outre, le Code impose à la SWL l'élaboration du programme de fusion et de restructuration des sociétés de logement de service public que le Gouvernement wallon adoptera le 18 octobre 2001, pour assurer une plus grande cohérence entre les territoires communaux et les champs d'activités des sociétés de logement.

Le Code a consacré aussi une place importante au Fonds du Logement, qui a vu son rôle reconnu en tant qu'acteur à part entière de la politique régionale du logement.

Le crédit social a donc d'abord été assuré par trois types d'institutions :
– 46 sociétés locales de crédit social ;
– la Société wallonne du Logement (SWL) et les sociétés de logements de service public (SLSP) ;
– le Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie (FLW).

C'est en 2000 que le Gouvernement wallon a marqué son accord sur la « restructuration du crédit hypothécaire social ». La Société wallonne de Crédit social (SWCS) fut créée et chargée d'assumer le financement des sociétés de crédit social, et, deux ans plus tard, la gestion financière du « Prêt Jeunes », et l'exercice des activités transférées par la SWL relatives aux « Prêts hypothécaire sociaux ».

Le décret du 15 mai 2003 modifiant le Code du Logement a ensuite mis en place un nouveau paysage institutionnel réparti en trois pôles : la SWCS, le FLW et la SWL.

Depuis, la SWCS s'est vue chargée du volet « crédit hypothécaire social » précédemment géré par la SWL. (Voir en p. 12 : le crédit social dans le Code du Logement.)

Le FLW, qui dispose d'une longue expérience en matière d'insertion sociale par le logement, est chargé principalement du volet « réinsertion sociale par le logement ». Les compétences relatives aux organismes à finalité sociale lui sont transférées. La mission des AIS est étendue aux ménages à revenus modestes ; le concept de régies de quartiers rassemble les régies de quartiers sociales et les régies de rénovation urbaine. Quant aux associations du logement, elles devront attendre 2004 pour être agréées et bénéficier des subsides indispensables à leur fonctionnement. Le Fonds poursuivra la gestion de l'aide locative et celle du crédit hypothécaire social pour les familles nombreuses, en synergie avec la SWCS. (Voir en p. 16 : Le FLW : une reconnaissance, de nouvelles missions.)

La SWL, se voyant déchargée de l'activité des prêts hypothécaires, reste compétente pour les missions posées par l'article 88 du Code, s'appuyant sur les sociétés de logement de service public issues du remembrement.

Une nouvelle réforme du Code wallon du Logement, en 2006, a visé à introduire de nouvelles règles d'incompatibilité, à réorganiser les comités d'attribution de logements sociaux et à renforcer la Société wallonne du Logement dans ses missions d'assistance, d'accompagnement et de contrôle, le tout s'inscrivant dans la volonté d'appliquer des principes de bonne gouvernance au secteur du logement social.

Un autre axe essentiel de la réforme est l'éthique, qui doit prévaloir dans le secteur. On notera, par exemple, la mise sur pied d'un Code d'éthique et de déontologie à destination de tous les administrateurs. Par ailleurs, des règles relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités sont fixées.

L'axe « transparence » traverse également cette modification du Code. Il se traduit notamment par :
– la représentation des locataires au sein des conseils d'administration ;
– la création d'une chambre de recours concernant entre autres les priorités d'accès au logement social ainsi que les décisions d'attribution ;
– la généralisation du formulaire de candidature unique.

Enfin, la modification du Code consacre un renforcement de la tutelle sur les sociétés de logement de service public :
– de nouvelles règles encadrant la fonction de commissaire du Gouvernement auprès d'une société de logement de service public ;

– une procédure d'accompagnement et de suivi des commissaires spéciaux du Gouvernement.

(Voir en p. 14, Alain Rosenoer : « Le logement est un outil du développement local ».)

Le principe des baux à durée déterminée dans le logement public est d'application. Désormais, les nouveaux baux seront conclus pour une durée de 9 ans renouvelable et résiliable tous les trois ans dans certaines conditions, entre autres si les revenus du ménage dépassent un certain plafond ou si le logement n'est plus proportionné à la composition du ménage.

Ce dernier critère permettra de donner plus de poids à la notion de « logement proportionné ». Il est en effet fréquent que des personnes occupent un logement dont la taille ne correspond plus à leur situation familiale et refusent de le quitter alors qu'un autre logement leur est proposé.

VIII. SECTEUR ASSOCIATIF

Beaucoup d'associations ont vu le jour au cours des années 90 : agences immobilières sociales, régies de quartier, comités consultatifs des locataires et propriétaires. Le bilan de leurs actions s'avérant nettement positif, pour que l'intervention régionale en leur faveur soit reconnue par le législateur, le Code a permis au Gouvernement d'agréer ces organismes à finalité sociale à l'intervention du Fonds du Logement. Allant au-delà des acteurs reconnus à l'époque, il a prévu la possibilité d'agréer les associations de promotion du logement, qui ont dû attendre 2004 pour être enfin agréées. (Voir en p. 19 : L'associatif est un acteur à part entière et en p. 21 : Association et pouvoirs publics : une longue histoire.)

IX. CONSEIL SUPÉRIEUR DU LOGEMENT

Afin de dresser régulièrement le bilan de l'application du Code, un Conseil supérieur du Logement a été créé, réunissant des représentants de la SWL, du FLW, des SLSP, des guichets de crédit social, des pouvoirs locaux, des universités, des propriétaires et locataires, du secteur associatif et du monde économique. On lui confie des missions d'analyse prévisionnelle et d'évaluation de l'état du marché du logement, en vue de conseiller le Gouvernement et le Parlement. Ces missions ont par la suite été élargies 2003 : le CSL jouera un rôle d'organe d'avis sur les futures réglementations en matière de logement. (Voir en p. 22 : Le Conseil supérieur du Logement.)

CONCLUSIONS

Les articles qui suivent traduisent à quel point les années à venir seront importantes en matière de politique du logement, afin que la mise en œuvre de ce droit ne reste pas un vain mot pour des milliers de ménages wallons. L'heure est à une évaluation des politiques publiques de logement sur divers plans (social, économique, environnemental…) afin d'en mesurer la réelle efficacité en regard des objectifs à privilégier. Les choix seront-ils économiques ou sociaux ?

Le transfert de compétences en provenance du pouvoir fédéral va ouvrir de nouveaux champs d'action, en particulier dans le secteur privé locatif qui se transforme en parc social au rythme de la précarité grandissante des trop nombreux exclus du secteur locatif public. Le défi du développement durable et de la maîtrise de l'énergie influenceront les modes de subvention des opérations de rénovation d'un parc ancien, les demandes spécifiques liées au vieillissement exigeront des réponses… Les lignes de force d'une politique régionale cohérente du logement ne pourront se concevoir indépendamment des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Par conséquent, le développement de nouvelles compétences et de nouveaux outils, et, bien entendu, l'exploitation qui en sera faite seront déterminants. (Voir en p. 26 : Quelques défis pour l'avenir.)

Salubrité : les critères au quotidien

Doctrine



Cas de surpeuplement. Photo : P. Masson © SPW

Patrick Masson, responsable du Centre régional du Logement de la direction du Brabant wallon et Phillip Roucou, responsable du Centre régional du Logement de la direction de Hainaut, ont connu l'avant et l'après 99. Avant, c'était une simple circulaire ministérielle qui régissait la matière relative à la salubrité ; elle n'avait qu'une portée indicative. Le Code a consacré les « critères minimaux de salubrité » dont le contenu a été défini dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 puis du 30 août 2007. Ces critères s'imposent dorénavant à tous les logements situés en Région wallonne.

L'introduction des «critères minimaux de salubrité» a-t-elle changé au quotidien la manière de travailler des estimateurs ?

Ph. Roucou : Je tiens à préciser que le but des constats en la matière a toujours été d'agir à l'encontre des logements indécents et d'alerter les autorités lorsqu'ils ne sont plus habitables ou présentent des problèmes de surpeuplement. Rappelons que depuis 99 le logement salubre est celui qui respecte les critères minimaux de salubrité. Celui qui ne les respecte pas est qualifié d'améliorable ou non améliorable selon l'ampleur des travaux nécessaires. Et parler de logements «salubres améliorables» plutôt que «insalubres améliorables», puisque le terme insalubre n'est plus de mise, est une question de terminologie qui a son importance. En effet, nous sommes souvent amenés à dédramatiser la démarche de constat. Or, parler de salubrité, c'est non seulement évoquer l'objectif recherché, mais aussi se donner une chance que les remarques formulées soient mieux acceptées.

P. Masson : La modification de la réglementation a conduit à l'élaboration d'une grille de salubrité sous forme informatique, et donc un cadre de référence identique pour tous les enquêteurs. Les procédures d'avis d'enquête ont également été formalisées.

Ph. Roucou : Il s'agit en effet d'une évolution. Ces sont les mêmes défauts qu'avant qui sont décrits. La formulation et la manière de les analyser ont été adaptés pour s'accorder aux critères définis et appliquer les normes décidées. L'adoption de la circulaire ministérielle en avril 1993 avait déjà été une étape « préparatoire » importante et une bonne base de référence. Par la suite, l'utilisation d'un canevas a facilité le relevé et la rédaction des rapports.

Pour moi, l'importance du Code, c'est son instauration en tant que texte de référence pour les différents acteurs dont le rôle est essentiel en la matière, en particulier l'autorité communale.

Que vise une action efficace ? D'une part, que les occupants mal logés puissent rapidement trouver un logement valable (ils doivent être persévérants dans leurs recherches), et d'autre part, que le propriétaire fasse diligence dans la mise en œuvre des assainissements nécessaires. Dans un

cas comme dans l'autre, les décisions ne nous appartiennent pas au sein de l'Administration du Logement ! C'est bien l'établissement des bases légales et la définition des procédures qui ont engendré une évolution marquante.

Plusieurs points méritent d'être signalés dans l'évolution de la manière de réaliser ces constats de salubrité. Primo, le fait de rappeler aux locataires plaignants leur devoir d'information préalable du propriétaire au sujet des problèmes rencontrés. Secundo, aviser systématiquement le ou les propriétaires de la réalisation du constat. Tertio, demander à l'autorité communale d'entendre les parties concernées avant d'arrêter sa décision.

Un autre fait marquant, c'est l'augmentation du nombre de petits logements et de logements collectifs. C'est surtout dans cette catégorie de logements que l'application des critères définis prend toute son importance. Il faut être attentif et rigoureux dans leur analyse, car bien souvent chaque mètre carré compte dans la détermination des avis à rendre !

P. Masson : Un plus encore, le Code du Logement a prévu une disposition qui permet, dans des cas graves, l'accès au logement via l'autorisation du Tribunal de Police en cas de refus du propriétaire.

Par critères minimaux , il convient d'entendre « seuil du tolérable » plutôt que « idéal à atteindre ». Etait-ce un message difficile à faire passer ?

P. Masson : Il ne semble pas que la situation ait beaucoup varié entre l'avant et l'après 1999. Les locataires ressentent parfois mal que les motifs de leurs plaintes doivent être considérés comme légers en regard des critères minimaux de salubrité, ce qui nous amène à formuler des explications. Mais les plaintes de ce type sont de plus en plus souvent invoquées, dans un contexte économiquement difficile, pour accélérer l'accès au logement social. Quant aux propriétaires, lorsque le contexte le permet, il convient de les inviter à procéder aux travaux nécessaires pour éliminer les désordres relevés lors de l'enquête, et, partant, à atteindre ce « seuil du tolérable ».

Ph. Roucou : Il faut bien comprendre qu'à l'occasion de ces enquêtes, on rencontre des situations très variées qui permettent de se rendre compte à quel point la perception de l'insalubrité peut être différente d'une personne à l'autre.

L'occupant d'un logement qui subit les problèmes dont il se plaint a parfois tendance, en effet, à leur donner une importance exagérée. C'est un cas difficile à gérer car il faut répondre à ses doléances, mais aussi préciser en quoi la gravité est secondaire en regard des critères, sans négliger les mesures à apporter pour y remédier !

Dresser le constat d'un logement alors que l'occupant n'a rien demandé est aussi fort délicat. On est parfois confronté à des réactions vives d'occupants qui critiquent avec véhémence notre démarche. Bien que leurs conditions de logement soient mauvaises et améliorables, certains locataires sont persuadés d'avance que notre rapport n'aboutira à rien. Ils en redoutent les conséquences, notamment l'expulsion, même si ce logement est défectueux. C'est encore plus pénible lorsqu'il s'agit d'un propriétaire occupant dont le logement est devenu tout à fait délabré…

Nous sommes donc confrontés à des situations très contrastées, et même si le souci de bien faire nous incite à rechercher une salubrité idéale, il est utile d'analyser ces situations en fonction de critères définis et précis. Pour autant que cela s'avère possible, que la structure du bâtiment soit visible, suffisamment « accessible » pour être analysée.

Je pense d'ailleurs que nous serons encore amenés à débattre de situations acceptables et de seuils de tolérance, car la salubrité, c'est-à-dire le respect en tous points des critères définis, n'est pas facile à atteindre compte tenu des caractéristiques du bâti existant.

Quelles difficultés vous posaient ces critères avant 1999?

P. Masson : Leur non application, qui nous amenait parfois à des interventions répétées sur les mêmes immeubles.

Comment l'obligation d'obtenir un permis de location pour les petits logements individuels et les logements collectifs a-t-elle été accueillie à l'époque ?

P. Masson : Il est bien évident qu'un grand nombre de propriétaires de ce type de logements se sont contentés d'ignorer l'entrée en vigueur de ces dispositions. Rappelons que le permis de location avait devancé l'adoption du Code du Logement : le législateur avait prévu une période transitoire de 3 ans à partir de 1995. Période qui était censée permettre aux propriétaires d'améliorer leurs logements afin qu'ils soient aux normes.

Comment les choses ont-elles évolué avec le temps en matière de permis de location ?

Dès que des séances d'information à leur intention ont été organisées, les propriétaires qui y ont participé ne pouvaient plus feindre de l'ignorer. D'aucuns ont protesté puis se sont résignés à effectuer les démarches nécessaires en vue de la délivrance du permis. Il est certain au vu des contrôles réalisés que dans un assez grand nombre de cas, outre les manquements techniques relevés, il fallait constater l'absence de permis. Et quant on disposait d'un rapport d'un enquêteur privé, celui-ci ne reflétait pas toujours la situation avec toute la rigueur nécessaire. Par ailleurs, les contrôles menés conjointement avec le Parquet dans le cadre de la traite des êtres humains ont débouché sur une réorientation commerciale de certains gros propriétaires qui ont regroupé des petits logements afin

de dépasser la norme minimale de 28 m², afin d'échapper entre autres à l'obligation du permis.

Ph. Roucou : En tant que contrôleur des permis de location, mon point de vue est fort partiel et… partial ! Ce qui est normal dans la mesure où je ne constate que les cas où il y a des problèmes ou absence de permis. Cette catégorie de logement mérite bien une attention particulière mais je ne suis pas partisan de cette réglementation d'obligation de permis. Je me suis pourtant beaucoup impliqué dans ces constats.

Si la mesure fut très lente à se mettre en place au moment de son instauration, je suis perplexe quand je constate, notamment lors des démarches d'octroi d'aides locatives, que des logements du ressort de cette réglementation n'ont toujours pas fait l'objet d'octroi de permis. Je ne peux que déplorer que les principaux intéressés, les occupants de ces logements, semblent en majorité méconnaître son existence et s'en désintéresser complètement!

Des normes de salubrité et de surpeuplement des logements mieux adaptées aux modes d'habiter actuels sont entrées en vigueur le 1er janvier 2008. Ces nouvelles dispositions ont été introduites à l'initiative de l'administration, que l'expérience en matière de visites aide à mieux cibler les défis à relever en matière de salubrité. Elles visent à une meilleure prise en compte de l'éclairage naturel, des exigences supplémentaires en matière de ventilation, la prise en compte de certaines pollutions intérieures (amiante, plomb, radon, moisissures, monoxyde de carbone) vu les effets potentiels de ces composants sur la santé des occupants. La définition de la chambre et les notions de surpeuplement ont été modifiées, la notion de cologement a été introduite, …

Les modifications de 2007, axées sur l'exigence qualitative, sont applicables depuis un an. Quel bilan en tirez-vous ? Compliquent-elles votre tâche ?

P. Masson : Il est certain que la prise en compte des coefficients de hauteur et d'éclairage naturel exige une attention particulière, ainsi que l'application correcte des modes de calcul des superficies. On peut considérer qu'au fil du temps, ces nouvelles règles s'intègreront au mieux parmi les enquêteurs.

Je constate que ces modifications ont eu pour effet de classer un très grand nombre de logements surpeuplés, alors qu'auparavant c'était plutôt une exception.

Ph. Roucou : Il est vrai qu'il y a eu beaucoup de discussions au sujet de distributions particulières complexes concernant surtout les plus petits logements. Cela a abouti à affiner certains critères et ainsi à compléter les instruments permettant leurs appréciations. Il n'y a pas eu de miracle ! Il est difficile de les analyser et cela nécessite le relevé de données complémentaires. On a désormais des critères plus précis déterminant la superficie habitable en fonction des conditions d'éclairage et de hauteur, d'autres pour la capacité d'accueil du logement.

Après quelques mois d'application, je constate que ces relevés s'avèrent complexes lorsque la configuration des lieux est complexe, et qu'il n'est alors souvent pas possible de donner un avis au moment de la réalisation de ce constat et que l'on ne résout pas toutes les situations rencontrées. Cela engendre la méfiance des parties concernées. Le locataire plaignant se demande pourquoi toutes ces tergiversations avant de rendre un avis qui lui semble évident, et le propriétaire trouve une telle rigueur pointilleuse exagérée.



Visite d'une enquêtrice.

J'espère que cela sera mieux compris à l'avenir ; il n'y a somme toute qu'un an que ces changements sont d'application. Certains traduisent une évolution positive, je pense en particulier au fait de ne plus faire de « discrimination » entre les logements composés de deux pièces d'habitation et ceux composés d'une seule.

P. Masson : Une nouvelle évaluation s'imposera sans doute après l'application effective des critères relatifs aux pollutions intérieures. Il s'agit en effet d'un nouveau domaine de compétence pour notre Administration.

Ph. Roucou : Et en ce qui concerne le transfert de la compétence de réalisation de constats aux communes, il est vraiment trop tôt pour en tirer des conclusions. Cela aura évidemment une incidence importante. Le cas échéant, la commune pourra réagir plus rapidement que dans le cas d'une démarche de la part de nos services, mais il sera fondamental que les critères soient correctement appliqués et que les procédures qui garantissent un traitement équitable pour toutes les parties et dans toutes les situations soient respectées.

Logements inoccupés : manque de proactivité des communes

Doctrine

De plus en plus de ménages peinent à se loger. Les logements décents à prix abordable se font rares. La lutte contre l'inoccupation de logements constitue un élément de réponse. Mais peu de communes prennent ce problème à bras-le-corps. Et ce, malgré l'inscription de cette possibilité dans le Code wallon du Logement.



Photo : G. Rulens © SPW

En 1997, Philippeville avait travaillé sur un projet-pilote d'inventaire des immeubles abandonnés sur son territoire[1]. Il s'agissait de tester la fameuse loi Onkelinx relative à la réquisition d'immeubles abandonnés. L'initiative a permis à la commune d'en répertorier 30 sur son territoire et d'avoir permis l'éclosion d'une jurisprudence en la matière. Le Juge de Paix de Florennes avait en effet ordonné la réquisition d'un logement par jugement du 18 novembre 1997. La démarche avait aussi incité certains propriétaires à remettre leur logement sur le marché.

Mais la commune avait également dressé un autre constat : la procédure judiciaire est lourde et la convention à l'amiable fonctionne mieux. Changeant leur fusil d'épaule, les autorités de Philippeville ont, dès 1998, décidé d'informer les propriétaires sur les avantages à retirer d'une rénovation et sur les différentes aides régionales, provinciales et communales. Mais surtout, la commune a orienté les propriétaires vers l'agence immobilière sociale (AIS) locale. Il est vrai qu'en 1999 déjà, certains représentants d'AIS jugeaient plus efficace de recourir au consensus pour prendre en gestion des logements privés que de brandir la menace de réquisition[2].

LA RÉQUISITION DOUCE

Dans l'intervalle, le législateur wallon a intégré ces données dans le Code wallon du Logement. Les articles 80 à 85bis consacrent la « réquisition douce » : ils donnent la priorité à la phase amiable, la phase judiciaire vient en dernier recours.

La phase amiable prévoit que tout opérateur immobilier peut proposer au propriétaire d'un logement inoccupé situé sur son territoire de le prendre en gestion ou en location. Il conclut avec le propriétaire un mandat de gestion ou un contrat de location. Le mandat stipule la nature des travaux à effectuer, le mode de remboursement du coût des travaux – en pratique via les loyers –, le mode de calcul et de remboursement des frais relatifs aux charges d'entretien et à la gestion du logement, la durée et les conditions de résiliation du mandat, les obligations respectives de l'opérateur et du propriétaire.

En cas de refus du propriétaire, l'opérateur immobilier le met en demeure d'occuper ou de mettre son bien en location dans un délai de six mois. S'il ne s'exécute pas, l'opérateur immobilier peut saisir le juge de paix en vue d'en obtenir la gestion provisoire.

LA LOUVIÈRE À LA POINTE

Depuis 2002, la ville de La Louvière s'est lancée dans la lutte contre l'inoccupation des logements. « Le Service Logement tient un inventaire permanent des logements vides, explique Christine Franckx, responsable du Service Logement de La Louvière. La phase amiable est la plus utilisée. Les logements sont surtout délaissés par ignorance. Aussi nous informons les propriétaires sur les primes et avantages existants, ainsi que sur l'AIS Logicentre, qui couvre La Louvière-Manage. » L'introduction de la taxe sur les logements inoccupés a aussi eu un effet déclencheur. Toutefois, comme le précise Christine Franckx, « le but

(1) « Réquisition d'immeubles à Philippeville : rapport d'évaluation », *Alter Echos* n° 22 du 26 janvier 1998.
(2) « À quoi servent les inventaires de logements vacants des AIS ? », *Alter Echos* n° 50 du 12 avril 1999.

n'est pas de taxer, mais de collaborer à l'amiable. Cette taxe est avant tout un outil pour lutter contre l'inoccupation de logements. »
Olivier Destrebecq, échevin louviérois du Logement, abonde dans ce sens : « Au-delà des taxes, une solution plus positive consiste à orienter les propriétaires vers l'AIS, à condition que les logements correspondent aux normes. » Avec sa double casquette d'échevin du Logement et de président de l'AIS, il favorise la synergie entre l'AIS et le Service Logement. « Quand un propriétaire sait qu'il risque d'être taxé par le Service Logement, il nous contacte, observe Valérie Brichart, nouvelle directrice de l'AIS Logicentre. L'AIS est là pour l'aider à éviter la taxe. Mais, cela ne veut pas dire pour autant que nous sommes prêts à accepter n'importe quoi. Nous explorons toujours les différentes pistes pour arriver à un arrangement. Ainsi, pour deux commerçants possédant des logements vides aux étages, nous avons obtenu un prêt à taux zéro du Fonds du Logement wallon pour la remise en état de quatre appartements au-dessus de commerces. »

Quant à la procédure judiciaire, La Louvière y a assez vite renoncé. « Nous l'avons pratiquée au début – en 2002. A ce jour, six dossiers sont clôturés et deux autres sont toujours en cours. » Un chiffre assez anecdotique au regard de l'ensemble des résultats engrangés par la cité des loups : sur les 156 logements gérés par l'AIS, 80 % appartiennent à des propriétaires privés.

De plus, sur les 1.311 logements inoccupés recensés en 2002, 648 avaient été remis dans le circuit à la fin 2004. Quant aux 663 inoccupés restants, 209 étaient en travaux, 163 avaient fait la demande d'un permis d'urbanisme, 77 étaient à vendre, 7 l'étaient pour cause de successions... Au total, 207 logements étaient vraiment vides à la fin 2004 (inhabitables, manque de ressources financières du propriétaire), chiffre qui est tombé à 145 en 2007.

NAMUR SUIT

Plus récemment, la ville de Namur s'est également emparée de la question. « Dès le début de la mandature, la majorité a inscrit le logement comme objectif prioritaire, explique Olivier Hissette, chef de Cabinet du Président du CPAS de Namur. Cette ville a la réputation d'être bourgeoise, or, proportionnellement, nous avons autant de bénéficiaires du CPAS que Charleroi. » Ces derniers éprouvant des difficultés à accéder au logement, la ville a décidé de lutter contre l'inoccupation des étages au-dessus de magasins et de lancer la procédure de réquisition douce. L'échevinat des Finances et du Commerce a relancé la taxation des dessus de commerces inoccupés avec pour objectif avoué la création de logements nouveaux. L'échevinat du Logement et du CPAS ont enclenché la procédure de réquisition douce.

La procédure a été lancée il y a six mois. Elle est centralisée par le CPAS. « Il ne s'agit pas de réquisitionner les logements, précise Olivier Hissette, mais de pousser les propriétaires à remettre leurs logements dans le circuit locatif. Il s'agit d'une optique préventive. » Les propriétaires concernés ont reçu un courrier recommandé. Il leur est rappelé qu'ils ont été invités à payer la taxe sur les immeubles inoccupés. Dans le même temps, les autorités communales leur proposent de confier leur bien en gestion au CPAS, à la Régie foncière de la Ville ou à l'AIS Gestion Logement Namur. Les propriétaires sont également informés des aides et autres avantages dont ils peuvent bénéficier. Une opération qui produit ses effets, puisque plusieurs personnes ont déjà contacté l'AIS.

Bien entendu, les propriétaires apprennent aussi par cette voie l'existence d'une procédure judiciaire. La commune de Thimister-Clermont y a recouru le 23 octobre 2002. A l'issue du procès, le Juge de Paix de Limbourg-Aubel avait confié en gestion à la commune un logement inoccupé[3]. « Mais le but n'est pas d'ester en justice, s'empresse d'ajouter Olivier Hissette. Il s'agit avant tout de ramener du logement à moindre prix sur le marché. »

ESSAIMAGE ?

Ces pratiques ont toutefois encore du mal à se diffuser. Certes, La Louvière est souvent contacté par des communes du Centre pour avoir des éclaircissements, des informations... Ciney s'est également renseigné auprès de Namur afin d'en savoir plus concernant la mise en œuvre de la taxe sur les logements abandonnés. Et puis, les AIS peuvent aussi en parler au travers de leurs échanges de pratiques. On signalera encore que la Province de Hainaut et le Fonds du Logement wallon travaillent main dans la main depuis mai 2008 pour lutter contre l'inoccupation des logements. Par l'entremise du Fonds, la Province octroie des avances sans intérêt aux AIS hennuyères en vue de financer la réhabilitation ou la restructuration de logements publics ou privés, et faciliter de cette manière leur réintroduction dans le circuit locatif. Malgré cela, la lutte contre l'inoccupation des logements ne semble pas encore avoir convaincu toutes les communes.

Baudouin Massart

Alter Echos (http://www.alterechos.be)

(3) « Lutte contre les logements inoccupés », *Les Echos du Logement* n°1, février 2003.

Le crédit social dans le Code du Logement

Plusieurs opérateurs intervenaient déjà dans le domaine du crédit hypothécaire social avant l'adoption du Code du Logement. Il s'agissait de la Société wallonne du Logement, du Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie et des sociétés de crédit social. Le Code du Logement de 1998 a en fait confirmé ces différents opérateurs dans leurs missions, celles-ci étant jusque là définies dans le Code « national » du Logement de 1970.

L'article 88, §2, 5° du Code adopté en 1998 confiait à la Société wallonne du Logement la mission d'« *accorder à des personnes physiques des prêts hypothécaires pour l'achat, la construction, la restructuration ou la réhabilitation de logements, ou pour le remboursement de dettes hypothécaires et financer les primes d'assurance-vie destinées à couvrir les emprunteurs* »

La SRWL exerçait déjà cette activité, héritée de l'ex Société nationale terrienne, et accordait des prêts hypothécaires sociaux par l'intermédiaire des sociétés « terriennes » implantées localement. Au-delà de ce rôle de courtier de la SRWL, nombre de ces terriennes construisaient en chantiers groupés des logements destinés à la vente.

Les articles 175 et suivants du Code sont consacrés aux sociétés de crédit social (SCS), autres organismes accordant des prêts hypothécaires sociaux. Ces sociétés étaient depuis leur origine agréées, financées et contrôlées par la C.G.E.R. (Caisse Générale d'Epargne et de Retraite) et accordaient des prêts hypothécaires à taux réduit suivant des conditions de valeur vénale, de volume, … mais sans limites au niveau des revenus, contrairement aux terriennes.

Au mois de juillet 1998, à la suite de la « privatisation » de la C.G.E.R., l'agrément des SCS a été repris la Région. Le Code fixe donc les règles moyennant le respect desquelles ces SCS pourront obtenir l'agrément régional.

Le Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie avait notamment pour mission, depuis la régionalisation du secteur du Logement, l'octroi de prêts à taux réduit aux familles comptant au moins trois enfants. Les articles 179 et suivants du Code lui sont consacrés.

C'est en fait dans le secteur des sociétés de crédit social que nous trouvons le plus de mouvements depuis l'adoption du Code en octobre 1998. Bien qu'agréées par la Région depuis le mois de juillet 98, certaines d'entre elles continuent à se financer auprès de la CGER, devenue Fortis en 1999, tandis que d'autres se tournent vers d'autres banques pour se financer ou titrisent leur portefeuille de crédits hypothécaires.

La fin de l'année 2000 voit la création de la Société wallonne du Crédit social, en tant que filiale de la SWL. Celle-ci est, dans un premier temps, chargée d'assurer le financement des sociétés de crédit social et de jeter les premières bases d'un futur nouvel agrément.

La même année est créée la société Whestia, société de droit privé, chargée d'assurer dorénavant la gestion des assurances solde restant dû contractées lors de la souscription d'un crédit hypothécaires social[1] auprès de la SWL. Par la suite, son champ d'action s'élargira aux prêts accordés par les autres opérateurs de crédit social.

A cette époque, le Gouvernement semble vouloir regrouper toutes les activités du crédit hypothécaire social sous l'autorité d'un seul organisme. Ce projet sera finalement abandonné.

En décembre 2001, une modification du Code du Logement autorise le transfert de la branche d'activités « prêts hypothécaires » de la SWL à la SWCS. On voit donc se dessiner peu à peu le nouveau paysage du crédit hypothécaire social.

La modification du Code du Logement du 15 mai 2003 introduit la Société wallonne du Crédit social dans le Code. Outre la mission d'octroi de prêts hypothécaires sociaux, elle est également chargée de donner l'agrément aux « Guichets du crédit social », de les financer et d'assurer le suivi du respect des conditions d'agrément.

Les « terriennes » et les « sociétés de crédit social » cèdent alors la place aux « Guichets du crédit social ». Interviennent ainsi toute une série de fusions, entre sociétés de crédit social, entre sociétés de crédit social et terriennes, pour aboutir à l'agrément de 23 Guichets du crédit social. Conséquence incidente : centrées désormais sur le crédit hypothécaire, la construction groupée de logements destinés à la vente ne figure pas dans l'objet social des Guichets ; les ex-terriennes ne pourront donc plus poursuivre cette activité, et les chantiers en cours ou immeubles non encore vendus doivent être cédés à des sociétés du secteur locatif.

Le paysage actuel du secteur du crédit hypothécaire social est resté inchangé depuis la modification du Code de 2003, la SWCS et les Guichets du crédit social atteignant leur vitesse de croisière dans ce nouveau contexte institutionnel.

La crise financière qui vient de nous toucher offre l'occasion de se poser un certain nombre de

(1) Whestia a repris le portefeuille d'assurances solde restant dû de la SWL.

questions. Par le passé, le prêt hypothécaire occupait une place de choix dans les activités des banques, qui a eu tendance à s'amenuiser au fil du temps au profit de produits purement financiers.

Alors que de nombreuses voix s'élèvent pour réclamer que les banques se recentrent sur leur métier, à savoir la récolte de l'épargne et l'octroi de crédits, davantage en lien avec « l'économie réelle », il apparaît également que le secteur du logement devrait y retrouver la place qu'il occupait jadis.

L'histoire du crédit social nous rappelle que la C.G.E.R., banque au départ publique, a joué un rôle extrêmement important et socialement utile dans l'accès à la propriété. Une partie de l'épargne récoltée était en effet réinjectée dans le secteur du crédit social hypothécaire via les sociétés de crédit social.

Car tel est bien le défi actuel du secteur : celui du financement. Tant la SWCS que le Fonds du Logement se financent sur le marché des capitaux, au coût de ce marché, et la Région comble le différentiel avec le taux appliqué aux emprunteurs hypothécaires, inférieur au taux de financement. Ce mécanisme représente un coût extrêmement important pour la Région.

Alors qu'il est question de créer une Caisse d'Investissements de Wallonie, il pourrait être utile que le secteur du crédit social hypothécaire, tout comme le secteur du logement locatif public d'ailleurs, puisse bénéficier de financements à taux intéressant par ce biais. Cela pourrait représenter de substantielles économies pour le budget régional…

Luc Jandrain, DGO4



Photo : F. Dor © SPW

société wallonne du logement

Alain Rosenoer : « Le logement est un outil du développement local »

Parmi la dizaine de réformes dont a fait l'objet le Code wallon du Logement, Alain Rosenoer, Directeur général de la Société wallonne du Logement, identifie quatre périodes qui ont marqué le secteur du logement public. A travers celles-ci, l'ancrage communal s'est de plus en plus affirmé, la politique du logement s'est rapprochée du citoyen et le secteur s'est professionnalisé.

L'ADOPTION DU CODE EN 1998

« L'ancrage communal est un apport extrêmement important, explique Alain Rosenoer. Pour le secteur du logement public, le Code a permis d'inscrire la politique du logement dans la cohérence du développement local et du développement territorial. On arrive à une amélioration graduelle de cette politique au fur et à mesure que se succèdent les plans communaux du logement. Peu à peu, les communes s'approprient cette politique. Elles insèrent le logement dans une dynamique de développement local. Même si elles sont plafonnées, les subventions sont importantes. Elles permettent aux communes d'intervenir dans des endroits difficiles et, par exemple, de combattre des chancres industriels en les réhabilitant en logements. De plus en plus de partenariats public-privé sont aussi approuvés. » Le Directeur général de la SWL note aussi que le système à points, mis en place en 1998, a permis de garantir la transparence et a introduit un mécanisme de recours pour les candidats locataires.

2003 : REMEMBREMENT ET PEI

La réforme amenée par le décret du 15 mai 2003 a entraîné le remembrement du secteur et le développement d'une logique de métiers. La SWL s'est séparée de son activité de « prêts hypothécaires sociaux », reprise par la Société wallonne de crédit social (SWCS) créée à cet effet. Néanmoins, la SWL reste opérateur immobilier avec le réseau des SLSP en matière de création de logements locatifs. « Le remembrement s'est fait sur une base logique, commente Alain Rosenoer, celle de l'ancrage communal. Chaque commune a dû s'affilier à une SLSP. Bien sûr, il y a eu des exceptions, comme à Charleroi ou à Ottignies-Louvain-la-Neuve. L'objectif était, pour les SLSP, d'atteindre une taille critique – y compris en termes de personnel – pour mieux appréhender les problématiques locales.

Les SLSP s'occupent de l'accueil des personnes, de gestion des loyers, d'accompagnement social, des activités à mettre en place au niveau des quartiers, de gestion financière et il y aussi tout un volet technique, qui consiste aussi à assurer la bonne intégration des constructions dans le tissu urbain et à les intégrer dans le contexte environnemental. Il fallait veiller à ce que les SLSP aient la capacité de faire face à l'ensemble de ces matières. Le remembrement s'inscrit dans cette logique et permet aussi de couvrir tout l'espace wallon. Cette intégration du logement dans un aménagement actif du territoire permet d'encore mieux inscrire le logement dans une stratégie de développement territorial des communes. Avec les SLSP, les communes disposent désormais d'un outil de politique sociale. Avec cette réforme, les communes peuvent décider des investissements en matière de logement sur leur territoire. Ce n'est plus aux SLSP de décider où elles investissent. Ce qui est plus logique. »

2003 est aussi l'année du lancement du fameux PEI, le programme exceptionnel d'investissement (PEI) – d'un montant d'un milliard d'euros sur cinq ans – visant à la sécurisation et à la salubrité du parc social locatif wallon. Il vise à rattraper un retard historique dû à la trop lente régionalisation de la SWL – créée sur papier en 1984, elle n'a disposé de son personnel qu'en 1992. « On n'a quasi rien construit pendant les années 80, mis à part une centaine de logements, souligne Alain Rosenoer. Les quelques rares crédits ont été affectés à la rénovation. Cette inactivité a fait que le secteur s'est retrouvé livré à lui-même. La relance de la rénovation a débuté à la fin des années 90. On a estimé alors qu'il fallait un milliard d'euros pour remettre le logement public à niveau. Toutefois, ce plan ne visait pas la mise à niveau du confort actuel. Si tel avait été le cas, au lieu de 36.000 logements, ce sont plus de 50.000 logements qui auraient été concernés.

Aujourd'hui, le patrimoine du logement public est en bien meilleur état. Cependant, les logements pour lesquels le coût des travaux se situait en dessous de 15.000 euros n'ont pas été améliorés. Le PEI n'a pas non plus intégré l'objectif de développement durable, vital pour redonner ses lettres de noblesse au logement public - sauf lorsque les travaux concernaient les façades des immeubles. Pour atteindre cet objectif, nous négocions actuellement une deuxième tranche de 250 millions d'euros avec la Banque



PEI à Jumet, allée Verte. Photo : F. Dor © SPW

européenne d'investissements et nous avons scanné tous les projets au regard de la directive PEB. »

LA RÉFORME DU 20 JUILLET 2005

« Lorsque j'ai pris mes fonctions à la tête de la SWL en 2002, il était clair que le secteur avait besoin d'une révolution culturelle, note Alain Rosenoer. Il fallait changer le mode de gestion et les mentalités. Les audits menés en 2001 dans les SLSP ont débouché parfois sur des constats assez durs sur les modes de gestion de celles-ci, qui s'avèrent parfois fort disparates. Avant que n'éclate la crise de 2005, une bonne vingtaine de SLSP (sur un total de 78) avaient besoin d'être accompagnées. A leur décharge, il faut reconnaître que certaines SLSP ne disposaient pas du personnel pour assurer cette bonne gestion financière. Le remembrement avait entre autres pour but de corriger cela en fusionnant plusieurs SLSP en certains endroits et en regroupant leurs personnels. »

Fin 2003, le Parlement wallon a lancé le débat sur le logement social. De nombreuses auditions de personnes du secteur et des visites de projets ont eu lieu. Ces travaux ont inspiré la Déclaration de politique régionale de 2004, ainsi que la réforme du Code du 20 juillet 2005. « Il y a eu une volonté de professionnaliser le secteur, explique Alain Rosenoer, avec la conclusion de contrats d'objectifs entre la SWL et les SLSP, la responsabilisation des directeurs-gérants... Chaque directeur-gérant doit améliorer son programme de gestion. » Parmi les autres points positifs de la réforme de 2005, Alain Rosenoer épingle aussi « l'obligation pour les communes de tenir un inventaire de bâtiments inoccupés en vue de les réhabiliter en logements. Combinée avec la taxe sur les logements abandonnés, cette réforme renforce l'ancrage communal. »

Il observe encore qu'en 2005, des stratégies ont été approfondies entre autres via le décret de Relance économique et de simplification administrative (RESA). « Le décret a, entre autres, permis de tranformer les zones d'aménagements différés en zones d'aménagement communal concerté (ZACC), ce qui représente un nouveau potentiel pour l'aménagement du territoire et le logement. » Elle favorise en effet la mise en place d'équipements des terrains (infrastructures, impétrants...) pour les projets des SLSP. »

LA CRISE ET LA RÉFORME DE 2006

La crise de septembre 2005, déclenchée par le scandale de la Carolorégienne, a amené la réforme du 29 mars 2006. Des mesures de contrôle renforcées ont été prises en vue d'une plus grande efficience et de plus de transparence : nouvelles règles d'incompatibilité, réorganisation des comités d'attribution de logements sociaux. La SWL a été renforcée dans ses missions d'assistance, d'accompagnement et de contrôle, entre autres via la Direction de l'audit. « Cette dernière est désormais indépendante de la direction de la SWL et rend ses comptes à un Comité d'audit, précise Alain Rosenoer.

C'est une réforme très importante, car elle instaure la désignation des commissaires professionnels qui font l'objet d'une procédure d'assessment. Quinze candidats ont été sélectionnés sur les trente qui se sont présentés. Ils sont en fonction depuis douze mois et ont été affectés par zone géographique. Dans la grande majorité des SLSP, ils ont été très bien accueillis et il y a une bonne interaction avec les services en interne. C'est important, car ils exercent non seulement une fonction de contrôle, mais aussi de conseil à la gestion. Leur action est donc également préventive. Ils amènent des questionnements qui ne nous seraient pas toujours venus à l'esprit. En première ligne, ils sont bien informés. »

Enfin, en septembre 2007, la SWL a conclu un nouveau contrat de gestion avec la Région. « Ce contrat de gestion fixe clairement les priorités du secteur, déclare le Directeur général de la SWL. Il offre une plus grande clarté et une plus grande transparence par rapport aux moyens et aux objectifs assignés au secteur et aux SLSP. » Ainsi, la SWL devra-t-elle être attentive à l'éthique et la gouvernance. Cela se traduit dans les faits par la mise sur pied d'une cellule éthique, la formation des administrateurs, la promotion de l'auto-évaluation dans les SLSP, ainsi que le contrôle du respect du code d'éthique et déontologie. « On implique aussi davantage le locataire dans la gestion de la SLSP, avec l'intégration d'un représentant des locataires au conseil d'administration, observe encore Alain Rosenoer. En amenant le locataire à se prononcer sur la gestion de son cadre de vie, on le responsabilise et on inscrit le logement dans le sens de l'avenir. »

Baudouin Massart

Alter Echos (http://www.alterechos.be)

Le Fonds du Logement wallon : une reconnaissance, de nouvelles missions

Le Code wallon du Logement consacre la reconnaissance du Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie dans sa mission historique d'octroi de prêts hypothécaires sociaux aux familles nombreuses, ainsi qu'en matière d'aide locative. Il donne aussi une base légale aux organismes à finalité sociale (OFS) : les Agences immobilières sociales (AIS), les Associations de promotion du logement (APL) et les Régies des quartiers (RDQ), dont l'encadrement est assuré par le Fonds depuis 2003. Ces réformes lui ont permis de développer une approche multimétiers et de travailler davantage en réseau sur l'ensemble du territoire wallon, entre autres au travers du Plan HP (Habitat Permanent dans les équipements touristiques).



Rénovation de logements à Verviers. Photo © FLW

Dans sa version de 1998, l'article 179 du Code wallon du Logement reconnaît le Fonds du Logement wallon (FLW), organisme de droit privé, en tant qu'opérateur et acteur de la politique du logement en Wallonie. Le texte précise que le Fonds poursuit des missions d'utilité publique : à savoir fournir des crédits hypothécaires sociaux favorisant l'accès à la propriété de familles nombreuses de revenus moyens, modestes ou en état de précarité ; fournir des logements en location à des familles nombreuses de revenus modestes ou en état de précarité ; promouvoir l'expérimentation et la réflexion dans ces domaines et proposer des politiques nouvelles. En 2003, le Fonds s'est vu adjoindre une mission supplémentaire : « proposer au Gouvernement l'agrément des organismes à finalité sociale, les conseiller, les contrôler, assurer leur coordination et leur financement. » Les OFS font également l'objet d'un chapitre à part dans le Code.

En septembre 2007, un nouveau contrat de gestion a été conclu avec la Région wallonne. Le dernier s'était terminé en 2003. A travers celui-ci, outre les demandes classiques (gestion, objectifs à atteindre), de nouveaux élements ont été ajoutés : inciter les AIS et les pouvoirs locaux à traquer les logements inoccupés dans le cadre des prêts et subventions aux propriétaires bailleurs ; appliquer une politique

de logement différenciée en fonction de la pression foncière locale ; ou encore favoriser la performance énergétique des bâtiments.

LES PRÊTS HYPOTHÉCAIRES : CONFIRMATION DE MISSION

Par rapport aux prêts hypothécaires sociaux, le Fonds s'est vu confirmer sa mission spécifique au bénéfice des familles nombreuses. « On aide beaucoup de familles à devenir propriétaires. Près de deux tiers de nos emprunteurs ont des revenus précaires, explique Vincent Sciarra, Directeur général du FLW ». Il note toutefois que la pression immobilière est très forte : « On atteint les limites des capacités de remboursement des ménages. Si l'on tient compte de surcroît de la hausse du coût de l'énergie, de plus en plus de familles ont du mal à rembourser leurs mensualités. » Pour lui, l'action du Fonds reste pleinement justifiée : « Il ne faut pas oublier que les familles nombreuses sont plus pauvres, en particulier les familles monoparentales. »

En 2007, le Fonds a ainsi déboursé 123,5 millions d'euros pour l'octroi de 1.179 prêts hypothécaires.

L'AIDE LOCATIVE S'ADAPTE

L'Aide locative s'est vue également confirmée. Mais l'introduction de l'ancrage communal a modifié la donne. « Avant, nous faisions de l'aide locative dans le cadre d'un programme approuvé par le ministre et dans le cadre de la rénovation urbaine, précise le Directeur général du Fonds. Nous intervenions surtout dans les centres urbains, avec l'idée sous-jacente d'aider des familles précarisées à l'installation dans un logement. C'est de cette façon qu'est apparue la nécessité de mettre en place un dispositif d'accompagnement des locataires. D'où l'implantation d'équipes localisées à Liège, à Charleroi, à Mons, à Namur.

L'ancrage communal est venu perturber cela. Il prévoit effectivement que les communes invitent le Fonds – là où il est présent – à participer aux plans communaux de logement. » Le ministre suivant, Michel Daerden, en a déduit que les fonds accordés à l'Aide locative devaient obligatoirement s'inscrire dans le cadre de l'ancrage communal. « C'est une formule plus rigide, quand on fait de l'acquisition-rénovation, que la précédente, qui nous offrait la possibilité de repérer un logement, de l'étudier, puis de décider de l'acheter ou non, explique Vincent Sciarra. L'ancrage communal tel que conçu actuellement est moins favorable aux acquisitions-rénovations car il s'agit presque toujours d'opérations non-localisables. L'Administration préfère en effet privilégier des opérations localisables. Cela nous a obligés à nous remettre en question. Puisque la construction neuve n'est pas notre priorité, nous sommes obligés désormais d'anticiper pour tempérer du non-localisable avec du localisable. Nous devons apprendre à prévoir et à trouver des accords en amont avec les communes. Dès lors, lorsque nous repérons un bâtiment, nous l'achetons et le gardons en réserve pendant un an. Ensuite, seulement, nous le défendons auprès du Gouvernement dans le cadre de l'ancrage communal. C'est la seule façon de faire. Nous faisons en quelque sorte un investissement non rémunéré, tout en prenant le risque que cela ne soit pas récompensé par un crédit. 2008 est la première année où nous avons pu aller devant le Gouvernement avec beaucoup de localisables. Désormais, cela se passe bien. Mais il faut pour cela établir une relation de confiance entre le Fonds, les communes et le Gouvernement. »

Un deuxième changement induit par les plans communaux du logement concerne nos champs d'action. « Avant, ceux-ci étaient les centres urbains et les ZIP (zones d'initiative privilégiée). Mais l'obligation pour les communes d'avoir 10 % de logements publics nous conduit à investir davantage en dehors des grandes villes. En ce moment, les fonds publics vont prioritairement vers ces zones. Ainsi, lors du précédent ancrage, il n'y a pas eu un seul euro pour faire des opérations d'aide locative à Charleroi, alors que nous possédons 200 logements dans cette ville. D'autres communes ont donc été approchées par le Fonds et beaucoup en sont ravies. »

Enfin, il y a eu aussi le Plan HP, où le Fonds est amené à apporter des solutions dans le cadre du relogement des résidants permanents en camping. En 2007, 8,4 millions ont été affectés en opérations d'aide locative, en zones d'initiative privilégié et d'habitat permanent. Par ailleurs, 74 logements ont été réhabilités par ce biais et quelque 100 projets de création de logements ont été retenus par 46 communes wallonnes dans les projets de plans communaux remis en 2007.

LES OFS

En 1998, pour la première fois, les AIS (agences immobilières sociales), les APL (associations de promotion du logement) et les RDQ (régies des quartiers) vont faire l'objet d'une reconnaissance légale. Un chapitre entier du Code leur est consacré. « Avant cela, explique Vincent Sciarra, ces organismes existaient, mais uniquement par voie d'arrêté. Ici, ils sont désormais reconnus par voie de décret. Précisons toutefois que la reconnaissance légale des APL n'est arrivée que par le biais du Code wallon du logement. A l'époque, l'idée était de sensibiliser tous les acteurs pour répondre aux besoins en matière de logement décent, car les acteurs publics ne suffisaient pas. »

En 2003, une réforme du Code a confié les OFS au Fonds. « C'est un changement important, souligne le Directeur du Fonds. Les Régies des quartiers devaient avoir un régime distinct. Elles ont dû passer sous le régime des asbl. Depuis, la création d'équipes dans les trois types d'OFS n'a cessé d'augmenter. Il y a eu aussi la création du forum Elis – qui regoupe plus d'une soixantaine d'OFS –, avec ses trois commissions (AIS, APL et RDQ), ainsi que la conférence régionale annuelle.

Sans oublier les agréments d'asbl qui augmentent continuellement. » Aujourd'hui, le FLW compte 29 RDQ, 23 AIS et 14 APL – dont 9 subventionnées.

EXPÉRIMENTER ET INNOVER

Concernant sa dernière mission, à savoir promouvoir l'expérimentation et la réflexion dans ces domaines et proposer des politiques nouvelles, le Fonds n'est pas en reste. Que ce soit dans le domaine énergétique, dans le cadre du Plan HP ou encore de la lutte contre l'inoccupation de logements. Ce dernier point rejoint la préoccupation du Fonds d'aider les AIS à accroître leurs parcs. « On sait que les propriétaires privés ne sont pas prêts à investir dans les logements loués sans augmenter les loyers, et la capacité contributive des locataires est souvent limitée, rappelle Vincent Sciarra. En revanche, si l'on propose aux propriétaires qui ne respectent pas les critères de salubrité de conclure un prêt à taux d'intérêt très bas, tout le monde y gagne : le propriétaire valorise son bien, les AIS augmentent leur nombre de logements et le nombre de locataires mal logés diminue. C'est ce que fait le Fonds avec des prêts au taux OLO (obligations linéaires). Si les logements sont inoccupés, nous pouvons même financer les travaux avec un prêt à taux zéro ou une subvention régionale. » Mais pour assurer ce service, il faut bien évidemment qu'il y ait des OFS sur le territoire. Là où il n'y en a pas, il n'est pas possible d'offrir ce service. « Or, nous sommes censés fournir du logement décent partout. Ce qui n'est pas encore le cas, car certaines zones ne sont toujours pas couvertes dans l'arrondissement de Ath ou encore dans la province de Liège. » Un chantier qui n'effraie pas Vincent Sciarra : « Depuis l'adoption du Code, toutes nos activités sont en expansion. »

Baudouin Massart

Alter Echos (http://www.alterechos.be)

Grands ou petits logements ?

Le Fonds du logement wallon n'échappe pas à la question qui taraude nombre d'acteurs du logement. Faut-il ou non privilégier la création de petits logements ? L'évolution sociologique des familles, le vieillissement de la population pourraient le laisser supposer. Au Fonds, on tient un discours plus nuancé.

Vincent Sciarra : « On entend de plus en plus de discours sur la taille de la famille qui se réduit et on en conclut qu'il faut plus de logements de petite taille. Le vieillissement de la population renforce cette tendance. Mais ce serait une erreur d'oublier les grandes familles. Nous ne sommes pas dans la stagnation démographique, contrairement à ce que l'on a longtemps pensé. Il y a une croissance démographique du fait de l'arrivée de populations étrangères en Belgique et de familles qui comptent plusieurs enfants. Par ailleurs, d'un point de vue économique, et contrairement à ce que certains disent, si l'on prend en compte le nombre d'occupants, construire un logement pour cinq personnes coûte moins qu'un logement pour une ou deux personnes. »

Le Directeur général du Fonds met toutefois en garde contre cette autre tendance qui consiste à ramener le logement à quelque chose de purement matériel et économique : un logement = un logement. « Il n'y a rien de plus faux, insiste-t-il. Les gens ont besoin d'avoir des relations, d'être près de services de proximité, de commerces… Il faut tenir compte de l'habitat, de l'environnement social. Dès lors, il convient d'intégrer cela au point de vue réglementaire dans le cadre du vieillissement de la population. Par rapport aux personnes âgées, il faut soutenir l'intergénérationnel et aider les familles qui font le choix de se rapprocher d'une personne âgée. Le règlement des prêts du Fonds prévoit, maintenant, cette possibilité, la personne âgée étant assimilée alors à un 'enfant à charge'. Nous octroyons des prêts à taux réduit dans deux cas. Pour la création d'un logement de proximité, sur la parcelle de terrain du demandeur, destiné à accueillir des parents âgés tout en leur permettant de garder une certaine autonomie par rapport à la famille d'accueil. Mais aussi pour la création d'une chambre supplémentaire, voire d'un volume supplémentaire, dans le logement du demandeur, pour l'hébergement d'une personne âgée. »

Autre élément encore à intégrer : la volatilité des ménages. « Les couples se font et se défont. Avec la généralisation de la garde alternée, les familles sont obligées d'avoir des logements d'une taille assez grande. Exemple : une famille recomposée peut se retrouver à six à la maison une semaine, et à deux la semaine suivante. La notion de famille nombreuse a énormément évolué ces dernières années, et la demande de logements de familles nombreuses a suivi en conséquence. »

Dès lors, il faut prévoir des logements adaptés à cette évolution, estime Vincent Sciarra. « Parfois, dans le logement social, les mêmes enfants comptent deux fois. Cela génère malheureusement un surcoût pour la collectivité alors qu'on ne peut déjà pas assumer l'ensemble des besoins. »

L'associatif est un acteur à part entière

Doctrine

Le Code wallon du Logement reconnaît l'acteur associatif comme acteur du logement. Pour Paul Trigalet, de Solidarités nouvelles Charleroi, le Code innove en matière de droit à un logement décent, même si des problèmes persistent quant à son application. Pour sa part, Marie-Claire Brancart, présidente de l'Association wallonne des comités consultatifs de locataires et de propriétaires, voit aussi dans le Code une reconnaissance du rôle que peuvent jouer les locataires sociaux. Tout en adoptant une attitude constructive, l'associatif reste néanmoins vigilant.

Quel est l'apport du Code wallon du Logement au secteur associatif ?

Paul Trigalet : Le Code wallon du Logement est une excellente initiative de l'ancien ministre wallon du Logement, Willy Taminiaux. Et ce constat vaut aussi pour les objectifs promus par ce Code. Les mesures pour appliquer le droit au logement sont trop rares pour ne pas être soulignées. Le Code invite chaque autorité à mettre en œuvre « le droit au logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles à assurer la salubrité du logement ». Il vise aussi « à assurer la salubrité du logement et la mise à disposition de logements destinés prioritairement aux ménages à revenus modestes et en état de précarité. » C'est bien de reconnaître ces publics comme prioritaires. Mais il y a du bon et du moins bon.

Sur la forme, depuis 1998, le Code a subi une dizaine de modifications. Ce qui n'est pas très sérieux. Comment s'en sort celui qui n'est pas hyper-juriste ? Comment assurer une vulgarisation dans des conditions pareilles ?

Et sur le fond ?

Paul Trigalet : Tout d'abord, bravo pour la réquisition douce! Trop souvent, nous entendons nos membres nous demander pourquoi on ne réquisitionne pas les bâtiments inoccupés. Avec cette disposition, Taminiaux corrige le problème d'inapplicabilité de la loi Onkelinx. Il est cependant dommage que cette mesure soit peu appliquée, sauf exceptions, comme La Louvière. La possibilité d'aller en justice est également intéressante. Les petits propriétaires sont attentifs à ne pas être pointés du doigt comme incivi-ques et à se retrouver devant les tribunaux.

Le nouveau système d'attribution des logements sociaux a également amené plus d'objectivité. Malheureusement, les dispositions actuelles réduisent comme peau de chagrin l'accès en urgence pour les plus précaires :
– Actuellement, on privilégie plutôt les revenus moyens. Mais est-ce vraiment au logement social d'accueillir les revenus moyens, même si c'est plus rentable pour les SLSP ?
– Avec la déconstruction dans le cadre du PEI – le Plan exceptionnel d'investissements visant à la sécurisation et à la salubrité du parc social locatif wallon –, on ne reconstruit pas au prorata de ce que l'on détruit. Dès lors, il n'y a pas d'accès possible pour les nouveaux demandeurs, puisque la priorité va aux anciens.
– Le taux de rotation des logements sociaux est faible. Les gens restent dans le logement social. Or on assiste à une augmentation du nombre de précarisés, du fait de la multiplication d'expulsions, y compris en raison de l'inhabitabilité du logement et de fin de bail.
– Concernant les règles d'attribution, il existe aussi des dispositions qui permettent à une commune de donner des priorités particulières.



Paul Trigalet

A Charleroi, par exemple, où l'on assiste à 100 expulsions par an, on donne la priorité aux jeunes ménages pour l'accès au logement social. Personnellement, je n'ai rien contre les jeunes ménages, mais ce sont surtout des personnes précaires que l'on expulse.
– Enfin, la possibilité de recours accordées aux candidats locataires ou aux locataires concernant l'attribution de logements, ou le montant du loyer, est aussi une excellente chose.

Quelle est la place accordée à l'acteur associatif dans les plans communaux du logement ?

Paul Trigalet : C'est bien d'avoir responsabilisé et mobilisé les communes. De même, mettre à disposition de celles-ci des conseillers en logement est une bonne chose. Encore faut-il qu'on applique l'ouverture des plans communaux du logement à tous les acteurs du logement et que cela soit justifié par une analyse des besoins.

Par exemple, un des problèmes est que le logement social dispose de peu de logements pour les familles. D'accord, le Fonds du Logement s'en occupe, mais il n'y en a pas partout et ces logements sont en nombre limité. Il n'existe malheureusement aucune priorité dans ce domaine. Or, je vous assure pour y avoir assisté souvent que l'expulsion de familles précaires, c'est une véritable catastrophe. A aucun moment, je n'ai vu que l'on respectait les droits des enfants lors d'expulsions. Le Code wallon est très faible sur les expulsions. En Wallonie, on assiste même parfois à des expulsions pour défaut de permis de location – alors que le logement est salubre – et il n'y a pas d'obligation de relogement imposée à la commune, comme c'est le cas en Flandre.

Quelles autres avancées ntéressantes pointez-vous ?

Paul Trigalet : La création du Conseil supérieur du Logement. Le secteur associatif y est représenté. On y travaille activement et le ministre du Logement, André Antoine, est attentif à ses avis.
La reconnaissance des AIS (agences immobilières sociales) et des APL (associations de promotion du logement) est aussi une bonne chose. Il est important de reconnaître l'importance du rôle de l'associatif à côté des services publics. Cela coûte parfois moins de créer du logement par ce biais et il y a plus de motivation.

Enfin, les dispositions qui concernent les AIS et les APL sont aussi intéressantes. Il faudrait toutefois mettre en balance les moyens qui sont mis à disposition du logement social et ceux qui vont aux AIS et aux APL qui s'attaquent au parc privé. Les moyens ne correspondent pas aux besoins des plus précaires : les logements de transit sont pris en charge par l'associatif, mais il reste peu de moyens pour l'accompagnement social. Enfin, l'idée du chèque loyer et du chèque travaux est une bonne idée, mais elle n'est guère appliquée. Dommage, car les AIS et les APL disposant de loyers corrects pourraient couvrir les investissements et convaincre les propriétaires. Je me demande aussi pourquoi on pousse tellement pour qu'il y ait des AIS partout, alors qu'il n'y a que neuf APL subventionnées (sur les quatorze agréées) ?

Une conclusion ?

Paul Trigalet : L'ensemble des dispositions du Code wallon du Logement va dans le sens du droit au logement en général, alors que l'objectif initial était de mettre prioritairement des logements à disposition des revenus modestes et précaires. Dans le Code, je ne retrouve pas assez cela dans la réalisation des objectifs. De plus, l'ensemble des dispositions prises ne respecte pas l'équilibre du rapport entre les locataires sociaux – un quart du parc locatif – et les locataires privés – trois quarts du parc locatif. Or, dans le parc privé, il y a incontestablement une grosse partie de revenus précaires. Il est dommage qu'on ne porte pas plus d'attention à ces trois quarts de locataires du parc privé.

Baudouin Massart

Alter Echos (http://www.alterechos.be)

Les CCLP

Les articles 153 à 157 du CWL instituent les comités consultatifs de locataires et de propriétaires (CCLP). Ces derniers disposent consistent en une compétence d'avis préalable et obligatoire ou d'approbation sur différentes matières juridiques et sociales, qui entrent dans l'objet de la société de logement de service public (SLSP) : les relations entre la société, les propriétaires et les locataires et l'information sur leurs droits et obligations respectifs, l'animation et les activités sociales et culturelles sur les sites, l'entretien et la rénovation des logements et de leurs abords, le décompte annuel des charges, les mesures générales à prendre pour le recouvrement des arriérés de loyers et de charges, le règlement d'ordre intérieur des immeubles, etc. Afin de collaborer efficacement avec les SLSP, le délégué CCLP élu doit se tenir au courant de la législation et de toute autre information relative à la problématiques du logement.

La tâche du délégué CCLP n'est cependant pas des plus simples sur le terrain, en particulier quand une SLSP dispose de sites répartis sur plusieurs communes. « La subvention est assez faible, explique Marie-Claire Brancart, présidente de l'Association wallonne des CCLP. Il faut que le délégué CCLP use de subterfuges et s'engage personnellement à rencontrer les autres quartiers. Une bonne coordination avec tous les autres membres sera ici d'une grande utilité. Le travail du délégué ne se limite pas aux simples assemblées et réunions. S'il veut mener au mieux sa tâche, il s'investira auprès de l'associatif local et des différents acteurs du logement : l'ancrage communal depuis quelques années en est un moyen notamment. Certains membres CCLP travaillent en synergie étroite avec la Régie des quartier. Il faut savoir que deux membres CCLP siègent au sein des ASBL des Régies des quartiers. Certains participent aussi au comité de travail bi-mensuel de ces Régies.

La collaboration avec le milieu associatif local sur le terrain est d'un apport intéressant à condition qu'il n'y ait pas de tentative de récupération quelconque. Un seul objectif reste permanent : l'écoute, le bien-être des locataires et le bon fonctionnement de la société pour tous. La réforme du Code wallon du Logement a permis que le locataire siège au sein des conseils d'administration des SLSP avec voix délibérative. Le CCLP n'est donc plus exclusivement consultatif, mais il est aussi plus "participatif" ou "délibératif". »

A la suite de la réforme du 30 mars 2006, le locataire a été davantage responsabilisé dans la gestion de la SLSP. Une commission de recours et de contrôle a été instituée et admet un représentant des locataires en son sein. Elle statue sur les recours qui lui sont adressés en matière de contentieux électoral et contrôle le fonctionnement des CCLP.

Associations et pouvoirs publics, une longue histoire

Doctrine

Le 9 octobre, le Fonds du logement wallon (FLW) organisait une journée consacrée aux dynamiques partenariales entre l'associatif et les pouvoirs publics pour assurer le droit à un logement décent.

Par cette journée, le Fonds invitait « l'ensemble des acteurs du monde du logement et de l'insertion sociale, les associations et les pouvoirs publics à faire le point sur leurs approches respectives du droit au logement. »

Pour alimenter la réflexion, il avait été fait appel à des acteurs venant non seulement de Wallonie, mais aussi de Flandre, de Bruxelles, d'Angleterre et de France. L'objectif était d'apprendre ce qui avait motivé la mise sur pied de ces associations, ou encore la manière dont elles s'étaient organisées pour interpeller les pouvoirs publics, être reconnues d'eux comme acteurs et bénéficier (ou pas) de leur soutien. À travers ces dynamiques, l'enjeu reste, bien entendu, d'assurer le droit à un logement décent.

UNE DYNAMIQUE ESSENTIELLE

D'entrée de jeu, Luc Laurent, directeur général du FLW – en partance à la retraite – a rappelé que, historiquement, le Fonds du logement est issu de l'associatif. Pour lui, « l'associatif est le vecteur d'une dynamique renouvelée. Même si nous sommes dans une démocratie représentative, l'associatif reste un vecteur essentiel par lequel la population peut s'exprimer. » Il souligne au passage la capacité de l'associatif à mettre en œuvre des processus innovants et à interpeller les pouvoirs publics : la plupart naissent sur la base d'un constat de carence et suivent un parcours jusqu'à l'institutionnalisation de leur action. Luc Laurent remarque toutefois que



Photo © FLW

« certains » pouvoirs publics tendent à minimiser les constats de carence, à encadrer les libertés de l'association, voire à confisquer l'initiative associative. « Ceux-là étouffent l'initiative associative, dénonce-t-il. La dynamique associative est aussi essentielle que le suffrage universel. Il faut renforcer l'action associative et la valoriser pour lui permettre de fonctionner et de développer des services. »

CONTINUITÉ DE L'ACTION

Au cours de la journée, les différents intervenants ont effectivement montré dans quel contexte ils évoluaient. Brigitte Collard, directrice de la Maison d'accueil des sans-logis pour hommes, a expliqué quel était le parcours d'obstacles à franchir pour réinsérer un sans-abri dans un logement. Chille Deman, de la Fédération bruxelloise des Unions de locataires, a retracé l'implication de celles-ci dans la création des AIS (agences immobilières sociales) et souligné les difficultés à concilier une dynamique associative et un contrôle budgétaire efficace et effectif.

Garantir un droit au logement décent n'est pas une sinécure pour le secteur associatif. S'il est vrai, comme l'ont relevé plusieurs intervenants, que les pouvoirs publics développent des moyens pour pallier les carences en matière de logement, d'autres constatent – comme l'épinglait Luc Laurent – que parfois, certains d'entre eux cherchent à tempérer les tendances revendicatrices des associations, voire à instrumentaliser ces dernières.

Dans le même temps, il convient de rappeler que les pouvoirs publics ont la responsabilité du bon usage des fonds publics. Il est donc logique « qu'ils s'inquiètent de la bonne gestion des associations, de leur professionnalisme et qu'ils craignent un certain amateurisme », remarque Vincent Sciarra, le nouveau directeur général du FLW. Dès lors, « ils conditionnent les subventions au respect de règles et de formalités administratives ».

Quoi qu'il en soit, Vincent Sciarra a insisté sur la continuité de l'action du Fonds pour trouver des solutions afin de mieux articuler l'action associative et l'action des pouvoirs publics, dans une approche constructive.

Baudouin MASSART, article paru dans *Alter Echos* n° 261 du 3 novembre 2008 (http://www.alterechos.be)

Fonds du logement wallon,
rue de Brabant, 1 à 6000 Charleroi
tél. : 071 20 77 11 – site : http://www.flw.be

Le Conseil supérieur du Logement

Doctrine

LES MISSIONS

Au sein de l'Institut National du Logement, le Conseil supérieur avait pour mission de donner des avis sur les questions relatives au logement, d'initiative ou à la demande du ministre compétent.

A la suite de la régionalisation de la compétence du logement, un « Observatoire de l'Habitat » a été constitué au sein de la Direction générale de l'Aménagement du Territoire du Ministère de la Région wallonne.

C'est en 1998 que le Conseil supérieur du Logement a été institué par le Code wallon du Logement. Ses missions ont été revues par le décret du 15 mai 2003, lequel a renforcé son rôle.

Le Conseil a été renouvelé par décision du Gouvernement wallon du 20 juillet 2005. Sous la présidence de Monsieur André Bouchat, député wallon et bourgmestre de Marche, il est composé de 27 membres :

– 13 d'entre eux représentent les opérateurs de la mise en œuvre du droit au logement (SWL, SLSP, SWCS, guichets du crédit social, FLFNW, et organismes à finalité sociale : agences immobilières sociales, régies de quartiers et associations de promotion du logement) ;

– 5 représentent les pouvoirs locaux (communes, CPAS et provinces) ;

– 3 représentent les universités ;

– 6 membres représentent la société civile en rapport avec le logement (locataires, propriétaires, partenaires sociaux, organisations patronales et syndicales, et associations œuvrant dans le logement).

Par ailleurs, le Département du Logement du Service Public de Wallonie participe activement aux travaux, avec voix consultative.

Les missions du Conseil sont fixées par l'article 200 du Code wallon du logement ; elles peuvent être regroupées comme suit :

– une mission consultative, en rendant des avis, à la demande du Gouvernement, sur les réglementations en matière de logement, ou en formulant d'initiative des avis à l'attention du Gouvernement ;

– une mission d'information visant à améliorer la connaissance sur le logement et à donner des informations compréhensibles et exploitables ;

– une mission de recherche, en élaborant des analyses prévisionnelles sur les besoins en logements.

Afin de mener à bien sa mission, le Conseil se réunit mensuellement en séance plénière. Par ailleurs, pour favoriser les échanges d'idées entre les membres, et se réserver le temps nécessaire à l'approfondissement de certains points, des groupes de travail ont été mis en place.

LES SUJETS EXAMINÉS

Les sujets examinés par le Conseil sont particulièrement variés.

Ainsi, et à titre d'exemples, les thèmes ci-après ont été abordés depuis le renouvellement du Conseil en 2005 :

Le Conseil a examiné, à la demande du ministre du Logement, la proposition de réforme du Code wallon du Logement visant à mettre en œuvre un plan de redéploiement des sociétés de logement de service public. De nombreuses remarques formulées par le Conseil ont été prises en considération par le Gouvernement lors de l'adoption de cette réforme.

En mai 2006, un avis d'initiative sur une proposition de Code d'éthique et de déontologie, à signer par les administrateurs, directeurs-gérants et commissaires des sociétés de logement de service public, a été rendu au Ministre du Logement.

Après avoir répondu à un questionnaire sur le projet de Pacte associatif, le Conseil a remis un avis sur la Charte associative à la demande du Ministre-Président du Gouvernement. En partageant et soutenant les principes repris dans la Charte, le Conseil rappelle l'intérêt d'une telle démarche, qui vise à soutenir et à renforcer l'action des associations.

Le Conseil a également été invité à examiner et à remettre son avis sur les avant-projets d'arrêtés du Gouvernement wallon relatifs à la salubrité des logements, lesquels ont été approuvés par le Gouvernement wallon en date du 30 août 2007.

Dans le cadre des programmes communaux d'actions en matière de logement, le Conseil a proposé un certain nombre d'éléments à insérer dans une circulaire à adresser aux communes, afin de permettre de fixer au mieux les objectifs et les principes des actions à mener en vue de mettre en œuvre le droit à un logement décent.

Par ailleurs, concernant les arrêtés d'exécution relatifs à la création de logements sociaux, moyens, d'insertion et de transit, le Conseil s'est plus particulièrement prononcé sur les éléments ci-après : le coût de revient maximum des logements, les délais de réalisation des opérations, les logements de transit et d'insertion ;

La lutte contre l'inoccupation des logements est également un sujet qui sensibilise le Conseil supérieur du Logement. Celui-ci a notamment examiné les possibilités de mise en œuvre d'une nouvelle aide régionale ; certaines de ses remarques ont été prises en considération par le Gouvernement lors de sa prise de décision relative à l'octroi de chèques-travaux et de chèques-logements.

Le Conseil a également fait part au ministre de l'intérêt que présente la poursuite, en Région wallonne, de l'expérience des Commissions paritaires locatives, en rapport avec la mise en place d'un Observatoire des loyers.

La question du vieillissement de la population a également été soulevée, en insistant sur la nécessité de construire des logements adaptés aux personnes âgées, et de favoriser le développement du logement intergénérationnel.

Dans un même ordre d'idées, le concept du « Crédit logement inversé » a également été examiné par le Conseil.

L'intérêt de poursuivre la démarche initiée par le Conseil sur la question du « Mal logement » en Wallonie a été présenté au ministre du Logement, lequel s'est montré favorable à la réalisation d'une étude y relative.

Le Conseil a également interpellé le ministre sur la problématique des règlements communaux de prévention incendie. A cet égard, le Conseil estime inapproprié et disproportionné de fixer – pour les logements existants – des règles aussi strictes que pour les bâtiments à construire. Face à la difficulté d'harmoniser et de normaliser une telle matière, le Conseil propose de retenir la méthode d'analyse de risques, et suggère au Gouvernement la prise d'une circulaire à adresser, après concertation, aux communes.

Dans la foulée, le Conseil s'est penché sur la question du permis de location. Il s'est particulièrement intéressé aux conséquences de l'application de l'article 13 bis du Code wallon du Logement, qui permet la fermeture de petits logements en cas d'absence de permis de location. Les difficultés qui peuvent être rencontrées lors de la demande de renouvellement de celui-ci ont également été prises en compte.

Le Conseil a également tenu à faire part au ministre du Logement de ses remarques et réflexions quant aux principales modifications apportées à la réglementation en matière de baux à loyer. Cette législation fédérale est en effet applicable, non seulement au logement privé wallon, mais également, et sauf dérogations, au logement public : logement moyen, de transit, d'insertion,…

Par ailleurs, à la veille de la régionalisation annoncée de matières relatives aux baux à loyer, le Conseil est particulièrement attentif aux évolutions et développements qui ne manqueront pas de se présenter.

Le Conseil est donc un outil permanent de réflexion, qui assiste le Gouvernement wallon dans la mise en œuvre du droit au logement en Région wallonne.

Il se veut un lieu d'échanges et de rencontres entre les acteurs de la politique du logement, de manière transversale et interdisciplinaire, et dans un esprit pluraliste.

Brigitte Quenon
Secrétaire du Conseil supérieur du Logement

Pourquoi des services communaux du logement ?

Doctrine

L'information du public constitue un des outils de la politique du logement, à charge non seulement de l'administration, mais aussi des opérateurs immobiliers et spécialement des communes.

En effet, l'article 2 du Code du Logement dispose notamment que *la Région et les opérateurs immobiliers veillent à promouvoir l'information des bénéficiaires de la politique du logement sur les aides et les droits en matière de logement, ainsi que sur les procédures en matière de recours*[1].

En outre, l'article 190 §2 précise que chaque commune dont le programme communal du logement a été totalement ou partiellement approuvé par le Gouvernement est tenue de disposer d'un **service communal du logement** (SCL), *notamment pour assurer une information coordonnée des citoyens sur les aides et les droits en matière de logement*[2].

Qu'attend-on d'un Service communal du Logement ? Quatre missions élémentaires :

– Informer les citoyens sur les aides octroyées à la fois par la Région, par les pouvoirs locaux et par le fédéral en matière de logement ;
– Remettre au particulier les brochures et formulaires utiles à l'introduction des diverses demandes ;
– Orienter le citoyen vers les services compétents de la commune et des autres pouvoirs ;
– Assumer toutes autres missions en rapport avec le programme bisannuel d'actions communales. Il s'agit ici de toutes actions jugées utiles par la commune, par exemple celles qui relèvent de la lutte contre l'inoccupation, de la procédure en matière de salubrité des logements…

Si en 2007, 222 communes devaient répondre à l'obligation de créer un SCL, une rapide « enquête » montrait que seules 90 communes renseignaient sur leur site Internet l'existence du service communal du logement. En outre certains sites renseignaient le visiteur de manière relativement sommaire.

En 2008, 79 communes se sont inscrites à une formation de mise à niveau organisé par le service Info-conseils logement, et 120 communes sont inscrites à la formation basique sur les aides au logement.

Par ailleurs, en octobre 2008, 125 communes ont introduit – parfois en commun – une demande de subside pour la création d'un poste de Conseiller logement.

Les chiffres indiquent combien l'information est indispensable. Si l'*enquête qualité de l'habitat 2006-2007*[3] révèle que la qualité du parc immobilier wallon s'est améliorée de 15,8% au cours des dix dernières années, et si depuis 1995 plus d'un logement sur deux a fait l'objet d'une réhabilitation, 15,6% seulement des interrogés déclarent avoir perçu une prime… alors que celle-ci est ouverte à tout citoyen.

La qualité de l'information fournie est particulièrement cruciale dans le contexte « des aides à la personne » destinées à aider une frange de population socialement et économiquement désavantagée. Cette information doit être donnée dans un contact direct avec ce type de ménages.



L'information en matière de logement est devenue particulièrement complexe. Il faut savoir en effet que renseigner un citoyen implique actuellement la connaissance de 43 dispositifs différents, à savoir :

– 33 dispositifs d'aide gérés par la DGO4 (anciennement DGATLP et Energie)
– 4 dispositifs gérés par la Société wallonne de crédit social et le Fonds du Logement wallon ;
– 3 dispositifs gérés au sein du Service public de Wallonie (épuration individuelle, tourisme, intégration des personnes handicapées) ;
– 3 dispositifs de réduction d'impôts au niveau fédéral.

A cela s'ajoutent d'autres aides, actuelles ou à venir (ex. chèques logement), les aides des pouvoirs locaux… plus les possibilités de réduction des droits d'enregistrement et du précompte immobilier.

(1) Décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code du Logement, art.7
(2) Décret du 20 juillet 2005, art.37, §1er
(3) «Synthèse des résultats de l'enquête», les *Echos du logement*, n°4, décembre 2007. – http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DGATLP/Dwnld/Echos/EchosLog07_4.pdf

En matière d'énergie, l'information et le conseil sont essentiels, car les notions de performance énergétique, résistance thermique, coefficient de transmission thermique deviennent elles-mêmes des critères d'aide.

La matière est aussi devenue plus compliquée pour le citoyen. Un simple châssis par exemple peut être subsidié par le biais de 6 primes différentes (réhabilitation propriétaire, réhabilitation locataire, énergie, embellissement extérieur, patrimoine). Pas facile de s'y retrouver… Le public le moins scolarisé éprouve des difficultés à comprendre les dispositions et à compléter les formulaires officiels. Parfois, l'âge et la langue constituent également des obstacles à dépasser pour accéder aux aides.

Les connaissances requises dépassent en outre le cadre strict du Code wallon du Logement. C'est notamment le cas en matière de salubrité des logements, où parallèlement au Code, la loi sur les loyers peut aussi s'appliquer, voire la loi communale en matière de police générale du logement.

Le Département du Logement du SPW, au service des SCL, se charge de :
– former les responsables des services communaux du logement ;
– coordonner, synthétiser et diffuser la réglementation à destination des SCL ;
– servir de relais entre les SCL et l'administration du logement.

Ces mission sont dévolues au service Info-conseils logement qui, par ailleurs, continue d'assurer les permanences logement dans les centres d'information et d'accueil du SPW, c'est à dire dans les villes de Eupen, Verviers, Liège, Namur, Nivelles, Wavre, Arlon, Charleroi, La Louvière, Mons et Tournai. En 2006, le service Info-conseils logement a répondu à 16.573 demandes de particuliers. En 2007, il a reçu 14.720 demandes (10.597 visiteurs et 4.123 appels téléphoniques).

Paul-Emile HERIN

Sur le terrain à Rochefort



M^me^ Sommelette, responsable du service communal de la ville de Rochefort, travaille dans la problématique du logement depuis 1999. « Mes missions se sont élargies et précisées depuis les directives du MRW d'inviter chaque commune à disposer d'un service communal du logement » précise-t-elle. Pour l'instant, elles consistent à :
– Informer les citoyens sur les aides et les droits en matière de logement (primes, y compris celles relatives à l'énergie, logements sociaux, prêts, …), et apporter l'aide administrative et le suivi dans la constitution des différents dossiers ;
– Gérer les dossiers de primes communales (gîtes ruraux, citernes eau de pluie) ;
– En matière de prévention incendie dans les établissements d'hébergement touristiques, sur proposition du Service Régional d'Incendie, délivrer des attestations de contrôle simplifié et sécurité-incendie ;
– En matière de qualité de l'habitat, assurer le suivi du contrôle de la salubrité, de l'hygiène et de la sécurité incendie dans les logements, en collaboration avec les services compétents du Service Public de Wallonie, de la Police locale et du Service Régional d'Incendie;
– Mettre en œuvre la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de détecteurs d'incendie sur base de la législation en vigueur ;
– Dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme, analyser les plans pour contrôler le respect des critères minimaux de salubrité et le surpeuplement sur base de la législation en vigueur ;
– Gérer les dossiers de permis de location ;
– Préparer les programmes communaux d'actions en matière de logement ;
– Appliquer le règlement relatif à la taxe communale sur les immeubles inoccupés ;
– Tenir l'inventaire des immeubles inoccupés (diffusion de l'information nécessaire au titulaire de droits réels quant à la mise en gestion ou en location par les opérateurs publics – AIS, …).

« Ce service du logement répond à un besoin de la population, explique M^me^ Sommelette. C'est tout d'abord un service d'accueil et d'écoute des citoyens. Ils viennent ici exposer leurs problèmes (salubrité, litige locataire/propriétaire…), leurs demandes d'accès au logement social, ou de primes… Un suivi est apporté à chaque demande. A titre d'exemple, dans le cadre d'une demande de prime, je propose une aide administrative dans la constitution du dossier. Sans cette aide, nombreux seraient les gens qui ne solliciteraient aucun subside, tant les démarches administratives leur paraissent complexes. Je constate qu'à long terme, ce travail permet d'améliorer considérablement la qualité de l'habitat sur la commune. »

Le rôle de son service et celui des Info-conseils logement du SPW lui semble complémentaire : « Le Service communal du Logement travaille au niveau local. Les Infos-conseils logement travaillent sur un territoire plus large. Pour assurer le suivi de ma formation, je consulte régulièrement la législation et les différentes informations sur le site du Département du Logement, je participe aux séances d'information et je maintiens des contacts réguliers avec leurs services. Je lis aussi les *Echos du logement* .

Il s'agit d'un travail en constante évolution, qui s'apprend sur le terrain, au fil des années, en fonction des demandes et de la législation en vigueur. Les outils deviennent complexes, il faut rester attentif aux différentes modifications de la législation afin de pouvoir répondre correctement aux demandes. Mais c'est cela qui en fait un travail passionnant !



Photos : F. Dor © SPW

Quelques défis pour l'avenir

LA POLITIQUE DU LOGEMENT : POLITIQUE SOCIALE OU POLITIQUE ÉCONOMIQUE ?

Le droit au logement est un droit constitutionnel. L'article 23 de la Constitution belge énonce que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, lois et décrets garantissent les droits économiques, sociaux et culturels et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi;
2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
3° le droit à un logement décent;
4° le droit à la protection d'un environnement sain;
5° le droit à l'épanouissement culturel et social.

Le Code wallon du Logement rappelle ce droit au logement en son article 2 : « 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 ».

Faire du droit au logement un droit constitutionnel n'a cependant d'intérêt que si sa mise en œuvre est constamment recherchée par les autorités publiques. Permettre à tout citoyen d'accéder à ce droit nécessite une intervention des pouvoirs publics particulièrement centrée sur les personnes à revenus modestes ou en état de précarité.

Sur base des statistiques fiscales, les ménages à revenus précaires tels que définis dans le Code wallon du Logement représentent 41 % de la population wallonne et les ménages à revenus modestes 31 %. Ces ménages, près des trois quarts de la population wallonne, doivent être des ménages prioritaires dans le cadre de l'application du droit au logement. Les ménages à revenus moyens, catégorie également définie dans le Code wallon du Logement, représentent quant à eux 12 %. Subsistent seulement 16 % de ménages wallons non repris dans ces trois catégories. Pourtant un certain nombre d'aides publiques en matière de logement concernent également ces 16 % des ménages wallons. Pour la plupart d'entre eux, l'aide financière constitue bien entendu une ressource utile mais non indispensable. Certaines études ont déjà montré l'effet d'aubaine de plusieurs aides pour la population bénéficiant de revenus moyens ou supérieurs. De plus, lorsqu'il s'agit de mesures fiscales, le coût en termes de moindre recette fiscale pour l'autorité publique est nettement plus important en cas de hauts revenus.

Le caractère universel de certaines aides trouve en fait sa justification dans d'autres dimensions des politiques publiques. Ainsi, la prime à la réhabilitation, variable selon les revenus des demandeurs, est accessible à tout ménage wallon ; cela peut se justifier par une volonté d'inciter l'ensemble de la population à améliorer la qualité moyenne du parc résidentiel wallon. Le Prêt Tremplin est également accessible quelque soit le revenu du demandeur (seule la valeur vénale du bien peut limiter les bénéficiaires potentiels), il s'agit ici d'une mesure valorisant largement l'accès à la propriété. D'autres mesures, souvent de nature fiscale, trouvent leur source dans la volonté de relancer l'économie par le biais du secteur de la construction. Des initiatives récentes en matière de TVA et de droits d'enregistrement l'ont encore montré. De nombreux auteurs ont d'ailleurs analysé à travers l'histoire de la politique du logement combien les crises économiques ont pu influencer les orientations prises en termes de politique du logement.

Le défi de demain, à l'heure où la précarité reprend du terrain, c'est d'assurer le droit au logement pour les plus démunis malgré la volonté de satisfaire plusieurs objectifs politiques tels que la meilleure qualité du parc résidentiel, une plus grande performance énergétique, la relance de l'emploi ou encore l'augmentation du taux de propriétaires.

Respecter cette priorité a un coût non négligeable et grandissant. A ce sujet, l'enquête sur la qualité de l'habitat dont les résultats ont été publiés en décembre 2007 par la Direction de la qualité de l'habitat du Ministère de la Région wallonne, devenu depuis lors Service public de Wallonie, est instructive. Elle révèle que la catégorie socio-professionnelle la plus mal logée est celle des inactifs dont près d'un quart des logements est en mauvais ou très mauvais état. Ces ménages vivant d'un ou de plusieurs revenus de remplacement sont près de 60% à être locataires. Ceux d'entre eux qui se logent dans le secteur privé locatif sont souvent demandeurs d'un logement social. Ces candidats locataires pour le logement social (environ 31.000 ménages pour un peu plus de 103.000 logements sociaux) disposent en moyenne de revenus inférieurs à ceux des ménages qui bénéficient déjà d'un logement



Photo : F. Dor © SPW

social. A l'avenir, le coût social de la politique du logement social (loyer calculé sur base des revenus des locataires) sera donc sans cesse grandissant, vu la faible solvabilité des ménages entrant dans le logement social. Une plus grande sélectivité des locataires en fonction de leurs revenus au nom de la mixité sociale et de la lutte contre les effets de ghetto peut limiter ce coût social, mais ce choix ne résout pas le problème global de l'accès à un logement décent pour tous.

Des initiatives tant réglementaires que financières sont donc encore à privilégier pour atteindre l'objectif d'un droit au logement universel. Ces initiatives ne doivent se limiter à des aides à la pierre ou à des aides financières au bénéfice des ménages fragilisés. Transversalité entre politique du logement et politique sociale est ici le maître-mot. L'abri, le logement ne deviendra habitat et lieu de vie que dans le cadre d'une politique du logement mâtinée d'accompagnement social.

MESURER L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LOGEMENT

Aide à la personne ou aide à la pierre, aide à la location ou soutien à l'accès à la propriété, aide liée à la localisation dans certains quartiers ou communes ou identique sur l'ensemble du territoire, aide directe sous forme de primes ou aides fiscales différées dans le temps, mesures préventives, incitatives ou répressives, politique d'interdiction ou de régulation... Aucun choix ne doit bien entendu être binaire mais toute décision impose certains renoncements ; autant dès lors bien évaluer les forces et les faiblesses de chaque option.

Après 10 ans d'application du Code wallon du Logement, il est utile de faire un bilan de l'efficacité (objectifs -> résultats) et de l'efficience (moyens engagés -> résultats) des aides et mesures réglementaires existantes afin d'en réduire la diversité, d'en simplifier les procédures et d'en amplifier les effets. Le temps du pouvoir politique n'est cependant pas toujours compatible avec le temps de l'évaluation des politiques

publiques : un modus vivendi doit être trouvé. Les pratiques de l'administration ne rencontrent pas non plus toujours l'intérêt général en termes de transparence et de simplification, il s'impose de pouvoir s'adapter dans le cadre de la modernisation de la fonction publique.

Cette évaluation doit prendre en compte le fait que les mesures en matière de logement relèvent de tous les niveaux de pouvoir quand bien même la politique du logement est dite régionalisée. Ainsi, il est utile de rappeler que la réglementation sur les baux à loyer relève encore du pouvoir fédéral. Cette réglementation organise les relations propriétaires/locataires de près d'un ménage sur 4 en Wallonie. L'octroi d'avantages fiscaux liés à l'accès à la propriété relève également du pouvoir fédéral. En 2005, l'Etat fédéral a accordé plus de 2 milliards d'euros de réduction et de déduction fiscales au profit des propriétaires ayant charge d'emprunt hypothécaire. Ce montant qui constitue une moindre recette fiscale pour l'Etat représente trois fois plus que la totalité des montants consacrés au logement par les trois Régions du pays[1]. Des aides et mesures diverses existent également à l'initiative des communes mais aussi des provinces.

(1) *Echos log.* n°2/2008, Service public de Wallonie, DGO4, Département du logement, Rue des Brigades d'Irlande, 1, 5100 Jambes.

(2) *Toutes les aides au logement en faveur des particuliers en Région wallonne*, Service Public de Wallonie, DGO4, Département du Logement.

Enfin, l'évaluation des politiques publiques se doit d'être en phase avec les évolutions socio-économiques. Ainsi, à titre d'exemple, en matière d'accès à la propriété et vu la relative stagnation des valeurs immobilières pour le moment, on peut s'interroger sur l'opportunité de prêter 125 % de la valeur vénale d'un bien immobilier. Si ce principe peut être maintenu en phase ascendante des valeurs immobilières, en situation contraire, le risque est grand de mettre en difficulté bien des ménages en cas de revente prématurée. L'évolution du contentieux des débiteurs hypothécaires doit également être suivie de près afin d'évaluer les risques financiers pour les organismes publics prêteurs, mais également en tant qu'indicateur d'efficacité sociale d'une politique publique en période de récession économique.

Le défi de demain, c'est se donner les moyens d'évaluer les effets réels des politiques actuelles sur de multiples plans (social, environnemental, économique,…) en vue de mener dans l'avenir une politique du logement s'intégrant le plus largement possible dans le cadre d'un développement durable responsable. L'administration peut contribuer dans la mesure de ses possibilités à cette œuvre importante. La Direction de la Qualité de l'Habitat du Département du Logement, récemment devenue la Direction des Etudes et de la Qualité du Logement se prépare à participer activement à cette mission. Par le passé, l'Institut National du Logement et dans une moindre mesure l'Observatoire de l'Habitat au sein de l'ex DGATLP ont œuvré à ce travail. L'Administration tente actuellement de reconstruire une capacité d'expertise.

Autre défi, celui de la communication avec le citoyen. Le parcours du citoyen désirant connaître toutes les aides dans le cadre d'un projet d'habitat ou toutes les règles par exemple en tant que propriétaire-bailleur est complexe, même si des répertoires existent pour lui faciliter les démarches[2]. Ici également, la mission d'information a été consolidée au sein du Département du Logement en dénommant une direction, la Direction de l'Information et du Contrôle. A l'instar d'autres organismes actifs en matière de logement tel le Fonds du Logement wallon, le Département du Logement sera bientôt pionnier au sein du Service public de Wallonie en matière de traçabilité des dossiers permettant à tout citoyen de connaître l'état de son dossier via le Web.

SALUBRITÉ, SÉCURITÉ ET PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE : UNE RENCONTRE INDISPENSABLE

Il ressort de l'enquête sur la qualité de l'habitat précitée que la proportion de logements salubres est en croissance certaine depuis la précédente enquête datant de 1995. C'est près de 2/3 (62,2 %) des logements qui sont salubres pour 46,4 % en 1995. Toutefois, croisé avec d'autres données, ce pourcentage peut varier fortement. Ainsi, les logements réservés à la location (secteur privé et public) ne sont que 45,1 % à être salubres et près de 20 % des logements locatifs sont en mauvais ou très mauvais état (par rapport à 5,9 % pour les logements occupés par leur propriétaire). Si l'on s'intéresse aux très petits logements, le pourcentage de petits logements de bonne qualité tombe à 42,8 %.

Ces chiffres, établis sur base d'un vaste sondage, donnent une image précise du parc wallon (marge d'erreur : 1,54 %). Ils doivent inspirer les politiques à mener. La lutte ciblée contre l'insalubrité doit se poursuive mais elle doit être menée en articulation avec la recherche de performances énergétiques dans le cadre de la création ou de la rénovation de logements durables. En effet, lorsqu'il s'agit d'évaluer non plus seulement la salubrité des logements mais leur qualité globale intégrant dans le diagnostic des paramètres de performance énergétique, les 2/3 cités ci-dessus retombent à environ 55 %. A titre d'exemple, à peine 52,2 % des toitures sont isolées en Région wallonne. C'est au vu de ces résultats qu'une des primes principales en Région wallonne, la prime à la réhabilitation, a été remodelée début 2008 sous la forme d'une prime « réha+ » qui associe le financement de travaux de lutte contre l'insalubrité et celui de travaux d'isolation.

Le défi de demain, c'est obtenir un parc résidentiel qui puisse se caractériser par le respect des critères de salubrité et un état de performance énergétique qui permette de maîtriser le niveau de consommation des occupants. Ce défi n'est cependant pas simple dans le parc privé locatif. Serait-il en effet envisageable de refuser l'octroi d'un permis de location pour un logement non isolé ? Va-t-on refuser d'octroyer une aide au déménagement et au loyer à une personne qui quitte une situation de sans-abri ou un logement inhabitable (et donc dangereux pour sa santé ou sa sécurité) parce qu'il emménage dans un logement non isolé ? Convient-il de déclarer améliorables les logements qui font l'objet d'une enquête dès lors qu'ils sont non-isolés, sachant que les pouvoirs publics manquent de moyens de pression vis-à-vis des propriétaires ?

Définir des normes de qualité des logements recèle des enjeux divers, parfois presque contradictoires. Il s'agit bien entendu d'encadrer le secteur des logements par le biais de normes précises, parfois chiffrées, qui correspondent à des seuils de tolérance en deçà desquels il ne peut être admis de descendre dans la société qui est la nôtre. Appréhendée sous cet angle, la salubrité des logements peut apparaître comme un domaine évolutif se caractérisant par un accroissement qualitatif. Le fait d'intégrer les normes d'isolation dans la salubrité va dans ce sens. Toutefois, dans un contexte où les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de proposer un logement social à tous les ménages qui y sont candidats, il faut se prémunir contre les effets pervers des normes de salubrité (ou de qualité). En d'autres termes, dès lors qu'une part des logements locatifs privés jouent le rôle de parc social de fait, il faut certes les encadrer mais éviter d'en soustraire les logements qui ne sont pas dangereux pour la santé ou la sécurité de leurs occupants. C'est en ayant ces principes à l'esprit que le législateur a conçu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 relatif aux critères de salubrité. Il faut néanmoins se préparer à y introduire des normes d'isolation.

Enfin, il s'impose de réguler les pratiques en matière de sécurité dans les ensembles de petits logements et les logements collectifs. L'offre publique de tels logements étant presque inexistante et ce type de logement répondant à une demande, il y a lieu dans l'attente d'alternatives de maintenir une offre dans le parc privé locatif. Cela suppose de réguler le marché, et à ce titre le permis de location doit être mieux appliqué afin que les logements soient salubres et sécurisés. Il ne s'agit pas pour autant d'étrangler le marché en question, ce que recherchent à l'évidence certaines communes, par le biais d'exigences disproportionnées des corps de pompiers. S'il est vrai que la responsabilité du bourgmestre est en jeu, elle ne doit pas pour autant conduire à exiger des travaux qui nécessitent un investissement totalement disproportionné par rapport à un rendement locatif normal.

VALORISER LE PARC PRIVÉ LOCATIF TOUT EN LE RÉGULANT

Au vu des constats ci-dessus et bien que le parc public s'étende, il s'impose de soutenir les propriétaires-bailleurs qui gèrent leur patrimoine en bon père de famille et qui se satisfont d'un rendement locatif correct. Or, la solvabilité de plus en plus réduite d'une part de la population qui n'accède pas au logement social pose la question de la rentabilité d'un parc privé progressivement transformé en parc social de fait. Le n° 2/2008 des *Echos du logement*, déjà cité, constate que l'investissement immobilier pour un propriétaire-bailleur n'est pas valorisé fiscalement au point de concurrencer d'autres investissements plus mobiles, même si la crise financière récente pourrait conduire à revoir ce constat. Il s'ensuit qu'un rendement locatif

correct n'est pas assuré pour tous les propriétaires lorsque le loyer est relativement faible. Le débat portant sur les bienfaits d'une allocation loyer est dès lors ouvert. Pour quel type de logement, à quelles conditions (qualité du logement, objectivation du loyer,...), payé à quelle partie ? Dans ce contexte, il est à rappeler que les dispositifs portant sur le logement conventionné, consistant à inciter le propriétaire bailleur à créer des logements locatifs avec l'aide financière de la Région wallonne, n'ont pas donné le résultat escompté alors que le concept apparaît particulièrement judicieux pour augmenter l'offre locative dans le secteur privé locatif.

Le défi de demain portera sans doute sur l'exploitation qui sera faite du transfert de la compétence portant sur les baux à loyer de l'Etat fédéral vers les Régions. Celui-ci va incontestablement ouvrir de nouveaux champs d'action politique en lien direct avec les réalités décrites ci-dessus. Durée des baux, nature des baux (bail de rénovation par exemple), maîtrise des loyers, lien avec la qualité des logements, mise en place de structures collectives en vue de mieux gérer les relations locatives à l'instar des relations collectives du travail. L'administration se prépare à assumer ces nouvelles compétences.

Le transfert éventuel de compétences supplémentaires sur le plan fiscal pourrait aussi donner aux Régions un vaste champ d'intervention pour réguler le secteur privé locatif, sans brider pour autant le dynamisme de bien des propriétaires bailleurs responsables.

ANCRAGE COMMUNAL ET IMPULSION RÉGIONALE

Incontestablement, l'ancrage communal a permis une conscientisation des communes en matière de logement. En quelques années, les échevins du logement se sont multipliés, de même que les services communaux du logement. Rares sont les communes qui n'ont encore jamais introduit de plan d'ancrage, et les programmes communaux du logement sont de mieux en mieux construits. Les communes se sont appropriées la politique du logement et les opérateurs ont repris leur place normale en soutien du pouvoir communal. Si l'offre publique de logement tend à augmenter dans de nombreuses municipalités, il n'en reste pas moins que les priorités régionales ne percolent que trop légèrement dans le cadre des opérations proposées par les communes. Trop souvent, elles ne répondent pas suffisamment aux besoins d'une part de la population : des petits logements pour des isolés tentant de quitter le parc privé locatif, des grands logements pour des familles nombreuses et des familles recomposées, des logements pour aînés, intergénérationnels ou intégrés dans un tissu bâti dense, des logements collectifs pour des personnes en difficulté d'insertion désireuses de partager leur quotidien avec d'autres, etc.

Le défi de demain sera d'impulser à l'initiative de la Région des opérations d'ampleur valorisant les lignes directrices d'une politique régionale. Que ce soit en matière énergétique (maisons basse énergie ou passives), en matière sociale (habitat groupé social) ou de vieillissement (ensemble de logements avec équipements communautaires), la Région doit expérimenter elle-même, en partenariat avec les communes, un programme susceptible d'impulser de multiples initiatives locales similaires. La Région se doit d'être à l'origine d'une véritable vitrine faite d'opérations à la pointe des techniques nouvelles, qu'elles soient environnementales, partenariales, sociales ou autres encore.

Bernard Monnier, Inspecteur général f.f.

LA LUTTE CONTRE LES LOGEMENTS INSALUBRES À TRAVERS LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT

Jurisprudence

L'entrée en vigueur du Code wallon du logement a offert un cadre réglementaire nouveau destiné à promouvoir le droit au logement décent, notamment au travers de la lutte contre les logements insalubres. Dix années de jurisprudence du Conseil d'Etat permettent déjà d'en tirer des premiers enseignements.

1. LE CODE WALLON DU LOGEMENT ET SON ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE

L'insalubrité dans le Code wallon du logement

La lutte contre les logements insalubres figure en bonne place dans le Code wallon du Logement.

L'article 2 du Code définit les objectifs à poursuivre par les politiques publiques afin de mettre en œuvre le droit au logement décent. Parmi les moyens privilégiés figure notamment celui d'assurer la salubrité des logements.

Le Code s'ouvre par un titre II relatif aux instruments de la politique régionale du logement, et commence par la lutte contre les logements insalubres (articles 3 à 8), puis le permis de location (articles 9 à 13*bis*).

Ces dispositifs s'inscrivent dans la lignée de l'article 67 de l'ancien Code du Logement de 1970, mais, à l'inverse de ce dernier, offrent désormais, en intégrant les mécanismes aménagés au fil du temps par l'Administration wallonne du Logement, un cadre réglementaire et procédural opérationnel.

Notons que le Code wallon du Logement n'utilise pas comme telle l'expression logement insalubre. Selon les définitions de son article 1er, le logement salubre est celui qui respecte les critères minimaux de salubrité, tandis que le logement qui ne les respecte pas est qualifié d'améliorable ou non améliorable selon que les travaux nécessaires pour le rendre salubre présentent un coût et une ampleur plus ou moins importants. Enfin, le logement est dit inhabitable lorsqu'il ne respecte pas les critères minimaux de salubrité et que son occupation met en péril la santé ou la sécurité de ses habitants.

La pluralité des polices administratives

La lutte contre l'insalubrité ne s'appuie pas uniquement sur le Code wallon du Logement.

Cette police spéciale du logement que met en œuvre le Code, coexiste avec d'autres dispositifs réglementaires. La lutte contre l'insalubrité relève en effet de plusieurs polices administratives, notamment :

– La **police administrative générale** dévolue au bourgmestre par les articles 133 et 135, §2, de la nouvelle loi communale[1], en vertu desquels les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.
Le bourgmestre doit prendre les précautions convenables à l'égard de logements qui présentent des risques pour la sécurité publique. Le Conseil d'Etat rappelle que le bourgmestre jouit d'un pouvoir discrétionnaire dans le choix des mesures à prendre pour conjurer ces risques, et peut aller jusqu'à interdire l'occupation du bien et en ordonner l'évacuation[2].

– la **police spéciale du logement**, dont les instruments sont rassemblés dans le Code wallon du Logement, qui vise à lutter contre l'insalubrité et les logements inoccupés, stimuler la rénovation du patrimoine, diversifier l'offre de logements et promouvoir le droit au logement[3].

Le Code wallon du Logement réserve au Gouvernement le soin de définir les critères minimaux de salubrité des logements. Pour le Conseil d'Etat, aucune disposition décrétale ne charge le Conseil communal de fixer des critères de salubrité des logements en exécution dudit Code.

(1) Ci-après : NLC.
(2) C.E., n° 172.788, 27 juin 2007, *Echos. Log.*, 2007, liv. 4, 24.
(3) Arrêté du Gouvernement du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°*bis*, du Code wallon du Logement (en vigueur au 1er janvier 2008).
Voir également la circulaire ministérielle du 26 avril 1993 relative aux critères d'insalubrité des logements situés en Région wallonne. Cette circulaire ne peut juridiquement obliger le bourgmestre à déclarer le logement insalubre non améliorable, dès lors qu'elle ne peut lier son pouvoir d'appréciation lorsque celui-ci agit ou déclare agir en vertu de l'article 135, § 2, NLC, sauf à reconnaître à cette circulaire une portée réglementaire qu'elle ne peut légalement revêtir : *C.E.*, n° 127.292, 21 janvier 2004, *Echos log.*, 2004, liv. 2, 56 ; *Rev. dr. commun.*, 2005 (sommaire), liv. 2-3, 40.

Dès lors, lorsque le Conseil communal prend les règlements communaux en matière de salubrité et de sécurité incendie visés à l'article 10, al. 2, 2°, du Code wallon du Logement, il exerce un pouvoir réglementaire complémentaire qui s'appuie sur la combinaison des articles 119 et 135, §2, NLC[4]. Le Conseil d'Etat précise donc que la compétence du Conseil communal se limite à l'adoption de règlements, complémentaires aux normes régionales supérieures formant un régime de police spécial détaillé, et destinés à lutter contre l'insalubrité au sens où l'entend l'article 135 précité[5].

– la **police spéciale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire**, qui vise à rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité, notamment par la gestion qualitative du cadre de vie et la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments[6].

– On doit ajouter la réglementation fédérale 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[7].

La notion d'insalubrité

Ces différentes réglementations utilisent chacune le concept de l'insalubrité, mais le Conseil d'Etat précise qu'elles ne le définissent pas ou ne l'entendent pas de la même manière, et ne le soumettent pas au même régime juridique[8].

Le Conseil d'Etat livre des précisions importantes.

Au sens de l'article 135, al. 2, NLC, la notion d'insalubrité doit être appréciée en fonction de critères hygiéniques : l'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation, étant un foyer d'infection ou ne répondant plus à ce qui est considéré comme étant aujourd'hui le strict minimum en matière d'hygiène, menaçant ainsi non seulement la santé d'éventuels occupants mais aussi la santé publique en général. L'intervention des autorités communales s'impose parce que l'ordre public est menacé dans l'une de ses composantes, à savoir la salubrité publique[9].

Par contre, au sens du Code wallon du Logement, la notion d'insalubrité vise l'amélioration des conditions de logement et d'habitat de la population[10]. Le concept s'inscrit pleinement dans la dynamique de promotion du droit au logement voulue par le législateur wallon.

La **coexistence de deux fondements réglementaires** différents (la sécurité publique visée par l'article 135 NLC, et une politique du logement poursuivie par les Codes du Logement national de 1970 et wallon de 1998) a déjà été relevée.

En effet, « dans le cadre de sa mission de police administrative générale, l'intervention du bourgmestre est justifiée par la protection de l'ordre public menacé dans l'une de ses facettes, la sécurité et la salubrité publiques. Il n'a pas alors à prendre en compte le sort des habitants évacués. Par contre, lorsque le bourgmestre agit en vertu de l'article 67 du Code du Logement, il intervient dans le cadre de la politique de logement et son objectif est cette fois l'amélioration des conditions d'habitat de la population. »[11]

En 1966, le Conseil d'Etat[12] soulignait déjà qu'une décision qui déclare une maison insalubre, sur pied de l'(ancien) article 67 du Code du Logement « ne fait pleinement connaître le fondement de fait sur lequel elle repose que s'il ressort du dossier quels logements sociaux disponibles ont concrètement servi de critère de référence et révèle par là sur quelle base l'autorité a estimé que la plus basse norme qu'elle a fixée ne se situe pas au-dessus de la norme maximale d'habitabilité qui soit en fait à la portée des personnes à évacuer de taudis »[13].

(4) Voir également l'article 187, §2, du Code, qui, combiné à l'article 2, stipule que les pouvoirs locaux prennent, dans leur sphère de compétence et afin d'élaborer leur programme bisannuel d'action, toutes les mesures tendant à (…) lutter contre l'inoccupation et l'insalubrité des logements.

(5) *C.E.*, n° 105.215, 27 mars 2002, *Amén.*, 2002 (reflet NEURAY, J.), liv. 4, 337; *Echos log.*, 2002 (abrégé), liv. 2, 65, note; *Rev. dr. commun.*, 2002, liv. 3, 292; err., *Rev. dr. commun.*, 2002 (sommaire), liv. 4, 345.

(6) L'article 76 du CWATUP habilite le Gouvernement wallon à édicter des règlements régionaux d'urbanisme contenant toutes les dispositions de nature à assurer la salubrité, la conservation, la solidité et la beauté des constructions, des installations et de leurs abords ainsi que leur sécurité, notamment leur protection contre l'incendie et les risques naturels prévisibles.

(7) 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.

(8) *C.E.*, n° 139.837, 26 janvier 2005, *A.P.M.*, 2005 (sommaire), liv. 2, 37.

(9) *C.E.*, n° 105.215, 27 mars 2002, *Amén.*, 2002 (reflet NEURAY, J.), liv. 4, 337; *Echos log.*, 2002 (abrégé), liv. 2, 65, note.

(10) *C.E.*, n° 105.215, 27 mars 2002, *Amén.*, 2002 (reflet NEURAY, J.), liv. 4, 337; *Echos log.*, 2002 (abrégé), liv. 2, 65, note; *Rev. dr. commun.*, 2002, liv. 3, 292; err., *Rev. dr. commun.*, 2002 (sommaire), liv. 4, 345.

(11) Ph. VERSAILLES, « Chez soi quelque part : vers le droit à la résidence ? », *Chron. dr. soc.*, 1993/4, p. 165.

(12) *C.E.*, arrêt Baetens et Beernaert, 28.04.1966, n° 11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392.

(13) Un auteur constatait : « dans la pratique, les bourgmestres évitent soigneusement de fonder leur arrêtés d'insalubrité sur l'article 67 du Code du Logement, pour obvier la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ainsi, en se référant uniquement à l'article 135 de la nouvelle loi communale, ils laissent de côté l'insurmontable problème du relogement des habitants » : COLLARD, C., « L'insalubrité et le droit », *Les Echos du logement*, 1992, n° 7, p. 119.

L'autonomie des polices administratives

En vertu du principe de l'autonomie des polices administratives, ces réglementations coexistent, voire se cumulent lorsque leurs champs d'application respectifs se recoupent. Les autorités communales, notamment le bourgmestre, exercent des compétences spécifiques dans chacune de ces polices administratives.

Le Conseil d'Etat est attentif à vérifier que les arrêtés individuels pris par le bourgmestre se fondent adéquatement sur la réglementation qu'ils sont censés appliquer, et que leur motivation s'appuie effectivement sur les critères propres à celle-ci.

Il est donc important de distinguer les différents arsenaux réglementaires susceptibles de servir de fondement à la décision du bourgmestre.

a) Police générale et police spéciale du logement

La police administrative générale organisée par la loi communale et la police spéciale du logement ont des champs d'application différents, sont soumises à des conditions différentes, de sorte que l'une ne peut servir de soutènement à l'autre en vertu du principe d'indépendance des polices administratives[14].

Ainsi, le bourgmestre peut prendre un arrêté d'inhabitabilité en s'appuyant sur un avis d'expert relevant de la police spéciale du logement, en l'occurrence l'avis rendu lors d'une visite des lieux ordonnée dans le cadre de la procédure d'attribution de la gestion provisoire d'immeubles sur la base de l'article 83 du Code wallon du Logement, mais la motivation de l'arrêté, telle qu'éclairée par cet avis, doit se référer aux critères propres aux articles 133, al. 2, et 135, § 2, NLC[15].

Par contre, n'est pas adéquatement motivé, l'arrêté d'inhabitabilité, fondé sur la NLC, mais qui se réfère à des critères ou à des normes qui sont, en réalité, définis par le Code wallon du Logement ou en vertu de celui-ci, confondant ainsi deux polices administratives distinctes[16].

b) Police générale et police spéciale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et de l'environnement

Un arrêté d'inhabitabilité ne peut être fondé sur un motif relevant de la police de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'environnement, mais doit au contraire reposer sur des motifs tenant à la salubrité publique[17].

Ainsi, le fait qu'un logement soit en infraction avec certaines dispositions du CWATUP et qu'aucune possibilité de régulariser cette situation ne soit possible, ne peut en soi fonder une mesure d'inhabitabilité, laquelle doit reposer sur des motifs tenant à la salubrité publique. Il appartient dès lors au bourgmestre de se fonder sur des éléments précis, concrets et avérés, qui démontrent que la salubrité publique est mise en danger par l'état du logement[18].

Par ailleurs, le Conseil d'Etat considère qu'aucune disposition réglementaire (en l'occurrence de l'ordonnance bruxelloise du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, mais le constat vaut pour le CWATUP) n'exclut l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour procéder à la démolition d'une construction lorsque celle-ci est poursuivie sur la base d'un arrêté du bourgmestre pris en application des articles 134 et 135 NLC, sauf en cas d'extrême urgence, c'est-à-dire de force majeure. A défaut d'un tel permis, cette démolition constitue dans le chef de la commune une voie de fait[19].

c) Police spéciale du logement et insalubrité en matière de bail

Un arrêté d'inhabitabilité ne peut se fonder exclusivement sur 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.

Ainsi, le bourgmestre ne peut, dans l'exercice d'une compétence de police, se fonder sur l'arrêté royal du 8 juillet 1997 précité qui relève exclusivement du contrat de louage et fait l'objet de sanctions civiles. Il n'est pas l'autorité compétente pour apprécier si un logement répond ou non aux conditions minimales dudit arrêté royal; ces conditions n'étant pas constitutives des critères à prendre en considération quant à la sauvegarde de la salubrité et la sécurité publiques au sens de l'article 135, al. 2, NLC[20].

La déclaration d'inhabitabilité est néanmoins susceptible d'avoir une incidence sur le contrat de bail en cours. Il a notamment été jugé

(14) C.E., n° 138.907, 30 décembre 2004, *Amén.*, 2005 (reflet DELNOY, M.), liv. 3, 235. C.E., n° 150.866, 27 octobre 2005, *Echos log.*, 2006, liv. 3, 22 ; *Rev. dr. commun.*, 2006, liv. 5, 38.

(15) C.E., n° 138.907, 30 décembre 2004, *Amén.*, 2005 (reflet DELNOY, M.), liv. 3, 235. C.E., n° 150.866, 27 octobre 2005, *Echos log.*, 2006, liv. 3, 22 ; *Rev. dr. commun.*, 2006, liv. 5, 38.

(16) C.E., n° 103.845, 21 février 2002, *A.P.M.*, 2002 (sommaire), liv. 3, 59; *Echos log.*, 2002, liv. 4, 151. C.E., n° 139.837, 26 janvier 2005, *A.P.M.*, 2005 (sommaire), liv. 2, 37.

(17) C.E., n° 108.505, 26 juin 2002, *A.P.M.*, 2002 (sommaire), liv. 7, 161; *Amén.*, 2003, liv. 1, 35. C.E., n° 126.485, 16 décembre 2003, *Rev. dr. commun.*, 2005 (sommaire), liv. 2-3, 39.

(18) C.E., n° 106.093, 25 avril 2002, *Echos log.*, 2002, liv. 4, 155.

(19) C.E., n° 69.310, 30 octobre 1997, Amén., 1998, 153 ; Rev. dr. commun., 1998, 60. Voir également : J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions, Bruxelles, Larcier, 2006, 2e éd., 427.

(20) C.E., n° 100.705, 9 novembre 2001, *Echos log.*, 2002, liv. 2, 72. C.E., n° 127.292, 21 janvier 2004, *Echos Log.*, 2004, liv. 2, 56 ; *Rev. dr. commun.*, 2005 (sommaire), liv. 2-3, 40.







Photos : P. Masson © SPW

que cette décision administrative emporte la perte juridique du bien loué, c'est-à-dire que le contrat n'a plus d'objet juridiquement admissible. Il revient au juge de paix d'en tirer les conséquences sur la résiliation du bail, les indemnités, voire les restitutions des loyers payés[21].

2. L'INSALUBRITÉ À TRAVERS LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT

Une évolution manifeste

Face à la pluralité de dispositifs réglementaires disponibles, la jurisprudence du Conseil d'Etat marque une évolution manifeste.

Ainsi, même lorsqu'il agit sur pied de l'article 135, §2, NLC, le bourgmestre ne peut plus se cantonner à s'inquiéter de seuls critères sanitaires ou hygiéniques.

Le développement d'une politique du logement (et même de l'habitat), notamment au travers des Codes régionaux du Logement, élargit clairement la perspective : l'arrêté d'inhabitabilité ordonnant l'évacuation de l'habitation insalubre n'est plus un objectif en soi, mais devient un moyen pour arriver à reloger dans des habitations salubres les personnes évacuées de taudis.

La consécration du droit au logement décent à l'article 23 de la Constitution concourt évidemment à ce mouvement.

Cette évolution se manifeste dans l'appréciation par le Conseil d'Etat de la gravité intrinsèque d'une décision d'inhabitabilité, et des risques de préjudice grave difficilement réparable qui en résultent. Elle s'illustre également dans le contrôle qu'opère le Conseil d'Etat sur la procédure administrative menant à l'arrêté.

Une mesure grave

De jurisprudence constante, le Conseil d'Etat souligne que l'arrêté du bourgmestre[22] qui déclare un logement inhabitable est une mesure grave pour le propriétaire, et l'arrêté qui impose l'évacuation des lieux dans un certain délai sous peine d'expulsion par la force prend des mesures graves à l'égard des occupants[23].

Le Conseil d'Etat exige en conséquence que la nature et l'ampleur de la mesure prise par le bourgmestre (ordonner selon les cas des travaux ou l'évacuation) soit proportionnée avec les faits censés la justifier et l'objectif à atteindre[24].

Le risque de préjudice grave difficilement réparable

Le Conseil d'Etat peut suspendre l'exécution de l'arrêté d'inhabitabilité attaqué devant Lui, lorsque le requérant démontre un risque de préjudice grave difficilement réparable. La jurisprudence de la Haute juridiction en livre plusieurs illustrations.

Constitue un risque de préjudice grave difficilement réparable justifiant la suspension de l'arrêté attaqué[25] :

– l'obligation faite à l'occupant d'abandonner son logement, sans y

(21) Voir notamment : J.P. Ostende II, 01.06.2005, *Echos. Log.*, mai 2007, 26. Pour une analyse : N. Bernard, conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location, *Amén.*, 2005/2, p. 97 et suiv. ; J. VAN YPERSELE, le droit du bail à l'épreuve du droit de l'environnement, *Amén.*, 2007/3, p. 105 et suiv.

(22) Seul un arrêté du bourgmestre, pris en vertu des articles 133 et 135 NLC, est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, au contraire d'un simple courrier adressé au propriétaire et indiquant quels sont les travaux à effectuer pour que l'immeuble soit en conformité avec les normes de sécurité notamment en matière d'incendie, et l'invitant à réaliser ces travaux dans un délai raisonnable, dès lors que ce courrier contient des éléments qui démontrent qu'il ne s'agit nullement d'une décision définitive, l'intéressé pouvant toujours faire valoir ses observations par écrit quant aux faits constatés et reprochés, ainsi que solliciter une entrevue avec le gestionnaire du dossier : *C.E.*, n° 187.175, 20 octobre 2008, n° rôle G./A.184.494/XIII-4628, http://www.raadvst-consetat.be.

(23) *C.E.*, n° 106.093, 25 avril 2002, *Echos log.*, 2002, liv. 4, 155.
C.E., n° 116.901, 11 mars 2003, *A.P.M.*, 2003 (sommaire), liv. 4, 55; *Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 47.
C.E., n° 126.485, 16 décembre 2003, *Rev. dr. commun.*, 2005 (sommaire), liv. 2-3, 39.
C.E., n° 156.997, 28 mars 2006, *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 34.
C.E., n° 157.426, 7 avril 2006, *Echos log.*, 2007, liv. 1, 31 ; *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 35.

(24) *C.E.* (6e ch.) n° 127.292, 21 janvier 2004, *Echos log.* 2004, liv. 2, 56 ; *Rev. dr. commun.* 2005 (sommaire), liv. 2-3, 40 ; *C.E.*, n° 172.788, 27 juin 2007, *Echos. Log.*, 2007, liv. 4, 24.

(25) Jugé par ailleurs que pour apprécier l'urgence conditionnant l'introduction d'un recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat, il convient de ne pas confondre l'inaction du propriétaire de l'immeuble frappé d'un arrêté du bourgmestre portant ordre de démolir partiellement des bâtiments menaçant ruine, à prévenir la dégradation de son immeuble et qui a justifié la décision du bourgmestre, avec son attitude diligente pour prévenir le dommage qui résulterait de l'exécution déjà commencée de cet arrêté.
C.E., n° 138.907, 30 décembre 2004, *Amén.*, 2005 (reflet DELNOY, M.), liv. 3, 235.

être préparé, dans un délai de quelques jours, sous la menace d'en être expulsé par la force et sans même disposer du temps nécessaire pour trouver une autre habitation[26] ;

– le préjudice invoqué par une mère et sa fille mineure à l'appui de leur demande de suspension de l'exécution de l'arrêté du bourgmestre interdisant l'habitation de leur immeuble et en ordonnant l'évacuation, doit être considéré comme établi dès lors qu'il ne ressort pas des renseignements communiqués au Conseil d'Etat que les autorités communales se sont préoccupées des possibilités de relogement des occupants, et que les renseignements que communiquent les parties adverses ne permettent pas au Conseil d'Etat de connaître avec précision les causes de l'insalubrité qu'elles allèguent et n'autorisent donc pas à conclure qu'il ne s'agirait pas d'un logement « décent »[27] ;

– l'atteinte au droit de propriété consistant dans la destruction d'une caravane résidentielle, qui appartient aux requérants et qu'ils souhaiteraient conserver, à tout le moins pour la vendre dans de bonnes conditions et après l'avoir remplacée par une autre construction. En ordonnant la démolition par les soins de la commune, l'arrêté du bourgmestre modifie de manière irréversible et immédiate la situation de fait, empêchant les parties requérantes de conserver en l'état le bien et où elles ont envisagé d'établir leur résidence à l'avenir[28] ;

– le fait, d'une part, que le bourgmestre et la commune ne se soient pas souciés, avant de prendre l'arrêté d'inhabitabilité, d'aider les occupants à retrouver un logement, ni même qu'ils se seraient souciés des possibilités concrètes que ceux-ci avaient de retrouver un logement décent en remplacement de ce qu'ils considèrent comme un taudis et, d'autre part, que les requérants signalent disposer de ressources modestes et affirment, sans être contredits, ne pas avoir les moyens nécessaires pour, à la fois, faire face aux frais de relogement et avancer les fonds requis pour procéder à des travaux d'assainissement de l'immeuble incriminé[29] ;

– la fermeture de l'entreprise, dont la durée est imprécise et qui empêche toute activité sur les lieux, risque d'entraîner la faillite de la société et la perte de leur emploi pour les trois employés. L'interdiction d'accès au logement situé dans les lieux, lequel est bien connu de l'autorité puisque les occupants sont régulièrement inscrits à cette adresse, constitue une atteinte grave difficilement réparable au droit au logement et au droit au respect de la vie familiale[30].

La procédure administrative menant à la déclaration d'inhabitabilité

Le Code wallon du Logement organise une procédure administrative menant à la prise d'un arrêté d'inhabitabilité. Le Conseil d'Etat est attentif à en vérifier la régularité. Des éléments clefs doivent être soulignés.

Le Conseil d'Etat doit pouvoir s'assurer que les motifs qui fondent l'acte attaqué sont exacts en fait, admissibles en droit, et pertinents[31].

Avant de déclarer un logement inhabitable, le bourgmestre doit instruire le dossier dans le respect des droits de la défense de l'occupant (propriétaire, usufruitier[32], locataire, occupant[33])[34].

a) Le caractère complet du dossier administratif

Le caractère complet du dossier administratif est indispensable pour permettre au Conseil d'Etat de vérifier le respect de la procédure administrative.

Le dossier administratif doit contenir l'ensemble des avis et rapports imposés par la réglementation, et décrivant de manière précise et circonstanciée les facteurs d'insalubrité constatés et à l'appui desquels l'arrêté d'inhabitabilité est pris.

Ainsi, le rapport du service régional d'incendie doit être préalablement communiqué aux occupants, de manière à leur permettre de faire valoir leurs observations ou formuler des propositions relatives à des aménagements possibles de leur logement[35].

La rédaction du rapport d'enquête prescrit par l'article 5 du Code wallon du Logement est une formalité substantielle. Son absence empêche de contrôler la matérialité des causes d'insalubrité sur lesquelles se fonde l'arrêté déclarant le logement inhabitable[36].

(26) *C.E.*, n° 157.426, 7 avril 2006, *Echos log.*, 2007, liv. 1, 31 *; Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 35.
(27) *C.E.*, n° 139.837, 26 janvier 2005, *A.P.M.*, 2005 (sommaire), liv. 2, 37.
(28) *C.E.*, n° 106.093, 25 avril 2002, *Echos log.*, 2002, liv. 4, 155.
(29) *C.E.*, n° 115.808, 12 février 2003 ; *Echos Log.*, 2003, liv. 3, 80 ; *Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 48.
Cet arrêt est d'autant plus intéressant que ces considérations sont retenues par le Conseil d'Etat, alors même qu'il constatait qu'en l'espèce, en l'absence d'indication du fondement juridique de l'acte, il n'était pas possible de déterminer si la mesure était censée se fonder sur l'art. 135 de la nouvelle loi communale (qui *a priori* ne se fonde que sur des considérations de salubrité publique) ou sur le Code wallon du Logement.
(30) *C.E.*, n° 108.505, 26 juin 2002, *A.P.M.*, 2002 (sommaire), liv. 7, 161; *Amén.*, 2003, liv. 1, 35.
(31) *C.E.*, n° 178.297, 7 janvier 2008, n° rôle G./A.102.195/XIII-2117, http://www.raadvst-consetat.be.
(32) *C.E.*, n° 156.997, 28 mars 2006, *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 34.
(33) *C.E.*, n° 115.808, 12 février 2003 ; *Echos Log.*, 2003, liv. 3, 80 *; Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 48
(34) *C.E.*, n° 106.093, 25 avril 2002, *Echos log.*, 2002, liv. 4, 155.
(35) *C.E.*, n° 157.426, 7 avril 2006, *Echos log.*, 2007, liv. 1, 31 ; *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 35.
(36) *C.E.* n° 82.382, 23 septembre 1999, *Amén.*, 2000, 196, note VAN DAMME, N.; *Echos log.*, 2000, 48.

b) L'audition préalable

L'audition préalable doit permettre au propriétaire comme à l'occupant de défendre sa position ou réfuter les raisons ou le choix de la mesure envisagée[37]. Le Conseil d'Etat en fait un principe général du droit administratif[38].

Il s'impose de soumettre à l'intéressé tous les éléments sur lesquels l'autorité compte fonder son appréciation et, d'autre part, de lui fournir l'occasion de défendre son point de vue. Le principe ne connaît d'exception qu'en cas d'urgence impérieuse (art. 7, al. 2, CWL)[39].

Un délai suffisant doit être laissé au propriétaire pour faire valoir ses observations[40].

Ne permet pas au bourgmestre de faire l'économie de l'audition préalable, ni le fait que la décision a été prise à la suite d'une visite des lieux effectuée par ses soins, ni le fait que l'occupant n'a jamais contesté cette décision et a quitté l'immeuble litigieux pour s'établir ailleurs[41]. Sauf les cas d'urgence avérée, il n'appartient pas à l'autorité administrative de préjuger de l'utilité des explications qui pourraient lui être données[42]. De même, la circonstance que la mesure déclarant l'immeuble «insalubre par nature, inhabitable et non améliorable» n'a pas été prise en raison du comportement personnel du propriétaire de l'immeuble est indifférente[43].

c) L'exception de l'urgence

Le Conseil d'Etat adopte une interprétation stricte de l'urgence autorisant une décision sans audition préalable.

De manière générale, le Conseil d'Etat considère que l'urgence n'est pas démontrée lorsqu'un délai relativement long s'est écoulé entre la constatation du problème et l'adoption de la mesure litigieuse[44].

Ainsi, lorsque les premiers risques d'atteinte à la sécurité publique remontent à près de deux ans, le bourgmestre qui entend adopter un arrêté ordonnant la démolition partielle d'immeubles menaçant ruine, sans audition préalable de leur propriétaire, se doit de démontrer une aggravation de ce risque à un point tel qu'il faille prendre une mesure d'urgence ne laissant pas le temps d'entendre celui-ci[45].

L'urgence n'est pas justifiée lorsque l'avis, qualifié d'alarmiste, de l'expert accompagnant une visite des lieux, n'a pas été immédiatement suivi de mesures de sauvegarde, mais qu'au contraire il a encore fallu 18 jours pour que l'arrêté soit adopté[46].

Par contre, l'urgence est justifiée lorsque l'immeuble représente manifestement une cause de danger immédiat pour la salubrité et la sécurité publiques et qu'il s'avère, dès lors, indispensable que l'arrêté de démolition produise immédiatement ses effets[47].

L'urgence doit concrètement apparaître des éléments du dossier. Le fait qu'au moment de l'adoption de l'arrêté d'inhabitabilité, l'immeuble menaçant ruine est occupé comme logement est un élément important pour justifier de l'urgence à en interdire l'occupation[48].

d) Les mesures conservatoires

L'article 7, al. 3, du Code wallon du Logement permet au bourgmestre de prendre des mesures conservatoires, ordonner des travaux de réhabilitation, de restructuration, de démolition ou prononcer l'interdiction d'occuper. Le Coneil d'Etat indique que cette compétence s'inscrit dans le prolongement de l'article 133, alinéa 2, NLC faisant du bourgmestre l'organe normalement compétent pour l'exécution des lois de police[49].

e) La motivation de l'arrêté d'inhabitabilité

L'arrêté d'inhabitabilité doit être motivé conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le Conseil d'Etat enseigne que lorsqu'il adopte un arrêté déclarant un logement insalubre sur pied de l'article 135, §2, NLC, il appartient

(37) C.E., n° 126.485, 16 décembre 2003, *Rev. dr. commun.*, 2005 (sommaire), liv. 2-3, 39. C.E., n° 156.997, 28 mars 2006, *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 34.

(38) En vertu du principe « *audi alteram partem* », les autorités dont les actes risquent de léser gravement les droits ou les intérêts de tiers sont obligées, afin de statuer en connaissance de cause, de les autoriser à leur faire connaître leur opinion et de leur accorder pour ce faire un délai suffisant. L'application de ce principe général de droit peut être étendue, eu égard à sa finalité, à toute mesure susceptible de léser gravement une personne qu'elle soit prise ou non en relation avec son comportement : C.E., n° 168.653, 8 mars 2007, *Amén.*, 2007 (reflet SAMBON, J.), liv. 3, 133.

(39) C.E., n° 116.901, 11 mars 2003, *A.P.M.*, 2003 (sommaire), liv. 4, 55; *Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 47. C.E., n° 126.485, 16 décembre 2003, *Rev. dr. commun.*, 2005 (sommaire), liv. 2-3, 39. C.E., n° 156.997, 28 mars 2006, *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 34.

(40) C.E., n° 125.368, 17 novembre 2003, *Echos Log.*, 2004, liv. 1, 33.

(41) C.E., n° 156.997, 28 mars 2006, *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 34.

(42) C.E., n° 106.297, 2 mai 2002, *Echos log.*, 2002, liv. 4, 159. C.E., n° 127.292, 21 janvier 2004, *Echos Log.*, 2004, liv. 2, 56 ; *Rev. dr. commun.*, 2005 (sommaire), liv. 2-3, 40.

(43) C.E., n° 127.292, 21 janvier 2004, *Echos Log.*, 2004, liv. 2, 56 ; *Rev. dr. commun.*, 2005 (sommaire), liv. 2-3, 40.

(44) C.E., n° 115.808, 12 février 2003 ; *Echos Log.*, 2003, liv. 3, 80 ; *Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 48. Par exemple 15 jours : C.E., n° 150.866, 27 octobre 2005, *Echos log.*, 2006, liv. 3, 22 ; *Rev. dr. commun.*, 2006, liv. 5, 38.

(45) C.E., n° 150.866, 27 octobre 2005, *Echos log.*, 2006, liv. 3, 22 ; *Rev. dr. commun.*, 2006, liv. 5, 38.

(46) C.E., n° 138.907, 30 décembre 2004, *Amén.*, 2005 (reflet DELNOY, M.), liv. 3, 235. C.E., n° 150.866, 27 octobre 2005, *Echos log.*, 2006, liv. 3, 22 ; *Rev. dr. commun.*, 2006, liv. 5, 38.

(47) C.E., n° 106.297, 2 mai 2002, *Echos log.*, 2002, liv. 4, 159.

(48) C.E., n° 125.368, 17 novembre 2003, *Echos Log.*, 2004, liv. 1, 33.

(49) C.E., n° 123.055, 18 septembre 2003, *Echos Log.*, 2003, liv. 5, 175 ; *Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 50.

au bourgmestre de se fonder sur des éléments précis, concrets et avérés, qui démontrent que la salubrité publique est mise en danger par l'état du logement[50].

Ainsi, n'est pas adéquatement motivé :
– l'arrêté du bourgmestre qui n'énonce pas les faits qui, à ses yeux, justifient la mesure de police prise ;
– l'arrêté du bourgmestre qui ne contient aucune considération de nature à permettre de comprendre aisément les raisons pour lesquelles l'immeuble a été considéré comme insalubre[51] ;
– l'arrêté ordonnant la démolition partielle d'immeubles menaçant ruine (sur pied de l'article 135, § 2, NLC) qui ne décrit pas les travaux à faire réaliser immédiatement afin d'éliminer la dangerosité des lieux, alors que ni l'état des bâtiments, ni l'urgence, ni l'attribution à la commune de la gestion provisoire des immeubles (sur pied de l'article 83 du CWL) n'autorisent une telle imprécision dans la description des travaux à réaliser[52].

L'arrêté ordonnant la démolition partielle d'immeubles menaçant ruine ou le déclarant inhabitable, n'est pas adéquatement motivé :
– s'il se fonde sur un avis rédigé en des termes très généraux par l'expert accompagnant la visite des lieux ordonnée dans le cadre de la procédure d'attribution de la gestion provisoire de ces immeubles à la commune ;
– s'il se fonde sur un rapport de visite ne proposant pas la démolition même partielle mais une expertise de stabilité[53], ou encore sur un rapport sommaire, imprécis et lacunaire[54] ;
– s'il ne précise pas la nature des travaux de démolition à effectuer[55].

f) Le recours administratif

Avant de saisir le Conseil d'Etat, l'occupant d'un immeuble, objet d'une mesure prise par le bourgmestre en application de l'article 7, alinéa 3, du Code wallon du logement, doit au préalable introduire le recours administratif auprès du gouvernement prévu par l'article 7*bis* dudit Code[56].

Cependant, ce recours administratif préalable n'est pas requis lorsque l'acte attaqué devant le Conseil d'Etat n'a lui-même pas été précédé de la procédure administrative prévue par les articles 6 et 7 du Code wallon du Logement. En d'autres termes, l'occupant d'un logement déclaré inhabitable peut saisir immédiatement le Conseil d'Etat sans exercer au préalable le recours auprès du Gouvernement, lorsque l'arrêté d'inhabitabilité a été pris sans que le rapport d'enquête du service régional d'incendie ne lui ait été communiqué ou lorsqu'il n'a pas été invité à être préalablement entendu[57].

L'incidence du permis de location

Pour le Conseil d'Etat, le fait que le propriétaire du logement concerné soit ou non titulaire d'un permis de location importe peu[58].

Avant même l'insertion dans le Code wallon du Logement de l'article 13*bis*[59] qui permet désormais au bourgmestre (ou au Gouvernement en cas d'inaction de sa part dans un délai raisonnable), en l'absence ou en cas de retrait d'un permis de location, d'interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés, le Conseil d'Etat avait souligné que la location d'un logement insalubre sans disposer du permis de location requis, peut être sanctionnée par un arrêté d'inhabitabilité interdisant d'occuper ce logement.

Pour le Conseil d'Etat, le permis de location est en effet conçu comme un instrument destiné à assurer le contrôle, notamment, des critères de salubrité[60]. Dès lors l'arrêté d'inhabitabilité peut se cumuler avec les sanctions pénales visées à l'article 201 du Code wallon du Logement, ou avec le retrait du permis[61].

La position du Conseil d'Etat est claire : la compétence du bourgmestre de déclarer un logement inhabitable n'est en rien limitée par la circonstance que le propriétaire du logement s'est vu délivrer un permis de location[62].

(50) *C.E.*, n° 126.485, 16 décembre 2003, *Rev. dr. commun.*, 2005 (sommaire), liv. 2-3, 39.
(51) *C.E.*, n° 156.997, 28 mars 2006, *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 34.
(52) *C.E.*, n° 150.866, 27 octobre 2005, *Echos log.*, 2006, liv. 3, 22 ; *Rev. dr. commun.*, 2006, liv. 5, 38.
(53) *C.E.*, n° 138.907, 30 décembre 2004, *Amén.*, 2005 (reflet DELNOY, M.), liv. 3, 235.
(54) *C.E.*, n° 126.485, 16 décembre 2003, *Rev. dr. commun.*, 2005 (sommaire), liv. 2-3, 39.
(55) *C.E.*, n° 138.907, 30 décembre 2004, *Amén.*, 2005 (reflet DELNOY, M.), liv. 3, 235.
(56) *C.E.*, n° 157.426, 7 avril 2006, *Echos log.*, 2007, liv. 1, 31 ; *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 35.
(57) *C.E.*, n° 157.426, 7 avril 2006, *Echos log.*, 2007, liv. 1, 31 ; *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 35.
(58) A propos du permis de location, le Conseil d'Etat rappelle que l'affectation au logement est une condition de la légalité et non de l'existence de la décision de fermeture d'un logement en vertu du Code wallon du logement. Il ressort de l'article 9 dudit Code que l'affectation des lieux à un logement est une condition d'application des dispositions relatives au permis de location. Méconnaît cette disposition l'autorité communale qui ferme un logement pour défaut de permis de location lorsque ce permis n'est pas requis parce qu'il ne s'agit pas d'un logement : *C.E.*, n° 123.055, 18 septembre 2003, *Echos Log.*, 2003, liv. 5, 175 ; *Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 50.
(59) Inséré par l'art. 22 du Décr. Cons. Rég. w. du 15 mai 2003, en vigueur le 1er juillet 2003.
(60) *C.E.*, n° 123.055, 18 septembre 2003, *Echos Log.*, 2003, liv. 5, 175 ; *Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 50.
(61) *C.E.*, n° 123.055, 18 septembre 2003, *Echos Log.*, 2003, liv. 5, 175 ; *Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 50. Voir aussi l'avis de l'auditeur du Conseil d'Etat du 31 janvier 2001, *Echos. Log.*, 2002, p. 27 dans une affaire où le Conseil d'Etat n'a finalement pas statué vu le désistement du demandeur.
(62) *C.E.*, n° 172.788, 27 juin 2007, *Echos. Log.*, 2007, liv. 4, 24. Sur l'incidence du défaut ou du retrait de permis de location sur la relation locative : voir notamment : N. BERNARD, Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location, *Amén.*, 2005/02, 97 ; L. THOLOME, Les effets sur le plan civil de l'absence de permis de location, obs. sous J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Echos. Log.*, 2000, 93.

De même, la compétence du bourgmestre de prendre des mesures conservatoires, ordonner des travaux de réhabilitation, de restructuration, de démolition ou prononcer l'interdiction d'occuper, s'applique également à l'hypothèse où un logement est donné en location par un bailleur qui n'est pas titulaire d'un permis de location[63].

Enfin, le Conseil d'Etat enseigne que le bailleur d'un logement soumis à permis de location mais qui n'en dispose pas, ne peut invoquer un préjudice personnel grave difficilement réparable à l'appui d'une demande de suspension de l'exécution de l'arrêté d'inhabitabilité qui vient frapper ce logement[64].

(63) C.E., n° 123.055, 18 septembre 2003, *Echos Log.*, 2003, liv. 5, 175 ; *Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 50.
(64) C.E., n° 122.210, 20 août 2003; *A.P.M.*, 2003 (sommaire), liv. 7, 149.
(65) C.E., n° 108.505, 26 juin 2002, *A.P.M.*, 2002 (sommaire), liv. 7, 161; *Amén.*, 2003, liv. 1, 35.
C.E., n° 115.808, 12 février 2003 ; *Echos Log.*, 2003, liv. 3, 80 ; *Rev. dr. commun.*, 2004 (sommaire), liv. 2, 48.
(66) C.E., arrêt Baetens et Beernaert, 28.04.1966, n° 11.779, *R.A.A.CE.*, 1966, p. 392.
(67) C.E. n° 82.382, 23 septembre 1999, *Amén.*, 2000, 196, note VAN DAMME, N.; *Echos log.*, 2000, 48.
(68) C.E., n° 105.215, 27 mars 2002, *Amén.*, 2002 (reflet NEURAY, J.), liv. 4, 337; *Echos log.*, 2002 (abrégé), liv. 2, 65, note; *Rev. dr. commun.*, 2002, liv. 3, 292; err., *Rev. dr. commun.*, 2002 (sommaire), liv. 4, 345.
C.E., n° 157.426, 7 avril 2006, *Echos log.*, 2007, liv. 1, 31 ; *Rev. dr. commun.*, 2008, liv. 1, 35.
(69) Pour une illustration : Civ. Namur, (req. unil.), 11 mai 1994, *Echos. Log.*, 1995, p. 85.
Dans le même sens, le Conseil d'Etat a estimé qu'aucun préjudice n'était établi dans le chef des locataires d'un logement déclaré insalubre par le bourgmestre dès lors qu'il ressortait des éléments de la cause que ces locataires avaient été relogés à l'initiative de la Direction générale de l'aménagement du territoire et du logement : C.E., n° 49.640, 12 octobre 1994, *R.A.A.C.E.*, 1994 ; *Dr. Q.M.*, 1995, liv. 6, 37.
(70) L'existence d'une obligation positive de relogement dans le chef des autorités communales, la recherche de son fondement juridique et la définition des moyens techniques et financiers nécessaires dépasse le cadre de cette contribution.

Le droit au logement

On le voit au travers de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, le droit au logement décent et les considérations sociales que son respect requiert, marquent l'appréciation par cette Haute Juridiction, saisie au contentieux de la suspension, de l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable.

Le Conseil d'Etat fait parfois explicitement référence au droit au logement comme critère d'appréciation du risque de préjudice grave[65].

Déjà dans l'arrêt Baetens et Beernaert de 1966, le Conseil d'Etat soulignait : « le bourgmestre doit à tout le moins accorder à ceux-ci (les habitants) un délai raisonnable pour trouver un logement adéquat et salubre, et n'ordonner l'évacuation qu'après avoir acquis la certitude, sur la base de recherches entreprises à cette fin et de pièces la constatant, de la disponibilité effective de logements réputés salubres, à des prix abordables, pour les habitants à évacuer de taudis, dans lesquels les intéressés pourront s'installer sans que leur mode de vie en soit modifié »[66].

Ensuite dans l'arrêt Jadoul de 1999, le Conseil d'Etat avait relevé que l'obligation pour l'occupant d'évacuer l'immeuble où il a établi sa résidence principale et l'obligation de retrouver à se reloger dans les circonstances décrites par l'intéressé (faibles ressources, loyer réduit et absence de mesure de relogement prise par la partie adverse) apparaît comme un préjudice grave difficilement réparable[67].

Dans les arrêts récents[68], on voit le Conseil d'Etat attentif à la précarité de la situation financière des occupants, à la fragilité de leur état de santé, à la mise à mal de l'équilibre familial, aux difficultés de relogement.

Pour le Conseil d'Etat, le bourgmestre qui prend un arrêté d'inhabitabilité ne peut se désintéresser de ses conséquences pour les occupants. Les autorités communales doivent au contraire avoir laissé un délai suffisant pour trouver à se reloger. Le nouveau logement doit lui-même être salubre, il doit être financièrement accessible et adapté aux besoins de la famille évacuée. Apparaissent ainsi en filigrane les éléments constitutifs d'un droit au logement décent.

Outre la demande de suspension, éventuellement d'extrême urgence, à introduire devant le Conseil d'Etat, l'occupant peut saisir le juge judiciaire en référés, le cas échéant sur requête unilatérale, en se prévalant de la violation d'un droit subjectif pour faire interdiction à l'autorité communale d'exécuter l'arrêté sans avoir tout mis en œuvre pour le relogement[69].

Certes, aucune disposition décrétale ou réglementaire expresse n'impose au bourgmestre, qui déclare un logement insalubre, de reloger ses occupants[70].

Toutefois, le Conseil d'Etat fait de l'objectif d'amélioration des conditions de logement et d'habitat de la population, un critère de contrôle de la légalité de l'arrêté d'inhabitabilité. Il sanctionne dès lors, par la suspension de la décision attaquée, l'autorité communale qui ne s'inquiète pas de ce relogement.

Cette attention à la question du relogement trouve évidemment écho et appui dans les textes constitutionnels et internationaux consacrant le droit de vivre conformément à la dignité humaine notamment au travers du droit au logement décent (art. 23 Constit°), et le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 C.E.D.H.) pour ne citer que ces deux-là.

La jurisprudence récente du Conseil d'Etat offre en conclusion un éclairage précieux pour la mise en œuvre des objectifs transversaux que se donne le Code wallon du Logement.

Philippe VERSAILLES,
Avocat (cabinet d'avocats S.V.S.)
Chercheur au Centre Droits fondamentaux et lien social (FUNDP)

PAS DE PERMIS DE LOCATION ET ARRÊTÉ D'INHABITABILITÉ : LE LOCATAIRE A DROIT À DES INDEMNITÉS

Jurisprudence

J.P. Charleroi (IV[ème] canton)
23 octobre 2008

- Permis de location (défaut)
- Arrêté d'inhabitabilité
- Annulation du bail (non)
- Dommages et intérêts (oui)

« *Attendu que la demande tend, notamment, au paiement de la somme de 4.000,00 euros ;*
Attendu que la partie défenderesse reconnaît qu'elle a donné en location à la partie demanderesse un logement collectif sans être en possession du permis de location qui est exigé par l'article 10 du Code wallon du Logement, avant toute mise en location ;
Attendu qu'en l'absence de ce permis et en application de l'article 13 bis de ce Code, les autorités communales ont interdit à la partie demanderesse l'accès à son logement qu'elle a donc été obligée de quitter de manière prématurée alors qu'un bail avait été conclu par les parties au litige ;
Attendu qu'en fonction des éléments qui nous ont été soumis, il convient de fixer les dommages et intérêts auxquels la partie demanderesse peut prétendre, à la somme de 2.000,00 euros qu'elle a elle-même, d'ailleurs, estimée raisonnable lors de l'audience du 1er octobre 2008 (cf. pv d'audience du 1er octobre 2008) ; »

NOTE.

ABSENCE DE PERMIS DE LOCATION ET ARRÊTÉ D'INHABITABILITÉ : DES INDEMNITÉS AU LOCATAIRE ÉVINCÉ !

La décision commentée brasse deux problèmes juridiques de première importance : l'indemnisation du locataire évincé suite au défaut de permis de location et la possibilité pour le bourgmestre de fonder un arrêté d'inhabitabilité sur le seul motif de l'absence de permis de location. Plus généralement, le jugement soulève la question de l'incidence d'un arrêté d'inhabitabilité sur la validité du contrat de bail, interrogation qui sera instruite dans la foulée des deux premières.

a) des indemnités au locataire évincé suite au défaut de permis de location

La décision du juge de paix de Charleroi a pour effet d'octroyer des dommages et intérêts à un locataire expulsé consécutivement à un arrêté interdisant l'occupation des lieux loués, lequel arrêté avait été pris (par le bourgmestre) pour cause de défaut de permis de location.

Puisqu'il a commis une faute lors de la conclusion du contrat, en ne sollicitant pas le permis de location, le bailleur est tenu d'indemniser le locataire, en vertu de l'article 1382 du Code civil. Le propriétaire doit dédommager le locataire en lui versant des indemnités destinées à réparer l'ensemble du préjudice subi.

Ces indemnités servent à couvrir les frais inhérents au déménagement, à l'installation dans un nouveau logement, au fait de devoir faire face à un loyer plus élevé, … En ce sens, la décision du juge de paix de Charleroi semble dès plus logique et, du reste, n'est pas isolée[1] (même s'il est rare qu'un tel dédommagement soit accordé indépendamment de toute annulation du contrat, on y reviendra).

Il convient cependant de mettre cette décision en relation avec le sort que, de manière générale, la jurisprudence réserve à un contrat de bail portant sur un bien dénué de permis de location.

Rappelons tout d'abord que les normes de qualité édictées par les Régions ont – logiquement – été revêtues d'un caractère d'ordre public[2]. Partant, le contrat de bail dépourvu de permis de location se voit traditionnellement frappé de *nullité*, sur pied du droit commun[3]. C'est que l'article 1108 du Code civil conditionne la validité d'une convention à la présence d'une cause licite dans l'obligation. Pour leur part, les articles 1131 et 1133 du même Code disposent respectivement que la cause est illicite quand elle est contraire à l'ordre public et que l'obligation sur une cause illicite est de nul effet. L'article 6 du Code civil, enfin, interdit de déroger aux

(1) *Cf.* J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80.
(2) Voy. notamment J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 119; J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513; J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80; J.P. Tournai, 3 janvier 2001, *Échos log.*,, 2001, p. 81; J.P. Bruxelles VI, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE; J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *T. Huur*, 2002, p. 139; J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 92, obs. L. THOLOMÉ et *Redrim.*, 2000, p. 87, note B. HUBEAU. Sur le plan doctrinal, voy. L. THOLOMÉ, «Les effets sur le plan civil de l'absence d'un permis de location», obs. sous J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 93 ainsi que N. BERNARD, «Un permis de location qui, contrairement à ce que son intitulé laisse croire, n'est (théoriquement) pas une condition de mise en location», obs. sous C.A., 14 mai 2003, n°67/2003, *J.J.P.*, janvier-février 2004, p. 92 et s.
(3) *Cf.* N. BERNARD, «Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location», *Amén.*, 2005, p. 97 et s., ainsi que L. THOLOMÉ, «La nullité d'un bail en l'absence d'un permis de location», obs. sous J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Échos log.*, 2001, p. 17.

lois qui intéressent l'ordre public. Combinés, ces divers principes généraux conduisent à l'annulation du bail[4]. C'est à cette conclusion, du reste, qu'ont abouti les décisions de justice recensées sur le sujet[5].

Certes, en l'espèce, l'objet de la requête ne consistait nullement en une telle annulation de contrat, le demandeur réclamant «simplement» des dommages et intérêts. Assurément, le juge n'a pas à statuer *ultra petita*. S'agissant toutefois de dispositions d'ordre public, la nullité du bail est *absolue*. Concrètement, non seulement l'action en nullité peut être intentée par toute personne justifiant d'un intérêt légitime (afin que l'ordre public soit rétabli le plus rapidement possible), mais également la nullité *doit* être soulevée d'office par le juge, contraint par là de déroger au principe dispositif. Le magistrat «ne peut évidemment pas poursuivre d'office l'action en nullité, mais, une fois saisi d'un litige, il doit prononcer d'office la nullité de l'acte entaché de nullité absolue», enjoint ainsi Marie Dupont, qui indique que cette solution est «de doctrine et de jurisprudence constantes»[6].

En tout état de cause, la différence, sur le plan de leurs conséquences, entre les deux types de décisions (indemnisation du locataire *vs.* annulation du bail) peut s'avérer d'un intérêt pratique relativement limité pour le preneur. L'annulation suppose le remboursement au locataire des loyers indûment perçus par le bailleur, lequel, en retour, jouira d'une indemnité d'occupation destinée à compenser l'avantage dont a bénéficié le preneur – en termes d'hébergement – durant l'exécution du contrat annulé.

Souvent, les deux montants s'équivalent (et donc s'annulent), mais il arrive fort opportunément à la jurisprudence de *diminuer l'indemnité d'occupation* à proportion du degré d'insalubrité du bien (et de l'ampleur des manquements du propriétaire)[7]. Le solde (c'est-à-dire la différence entre les loyers restitués au preneur et l'indemnité d'occupation par lui versée) servira tout naturellement à réparer le locataire des troubles de jouissance qu'il a subis[8].

b) de l'opportunité (et de la légalité) de fonder un arrêté d'inhabitabilité sur le seul défaut de permis de location

En cas de manquements graves aux critères minimaux de salubrité ou de sécurité incendie, une interdiction d'occupation du logement se justifie pleinement, bien entendu.

Par contre, pareille mesure serait critiquable si le logement était salubre et que le seul tort du bailleur serait de ne pas disposer du permis de location. Cette hypothèse, malheureusement, est loin d'être théorique dans la double mesure où, tout d'abord, certaines villes procèdent bel et bien, sur le terrain, à de telles fermetures (alors que bien satisfait donc aux normes de qualité) et où, ensuite, le législateur wallon a coulé expressément cette possibilité dans un texte normatif. Voilà donc le bourgmestre autorisé, par l'effet de l'article 13*bis* du Code du Logement[9], à fermer un logement – aussi sain soit-il – pour simple défaut de permis de location.

Or, d'un point de vue juridique tout d'abord, l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité pourrait, dans pareille hypothèse, méconnaître gravement le principe de proportionnalité (qui commande aux moyens de rester adaptés aux fins qu'ils poursuivent)[10]. De manière plus pragmatique, ensuite, à une époque où il faut malheureusement constater aussi bien le manque de logements locatifs à loyer modéré dans le marché privé que l'incapacité du secteur du logement public à satisfaire la demande, le coût social de la perte d'un logement conforme pourtant aux critères de qualité apparaît comme étant démesuré[11].

(4) *Cf.* B. HUBEAU, «Geen verhuurvergunning in het Waals Gewest : nietigheid van de huurovereenkomst», note sous J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Redrim.*, 2000, p. 90.

(5) Voy. notamment Civ. Gand, 14 janvier 2003, *Échos log.*, 2003, p. 83; J.P. Namur (I), 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 118; J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Échos log.*, 2002, p. 117; J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 79 et s.; J.P. Tournai, 3 janvier 2001, *Échos log.*, 2001, p. 81 et s.; Civ. Nivelles, 27 octobre 2000, *Le Cri* (revue du Syndicat national des propriétaires), février 2001, n°251, p. 7; J.P. Bruxelles (VI), 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE; J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 91 et s., obs. L. THOLOMÉ; J.P. Gand, 16 janvier 1998, *T.G.R.*, 1999, p. 160; J.P. Gand, 13 février 1998, *T.G.R.*, 1999, p. 156; J.P. Gand, 29 mai 1998, *T.G.R.*, 1999, p. 153.

(6) M. DUPONT, «Nullité absolue et nullité relative», *La nullité des contrats*, sous la direction de P. Wéry, Liège, Commission Université-Palais, 2006, p. 62.

(7) Voy. par exemple J.P. Mol, 17 septembre 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 48; J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 119; J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Échos log.*, 2002, p. 117; Civ. Nivelles, 27 octobre 2000, *Le Cri*, février 2001, n°251, p. 7; J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Échos log.*, 2001, p. 17.

(8) Voy. J.P. Saint Josse-ten-Noode, 29 mai 1996, *Échos. log.*, 1997, p. 14.

(9) «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».

(10) *Cf.* N. BERNARD et J.-M. LETIER, «L'état du bien loué, l'interférence avec les normes régionales et le bail de rénovation», *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. Benoît *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p.150. *Contra* : un avis de l'auditeur du Conseil d'État, qui n'avait pas retenu l'argument de la violation du principe de proportionnalité (entre la gravité de la mesure prise – une interdiction d'occupation – et le simple fait que le propriétaire ne dispose pas du permis de location), en raison de l'omission persistante du bailleur d'en demander un, en dépit des demandes successives que lui avait adressées l'administration communale en vue de régulariser la situation (avis du 31 janvier 2001, Roland c. Ville de Charleroi, *Échos log.*, 2002, p. 27).

(11) Toutes choses étant égales par ailleurs, sont susceptibles d'encourir le même grief de non proportionnalité les décisions de nullité absolue prononcées par le juge à l'égard d'un contrat de bail portant sur un bien parfaitement aux normes mais dont le seul défaut serait, ici aussi, de ne pas être assorti de permis.

De lege ferenda, il nous apparaît dès lors judicieux de plaider, avec une institution telle que le Conseil supérieur du Logement, pour un « caménagement » de cet article 13*bis* du Code wallon du Logement.

c) incidence d'un arrêté d'inhabitabilité sur le contrat de bail

Une dernière question reste à examiner, celle de l'incidence produite, sur le contrat de bail, par un arrêté d'inhabitabilité pris par le bourgmestre (pour des motifs tenant à la – non – salubrité des lieux par exemple).

La question prend toute sa pertinence dès lors que l'on s'avise, d'une part, qu'il s'agit de deux registres juridiques foncièrement différents (une convention de droit civil affectée par une décision d'ordre administratif) et, de l'autre, que ni la Nouvelle loi communale (ou les éventuels règlements communaux spécifiques) ni les Codes régionaux du Logement (en vertu desquels le bourgmestre est également appelé à intervenir) ne prévoient de sanction sur la relation contractuelle dans pareil cas de figure. Le feraient-ils, du reste, qu'ils empiéteraient automatiquement sur le droit du bail, de compétence fédérale (pour l'heure encore[12]); latitude est donc laissée au juge de paix pour déterminer et apprécier ces conséquences civiles[13]. Appel doit dès lors être fait à des principes de droit commun pour répondre à cette importante question. Il convient, au minimum, de dégager une base juridique susceptible de délier le preneur de son obligation d'acquitter le loyer afférent à un bien qu'il n'occupe de toute façon plus.

Suivant une jurisprudence dominante, qui s'adosse à l'article 1722 du Code civil[14], l'arrêté d'inhabitabilité entraîne une « perte juridique » du bien[15]. Si cet anéantissement est total, la résiliation du bail opère, et de plein droit, mais dans l'hypothèse d'une destruction partielle, le preneur peut demander une diminution de loyer (ou, à nouveau, la résiliation du bail). « Dans l'un et l'autre cas, il n'y a lieu à aucun dédommagement », prend soin d'ajouter le prescrit légal.

Certes, cet article n'envisage nullement l'éventualité de l'arrêté d'inhabitabilité, mais il est traditionnellement reconnu que la notion de « perte » englobe non seulement les destructions matérielles mais aussi l'impossibilité *juridique* de continuer à faire jouir le locataire du bien loué à la suite, par exemple, d'un acte posé par les autorités administratives[16].

La résiliation, quoi qu'il en soit, agit « de plein droit », ce qui dépouille le juge de tout pouvoir d'appréciation[17]. Si les conditions sont réunies, il n'a d'autre choix que de prononcer la résiliation; en ce sens, son jugement est dit déclaratif.

C'est précisément parce qu'il mobilise – indûment à notre sens – l'article 1722 du Code civil que le raisonnement prête, pour nous, le flanc à la critique. Pareille interprétation fait bon marché, en effet, de la condition générale qui gouverne l'application de l'article 1722 du Code civil, à savoir la présence – explicitement requise – d'un « cas fortuit ». Cette disposition, en fait, n'est qu'une déclinaison de la théorie des risques, ce qui explique qu'aucune indemnité ne puisse être postulée en pareille hypothèse.

Certes, le bourgmestre n'a nullement pour mission, en frappant un bien d'inhabitabilité, de déterminer les responsabilités respectives du bailleur et du preneur dans la survenance des problèmes de salubrité. Et ce, que le premier magistrat de la commune intervienne sur la base de sa compétence propre en matière de maintien de l'ordre public (police administrative générale[18]) ou qu'il agisse comme « bras armé » de la Région dans le cadre de l'application des normes de qualité portées par le Code du Logement (police administrative spéciale[19]). Il n'empêche, certaines situations de dégradation de logements sont telles qu'il devient difficile de soutenir encore qu'elles relèvent simplement du « cas fortuit » (à l'inverse, par exemple, de l'expropriation).

Certes encore, les déficiences de l'habitation ne sont pas, toutes, à imputer au bailleur, le preneur provoquant parfois lui-même, par une absence de ventilation adéquate par exemple ou un surpeuplement des lieux, les problèmes de salubrité – comme l'humidité par condensation – qui valent au bien sa fermeture. Force est toutefois de constater que ce dernier cas de figure est, dans la pratique, largement minoritaire.

Partant, il semble difficilement compatible avec le droit fondamental au logement (consacré par l'article 23 de la Constitution notamment[20]) de mettre fin au bail,

(12) *Cf.* Proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat, *Doc. parl.*, Sén., n°4-602/1.
(13) Voy. C.A., 14 mai 2003, n°67/2003, *J.J.P.*, janvier-février 2004, p. 92, note N. BERNARD ainsi que J.P. Fosses-la-Ville, 16 février 2005, *Échos. log.*, 2005, p.30, obs.
(14) «Si, pendant la durée du bail, la chose louée est détruite en totalité par cas fortuit, le bail est résilié de plein droit; si elle n'est détruite qu'en partie, le preneur peut, suivant les circonstances, demander ou une diminution du prix, ou la résiliation même du bail. Dans l'un et l'autre cas, il n'y a lieu à aucun dédommagement».
(15) Voy. notamment J.P. Tournai II, 10 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 514; J.P. Ostende II, 1er juin 2005, *Échos log.*, mai 2007, p. 28; J.P. Zelzate, 14 août 2003, *Huur*, 2004, n°2, p. 49.
(16) *Cf.* L. HERVE, «Durée du bail - Extinction du bail», *Les Baux. Commentaires pratiques*, Diegem, Kluwer, p. 1.2.2 - 35.
(17) *Cf.* Chr. WETTINCK, «Les conséquences sur le plan civil d'un arrêté d'inhabitabilité», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 114.
(18) Art. 135, §1er, de la Nouvelle loi communale.
(19) Art. 7, al. 3, du Code wallon du logement.
(20) Sur ce thème, voy. notamment N. BERNARD, «Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail», *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. Benoît *et al.*, La Charte, 2006, p. 1 et s.

dans cette hypothèse, sans aucune indemnisation pour un preneur évincé en raison d'un motif qui lui est étranger.

Le voilà à la rue et contraint, de ce fait, à chercher en urgence un autre bien sur le marché privé[21], opération rendue d'autant plus malaisée que les loyers proposés s'avéreront (notablement) plus élevés que l'ancien, ne serait-ce que parce que le bailleur, relativement contrarié dans ses éventuelles velléités de rehausser le niveau du loyer en cours de convention[22], a tendance à se « rattraper » dans l'intervalle séparant deux contrats de bail. En tout état de cause, l'arrêté d'inhabitabilité – un tant soit peu motivé – est susceptible, le cas échéant, de fournir le soutènement à une éventuelle action en justice visant à faire prononcer la résolution du contrat (aux torts du bailleur) agrémentée de dommages et intérêts[23].

Contestable, l'appui recherché auprès de l'article 1722 du Code civil pour résilier, sans dédommagement, un bail portant sur un bien frappé d'inhabitabilité semble l'être plus encore lorsque, comme dans le cas d'espèce, c'est un défaut de permis de location qui, précisément, motive ledit arrêté. Cette voie est suivie en tout cas par une certaine jurisprudence[24]. Critiquable en ce qu'elle occulte le fait générateur du départ forcé du locataire (la faute du bailleur en l'espèce, qui ne s'est pas enquis du permis de location), cette décision a logiquement subi les foudres de la doctrine[25].

Avec Diane Déom, nous pensons résolument que « le refus de permis ne peut pas s'analyser comme un fait du prince ou un cas de force majeure, puisque ses motifs tiennent au comportement du bailleur qui s'est abstenu d'aménager le bien comme il convenait » et que, par conséquent, « la résiliation de plein droit s'accompagnera d'une indemnisation du locataire »[26].

Plus spécifiquement, les défauts peuvent, à la faveur de l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité, trahir leur caractère ancien et révéler que, fatalement, ils devaient exister au moment déjà de la conclusion de la convention, dès avant l'entrée du locataire dans les lieux donc. En pareil cas, l'annulation du bail s'impose, dès lors que certains éléments nécessaires pour forger le consentement des parties manquaient, en fait, lors de la passation du contrat.

Telle est, en tout cas, la thèse épousée par un certain nombre de juridictions[27], rendues d'autant plus sensibles à cette solution que les standards régionaux de qualité ont été estampillés d'ordre public comme on l'a vu.

Ainsi, dans certaines circonstances, « il convient plutôt de considérer purement et simplement le bien [déclaré inhabitable par le bourgmestre] comme inexistant », estime le juge de paix de Saint-Trond[28]. Lequel signale, dans une autre espèce, que dès le départ, « le propriétaire ne pouvait tout simplement pas louer son bien [...]» et que «le bail était absolument nul dès l'origine »[29].

Mais, par rapport à une résiliation du bail (nécessairement sans indemnisation) prononcée sur pied de l'article 1722 du Code civil, que peut offrir au preneur évincé une *annulation* du contrat ? Cette dernière, ainsi qu'il a été donné de voir, n'opère pas nécessairement compensation intégrale entre les loyers ristournés au preneur et l'indemnité d'occupation due au bailleur.

Celle-ci, en effet, est susceptible d'être revue à la baisse par le juge en fonction des éventuels défauts du bien (lesquels ont altéré la jouissance des lieux par le locataire), le différentiel entre les deux montants servant à dédommager le preneur.

Mais, au-delà du type de solution juridique retenue, il importe surtout de dédommager la partie qui, du fait de l'absence de permis de location, subit un préjudice consécutif à une éviction (le preneur).

Sans cela, le droit fondamental au logement, explicitement consacré par notre Constitution et jouissant d'une large reconnaissance internationale, n'aurait plus guère de sens.

Nicolas BERNARD et Luc THOLOMÉ

(21) Eu égard à la saturation dont souffre le parc social.

(22) *Cf.* art. 6 de la section 2 («Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur») du chapitre II («Du louage des choses») du titre VIII («Du contrat de louage») du livre III («Des différentes manières dont on acquiert la propriété») du Code civil, introduit 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. Voy. cependant l'art. 7, §1er, de cette même section.

(23) *Cf.* art. 2, §1er, al. 6, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

(24) *Cf.* notamment J.P. Charleroi, 20 mars 2000, *Échos log.*, 2003, p. 76.

(25) *Cf.* L. THOLOMÉ, note sous J.P. Charleroi, 20 mars 2000, *Échos log.*, 2003, p. 77.

(26) D. DÉOM, «Le permis de location», *Baux : actualité législative et jurisprudentielle*, sous la direction de E. Beguin et J.-L. Jeghers, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 132 et 133.

(27) Voy. notamment Civ. Turnhout III, 22 mai 2006, *R.W.*, 2007-2008, p. 710 ainsi que J.P. Mol, 17 septembre 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 48.

(28) J.P. Saint-Trond, 9 avril 1998, *R.W.*, 2001-2002, p. 497.

(29) J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *Échos log.*, 2002, p. 205.

Législation

ROYAUME

Arrêté royal du 28 novembre 2008 modifiant l'article 63 onze bis de l'AR/CIR92 en matière de réduction d'impôt pour maisons passives (*MB* du 04 décembre 2008).

RÉGION WALLONNE

Résolution adoptée par le Parlement wallon en sa séance du 15 juillet 2008, suite aux travaux du colloque du 04 mars 2008 sur les politiques d'égalité au niveau régional (volet logement) (*MB* du 15 juillet 2008).

Arrêté du Gouvernement wallon du 13 novembre 2008 fixant les modalités d'adaptation des montants visés à l'article 203 du Code wallon du Logement et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2008 fixant les conditions d'intervention de la Région en faveur des jeunes qui contractent un emprunt hypothécaire pour l'accession à la propriété d'un premier logement (*MB* du 04 décembre 2008).

RÉGION FLAMANDE

Arrêté du Gouvernement flamand du 18 juillet 2008 fixant les règles spécifiques en matière du contrôle sur les acteurs du logement social (*MB* du 23 septembre 2008).

Arrêté du Gouvernement flamand du 18 juillet 2008 portant la procédure de planification, l'établissement et l'approbation des programmes d'exécution dans le cadre de la réalisation planifiée des projets de logements sociaux et portant le financement des opérations dans le cadre de projets de logements sociaux (*MB* du 13 novembre 2008).

Arrêté du Gouvernement flamand du 10 octobre 2008 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juillet 2005 relatif aux « Huizen van het Nederlands » (Maison du Néerlandais) et l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du Logement (*MB* du 27 novembre 2008).

RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 04 septembre 2008 corrigeant une erreur matérielle dans l'arrêté du 28 mars 2008 organisant les agences immobilières sociales (*MB* du 20 novembre 2008).

Le « Prêt Tremplin » remplace le « Prêt Jeunes »

Législation



Le 13 novembre 2008, le Gouvernement wallon a adopté un arrêté apportant des modifications substantielles à la réglementation « Prêt Jeunes », qui constitue une aide à l'accession à la propriété d'un premier logement. Il devient le « Prêt Tremplin » à partir du 1er janvier 2009.

Qu'est-ce qui change ?

1. Tout d'abord, aucune condition de revenus ni aucune condition d'âge ne seront plus imposées pour l'octroi d'un « Prêt Tremplin ».

2. Ensuite, les plafonds de valeur vénale et de coût de construction sont augmentés.

Les montants de 111.600 EUR figurant à l'article 1er, 3° de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2000 sont portés à 150.000 EUR à la date du 1er janvier 2009.

En outre, dans les arrondissements où le prix de vente moyen des maisons d'habitations ordinaires a été, en 2007, supérieur à ce montant de 150.000 EUR (selon les données publiées par l'Institut National de Statistiques), c'est ce prix moyen qui sera utilisé comme plafond de valeur vénale ou de coût de construction. Trois arrondissements sont concernés en 2009, où le plafond applicable sera le suivant :

– Namur : 156.091 EUR
– Arlon : 176.869 EUR
– Nivelles : 214.850 EUR

La liste des arrondissements concernés et le montant des plafonds applicable pour chacun d'eux seront actualisés chaque année.

Dans la mesure où les prêts octroyés pourront dorénavant atteindre des montants nettement plus importants qu'aujourd'hui, le Gouvernement rappelle avec insistance les dispositions de l'article 4 de l'arrêté, relatives à la responsabilité des organismes de crédit : ceux-ci doivent vérifier la capacité des emprunteurs à faire face aux charges de remboursement de leur prêt. En aucun cas, le « Prêt Tremplin » ne peut constituer une source de surendettement pour ses bénéficiaires.

3. Le montant de l'intervention de la Région est modifié.
Pour les actes signés en 2009 et 2010 (sauf nouvelle modification, cette disposition ne s'appliquera donc plus pour les actes signés à partir de 2011), le montant mensuel de l'intervention de la Région est porté de 50 à 100 EUR pendant les deux premières années de remboursement du prêt. Il retombe ensuite à 50 EUR à partir de la 25ème mensualité.

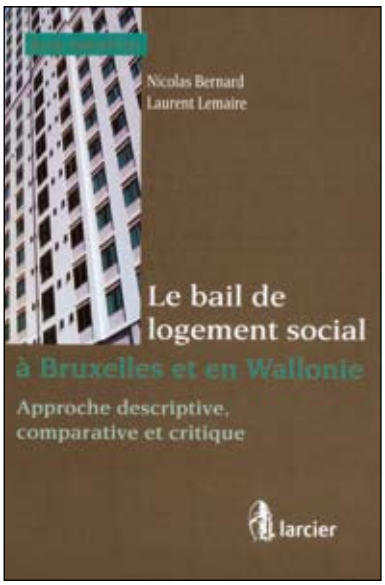
4. La durée minimum du prêt et la fixité de son taux pendant 10 ans sont supprimés.
Aucune condition de durée minimum du prêt et de fixité du taux ne sera imposée pour l'octroi d'un « Prêt Tremplin ». Il est toutefois évident que l'intervention de la Région cessera automatiquement au terme du remboursement du prêt si la durée de celui-ci est inférieure à 8 ans.

LE BAIL DE LOGEMENT SOCIAL À BRUXELLES ET EN WALLONIE

Approche descriptive, comparative et critique

Nicolas Bernard, Laurent Lemaire

Editions Larcier, 2006



Hébergeant pas moins d'un locataire sur cinq en moyenne à l'échelle du pays, le secteur du logement social s'impose comme un acteur incontournable de la politique de l'habitat. Et pourtant, cet acteur reste trop méconnu des juristes. Au croisement du droit civil (vu la nature de la convention locative) et du droit administratif (eu égard au statut du bailleur), la réglementation du bail social est foncièrement hybride, et donc complexe. C'est à l'éclairer que s'attelle le présent ouvrage.

L'approche privilégiée par les auteurs se veut à la fois descriptive (histoire de donner au lecteur une information complète sur les dispositifs en vigueur aussi bien à Bruxelles qu'en Wallonie) et comparative (aux fins de pointer les différences entre Régions – Flandre comprise – mais également entre les réglementations fédérées et le droit fédéral du bail), sans préjudice d'un essentiel regard critique qui parcourt l'ouvrage (tant les textes appellent des interprétations multiples).

Impossible, par ailleurs, de dissocier la thématique du bail social des missions de service public que les sociétés de logement ont à assumer. Dans quelle mesure, ainsi, la finalité sociale des prérogatives exercées par les bailleurs publics influe-t-elle sur la gestion et la conduite des relations locatives ?

Enjeu social de premier ordre, enfin, le bail en vigueur dans le parc public se retrouve plus souvent qu'à son tour sous les feux de l'actualité. Qu'il s'agisse de l'imposition récente d'un contrat à durée déterminée en Wallonie (une première), de l'assujettissement éventuel du bail social à la loi du 25 avril 2007 modifiant le régime du bail à loyer ou encore de l'obligation pour le candidat locataire d'apprendre le néerlandais en Flandre, ces questions d'actualité ne seront pas oubliées.

Les finances publiques doivent-elles soutenir l'investissement locatif ?

Etranger / France

Le Gouvernement français, soucieux de stimuler l'offre locative, a créé, reconduit et modifié une série d'avantages fiscaux pour les investisseurs dans des logements destinés à être loués. De plus en plus de voix, comme celle de la Fondation Abbé Pierre, ou des économistes, comme Thomas Piketty ou Michel Mouillart, réclament leur suppression ou leur refonte pour répondre à des préoccupations plus sociales, car l'efficacité de la dépense pour l'Etat est difficile à mesurer.

Depuis 1984, 6 dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif dans le neuf se sont succédé :

- Le dispositif Méhaignerie (1984-1997) ;
- Le dispositif Périssol (1996-1999) ;
- Le dispositif Besson (1999-2002) ;
- Le dispositif Robien (2003-2006) ;
- Les dispositifs Robien recentré et Borloo populaire (2006).

Initialement, ces dispositifs accordaient une **réduction d'impôt plafonnée** (dispositifs Méhaignerie et Quilès-Méhaignerie) permettant aux investisseurs personnes physiques ou aux sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés de soustraire de leur impôt une fraction de leur investissement. Depuis 1996 et le dispositif Périssol, une **logique d'amortissement** a été retenue : l'amortissement constitue une charge qui permet d'obtenir un déficit foncier plafonné et ainsi de réduire la base d'imposition de l'investisseur.

La loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement (dite loi ENL) a recentré le dispositif d'aide à l'investissement locatif dénommé « dispositif Robien » sur les agglomérations dont le marché locatif est le plus tendu. Elle a également instauré un nouveau dispositif d'aide à l'investissement locatif, le « Borloo populaire », afin de répondre au besoin des ménages aux revenus modestes et moyens.

En 2008, la dépense fiscale pour le budget de l'Etat a enflé pour représenter 700 millions d'euros.

Le ministère du logement et de la ville vient de publier un rapport qui permet de mettre en perspective les caractéristiques des différents dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif qui se sont succédé. Il donne également des éléments sur leur coût, sur les caractéristiques des investisseurs et des investissements, et apporte un éclairage sur l'occupation des logements financés par le biais de ces dispositifs.

Quels en sont les principaux traits saillants ?

Les caractéristiques des dispositifs ont sensiblement évolué dans le temps. La création du Périssol a marqué le passage d'un dispositif sous la forme de réduction d'impôt à un dispositif sous la forme d'un amortissement. Ce changement n'a pas été sans impact sur la typologie des logements financés, puisque des logements plus grands et mieux situés ont pu être financés sans subir l'inconvénient du plafonnement de l'avantage fiscal ; cette évolution s'est cependant également traduite par un accroissement significatif de la dépense fiscale. Le dispositif Besson a été marqué par des plafonds de loyers de niveau intermédiaire et des plafonds de ressources. La dépense fiscale unitaire a sensiblement décru, mais la rentabilité s'est dégradée et la production s'est également inscrite en recul. La création du dispositif Robien, dont la cible sociale est plus large, s'est accompagnée d'une reprise importante de la production, mais là encore au prix d'une dépense fiscale accrue. Le caractère moins contraignant des plafonds de loyer a permis une augmentation de la part des logements financés hors zone rurale, mais le ciblage géographique est resté perfectible : un recentrage du dispositif a été effectué.

Pour un **profil standardisé d'investisseur et de logement au cours du temps**, la hiérarchie de la dépense fiscale par logement s'établit clairement. En euros constants, le dispositif Périssol a été de ce point de vue le plus coûteux, devant le dispositif Robien dont la dépense fiscale est sensiblement équivalente au Besson, le Quilès-Méhaignerie puis le Méhaignerie. La dépense fiscale pour un logement standard hors Île-de-France s'étale ainsi entre 12.000 et 20.000 euros constants 2006 selon le dispositif. Si l'on rapporte la dépense fiscale au prix du logement, la hiérarchie est modifiée en raison de la forte augmentation des prix sur la période. Selon cet indicateur, si le Périssol reste le dispositif le plus coûteux à plus de 16 %

du prix du logement, le Robien et le Besson se rejoignent à environ 13 % du prix du logement ; le Quilès-Méhaignerie sensiblement supérieur atteint 14 % ; le Borloo populaire apparaît enfin plus coûteux que le Robien recentré et que le Méhaignerie, 11 % contre 9 % et 10 %. Si la dépense par logement est plus importante pour le Borloo populaire que le Robien recentré, cette dépense tient également compte de l'effort de loyer demandé au propriétaire. En revanche, le nombre de logements concernés étant moindre, le montant global de la dépense devrait être inférieur.

S'agissant de la **dépense fiscale agrégée**, la montée en puissance des dispositifs a conduit à une progression presque continue de son montant. Elle s'établit ainsi en 2005 à près de 700 millions d'euros. Ces chiffres reposent sur l'approche de chiffrage de la dépense fiscale retenue dans le cadre des projets de loi de finances, qui peut être qualifiée de dépense fiscale « brute » dans la mesure où elle ne prend pas en compte l'effet déclencheur des dispositifs, qui est de nature à générer un supplément de recettes fiscales. Une approche de la dépense fiscale nette conduirait à des coûts qui pourraient être sensiblement inférieurs mais nécessiterait de pouvoir mettre en évidence le nombre de logements déclenchés par l'existence des dispositifs, ce qui constitue un champ d'étude restant à explorer.

D'après les sources utilisées, les **investisseurs** dans le cadre de dispositifs fiscaux se distinguent par leur catégorie socio-professionnelle – plus de 50 % sont cadres supérieurs – et par leur revenu -30 % à 40 % relèvent des trois dernières tranches du barème, contre 10 % pour les accédants dans le neuf. Le revenu médian des investisseurs atteint ainsi 58.000 € et a peu varié depuis 2001. Les investisseurs sont en moyenne âgés de 44 ans et leur ménage est composé en moyenne de 2,6 personnes.

S'agissant des **logements acquis dans le cadre des dispositifs**, ce sont essentiellement des appartements (à 71 %). Ces logements sont plus petits que ceux acquis pour l'accession ; leur taille diffère suivant les sources : en moyenne 65 m² pour statistiquement 3,0 pièces selon une source, 40 m² pour 2,5 pièces selon l'autre source. Les logements neufs acquis par les investisseurs sont davantage situés dans des agglomérations de taille importante que ceux acquis par des accédants : 39 % des logements des investisseurs sont situés dans des agglomérations de plus de 100.000 habitants, contre 28 % pour les accédants. Cependant, si on considère la répartition par aire urbaine et non par agglomération, il apparaît que les logements acquis par les investisseurs sont moins concentrés dans les zones où la tension du marché est forte que ceux acquis par les accédants.

S'agissant des **caractéristiques financières**, les logements acquis dans le cadre des dispositifs fiscaux ont vu leur prix augmenter fortement depuis 2001, comme l'ensemble des prix du neuf. Compte tenu des surfaces plus petites, le prix des logements acquis auprès de promoteurs est en moyenne inférieur au prix d'un logement neuf en accession (142.000 euros contre 180.000 euros), même si leur prix au mètre carré est supérieur. Le prix des logements en investissement locatif est essentiellement financé par emprunt (taux d'apport personnel de 14 %) ; la durée moyenne de l'emprunt est de quinze ans et il s'agit à 60 % de prêts à taux fixe.

L'étude de la **population accueillie** dans l'ensemble de l'offre nouvelle de logements en investissement locatif sur la période 1995-2004 montre qu'il s'agit d'une population plutôt intermédiaire en termes de ressources. Les ménages accueillis dans le parc locatif neuf sont des ménages intermédiaires, avec un revenu par unité de consommation au sens de l'INSEE de 14.000 € annuels contre 13.900 € pour l'ensemble des emménagés récents.

Cette population est, par ailleurs, jeune et peu familiale. L'âge moyen de la personne de référence est ainsi de 28 ans, contre 47 pour l'ensemble des emménagés récents. De la même façon, plus de la moitié des emménagés récents dans le parc locatif sont des couples ou des personnes seules. La taille moyenne des ménages (au sens fiscal) dans le parc locatif neuf est de 1,9 contre 2,7 pour l'ensemble des emménagés. Enfin, le locatif dans le neuf et le locatif dans l'ancien se distinguent peu du point de vue de la composition des ménages accueillis.

Ces indications tendent à montrer que ces logements constituent donc probablement une étape dans leur trajectoire résidentielle, ce qui paraît cohérent avec la faible durée d'occupation de ces logements.

Le panorama des études locales réalisées, qui concernent essentiellement l'effet du dispositif Robien, contribue d'abord à souligner la difficulté liée à l'absence de source administrative exhaustive. Les données quantitatives reposent alors nécessairement sur des approches indirectes ou sur des enquêtes spécifiques dont il convient de se préserver des biais méthodologiques. Il permet également de mettre en relief des situations très différentes selon les situations locales, avec des phénomènes de production manifestement excessive dans certaines zones limitées, et de production mieux adaptée dans d'autres.

La vision d'ensemble laisse paraître une contribution significative du dispositif à la hausse de la production de logements neufs, et un effet progressif de cette production sur le marché locatif, qui a, dans certaines circonstances, un effet sur la transformation du parc locatif ancien

de moindre qualité, qui souffre en comparaison d'une moindre attractivité, ce qui peut provoquer la réalisation de travaux ou la vente à des accédants à la propriété.

A partir de ces informations, un certain nombre de pistes de réflexions peuvent être ouvertes.

Premièrement, **les caractéristiques fiscales des dispositifs influent bien sur la typologie des logements financés**. Il est donc crucial de s'assurer a priori que ces caractéristiques favorisent bien l'émergence d'un parc locatif dont le profil répond à la demande, en particulier en termes de taille, de niveau de loyer et de localisation. Il faut toutefois reconnaître que l'analyse de la demande, en particulier depuis le niveau national, est un exercice délicat tant les marchés locaux de l'habitat sont hétérogènes.

Deuxièmement, **la question du ciblage social des dispositifs n'est pas neutre en termes financiers**. Des plafonds de loyers et de ressources plus contraignants nécessitent une majoration de la dépense fiscale pour assurer à l'investisseur une attractivité suffisante. A défaut, le niveau de la production risque de diminuer dans des proportions qui peuvent être significatives. Dans l'objectif de la détente du marché locatif, le choix de dispositifs fiscaux socialement ciblés et donc plus coûteux constitue une alternative au choix de dispositifs non ciblés socialement mais qui permettent, pour une même dépense fiscale agrégée, une production plus importante.

Troisièmement, **les choix de localisation des logements faits par les investisseurs n'apparaissent pas**, au vu des études réalisées dans ce rapport, **comme parfaitement satisfaisantes**. En effet, une part significative des investissements est réalisée dans des zones dont la tension du marché est faible ou intermédiaire. On peut s'interroger sur un ciblage des dispositifs à certaines zones dont le marché immobilier est considéré comme suffisamment tendu pour justifier une aide fiscale de l'Etat. Cette interrogation peut se doubler d'une réflexion sur l'articulation entre les aides fiscales et les interventions des collectivités dans le domaine de l'habitat, notamment quand elles sont délégataires. Or, le coût d'urbanisation associé à la construction de logements neufs et le risque électoral que cela peut représenter, peut limiter la volonté des élus locaux, en particulier les maires, d'utiliser ce type d'aide. Il conviendra donc de veiller à ce que les incitations des collectivités locales à encourager le recours aux aides fiscales soient conformes avec les besoins de leur marché local de l'habitat.

Quatrièmement, **dès lors qu'une contrainte de loyer est imposée, il est certain que la pertinence des plafonds de loyer aura un impact sur le niveau de la production de logements et sur le coût de la dépense fiscale**. Il convient en effet de souligner qu'un investisseur rationnel n'opte pour un dispositif socialement contraignant que si l'avantage fiscal supplémentaire lui compense au moins la différence de loyer avec le prix du marché. Aujourd'hui, le territoire national est divisé en quatre zones selon lesquelles les plafonds de loyer sont différenciés. Chaque zone reste hétérogène en termes de tension du marché : dans une zone, dans les parties les plus chères, l'écart entre plafond de loyer et loyer de marché est plus important et dans les parties les moins chères, l'écart entre plafond de loyer et loyer de marché est plus faible. L'avantage fiscal, pour sa part, diffère peu selon la partie de la zone concernée. L'objectif d'efficacité de la dépense publique suppose donc de pouvoir approcher plus finement encore le prix du marché de manière à ne pas faire plus que compenser cette différence : force est de constater que l'appréciation fine des prix du marché est un domaine qui recèle un potentiel de progression important.

Cinquièmement, il est probable que **l'efficacité des mesures fiscales en termes de déclenchement d'opérations est fortement dépendante de l'insertion des dispositifs dans la conjoncture de la construction**. En période de faible construction, la plus grande partie des investissements réalisés dans le cadre des dispositifs fiscaux est en effet probablement déclenchée par ces dispositifs. A l'inverse, en période de surchauffe, il est probable qu'une part significative des logements bénéficiant de dispositifs fiscaux aurait été financée même en l'absence de dispositif. Cette observation permet d'ouvrir une réflexion quant à l'utilisation des dispositifs fiscaux pour réguler le niveau de la construction. Cette utilisation peut cependant se heurter à deux difficultés majeures. D'abord, la nécessité d'assurer une certaine stabilité dans le temps des dispositifs pour permettre une bonne appréhension des dispositifs par les promoteurs et des investisseurs, pour éviter les à-coups liés au passage d'un dispositif à l'autre et pour permettre une évaluation plus complète de ces dispositifs. Ensuite, une certaine difficulté d'identifier a priori les évolutions futures de la conjoncture en termes de construction.

Si ce rapport ne permet pas de trancher l'ensemble des questions que pose l'évaluation des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, il apporte cependant un certain nombre d'informations quantitatives et conduit à dégager plusieurs pistes de réflexions quant à une éventuelle évolution future de ces dispositifs. Enfin, il ouvre la voie à de futurs travaux qui permettraient d'approfondir l'appréhension de l'impact macro-économique de ces dispositifs ainsi que de leur effet sur les marchés locaux de l'habitat.

Les principales caracteristiques des dispositifs fiscaux

Intitulé du dispositif	Méhaignerie	Quilès Méhaignerie	Périssol	Besson-neuf	Robien	Robien recentré	Borloo populaire
Véhicule législatif	Loi du 23 décembre 1986	Loi 1991	Loi DDEOF du 12 avril 1996	Loi de finances pour 1999 (2000)	Loi « urbanisme et habitat » 2003	Loi « engagement national pour le logement » 2006	Loi « engagement national pour le logement » 2006
Période*	01/01/1987-31/12/1997	15/03/1992-31/12/1997	01/01/1996-31/08/1999	01/01/1999-31/12/2002	01/01/2003**-01/09/2006	01/09/2006-	01/01/2006-
Objectif au plan locatif	Création d'une offre nouvelle	Création d'une offre nouvelle dans le secteur intermédiaire	Création d'une offre nouvelle	Création d'une offre nouvelle dans le secteur intermédiaire	Création d'une offre nouvelle	Création d'une offre nouvelle recentrée sur les grandes agglomérations	Création d'une offre nouvelle dans le secteur intermédiaire
Nature des investissements	Neuf et locaux transformés en logements	Neuf et locaux transformés en logements	Neuf et locaux transformés en logements		Neuf et ancien réhabilité (sous conditions) : logements acquis à titre onéreux	Neuf et ancien réhabilité (sous conditions) : logements acquis à titre onéreux	Neuf et ancien réhabilité (sous conditions) : logements acquis à titre onéreux
Plafond de ressources	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	Oui (intermédiaire)
Plafond de loyers	Non	Oui (intermédiaire)	Non	Oui (intermédiaire)	Oui (libre)	Oui (libre)	Oui (intermédiaire)
Avantage fiscal	Réduction d'impôt de 10 % de l'investissement (plafond de 300 KF pers. seule, 600 KF couple) étalée sur 2 ans	Réduction d'impôt de 15 % de l'investissement (plafond de 300 KF pers. seule, 800 KF couple) étalée sur 4 ans	Amortissement de 10 % les 4 premières années, puis 2 % les 20 années suivantes (120 % sur 24 ans)	Amortissement de 8 % pendant 5 ans et 2,5 % pendant 4 ans (50 % sur 9 ans) Amortissement de 2,5 % pour 2 x 3 ans (sur option)	Amortissement de 8 % pendant 5 ans et 2,5 % pendant 4 ans (50 % sur 9 ans) Amortissement de 2,5 % pour 2 x 3 ans (sur option)	Amortissement de 6 % pendant 7 ans et 4 % pendant 2 ans (50 % sur 9 ans) –	Amortissement de 6 % pendant 7 ans et 4 % pendant 2 ans (50 % sur 9 ans) Amortissement de 2,5 % pour 2 x 3 ans (sur option)
Taux de déduction***	na	na	6 % au lieu de 14 % avant réforme fiscale de 2006 puis 0 %	6 % au lieu de 14 % avant réforme fiscale de 2006 puis 0 %	6 % au lieu de14 % avant réforme fiscale de 2006 puis 0 %******	0 %	30 %
Engagement de location	6 ans	6 ans	9 ans	9 ans + 2 X 3 ans (sur option)	9 ans + 2 X 3 ans (sur option)	9 ans	9 ans + 2 X 3 ans (sur option)
Inter-médiation******	Non	Non	Non	Possible	Possible	Possible	Possible
Location à un parent	Oui si hors foyer fiscal	Non	Oui si hors foyer fiscal	Oui si hors foyer fiscal (à compter du 09/10/2002)	Oui si hors foyer fiscal	Oui si hors foyer fiscal	Non
Plafond de déficit foncier	10.700 €	10.700 €	15.300 €	10.700 €	10.700 €	10.700 €	10.700 €

* Les dates indiquées correspondent à la date des actes de vente. Des conditions supplémentaires portant sur les dates des permis de construire ou d'achèvement ont pu être fixées selon les dispositifs.
** 04/03/2003 pour les logements anciens réhabilités.
*** La déduction de droit commun était égale à 14 % avant la réforme fiscale de 2006. Elle est ramenée à 0 % depuis.
**** Location à un organisme tiers qui sous-loue à un particulier.
***** Taux porté à 40 % avant la réforme fiscale de 2006 puis 26 % lorsque le logement est situé en zone de revitalisation rurale.

Pour en savoir plus

Evaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif,
Ministère du Logement et de la Ville, février 2008.
Site du ministère du logement : www.logement.gouv.fr (rubrique données-Enquêtes et Etudes)

LA FRANCE ÉPINGLÉE SUR LE LOGEMENT PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE*

La *Convention européenne des droits de l'homme* garantit les droits de l'homme civils et politiques.

La *Charte sociale européenne*, qui garantit les droits sociaux et économiques de l'homme, en est le complément naturel. Adoptée en 1961, elle a été révisée en 1996.

La Charte sociale européenne énonce des droits et libertés et établit un système de contrôle qui garantit leur respect par les Etats parties.

Elle a fait l'objet d'une révision récente et la Charte sociale européenne révisée de 1996, entrée en vigueur en 1999, remplace progressivement le traité initial de 1961.

Les droits garantis par la Charte concernent tous les individus dans leur vie quotidienne, et plus particulièrement dans le domaine du logement :

- **accès à un logement d'un niveau suffisant et d'un coût abordable ;**
- **réduction du nombre de personnes sans abri ;**
- **politique du logement en faveur de toutes les catégories défavorisées ;**
- **procédures pour limiter les risques d'expulsion ;**
- **égalité d'accès des étrangers aux logements sociaux et aux aides au logement ;**
- **construction des logements et aides au logement en fonction des besoins des familles.**

Le respect des engagements énoncés dans la Charte est soumis au contrôle du *Comité européen des Droits sociaux*.

Deux décisions[1] rendues publiques, le 5 juin 2008, à Strasbourg par le Conseil de l'Europe, dénoncent « *l'insuffisance manifeste* » de l'offre de logements sociaux en France. Elles font suite à des réclamations collectives présentées contre la France par le mouvement international ATQ Quart Monde et par la Fédération des associations nationales de travail avec les sans-abri (Feantsa).

C'est la première fois que de tels constats de violation de la Charte des droits sociaux en matière de logement sont rendus par le Comité. Il a été jugé que la France violait plusieurs dispositions de la Charte, notamment celles concernant les procédures d'expulsion et leur mise en œuvre, l'offre insuffisante de logements à un coût accessible pour les plus pauvres, les modalités d'attribution des logements sociaux, manquant « *d'équité et de transparence* », le faible nombre d'aires d'accueil pour les gens du voyage et la construction insuffisante de logements sociaux.

MANQUE D'ÉQUITÉ DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT

Autre carence pointée par le Comité européen : le manque de place en foyers pour sans-abri, auquel s'ajoute « *l'insuffisance, au niveau des municipalités, des capacités d'accueil de jour et d'hébergement de nuit adaptées aux différentes situations* ».

Pour le Comité, les mesures prévues en France pour augmenter le parc de logements sociaux vont dans le bon sens, « *mais même si toutes les mesures envisagées étaient menées à bien, c'est-à-dire si 591 000 logements sociaux étaient réalisés d'ici à 2009, on observerait toujours un déséquilibre considérable par rapport au nombre de demandes de logements sociaux* ».

Le Comité a aussi stigmatisé « *une discrimination dans l'accès au logement* », estimant que la procédure d'attribution des logements sociaux locatifs « *ne garantit pas suffisamment d'équité et de transparence, car le logement social n'est pas réservé aux plus pauvres* ».

(1) http: //www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/complaints_fr.asp

(*) Source : *Le Monde* avec *AFP* et *Reuters*, 5 juin 2008

Le Département du Logement du Service Public de Wallonie (DGO4) organise
un colloque le 27 mars 2009 au Palais des Congrès de Namur,
en collaboration avec le Réseau Logement
et le Département des Aînés et de la Famille (DGO5) :

Aînés et logements.
Lieux de vie. Lieux de ville ?

En vue d'aborder l'impact du vieillissement de la population wallonne sur les politiques de logement, les résultats d'une enquête sur le parcours résidentiel des personnes âgées en Wallonie seront présentés le matin et commentés par plusieurs experts. L'après-midi sera consacré à divers témoignages belges, européens et québecois portant sur des expériences de logement et d'aménagements donnant aux seniors leur juste place dans la société. La journée se terminera par un panel composé de représentants d'associations de seniors invités à réagir à l'ensemble de la journée et les conclusions seront tirées par Nicolas Bernard, professeur aux Facultés Saint-Louis.

Inscriptions prochainement sur notre site : http://mrw.wallonie.be/dgatlp/colloques



Photo : F. Dor © SPW

Sommaire

Doctrine

1 **Les dix ans du Code wallon du Logement : entre rupture et tradition**

2 **La Genèse**, Willy Taminiaux

7 **Salubrité : les critères au quotidien**, Philippe Roucou et Patrick Masson

10 **Logements inoccupés : manque de proactivité des communes**, Baudouin Massart

12 **Le crédit social dans le Code du Logement**, Luc Jandrain

14 **Alain Rosenoer : « Le logement est un outil du développement local »**, Baudouin Massart

16 **Le Fonds du logement wallon : une reconnaissance, de nouvelles missions**, Baudouin Massart

19 **L'associatif est un acteur à part entière**, Baudouin Massart

21 **Associations et pouvoirs publics, une longue histoire**, Baudouin Massart

22 **Le Conseil supérieur du logement**, Brigitte Quenon

24 **Pourquoi des services communaux du logement ?** Paul-Emile Herin

26 **Quelques défis pour l'avenir**, Bernard Monnier

Jurisprudence

31 **La lutte contre les logements insalubres à travers la jurisprudence du Conseil d'Etat**, Philippe Versailles

39 **Pas de permis de location et arrêté d'inhabitabilité : le locataire a droit à des indemnités**, Nicolas Bernard et Luc Tholomé

Législation

43 **Royaume, Région wallonne, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale**

44 **Le «Prêt Tremplin» remplace le «Prêt Jeunes»**

Publications

45 **Le bail de logement social à Bruxelles et en Wallonie**

Etranger

46 **Les finances publiques doivent-elle soutenir l'investissement locatif ?**

50 **La France épinglée sur le logement par le Conseil de l'Europe**

Agenda

51 **Colloque Aînés et logements**

Éditeur responsable
Luc Maréchal
Rédactrice en chef
Geneviève Rulens
Comité de rédaction
Nicolas Bernard, Melih Bolca, Marie-José Chidiac, Paul-Emile Hérin, Luc Laurent, Bernard Monnier, Yves Schreel, Vincent Sciarra, Luc Tholomé, Guido Van Geem, Pol Zimmer
Ont aussi collaboré à ce numéro
Daniel Blanco-Lopez, Marie-Claire Brancart, Delphine De Rijck, Olivier Destrebecq, Fabrice Dor, Olivier Hissette, Luc Jandrain, Baudouin Massart, Patrick Masson, Brigitte Quenon, Alain Rosenoer, Philippe Roucou, Catherine Sommelette, Willy Taminiaux, Paul Trigalet, Philippe Versailles.

Les Échos du Logement peuvent être obtenus gratuitement sur demande écrite au :
Service public wallon (SPW) DGO4
Rue des Brigades d'Irlande 1
5100 Jambes
Geneviève Rulens
Tél. 081/33 24 78
g.rulens@mrw.wallonie.be
Via Internet
Site général de la DGATLP
http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp
Accès direct aux Echos
http://mrw.wallonie.be/dgatlp/echos

La reproduction intégrale ou partielle des textes et illustrations n'est autorisée qu'après accords écrits préalables de la Rédaction et de l'auteur, moyennant citation de la source et du nom de l'auteur.

En cas de litige
Médiateur du SPW
Rue Lucien Namèche 54
5000 Namur
Tél. 081/32 19 11
Fax 081/32 19 00

Photo couverture :
F. Dor © SPW

SPW

Service public de Wallonie

société wallonne du logement