Les Échos du Logement
Numéro 2 - *Mai 2015*

La qualité de l'habitat en débat(s)



SPW | *Éditions*
Logement

La superficie minimale au croisement du logement et de l'urbanisme 3
La lutte contre les « *marchands de sommeil* » à Charleroi 10
Le contrôle de la qualité de l'habitat en Région flamande 14
Les amendes administratives 19
Polices administratives et spéciales en matière de logement 22

Wallonie

AVANT-PROPOS

Dira-t-on un jour que 2015 fut l'année de la renaissance des Echos du logement ? Il est certes prématuré de l'affirmer. Quoi qu'il en soit, un nouveau rédacteur en chef nous arrive, Sébastien Fontaine, qui reprend avec ambition les rênes de la revue. Le comité de rédaction est enrichi et lui-même très motivé. Les rubriques « publications » et « jurisprudence » seront toujours bien présentes et mises à jour comme dans le passé par notre cellule Info-Conseil Logement et parfois d'éminents collaborateurs extérieurs. A noter aussi que les Echos bénéficient pour ce numéro d'un apport exceptionnel du Ministre Paul Furlan qui nous fait l'honneur d'un article présentant le nouveau régime des primes logement et énergie adopté à son initiative, tel qu'il a fait l'objet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 mars 2015, publié au Moniteur belge du 1er avril et entré en vigueur le même jour.

Notre objectif, est de renouer avec la parution de 4 numéros par an. Plus d'un avaient regretté, ces dernières années, une parution devenue trop épisodique. Voici déjà, soumis à votre lecture bienveillante ou critique, un second numéro 2015, sur des thèmes bien différents du précédent.

Après un numéro consacré aux nouvelles idées en matière de logement, nous revisitons cette fois un thème récurrent de la politique du logement : les politiques de salubrité au niveau tant de la Région que des autorités locales et l'articulation des différentes polices administratives qui entrent en jeu. Plus particulièrement, il sera question des normes de superficie – qui forment l'un des critères importants du surpeuplement au sens du Code du Logement et de l'Habitat durable – et en relation directe avec cet aspect, de la lutte contre les marchands de sommeil. Faut-il rappeler que cette lutte, même si elle ne date pas d'hier, reste une préoccupation constante des autorités politiques et qu'à ce jour, les solutions appliquées restent insatisfaisantes ? Cela n'a pas échappé au Gouvernement wallon mis en place en juillet 2014, puisque parmi les mesures inscrites dans la Déclaration de politique régionale figure la suivante : *« Soutenir les communes dans la lutte contre les marchands de sommeil par la mise en œuvre d'une action systématique envers les propriétaires axée tant sur l'information que la prévention et les sanctions ainsi que par une politique d'urbanisme évitant la division d'immeubles en trop petites cellules »*. Nous espérons donc contribuer par ce numéro à la réalisation de cette volonté, à tout le moins sur le plan de l'information.

Comme précédemment, nous nous sommes efforcés de réunir des contributions venant de personnalités bien connues dans le monde du logement et – osons le dire – d'autorités en la matière. En même temps, notre souci sera de rendre la formule de la revue un peu plus dynamique en y insérant des interviews croisées formant dialogue entre personnes ayant des opinions parfois divergentes sur un sujet.



© F. Dor SPW DGO4

Tout d'abord, Nicolas Bernard, juriste, professeur d'Université, auteur de nombreuses publications en matière de logement et contributeur assidu des Echos, fait le point sur les compétences des communes en axant sa réflexion sur la taille des logements qui sont susceptibles d'être créés. Est-il possible, sur le plan juridique, pour une commune d'adopter des règles urbanistiques fixant des normes de superficie plus élevées que celles fixées en vertu des Codes régionaux du logement ? Voilà le type de questions qui seront abordées.

On sait que la division des maisons unifamiliales en petits logements est un phénomène courant dans nos grands centres urbains. A cet égard, l'Echevine du Logement et de l'Urbanisme de la Ville de Charleroi, Ornella Cencig – que nous remercions tout spécialement pour sa contribution à ce numéro — nous explique comment, sur le terrain, la Ville de Charleroi « traque » les marchands de sommeil. On verra que cela passe notamment, parmi d'autres, par des outils communaux urbanistiques. Le débat est ainsi ouvert sur ces outils…

De son côté, l'association « Solidarités nouvelles » relaie le point de vue des habitants concernés par ces politiques et fait part de ses revendications et de ses craintes, notamment quant au suivi du relogement des habitants. Nous laisserons le lecteur se faire son idée sur le sujet, mais une chose est sûre : la matière ne laisse pas indifférent !

Nous souhaitons aussi regarder par delà les frontières de la Wallonie. Tom Vandromme, Coordinateur en chef de l'Inspection flamande du Logement et chercheur à l'Université d'Anvers, nous présente les différentes caractéristiques de la politique flamande en matière de salubrité et les évolutions à ce sujet depuis 15 ans. Il y est notamment question des procédures existantes à propos de critères à respecter, d'enquêtes de salubrité, des procédures de relogement ainsi que des sanctions à l'égard des propriétaires de logements inhabitables. Le lecteur pourra dès lors établir des parallèles intéressants avec l'interview croisée de Rachel Thys et Frédéric Degives qui suit.

En effet, la question se pose aussi dans les deux autres Régions : comment sanctionner les manquements constatés par rapport aux règles de salubrité ?

Comment gérer au mieux le régime d'amendes administratives mis en place ? Nous vous proposons à cet égard un débat entre la juriste du Département du Logement de la DGO4 du SPW, Rachel Thys et Frédéric Degives, directeur de l'Inspection régionale du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale. On verra que les approches ne sont pas identiques entre les deux Régions et les réflexions qui en résultent ne sont pas sans intérêt.

Enfin, Christophe Thiebaut, avocat et chargé de cours à l'UCL, abordera de façon générale la matière des polices administratives spéciales appliquées aux immeubles : il s'agit de faire la lumière sur les distinctions et des articulations à établir entre polices administratives générale et spéciales. Ainsi, l'effectivité du régime des amendes administratives prévues par le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable (police administrative spéciale) en cas d'interdiction d'occupation d'un immeuble, est tributaire d'un fondement juridique adéquat de l'arrêté pris par le Bourgmestre. Or certaines communes ont tendance à ne pas trop faire la distinction, d'où des problèmes en cas de recours…

A côté de ces contributions thématiques, ce numéro comprend, outre l'intervention du Ministre Paul Furlan déjà citée, les rubriques traditionnellement présentes dans la revue (« jurisprudence » avec notamment une interview du nouveau président de la chambre de recours de la SWL, Thierry Marchandise, qui n'est plus à présenter et « publications »), une rubrique qui réapparaît après une période d'éclipse (la rubrique « international ») et, *last but not least*, des «Regards sur le passé» (nouvelle rubrique qui nous est offerte par l'architecte Jean-Michel Degraeve, grand connaisseur du secteur du logement devant l'éternel).

Nous osons croire que le numéro des Echos qui vous est ainsi offert est particulièrement dense et traversé par quelques controverses sociales et juridiques qui pourront nourrir, nous l'espérons, la réflexion de nos lecteurs et susciter quelques débats et – qui sait – des ébauches de solution. Si tel est le cas, nous aurons marqué un jalon.

Michel Grégoire,
Inspecteur général f.f. du Logement,
Service Public de Wallonie, DGO4

LA QUESTION DE LA SUPERFICIE MINIMALE AU CROISEMENT DES POLICES DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME

(ou : les communes ont-elles le droit de prendre un règlement renforçant les exigences régionales et une directive limitant les subdivisions d'immeuble ?)

par Nicolas BERNARD*



© F. Dor SPW DGO4

1. On le sait, les polices administratives du logement et de l'urbanisme se caractérisent par une farouche indépendance[1]. Mais, au-delà de la théorie, force est de constater que ces matières ont tendance à s'entrecroiser et à exercer sur elles une influence mutuelle, toujours grandissante. On en veut pour preuve, entre autres illustrations, la subordination de l'octroi du permis de location wallon à la conformité urbanistique du logement[2], l'annulation du bail dont une jurisprudence croissante frappe le contrat portant sur un bien conçu ou transformé sans permis d'urbanisme[3], les nombreux règlements communaux d'urbanisme pris (en Wallonie surtout) aux fins de renforcer les exigences de superficie fixées par le Code du logement et de l'habitat durable ou encore les directives en matière de surface minimale que plusieurs communes (et non des moindres) ont adoptées en vue d'encadrer la délivrance du permis d'urbanisme pour la subdivision d'une unifamiliale. Dans le cadre restreint de cet article, il a été jugé judicieux de focaliser l'analyse sur ces deux derniers points, les plus sujets à controverse sans doute[4].

I. LES RÈGLEMENTS COMMUNAUX RENFORÇANT LES EXIGENCES RÉGIONALES DE SUPERFICIE

a) position du problème

2. Érigée en condition de salubrité *sensu lato*[5], la question de la superficie minimale des habitations est réglée de manière exhaustive par la Région (en fonction du nombre d'occupants)[6] ; à titre d'exemple, le logement (individuel) occupé par une personne seule doit présenter une superficie habitable d'au moins 15 m² (pourvu qu'une pièce d'habitation au moins fasse 10 m² minimum)[7]. Dans la foulée, une interrogation sourd immanquablement : les communes sont-elles fondées à *renforcer* ces critères, en relevant les seuils

* Professeur à l'université Saint-Louis – Bruxelles

1 Voy. pour une illustration C.E. (XIII réf.), 24 juin 2003, *Iserentant*, n°120.877, *Amén.*, 2004, p. 53, note Fr. Lambotte.

2 Art. 10, al. 2, 4°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, inséré par l'art. 13, §2, du décret de la Région wallonne du 20 juillet 2005, *M.B.*, 25 août 2005. Sur le thème, voy. N. BERNARD, « Les normes de salubrité face aux évolutions de la matière du logement. Vers une nécessaire adaptation ? », *Aménagement-environnement*, 2012, n°2, p. 71 et s.

3 Voy. notamment Civ. Nivelles, 19 novembre 2013, *R.G.D.C.*, 2014, p. 455, obs. N. Bernard, Civ. Bruxelles, 30 juin 2011, *R.G.D.C.*, 2013, p. 246, note N. Bernard, Civ. Bruxelles, 4 mars 2010, *Res jur. imm.*, 2010, p. 353, J.P. Ixelles (II), 22 avril 1998, *Act. jur. baux*, 1999, p. 108, note M. Delnoy. *Cf.* aussi J.P. Turnhout, 27 février 2007, *Huur*, 2007, p. 96.

4 Le lecteur intéressé par les autres points consultera utilement N. BERNARD, « Les interactions (insoupçonnées) des polices du logement et de l'urbanisme », *Amén.*, 2015 (à paraître).

5 Art. 3*bis* du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

6 Art. 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon 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, *M.B.*, 30 octobre 2007.

7 Art. 18, §1er, de l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 30 août 2007.

régionaux (ce qui revient à imposer des superficies minimales *plus grandes*) ? Ce questionnement a toute son importance dans la mesure où l'expérience de terrain donne à voir de nombreuses communes qui, pour des motifs fort peu louables parfois (éviter que la population précarisée s'installe sur son territoire), adoptent un règlement en ce sens ; seuls des ménages aisés, en effet, peuvent « s'offrir » des logements d'une certaine taille.

b) la question de la superficie minimale des habitations ressortit-elle à la compétence communale en matière de salubrité ?

3. Certes, le bourgmestre dispose d'attributions certaines en matière de salubrité[8], mais sous l'angle spécifiquement de l'hygiène ou de la santé publique[9]. À cette aune, la matière de la superficie minimale ne saurait être considérée comme émargeant aux compétences communales dans le domaine de la salubrité. L'arrêt de principe *Rosier* prononcé par le Conseil d'Etat est plus qu'éloquent sur ce point[10]. Dans cette affaire, la ville de Dinant, estimant « qu'il importe de donner aux occupants des petits logements, en règle générale des ménages à revenus modestes, un espace de vie plus important que les normes minimales décrétées par le gouvernement et d'améliorer conséquemment la qualité du logement de résidence principale dans la commune » et que « le respect des normes minimales des petits logements ne permet pas, dans de nombreux cas, l'accroissement du ménage dans le logement occupé et favorise ainsi une instabilité du domicile », a pris un règlement de police astreignant les logements à une superficie minimale presque deux fois supérieure (28 m²) au standard régional (15 m²), attendu par ailleurs que cette municipalité proscrit[11] toute domiciliation dans un logement non conforme. Or, « de tels objectifs relèvent de la politique du logement mise en œuvre notamment par le code wallon du logement et sont étrangers à la police communale de la salubrité publique réglée par l'article 135 de la nouvelle loi communale », rappelle le Conseil d'État, qui relève que la ville a « confondu les objectifs propres de deux polices administratives distinctes ». Et la haute juridiction de remettre en cause jusqu'aux fondements de la motivation mayorale puisque « la surface minimum nécessaire pour la domiciliation de personnes aurait été déterminée « eu égard aux très nombreux abus auxquels était confrontée la ville et en particulier le C.P.A.S. », ce qui paraît révéler un but totalement étranger à la question de la salubrité au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale mais des préoccupations d'ordre financier ».

Dans l'arrêt *Dejardin*, déjà, le Conseil d'Etat avait annulé un arrêté d'inhabitabilité d'un logement ne répondant aux normes régionales de superficie, car « il importe peu que la superficie ainsi calculée [...] reste en dessous du [seuil régional] dès lors que l'arrêté se fonde non pas sur le Code wallon du logement mais sur l'article 135 de la nouvelle loi communale » et, partant, « que l'arrêté attaqué n'explique pas pour quelle raison la circonstance que le logement soit situé sous les combles impliquerait qu'il doive être considéré comme étant insalubre »[12].

Dans une autre espèce (*Vrielynck*), le Conseil d'Etat a aussi jugé que « la « surpopulation » concerne l'usage qui est fait d'un immeuble mais est, en elle-même, étrangère à l'état et, à coup sûr, à la constitution de cet immeuble ». Il s'ensuit, poursuit-il, « que la « surpopulation » ne constitue pas à elle seule un élément de fait qui puisse justifier à suffisance de droit l'appréciation qu'un immeuble est « une habitation insalubre et non susceptible d'amélioration »»[13]. En conclusion, « un règlement communal ne peut donc s'attaquer à la surpopulation en prévoyant, par exemple, des superficies minimales pour les pièces d'habitation », résument Françoise Lambotte et Vincent Ramelot. « Il ne peut combattre que ses éventuelles conséquences sur la salubrité publique »[14]. Et Michel Quintin et Benoît Jadot d'enchérir : « dans la police du Code wallon du logement, des critères relatifs à l'occupation du logement [...] ne paraissent pas transposables tels quels dans le domaine de la salubrité publique »[15]. « Des facteurs tels que la surpopulation [...] s'éloignent davantage du domaine de la police générale », concluent Diane Déom et Cédric Molitor[16].

4. On l'a compris, la commune n'est point fondée en l'état à édicter un règlement relatif à la superficie minimale dans les logements dès lors que cette question particulière est sans rapport avec sa compétence en matière de salubrité, laquelle est cantonnée aux aspects hygiéniques (pour faire bref) ; ou alors il lui revient de démontrer précisément en quoi des logements trop petits seraient susceptibles de constituer des sources de nuisances sanitaires ou porteraient atteinte à la sécurité publique. Ceci étant, rien n'empêche le législateur régional, pour débloquer la situation, de prévoir une habilitation expresse en ce sens, au sein du Code du logement par exemple ou de la nouvelle loi communale[17].

c) quid du règlement communal pris cette fois en matière d'urbanisme ?

5. Pour contourner cette absence d'habilitation, la commune désireuse de régir malgré tout la superficie des logements est-elle admise à exploiter sa compétence *urbanistique* cette fois ? La chose est incertaine, pour deux raisons au moins.

La commune est-elle compétente pour ce faire ?

6. D'abord, on tend à reconnaître à la police de l'urbanisme un caractère externe, alors que la politique du logement est, elle, interne. En d'autres termes, l'urbanisme s'occupe du bon aménagement des lieux, là où la politique du logement a plutôt égard à l'habitabilité du bien ; si l'on autorisait le pouvoir en charge de l'urbanisme à réglementer les dimensions minimales à imposer au logement, il empiéterait assurément sur

8 Sur pied de l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale.

9 Ainsi, « l'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation, celle qui, 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, menace non seulement la santé d'éventuels occupants mais aussi la santé publique en général », explique le Conseil d'État (C.E. (VII), 28 avril 1966, *Baetens et Beernaert*, n°11.779). *Cf.* aussi C.E. (III), 22 mars 1985, *Bidoul*, n°25.152 et C.E. (III), 31 janvier 1992, *Suslikova*, n°38.624. Sur la question, voy. notamment Ph. VERSAILLES, « La lutte contre les logements insalubres à travers la jurisprudence du Conseil d'État », *Échos log.*, 2008, n°4, p. 31 et s., T. VANDROMME, « De bevœgdheden van de burgemeester in de strijd tegen vervallen en verkrotte woningen : artikel 135, § 2, N.Gem. onderzocht », R.W., 2011-12, p. 638 et s., M. QUINTIN et B. JADOT, « La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer », *Droit communal*, 2000, p. 81 et s., B. HUBEAU, « De hiërarchie tussen federale, gewestelijke en gemeentelijke regelgeving voor de woonkwaliteit », *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 1 et s., ainsi que N. BERNARD, « Les compétences comparées de l'autorité fédérale, de la Région et de la commune dans la lutte contre l'insalubrité », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de Nicolas Bernard et Charles Mertens, Namur, Publications de la Région wallonne, 2005, p. 180 et s.

10 C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rosier*, n°105.215.

11 Totalement *contra legem* pourtant, en vertu de l'art. 16, §2, al. 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992. Sur la question, voy. notamment N. BERNARD, « De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel : une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence », obs. sous C.E. (XV), 27 novembre 2014, *Tellin*, n° 229.392, *Droit communal*, 2015 (à paraître), ainsi que N. BERNARD, « L'inscription provisoire dans les registres de la population. Éradiquer l'occupation illégale…ou l'illégalité de l'occupation ? », *Chr. D.S.*, 2012, p. 394 et s.

12 C.E. (XIII), 21 février 2002, *Dejardin*, n°103.845.

13 C.E. (VII), 6 octobre 1971, *Vrielynck*, n° 14.935. Voy. aussi C.E. (III), 7 octobre 1997, *Modica*, n°68.650.

14 Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, « Le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité », *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 55. Voy. également F. LAMBOTTE, M. MULLER et V. RAMELOT, « Les pouvoirs de police des communes », *Droit* communal, 2004/4, p. 58 et s.

15 M. QUINTIN et B. JADOT, « La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer », *Droit communal*, 2000, p. 88,

16 D. DEOM et C. MOLITOR, « Les pouvoirs de police générale des communes appliqués aux immeubles bâtis », *Droit communal*, 2013/3, p. 6.

17 Nouvelle loi communale du ressort essentiellement des Régions aussi, depuis la réforme institutionnelle de 2001 (art. 6, §1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, remplacé par l'art. 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *M.B.*, 3 août 2001).

les prérogatives des responsables de la police du logement. Sauf, pour la commune, à établir que la superficie des habitations présente une corrélation patente avec la problématique de la densité d'occupation (davantage susceptible de relever de l'urbanisme[18]), ou encore à montrer que la multiplication des petits logements compromet la « gestion qualitative du cadre de vie »[19]... ce qui reste à prouver[20].

Il est vrai que le CWATUPE range la « salubrité […] des constructions » dans les points potentiellement abordés par un règlement régional d'urbanisme[21], mais cette thématique générale recouvre de nombreux autres aspects que la superficie. Plus fondamentalement, à voir la liste des sujets expressément glissés par le législateur wallon dans les compétences réglementaire de la Région[22] ou des communes[23] en matière d'urbanisme (tous liés peu ou prou aux aspects matériels ou esthétiques de la construction), il est légitime de penser que la superficie minimale n'y a raisonnablement pas sa place[24]. Et lorsque ce Code évoque « la commodité du séjour des personnes » (ce qui peu faire signe en direction de la superficie), c'est au bénéfice exclusif de celles qui résident « dans des lieux de tourisme »[25]. De toute façon, à propos de ces règlements communaux, le Conseil d'État statue de manière constante, qu'« ils ne peuvent contenir de règles concernant l'utilisation que le propriétaire envisage pour l'immeuble en fonction de la destination de celui-ci et ne peuvent notamment interdire que l'immeuble soit intérieurement aménagé de manière à pouvoir servir d'habitation à plus d'une famille »[26] ; en clair, le règlement communal « ne concerne que les constructions et nullement l'utilisation qui sera faite des bâtiments »[27].

Certes, encore, la Région bruxelloise a bien arrêté, elle, un règlement régional d'urbanisme[28] fixant notamment des conditions de superficie minimale[29], mais le contexte juridique est différent de la Wallonie dans la mesure où les normes de salubrité portées par le Code bruxellois du logement ne sont mises en œuvre qu'à l'égard du parc *locatif* [30], ce qui justifie alors l'intervention dudit R.R.U. pour cet « angle mort » que constituent les biens occupés par leur propriétaire. Contrairement donc à la situation au sud du pays, on n'est nullement à Bruxelles en présence, avec le Code du logement, d'un corps de règles exhaustif qui interdirait toute adoption de critères supplémentaires ; et recouvrement (de réglementations) il y a d'autant moins que le R.R.U. ne vise, schématiquement, que les logements neufs ou ayant fait l'objet d'une rénovation conséquente, critère irrelevant par contre pour le Code du logement.

La commune peut-elle se montrer plus sévère que la Région ?

7. Ensuite, et à supposer établie la compétence du pouvoir local en ce domaine naturellement, il reste à examiner la latitude que celui-ci aurait d'afficher un surcroît de sévérité par rapport au standard régional déjà existant. Certes, admet le CWATUPE, les règlements communaux d'urbanisme « complètent, le cas échéant, les prescriptions des règlements régionaux d'urbanisme », sans cependant pouvoir y « déroger »[31] ; il y a là un véritable « rapport hiérarchique »[32]. Quelle acception donner cependant à ce verbe « compléter » ? Vise-t-on par là le renforcement des exigences attachées à un critère actuel ? Ou plutôt l'introduction d'un *nouveau critère*, non prévu par le texte régional ? Les deux thèses s'autorisent d'arguments.

   D'abord, si l'on s'en réfère à la limite assignée formellement par le CWATUPE aux règlements communaux (à savoir, ne pas déroger au règlement régional d'urbanisme), le surcroît de sévérité paraît davantage susceptible de vider de sa substance l'éventuel prescrit régional (neutralisé *de facto* en cas de norme communale plus stricte) que la « simple » imposition de nouveaux critères, qui n'enlèvent rien aux paramètres déjà inscrits. Ce qui accréditerait, alors, la seconde option en présence... et invaliderait corrélativement les règlements communaux d'urbanisme arrêtant des dimensions minimales de logement qui culmineraient à 28 m², par exemple. Du reste, « compléter signifie combler les lacunes », observe une auteure[33]. Au-delà de l'hypothèse (un peu extrême) de la dérogation, il serait interdit dès lors au règlement communal d'urbanisme de – ne serait-ce que – « modifier » ou même « contrarier » le règlement régional ; « préciser » (ce dernier), voilà en quoi, exclusivement, tient son office[34].

   En sens inverse, si la commune n'est pas fondée à relever les exigences régionales, on ne voit pas bien, en présence d'une tel texte normatif supérieur, en quoi pourrait consister son pouvoir de prendre un règlement *ad hoc*[35]. Rabaisser ces standards alors ? Non plus, car c'est en atténuant la rigueur du prescrit régional que la commune dérogerait encore le plus à celui-ci, faisant ainsi fi de l'objectif social affiché par la Région (qui promeut en effet des normes « minimales »). Sur un autre plan, il existe en droit un principe transversal suivant lequel la loi particulière l'emporte sur celle qui édicte des dispositions générales ; pour certains, il trouve pleinement à s'appliquer en cas de cœxistence d'un règlement régional d'urbanisme et d'un règlement communal, « à tout le moins à l'égard des dispositions de ces règlements qui imposent des conditions, seuils et limites plus stricts »[36]. Enfin, le Conseil d'Etat a validé des règlements communaux prévoyant des prescriptions anti-incendie plus sévères que les conditions fixées par la Région, au motif que « cette compétence régionale n'exclut toutefois pas que l'autorité communale puisse fixer d'autres critères ou des normes plus strictes en matière de sécurité de manière à garantir une protection renforcée des occupants de logements »[37].

8. La situation, on le voit, est marquée par une certaine incertitude ; à preuve ou à témoin, si le règlement inférieur « ne peut que contenir des prescriptions qui précisent les règlements hiérarchiquement supérieurs ou qui portent sur des matières d'intérêt communal ou provincial qui n'ont *pas été traitées* par des

18 *Cf.*, pour les parcs résidentiel de week-end, l'art. 149, 6°, *litt.* a, du CWATUPE.

19 Art. 1er, §1er, du CWATUPE.

20 Il faudrait par exemple pointer les risques en termes de pression automobile, de stationnement, de promiscuité, d'équipements collectifs (en nombre déjà insuffisant), de dégradation du patrimoine bâti, etc.

21 Art. 76, al. 1er, 1°. Voy. aussi l'art. 88, al. 1er, 1°, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (dit CoBAT).

22 « [...] 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, en ce compris les contraintes physiques majeures » (art. 76, al. 1er, 1°, du CWATUPE). Voy. aussi l'art. 88, al. 1er, 1°, du CoBAT

23 « [...] les prescriptions relatives à l'implantation, à la hauteur et aux pentes des toitures, aux matériaux d'élévation et de couverture, ainsi qu'aux baies et ouvertures » (art. 78, §1er, al. 2, 1°, du CWATUPE).

24 Voy. pour un panorama général P. GOSSELAIN, « Les règlements généraux et communaux d'urbanisme », *Mouv. comm.*, 1993, p. 261 et s., ainsi que p. 350 et s.

25 Art. 76, al. 1er, 4°.

26 C.E. (IV), 30 juin 1964, *Ville de Gand*, n°10.750.

27 C.E. (VI), 6 décembre 1978, *Agglomération bruxelloise*, n°19.314.

28 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 arrêtant les titres Ier à VIII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 19 décembre 2006.

29 Art. 3, §1er, du titre II (« Normes d'habitabilité des logements »).

30 Voy. *infra* note infrapaginale n°73.

31 Art. 78, §1er, al. 1er. Voy. aussi l'art. 91, al. 2, du CoBAT.

32 J. van YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois Régions*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 303. *Cf.* à cet égard l'art. 119, al. 2, de la nouvelle loi communale. Et, pour un prolongement législatif, voy. les art. 81 du CWATUPE et. 95 du CoBAT, ainsi que l'art. 85 de la loi provinciale.

33 Fr. LAMBOTTE, « Les communes, la lutte contre l'insalubrité et le Code bruxellois du logement », *Droit communal*, 2006, n°2, p. 18.

34 Fr. LAMBOTTE, *ibidem*, p. 18.

35 En matière de salubrité, « lorsque le règlement communal vise des logements qui entrent dans le champ d'application de normes supérieures, le Conseil communal ne peut prévoir que des normes plus sévères », expliquent à cet égard Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, *op. cit.*, p. 50.

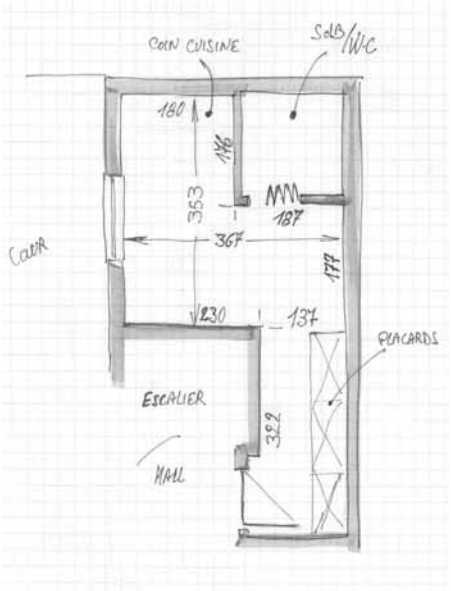
36 P. NIHOUL, « Les règlements d'urbanisme », *R.P.D.B.*, v° Urbanisme et environnement, Compl. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 928. Voy. aussi B. HAVET (dir.) *Mémento de l'urbanisme en Région wallonne*, Waterloo, Kluwer, 2010, p. 180.

37 C.E. (VI), 12 novembre 2012, *Syndicat national des propriétaires et copropriétaires*, n°221.339.

règlements hiérarchiquement supérieurs », ce même règlement inférieur, reconnaissant des auteurs, a bien pour « vocation de préciser, et donc d'être *plus restrictif*, que le règlement supérieur »[38] ! Aussi, et dans l'attente d'une (hypothétique) précision apportée par le législateur, la commune gagnerait à se montrer circonspecte[39] ; c'est la même « prudence », du reste, qu'une auteure[40] appelle à privilégier dans le domaine de la salubrité où là, pourtant, la compétence des autorités locales ne souffre aucune discussion[41].

9. Peut-être une voie médiane réside-t-elle dans l'examen du caractère exhaustif (ou non) de ce corps de règles supérieures, attendu qu'une conclusion affirmative conduirait alors à écarter toute compétence du pouvoir inférieur qu'est la commune[42] ; c'est que ce que l'on appelle l'exclusion « implicite »[43]. « Ce ne serait que s'il existait, en matière de prévention des incendies dans les logements, un régime complet et détaillé de normes adopté en vertu d'une loi de police spéciale, que serait exclu le pouvoir des communes fondé, en cette même matière, sur le pouvoir de police administrative générale », explique en ce sens le Conseil d'Etat[44]. Lequel, à propos cette fois d'un règlement communal imposant une taxe aux immeubles subdivisés sans l'autorisation urbanistique requise[45], a jugé (annulant le règlement) qu'« il n'est pas permis aux communes de réglementer une matière qui est entièrement organisée par une norme supérieure [le Code bruxellois de l'aménagement du territoire], qui a mis en place un régime normatif suffisamment complet et précis pour mettre fin au pouvoir autonome des communes »[46]. A cet égard, on notera que, dans le domaine de la salubrité, les normes tant wallonnes[47] que bruxelloises[48] renvoient en termes exprès à la compétence de la commune, ce qui peut attester de la volonté du législateur de ne pas s'arroger le monopole en cette matière (théoriquement à tout le moins) ; du reste, les Régions qualifient elles-mêmes leurs critères de « minimaux » ou d'« élémentaires »[49], ce qui est susceptible de laisser du « jeu » aux pouvoirs locaux[50]. *A contrario*, « les législations de police spéciale en matière d'urbanisme et d'environnement établissent des régimes autonomes qui ne laissent en principe aucun champ à l'action des autorités communales basée sur le pouvoir de police générale », observe le Conseil d'Etat[51].

Force est cependant de constater que les exécutifs chargés de donner chair aux prescriptions régionales de salubrité se sont montrés passablement extensifs et auto-suffisants dans leurs arrêtés[52], de sorte que ces derniers peuvent à notre estime revendiquer ce caractère à la fois « complet », précis » et « détaillé » voué à remettre en cause – sinon annihiler – la compétence municipale. En tous cas, ces textes sont au moins aussi exhaustifs dans leur domaine que le Code bruxellois de l'aménagement du territoire sur le point de la découpe des unifamiliales (pour reprendre l'argumentation précitée du Conseil d'Etat).



Plan d'un petit logement à Mons – P. Roucou SPW DGO4

10. Ceci étant, il semble utile de signaler que le législateur wallon n'a *pas* jugé opportun d'adopter un règlement régional d'urbanisme en matière de superficie (ou même, plus largement, de salubrité)[53] ; les seules normes qui existent donc sur ce point ont été édictées dans le cadre de la politique du logement[54]. Cette circonstance, qu'on a parfois tendance à oublier au moment d'examiner la régularité des règlements communaux portant sur la surface minimale des habitations, est-elle cependant de nature à régler la question ? Ce point est douteux. Au vu du texte de loi, en effet, le pouvoir réglementaire du conseil communal ne paraît pas subordonné à l'existence préalable d'un règlement régional d'urbanisme, qu'il s'agirait uniquement de compléter[55] ; cette dernière éventualité n'est envisagée que « le cas échéant »[56]. Reste, naturellement, l'interrogation en amont sur la compétence même de la commune en la matière...

38 J. van YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois Régions*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 304 et 303 respectivement, souligné par nous. Voy. également J. SECRETIN, « Les règlements d'urbanisme », *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, sous la direction de Ch.-H. BORN *et al.*, Limal, Anthemis, 2013, p. 59

39 En tout état de cause, un filtre est instauré par le CWATUPE : « le Gouvernement [wallon] approuve ou refuse d'approuver le règlement communal d'urbanisme » (art. 79, §4, al. 2) ; voy. aussi l'art. 93 du CoBAT. Par contraste, un contrôle de ce type n'existe pas pour les règlements communaux pris en matière d'insalubrité.

40 « Il semble pertinent de souligner la prudence qui devrait présider à l'adoption de règlements complémentaires en matière de salubrité et de sécurité publiques » (M. VANDERHELST, « Autorités communales et immeubles bâtis : typologie d'intervention », Droit communal, 2013/3, p. 32).

41 « Il semble pertinent de souligner la prudence qui devrait présider à l'adoption de règlements complémentaires en matière de salubrité et de sécurité publiques » (M. VANDERHELST, « Autorités communales et immeubles bâtis : typologie d'intervention », *Droit communal*, 2013/3, p. 32).

42 Inférieur, sur pied notamment de l'art. 119, al. 2, de la nouvelle loi communale.

43 Chr. THIEBAUT, « Immeubles - Polices administratives générale et spéciales », *Droit communal*, 2013/3, p. 51.

44 C.E. (VI), 12 novembre 2012, *Syndicat national des propriétaires et copropriétaires*, n°221.339 (« Tel n'est pas le cas en l'espèce, les arrêtés du gouvernement wallon adoptés en exécution du Code wallon du Logement ne constituant à l'évidence pas un tel corps de règles. Il s'ensuit que le principe du cumul de la police spéciale du logement avec celle de la police générale en matière de salubrité et de sécurité des logements doit être tenu pour acquis et que dans la matière plus spécifique des critères de protection contre les incendies, il y a place pour un cumul de la police spéciale régionale et de la police générale communale ») ; on l'aura compris, la haute juridiction a validé le règlement communal litigieux. Voy. dans un registre approchant G. BEAUJEAN, « Aperçu des interactions entre le droit de la prévention de l'incendie et le droit de l'urbanisme », *Amén.*, 2011, p. 3 et s.

45 Voy. *infra* n°12 et s. pour davantage d'explications.

46 C.E. (XV), 12 juin 2012, *Syndicat national des propriétaires et des copropriétaires*, n°219.721. Voy. également Cass., 24 avril 1939, *Pas.*, 1939, p. 199 ; la Cour a cassé par là un jugement rendu en degré d'appel qui faisait application d'un règlement communal passablement strict sur le colportage malgré l'adoption postérieure d'une loi plus souple (« la disposition litigieuse n'est pas simplement complémentaire ; [elle] règle aujourd'hui une matière qu'une réglementation générale a épuisée [et] n'a plus, dès lors, force légale »).

47 Ainsi le logement soumis au permis de location (voy. *infra* n°18) est-il tenu de « respecter les règlements communaux en matière de salubrité ainsi que les règlements en matière de sécurité incendie » (art. 10, al. 2, 2°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable).

48 « Sans préjudice de l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale, le Gouvernement fixe le contenu de ces différentes exigences [de sécurité, de salubrité et d'équipement] » (art. 4, §1er, al. 2, du Code bruxellois du logement).

49 Art. 3, al. 1er, du Code wallon du logement et de l'habitat durable et, respectivement, art. 4, §1er, al. 1er, du Code bruxellois du logement.

50 Ainsi, « les communes pourront [...] dans le cadre de leur propre compétence en matière de salubrité et dans le respect des normes régionales, fixer des normes plus contraignantes », reconnaît le Ministre wallon ayant porté le Code wallon du logement sur les fonts baptismaux (projet de décret instituant le Code wallon du logement, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. ord. 1997-1998, n°371/1, p. 6 ; voy. également p. 11). Son homologue bruxellois n'est pas en reste, qui a déclaré, à propos des critères régionaux de salubrité, qu'il s'agissait de « normes minimales que les communes peuvent compléter » (projet d'ordonnance portant le Code du logement, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 14).

51 C.E. (XIII réf.), 26 juin 2002, Fadi export et Karim, n°108.505. Voy. pour quelques nuances Chr. THIEBAUT, *op. cit.*, p. 53.

52 Arrêté du Gouvernement wallon 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, *M.B.*, 30 octobre 2007, arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003 et arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 portant les normes de qualité et de sécurité pour habitations, *M.B.*, 1er août 2013.

53 Voy. *a contrario* le titre Ier du livre V du CWATUPE, qui recense les « règlements généraux » existants.

54 Voy. *supra* n°2.

55 Art. 78, §1er, al. 1er, première phrase, du CWATUPE.

56 Art. 78, §1er, al. 1er, seconde phrase. Voy. cependant l'art. 91, al. 2, du

II. LES DIRECTIVES COMMUNALES POUR RESTREINDRE LES DIVISIONS D'IMMEUBLES

a) description de la situation

11. Pour limiter la mise sur le marché de petits logements, les communes ne manient pas que l'arme du règlement urbanistique ou de salubrité. Certaines d'entre elles – et leur nombre va croissant – ont décidé de combattre le phénomène de subdivision des immeubles, en édictant des recommandations formelles (et passablement strictes) à l'adresse des fonctionnaires chargés de la délivrance des permis d'urbanisme[57]. Loin d'être marginal, ce phénomène s'observe dans chacune des trois Régions du pays[58].

    Cette découpe, classiquement, est effectuée par un propriétaire soucieux de pousser au maximum la rentabilité de son bien et qui, à cette fin, fait de sa maison unifamiliale un immeuble de rapport ; concrètement, il scinde le bâtiment et y crée plusieurs unités de logement (une – ou plusieurs – par étage généralement), ce qui ne va pas sans entraîner la réalisation de travaux plus ou moins substantiels, destinés à doter les appartements d'une cuisine, d'une pièce d'eau et de sanitaires, communs ou non. C'est en raison entre autres des excès du passé (qui ont vu des propriétaires « saucissonner » de manière excessive des maisons en une multitude de micro-appartements exigus et sous-équipés où la dignité humaine s'abîmait) que les communes concernées ont résolu de lutter de la sorte contre la subdivision des immeubles.

12. Ces localités sont tout sauf secondaires, puisqu'il s'agit par exemple de Charleroi (la plus grande ville de Wallonie), de Bruxelles-Ville et de Schaerbeek (soit les deux communes les plus peuplées de la Région bruxelloises). Charleroi, tout d'abord, a pris le 21 mai 2013 une « directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme visant la division d'immeubles en plusieurs logements ». Ce texte prohibe toute découpe lorsque la superficie totale des niveaux habitables est inférieure à 180 m². Au-delà, l'opération est admise, moyennant le respect des conditions – cumulatives – suivantes : un seul logement peut être aménagé au rez-de-chaussée (à moins que la superficie excède 120 m²), aucun appartement ne peut avoir une superficie inférieure à 60 m² (30 m² pour les studios), … De façon générale, les caves, annexes, garages et combles non aménagés ne sauraient entrer dans la computation de la superficie habitable. Enfin, les éventuels kots d'étudiants (obligatoirement réservés à des personnes qui suivent les cours d'une institution d'enseignement supérieur située à Charleroi !) doivent présenter une superficie minimale de 12 m²... et de 16 m² au moins si l'on entend s'y domicilier.

    À la Ville de Bruxelles, les « recommandations relatives à la division d'un logement unifamilial » énoncées en 2008 par le Conseil communal proscrivent pareillement la subdivision lorsque la superficie de plancher de l'immeuble est inférieure ou égale à 160 m². Si celle-ci est supérieure, le feu vert est donné, pour autant toutefois que soit préservée une unité de logement comportant trois chambres au minimum. En tout état de cause, les caves et le niveau semi-enterré d'un bâtiment ne peuvent jamais constituer, à eux seuls, une unité de logement, pas davantage d'ailleurs que les combles (à moins, ici, que la surface au sol excède les 50 m²).

    Schaerbeek n'est pas en reste, dont le Collège des bourgmestre et échevins a adopté, le 18 décembre 2007, des « lignes de conduite » pour « apprécier les demandes de permis ». Le seuil d'interdiction de toute subdivision atteint, ici, les 200 m². Entre 200 et 250 m², l'opération est toujours autorisée moyennant cependant le maintien, au sein de l'immeuble, d'un logement de deux chambres minimum et présentant une superficie totale de 120 m² au moins. Si, enfin, l'unifamiliale bénéficie d'une surface de départ supérieure à 250 m², c'est un *second* logement de ce type qui doit être sauvegardé, ou alors un seul logement de trois chambres au moins, et d'une superficie totale de 140 m² minimum. Notons cependant que les *immeubles de rapport* (et non plus les unifamiliales) jouissent d'un régime allégé[59], ce qui n'est pas illogique vu la destination de ce type de bien[60].



Entrée d'une maison de maître divisée en plusieurs logements (Liège)

b) valeur contraignante de ces directives ?

Absence de force réglementaire en soi

13. Quelle valeur juridique est-il envisageable d'attacher aux mesures précitées, simplement fixées dans des « directives », « lignes de conduite », « recommandations » et autres « lignes directrices de conduite » respectivement ? En d'autres termes, les autorités communales ont-elles licence pour auto-limiter leur pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans la délivrance d'actes individuels à caractère permissif pris en exécution d'une loi de police administrative (en l'occurrence la législation urbanistique) ?

CoBAT : « Les règlements communaux d'urbanisme portent sur les mêmes matières que celles régies par les règlements régionaux d'urbanisme qu'ils peuvent compléter ».

57 En Wallonie, est en effet soumise à permis la création d'un nouveau logement dans une construction existante, même sans la réalisation de travaux (CWATUPE, art. 84, §1er, 6°). Pour Bruxelles (où le permis est requis, là, dès qu'il s'agit de « modifier » le nombre de logements dans une unifamiliale, à la hausse ou – même – à la baisse donc), voy. l'art. 98, §1er, 12°, du CoBAT) ; sur le sujet, *cf.* notamment O. ÉVRARD, « La modification du nombre de logements en droit de l'urbanisme », *Trait d'union* (revue de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 2013/3, p. 21 et s., ainsi que J. van YPERSELE, « La modification du nombre d'unités de logement en Région de Bruxelles-capitale. Quelques controverses quant à l'exigence d'un permis d'urbanisme préalable », *Immobilier*, 2008, n° 4, p. 3 et s. Et, sur la réglementation flamande (qui exige également permis dès qu'il s'agit de « subdiviser une habitation » ou de « modifier dans un bâtiment le nombre d'habitations » : art. 4.2.1, 7°, du Code flamand de l'aménagement du territoire), voy. R. TIMMERMANS, « Splitsing van oude woongebouwen in appartementen : prudentie gevraagd van de notaris, de vastgœdmakelaar, de woningeigenaar, de huurder en de koper », *T. app. - R.C.D.I.*, 2014, n°3, p. 21 et s.

58 Voy. pour de plus amples développements N. BERNARD et V. LEMAIRE, « Densification de la ville et subdivision des immeubles en Région bruxelloise : alliance contre-nature ou passage obligé ? », *Droit communal*, 2010/1, p. 2 et s.

59 La subdivision n'est plus prohibée en deçà d'une certaine superficie de l'immeuble, par exemple, mais les « petits logements » (studios et appartements d'une chambre comptant moins de 60 m²) doivent nonobstant représenter moins de la moitié de la superficie habitable du bâtiment, pour l'essentiel.

60 Notons encore que le régime gouvernant, pour les unifamiliales, « l'aménagement d'espaces non exploités en logement » (combles, chambres de bonne, etc.) a été calqué sur celui qui prévaut pour les immeubles de rapport.



Intérieur d'un petit logement à Mons – P. Roucou SPW DGO4

Non, répond sans équivoque le Conseil d'Etat qui, *expressis verbis*, a dénié toute valeur réglementaire aux recommandations de ce type[61]. « S'il n'est pas interdit à une autorité de se fixer une ligne de conduite », explique-t-il à propos d'une « politique générale d'interdiction des hangars semi-circulaires » prise par la Région wallonne, « l'appréciation de la conformité d'un projet avec le bon aménagement des lieux doit toutefois se faire au cas par cas, selon les circonstances propres de chaque affaire », attendu que « cette appréciation doit ressortir de la motivation de la décision statuant sur la demande de permis, qui doit faire apparaître un examen effectif du respect du bon aménagement des lieux »[62]. Communale ou pas, une directive ne saurait donc exonérer l'autorité de l'examen individuel de chaque dossier qui lui est soumis et ne la lie pas au point de ne pouvoir s'en départir. Chaque cas d'espèce doit être examiné en fonction des circonstances de la cause et plus particulièrement, en la présente matière, au regard de la conformité du projet au bon aménagement des lieux. En aucune façon, l'application automatique de la ligne de conduite adoptée au préalable ne constitue une motivation formelle adéquate[63].

61 Voy. notamment C.E, 21 novembre 2007, *A.S.B.L. École Supérieur de Communication et de Gestion – MARGES*, n° 176.943.

62 C.E. (XIII), 25 septembre 2001, *Minet*, n°99.086.

63 *Cf.* aussi C.E. (XIII), 27 novembre 2007, *Depauw*, n°177.195.

Les restrictions au droit de propriété doivent être prévues par une loi...

14. Par ailleurs, les lignes communales dont question peuvent être vues comme autant de restrictions au droit de propriété. Celles-ci, certes, ne sont pas interdites en soi, mais elles doivent être consacrées par une loi ou un règlement ; c'est le sens de l'article 544 du Code civil[64] aussi bien que de l'article premier du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[65]. Or, on l'a vu, ces recommandations informelles ne jouissent que d'un statut non normatif, enchâssées qu'elles sont dans des circulaires internes ; on peut même s'interroger sur le caractère suffisamment accessible de celles-ci dans la mesure où, destinées d'abord à l'administration, certaines d'entre elles ne font l'objet d'aucune publication officielle ni d'aucun affichage obligatoire. En clair, les dispositions en cause n'auraient pu revendiquer le statut de loi que si les autorités communales avaient modifié leur règlement d'urbanisme en vue de les y intégrer[66], en conformité d'ailleurs aux articles 78 et suivants du CWATUPE ou aux articles 91 et suivants du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT).

Le tout, naturellement, sous la réserve (soulevée plus haut) liée à la compétence communale en matière de superficie minimale ; c'est probablement d'ailleurs pour éviter cette objection que les autorités locales ont opté pour la voie – plus discrète assurément – de la simple « ligne de conduite », en adossant le texte sur la notion vague du bon aménagement des lieux (qui gouverne l'octroi des permis d'urbanisme)[67]. Et elles prendront soin *ex post* d'« habiller » la décision de refus autrement que par une contrariété à ces directives...

64 « Chacun a le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou les règlements ».

65 « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

66 Ce qui aurait notamment permis au projet de modification du règlement communal d'urbanisme d'être soumis à enquête publique et à concertation.

67 Schaerbeek a toutefois veillé à intégrer formellement dans son règlement communal d'urbanisme quelques-unes de ses directives en matière de découpe d'unifamiliales, celles peut-être qui, rendues davantage visibles de ce fait, prêtent le moins le flanc à la critique sous l'angle de la compétence ; voy. le chapitre IV (« Division des immeubles existants ») du titre II (« Normes d'habitabilité des logements »).

...et respecter un juste rapport de proportionnalité

15. Il y a plus : la restriction envisagée doit également être légitime et ménager un juste équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt général[68]. Il est indispensable à cet égard que la mesure qui porte atteinte au droit de propriété soit proportionnée au but recherché. *In casu*, on est légitimement en droit de se demander si l'appréciation de l'intérêt général n'est pas manifestement déraisonnable. Est-il de l'intérêt de tous en effet de rendre pratiquement impossibles les subdivisions d'immeubles – et, par conséquent, de réduire le nombre potentiel d'unités d'habitation susceptibles d'être mises sur le marché – alors que la crise aiguë du logement que nous traversons aujourd'hui est principalement imputable à une insuffisance de l'offre de biens par rapport à la demande ? Faut-il rappeler par ailleurs le contexte – acéré – de la croissance démographique, qui appelle de toute urgence une extension du parc ? Au demeurant, les exigences de densification conjuguées à la lutte corrélative contre l'étalement urbain commandent à leur tour une certaine souplesse dans l'aménagement du bâti. *Last but not least*, l'intérêt général ne commande-il pas de prendre aussi en considération le droit pour tous à un logement décent, prérogative consacrée en termes exprès (et solennels) par l'article 23 de la Constitution ?

Au minimum, les normes de surfaces reprises dans les lignes communales nous paraissent en décalage manifeste avec les statistiques constatées sur le terrain, où l'on construit de plus en plus petit. À Schaerbeek, par exemple, aucune division n'est donc autorisée lorsque le bâtiment compte une superficie inférieure à 200m² (et à Charleroi, 180 m²) alors que la surface moyenne des constructions neuves à Bruxelles plafonnait, en 2008, à 81,8 m² [69] ! De manière générale, la surface moyenne des nouveaux logements en Belgique décline inexorablement ; ainsi, elle a reculé de pas moins de 19% en 15 ans, passant

68 Voy. les divers arrêts rendus en matière de logement (au sens large) par la Cour européenne des droits de l'homme : *Sporrong et Lonnröth c. La Suède* du 23 septembre 1982 (§ 73), *Lithgow et autres c. Le Royaume-Uni* du 8 juillet 1986 (§ 121), *James et autres c. Le Royaume-Uni* du 21 février 1986 (§ 47 et 54), *Mellacher et autres c. L'Autriche* du 19 décembre 1989 (§ 55), *Spadea et Scalabrino c. L'Italie* du 28 septembre 1995 (§ 41), *Tanganelli c. L'Italie* du 11 janvier 2001 (§ 27), *Biozokat c. Grèce* du 9 octobre 2003 (§ 26), … Sur cette question, voy. notamment J. DE MEYER, « Le droit de propriété dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale. Mutations et limites d'un droit fondamental*, sous la direction de S. Marcus Helmons, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 75 et s., S. PRISO, « La dignité par le logement : l'article 1er du Protocole n° 1 de la CEDH et la lutte contre la précarité », *Les droits fondamentaux*, sous la direction de J.-Y. Morin, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 109 et s., ainsi que N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel préalable. La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au logement », note sous Cour eur. D.H., arrêt *Mc Cann c. Le Royaume-Uni* du 13 mai 2008, *Rev. trim. dr. h.*, n°78, avril 2009, p. 527 et s.

69 Source : statistiques concernant les permis de bâtir du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

de 129 m² à 105 m² [70]. Outre qu'elles vont à contre-courant d'une tendance immobilière et sociologique de fond, les contraintes imposées par les communes aux propriétaires de bâtiments existants pourraient donc être considérées comme discriminatoires[71] par rapport aux propriétaires de logements neufs, tenus par des exigences en matière de surface nettement moindres. En bonne logique, il est vrai, c'est la solution inverse qui prévaut généralement (à savoir que le parc dit primaire – le neuf – répond à des critères plus sévères que le parc secondaire, comme en matière de normes d'habitabilité d'ailleurs[72]).

Du danger de « doubler » ces directives communales par une taxe

16. Strict, le respect dû aux règles « anti-découpes » l'est d'autant plus que certaines communes ont créé une taxe spécifique portant sur les subdivisions d'immeubles qui ne seraient *pas* pourvues des autorisations urbanistiques requises. Évoquant aussi bien des « charges administratives très conséquentes » qu'une « baisse de la qualité de vie », le conseil communal d'Auderghem a adopté le 25 octobre 2007 une « taxe sur les immeubles subdivisés en logements multiples sans permis d'urbanisme » dont le taux de base a été arrêté à 75 euros par mois et par unité résidentielle. Et, sous peine d'être triplée, la taxe ne saurait être répercutée sur les occupants de l'immeuble. Notons, en tout état de cause, que les acquéreurs d'un immeuble déjà subdivisé (sans permis) bénéficient d'une exonération de la taxe durant les deux premières années.

    A son tour, le conseil communal de Schaerbeek a promulgué le 31 mars 2010 un règlement-taxe similaire, instaurant une « taxe sur les immeubles subdivisés en logements multiples non conformes à la législation urbanistique ». Le taux de base de la taxe est fixé à 75 euros par mois et par unité résidentielle en infraction ; et si elle est imputée à l'un des propres occupants de l'immeuble, la taxe est alors doublée. Cet impôt « vise une catégorie de redevables générateurs d'une baisse de qualité de vie dans notre commune », explique la municipalité. « En effet, la subdivision à outrance d'unifamiliales en appartements engendre de graves problèmes urbains tels que la destruction du patrimoine, l'extrême densité du parc automobile, … ce qui entraîne des charges administratives très conséquentes supportées par la commune. De plus, ces bailleurs d'immeubles subdivisés en logements multiples n'ont non seulement pas sollicité de permis d'urbanisme mais en outre leur revenu cadastral n'est absolument pas adapté ».

17. Sujet à discussion, le règlement schaerbeekois n'a pas manqué d'être entrepris devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat qui, par arrêt du 12 juin 2012, a décidé de l'annuler. Comme déjà dit, en effet, « il n'est pas permis aux communes de réglementer une matière qui est entièrement organisée par une norme supérieure [le CoBAT], qui a mis en place un régime normatif suffisamment complet et précis pour mettre fin au pouvoir autonome des communes »[73]. Ce n'est pourtant pas faute pour Schaerbeek d'avoir justifié son texte par une préoccupation d'ordre fiscal spécifiquement, tenant dans le défaut de majoration des rentrées au titre de précompte immobilier (dès lors que l'absence de sollicitation du permis d'urbanisme prive la commune de cette occasion un peu providentielle de réévaluer le revenu cadastral à la faveur de la visite du bien), mais en vain.

c) des garde-fous existent déjà

18. Enfin, à l'adresse de ceux qui redoutent que l'éventuelle invalidation de ces directives communales induira un dangereux laxisme, il convient de se montrer rassurant : *des garde-fous existent déjà* pour encadrer l'opération de subdivision. D'abord, on l'a vu, les règles régionales de salubrité contiennent des normes de superficie minimale, que le bien d'ailleurs soit proposé à la location ou – et la précision est capitale – occupé par son propriétaire[74]. Ensuite, s'il s'agit d'un bien destiné à la location, des prescriptions *fédérales* trouvent en sus (pour l'heure encore[75]) à s'appliquer, relatives à la surface minimale[76]. Enfin, l'introduction sur le marché locatif de logements de moins de 28 m² est soumise en Wallonie à un régime significativement plus sévère, tant sur le plan procédural (avec un « permis de location » à obtenir obligatoirement avant toute mise en location)[77] que substantiel (le contenu des normes à respecter)[78]. Non content ainsi de respecter les impératifs de salubrité promus par la Région ainsi que les dispositions urbanistiques, le logement doit observer les prescriptions prises par la *commune*, aussi bien en matière de salubrité[79] que de sécurité incendie[80]. L'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée doivent également être garantis[81]. Sans compter que le certificat de performance énergétique du bâtiment est requis, tout comme la preuve du contrôle des installations de chauffage.

70 S.P.F. Économie, *Chiffres clés 2012. Aperçu statistique de la Belgique*, p. 32.

71 Et donc contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

72 Il n'est que de comparer, en Région bruxelloise, le titre II du règlement régional d'urbanisme avec l'arrêté du Gouvernement du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

73 C.E. (XV), 12 juin 2012, *Syndicat national des propriétaires et des copropriétaires*, n°219.721.

74 Dans le Code wallon du logement et de l'habitat durable, en effet, ni l'article 3 (fixant les normes) ni les articles 5 et suivants (arrêtant la procédure de vérification de celles-ci) ne cantonnent le respect dû aux règles régionales de salubrité au parc locatif ; il en va de même en Région flamande (voy. les art. 5 et 15 à 20*quinquies* du Code flamand du logement). Le régime en vigueur à Bruxelles est incontestablement moins clair dans la mesure où si les standards de salubrité concernent en théorie toutes les habitations, le Code du logement n'a prévu de procédure de vérification et de sanctions qu'à l'égard des biens donnés à bail ; il suffit de comparer à cet effet les formulations utilisées respectivement par les art. 4, §1er, *ab initio* (« les logements doivent respecter les exigences suivantes […] », et 5, §1er (« nul ne peut proposer à la location ou mettre en location un logement qui ne répond pas aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement […], sous peine des sanctions prévues aux articles […] »).

75 Tant que les Régions n'auront pas adopté leur propre décret ou ordonnance en matière de bail d'habitation, donnant ainsi effet à la sixième réforme de l'Etat qui, entre autre, leur a confié cette compétence (art. 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014). *Cf.* sur le thème B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Regionalisering van de federale huurwetgeving*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2013, N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la sixième réforme de l'État : tirer le meilleur profit de la régionalisation », *J.T.*, 2014, p. 421 et s., ainsi que N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation. Quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014.

76 Art. 2, al. 2, de 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 de d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997. Toutefois, cette disposition est formulée en termes trop vagues (« La superficie et le volume du logement doivent être suffisamment vastes pour permettre d'y cuisiner, d'y séjourner et d'y coucher. Chaque logement doit comporter au moins une pièce réservée au séjour et au coucher. Cette pièce doit être privative ») pour encadrer sérieusement une opération de subdivision ; tout au plus serait-elle susceptible de mettre hors circuit certains logements collectifs (servant de résidence principale aux preneurs).

77 Art. 9 du Code wallon du logement.

78 Art. 10 du Code wallon du logement.

79 Les prescriptions communales en ce domaine restent rares toutefois, la marge de manœuvre proprement normative de l'autorité locale étant sinon inexistante sur ce point, à tout le moins fort étroite (voy. *supra* n°9).

80 Lorsque que l'on sait que les règlements de police relatifs à la sécurité incendie, parfois élaborés par les services de pompier eux-mêmes, ont été conçus avec comme horizon les logements *à construire*, alors qu'ils s'appliquent également aux habitations *existantes*, on réalise le niveau de difficultés.

81 *Cf.* l'art. 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 16 septembre 2004.

LA LUTTE CONTRE LES « *MARCHANDS DE SOMMEIL* » À CHARLEROI : LES POINTS DE VUE DES AUTORITÉS COMMUNALES ET DU SECTEUR ASSOCIATIF

Les démographes nous annoncent une hausse importante de la population dans les années à venir. On prévoit que cette augmentation tiendra essentiellement à l'accroissement de petits ménages (une ou deux personnes). Il est dès lors légitime de s'interroger sur la façon dont les pouvoirs publics doivent répondre à cet enjeu alors que les ménages de petite taille présentent un risque de pauvreté plus élevé[1].

Ces dernières années, une offre de petits logements s'est développée particulièrement dans les centres urbains par le biais de la division d'immeubles unifamiliaux. Force est de reconnaître que cette offre répond à une véritable demande puisque les ménages de une ou deux personnes sont nettement plus nombreux dans les villes. Cependant, ces logements présentent plus fréquemment que les autres des problèmes en matière de salubrité ou de sécurité[2]. Ils sont souvent perçus comme des sources de nuisance (sur-densification, manque de place de parking, …) ou des indices de la dégradation d'un quartier (façades en mauvais état, abondance de boîtes aux lettres, …). Dans l'esprit collectif, ce type de logement est associé à des pratiques condamnables de type « marchands de sommeil ».

A l'heure où la déclaration de politique régionale 2014-2019 envisage de « soutenir les communes dans la lutte contre les marchands de sommeil », nous avons souhaité faire le point sur la façon dont cette problématique était appréhendée dans la plus grande ville de Wallonie. **Ornella Cencig**, Echevine du Logement et de l'Urbanisme de Charleroi depuis plus de deux ans, nous explique quelles sont les actions mises en place dans cette ville pour lutter contre un phénomène de division des maisons unifamiliales qu'elle juge excessif. Nous avons également récolté le point de vue de **Solidarités nouvelles**, association carolo, qui défend la parole des plus démunis en matière de logement. Même si leurs points de vue sont différents, le bien-être des habitants de Charleroi est au centre de leurs préoccupations.

Ornella CENCIG : « En tant que représentants du monde politique, on ne peut pas accepter que le logement continue à se dégrader au niveau de Charleroi »



Quel est le constat sur le terrain à la base du renforcement des actions pour lutter contre les marchands de sommeil à Charleroi ? Quelles mesures ont été mises en place depuis le début de la législature communale ?

Lorsque le nouveau collège se met en place le 4 décembre 2012, j'obtiens les compétences en matière de logement et d'urbanisme. Un de mes premiers constats est qu'il y a de plus en plus de subdivisions de maisons unifamiliales en petits logements. Avec comme conséquence que certains quartiers s'en trouvent dénaturés étant donné qu'on n'y trouvait plus une seule maison unifamiliale.

Bien souvent, ces immeubles ont été subdivisés en l'absence de permis d'urbanisme. Sous l'ancienne législature, une circulaire a été adoptée visant à imposer des contraintes en cas de subdivision d'un immeuble unifamilial. Lorsque je suis arrivée en fonction, j'ai entrepris un travail avec mon administration pour évaluer cette circulaire et voir s'il était possible de la rendre plus contraignante. Ce travail s'inscrit pleinement dans le premier axe du Projet de Ville qui vise à faire du logement le bras armé de l'aménagement du territoire. Il me semble en effet essentiel que ces deux politiques interagissent.

Forte de ces constats, j'ai souhaité durcir la circulaire tout en sachant que ce n'était pas suffisant. En effet, au niveau du Collège, il nous semble impératif de réaffirmer la règle. Les gens avaient tendance à se dire qu'ils pouvaient diviser leurs immeubles comme bon leur semblait sans se soucier des procédures en matière d'urbanisme. D'où ma volonté de mettre en place une cellule « contrôle » visant à vérifier sur le terrain si les permis ont été délivrés en bonne et due forme pour les divisions d'immeubles.

Concrètement, la nouvelle circulaire, qui s'applique depuis mars 2013, prévoit qu'en-dessous de 180 m², la subdivision est interdite. Au-delà de cette superficie, il existe une série de règles à respecter en fonction du type de logements. Dans le cadre de cette circulaire, on veille également à préserver la typologie de certains quartiers qui sont constitués uniquement de maisons unifamiliales.

En juillet 2013, nous avons créé la cellule « contrôle ». Il s'agit d'une cellule multidisciplinaire, composée de deux membres de l'administration communale (un pour l'urbanisme et l'autre pour le logement) ainsi que de trois agents de la police locale. La cellule travaille en lien avec tous les services communaux concernés (Service régional Incendie, CPAS, service « population », …). La cellule intervient notamment sur le terrain dans le cadre du projet Vauban I. Ce projet consiste à réaffirmer la règle, dans tous les domaines d'intervention communale, dans le périmètre de la ville haute de Charleroi. Dans ce cadre, la cellule scanne, une rue après l'autre, tous les bâtiments.

A la même époque, nous avons également créé une « Task force logement » qui consiste en la rencontre une fois par mois des représentants de la ville (mon cabinet ainsi que celui du bourgmestre), de la cellule « contrôle », du Parquet, de l'Auditorat du Travail ainsi que du Fonctionnaire délégué. Ces réunions sont l'occasion de mettre en commun l'ensemble des informations d'un point de vue infractionnel et de voir comment on peut intervenir de façon coordonnée pour lutter contre les marchands de sommeil. J'insiste bien sur le fait que notre but est de faire la chasse aux marchands de sommeil et non pas aux propriétaires-bailleurs de bonne foi.

Comment réagissez-vous à la lecture de l'article de Nicolas Bernard[3] qui, sur la base d'un avis du Conseil d'Etat, estime que les recommandations contenues dans une circulaire communale n'ont pas de valeur réglementaire ?

La circulaire a été publiée dans un souci de transparence. Il s'agit de donner à l'administration de l'urbanisme des lignes de conduite non contraignantes mettant en avant

1 Selon le rapport fédéral du développement durable 2009, *« Le risque de pauvreté est en effet plus élevé dans les ménages composés d'un seul adulte (avec ou sans enfants). La réduction de la taille des ménages est donc un facteur d'exclusion sociale. Dans une société vieillissante, cette causalité est importante à prendre en considération car de nombreuses personnes âgées vivent seules ».*

2 Cf. notamment les enquêtes sur la qualité de l'habitat en Wallonie 2006-2007 et 2012-2013

3 Voir « La question de la superficie minimale au croisement des polices du logement et de l'urbanisme » dans ce présent numéro

les critères avec lesquels il y a lieu d'apprécier l'opportunité d'octroyer ou pas un permis. Il est certain que ces lignes de conduite n'exonèrent pas l'administration d'examiner chaque cas individuellement.

Quelles sont les autres réglementations qui fondent l'action de la Ville de Charleroi pour lutter contre les marchands de sommeil ?

La cellule « contrôle » veille au respect de différentes législations : Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, CWATUPE, normes en matière de domiciliation et règlement communal en matière d'incendie. En agissant sur ces différentes matières, notre but est de créer une carte d'identité de chaque bâtiment, laquelle peut conduire, en cas d'infraction constatée, à ce que nous appelons dans notre jargon « une carte d'identité avec casier judiciaire ». C'est un travail titanesque, qui devra sans doute s'étaler sur deux voire trois législatures communales. Sur les 100.000 logements que compte Charleroi, on trouve 10.000 logements publics, 70.000 maisons unifamiliales occupées par leur propriétaire ou mises en location et enfin 20.000 logements locatifs qui sont pour la plupart situés dans des immeubles subdivisés. Notre action vise ces 20.000 logements.

Concrètement comment cela se passe sur le terrain ?

Le projet Vauban I consiste à agir sur une rue en particulier avant de passer à la suivante. Tout d'abord, le propriétaire et les locataires des immeubles de la rue sont prévenus du passage de la cellule « contrôle ». On vise tous les immeubles de la rue, même ceux qui sont considérés comme « unifamiliaux » car il n'est pas rare qu'au travers de nos démarches, on découvre que ces immeubles ont été divisés sans la moindre trace d'une démarche administrative en la matière. Quand la cellule de contrôle arrive sur le terrain, elle dispose déjà de toute une série d'informations relatives à la situation de l'immeuble rassemblées grâce à l'action combinée des différents services, la visite sur le terrain permettant de les corroborer (respect d'un permis d'urbanisme qui aurait été obtenu pour la division de l'immeuble, situation par rapport au permis de location, …). En fonction des infractions constatées, on octroie un délai au propriétaire pour régulariser sa situation.

Il faut bien faire la différence entre les cas « simples » où les infractions relevées sont de type « administratif » et ne mettent pas en danger la sécurité du locataire et les cas plus graves où les conditions de logement sont problématiques. Je vous donne un exemple. Lors d'une des premières opérations sur le terrain, on s'est retrouvé face à un propriétaire qui était en train de casser des murs porteurs sans aucune forme d'autorisation ! A l'étage, des familles avec enfants vivaient dans des conditions abominables. Le Parquet étant là, les scellés ont été posés.

J'insiste sur le fait que notre action s'inscrit dans la durée au bénéfice de la qualité du logement. On ne se contente pas d'une seule visite. On sait que les marchands de sommeil visent à spolier des publics précarisés et qu'il faut donc être attentif à l'évolution de la situation sur le terrain. Régulièrement, de nouvelles visites sont organisées. Le but est qu'in fine, après plusieurs contrôles – certains logements ont été visités cinq fois –, la « carte d'identité avec casier judiciaire » redevienne vierge.

Nous avons créé des liens très serrés avec le Parquet et l'Auditorat du Travail ; les procès-verbaux qui sont dressés à la suite des constats d'infraction leur sont transmis.

L'action de la cellule ne se limite pas à Vauban I. Elle peut être sollicitée par la Justice de Paix, par exemple dans le cadre d'un trouble de voisinage lié à la mauvaise occupation d'un immeuble. Elle peut également répondre à des injonctions du Parquet fédéral ou local, dans le cadre d'opérations « one shot » de contrôle sur le terrain. Au vu de l'ampleur des tâches à accomplir, il m'a semblé nécessaire de renforcer cette cellule en moyens humains et j'ai donc demandé au directeur général de la Ville de Charleroi comment on pouvait faire en sorte d'obtenir deux personnes supplémentaires pour cette cellule. C'est en bonne voie.

Qu'en est-il des procédures d'accompagnement des locataires dont les logements sont menacés de fermeture ?

Lorsqu'il y va de la sécurité des occupants, il est bien entendu nécessaire d'évacuer les personnes.

Les autorités de tutelle ont autorisé la Sambrienne (Société de logements sociaux de Charleroi) à créer un comité d'attribution bis qui peut être actionné lorsqu'un bâtiment doit absolument être fermé pour des questions de sécurité des occupants. Ce comité agit sur la base des dispositions relatives à l'urgence sociale qui permettent de réserver un certain pourcentage de logements sociaux dans des cas où il faut réagir rapidement pour reloger des habitants.

On se tourne également vers l'agence immobilière sociale. On lui demande d'avoir toujours à sa disposition un ou plusieurs logements qui peuvent être utilisés en cas d'urgence. On sait que le logement public n'a pas les moyens de fournir un logement à tous ceux qui le souhaiteraient et je pense donc que les agences immobilières sociales – qui mettent en lien des propriétaires privés et des locataires avec des faibles revenus – ont un rôle majeur à jouer. Dans ce domaine, le capteur « logement » – projet-pilote financé par la Région de juin 2013 à novembre 2014 – s'est révélé un outil vraiment intéressant puisqu'il a permis de mobiliser de nombreux logements au profit de populations précarisées.

C'est également pour faire face aux situations d'urgence que la Ville de Charleroi a sollicité la création de logements de transit dans le cadre du plan d'ancrage communal du logement 2014-2016. La création de 12 logements de transit va pouvoir être financée. Cela nous permettra de disposer de 36 logements de transit sur le territoire de la ville et d'approcher la norme imposée en la matière (1 logement de transit pour 5.000 logements, ce qui porte à 40, le seuil à atteindre par Charleroi).

Nous sommes également en lien avec les associations de terrain...

En ce qui concerne les associations de terrain, justement, on a parfois l'impression qu'elles reprochent aux grandes villes de s'intéresser plus aux bâtiments qu'à leurs occupants ? C'est ce qui ressort notamment de témoignages dans le cadre d'une étude sur les expulsions réalisée par l'IWEPS à l'initiative du Conseil supérieur du Logement[4].

Je peux comprendre ce discours des associations mais je veux leur dire qu'en tant que représentants du monde politique, on ne peut pas accepter que le logement continue à se dégrader au niveau de Charleroi. Et encore moins de permettre à des marchands de sommeil de tirer profit de la situation de personnes précarisées. On parle bien d'infractions pénales. Je vous parle de mamans seules avec leurs bébés, d'étrangers dont la situation est exploitée par leur propriétaire alors qu'ils pourraient se tourner vers d'autres instances.

On nous fait le reproche de mener des politiques visant la gentrification. Mais notre travail c'est de pousser des propriétaires à rénover leurs immeubles. Bien souvent, ils en ont largement les moyens mais ils ne veulent pas le faire. Le but est vraiment d'avoir du logement de qualité pour les personnes à revenu modeste, précaire et moyen.

Nous gardons le contact avec les associations. Je suis régulièrement invitée au Groupe Partenariat Logement (qui réunit tous les acteurs de la politique du logement à Charleroi). Très prochainement, nous organiserons un atelier logement avec les associations qui sera consacré à la question des expulsions.

Par ailleurs, lorsque les associations nous interpellent sur des situations particulières – par exemple, ils nous donnent leur point de vue sur l'état d'un logement – nous veillons toujours à étudier la situation en fonction de leurs arguments quitte à refaire une visite sur place.

Peut-on tirer un bilan des actions menées à Charleroi depuis le début de la législature ?

Dans le cadre de Vauban I, entre la mi-2013 et la fin de l'année 2014, nous avons déjà visité 5 rues de façon complète. D'autres rues sont prévues dans le planning de la cellule « contrôle » dans les semaines qui viennent de telle sorte à couvrir l'ensemble de la ville haute.

4 Disponible du le site Conseil supérieur du Logement (http ://www.conseil-superieurlogement.be)

Au niveau des 5 premières rues, 780 logements ont été contrôlés (parfois à plusieurs reprises). Lors de la première visite, 188 logements, soit un quart, on dû être fermés. Fin décembre 2014, 79 étaient déjà ré-ouverts et 109 étaient en cours de rénovation.

En guise de conclusion, je vous dirai que je suis vraiment satisfaite des différentes actions entreprises pas les autorités communales au service du renouveau urbain de Charleroi.

SOLIDARITÉS NOUVELLES :

« l'accompagnement et le relogement effectif et durable des habitants ne sont pas toujours et pas totalement garantis aujourd'hui »



Dans quel contexte, l'association « Solidarités nouvelles » s'est-elle créée ?

L'association Solidarités Nouvelles (SN) est née d'une mobilisation d'habitants de cités sociales au début des années 70. Elle s'est depuis professionnalisée et a élargi son champ d'action à des personnes mal logées dans le privé, des habitants de la rue, des habitants de campings et parcs résidentiels. Basée à Charleroi, l'asbl développe sur le territoire wallon un travail collectif et militant avec des habitants : se définissant comme « syndicat de locataires » elle les soutient pour s'informer, se former, s'organiser dans une perspective d'éducation permanente, pour être acteurs de changement.

Comment SN perçoit-elle l'évolution politique de la ville de Charleroi pour lutter contre les marchands de sommeil ?

Depuis des années, nous vivons en première ligne, à Charleroi, Liège ou ailleurs des fermetures de bâtiments pour cause d'insalubrité (y compris de surpeuplement). Ces bâtiments représentent parfois un danger pour les occupants mais ça n'est pas toujours le cas. Bien sûr, vivre dans un taudis n'est pas souhaitable. Mais en pratique, c'est parfois le seul choix qu'ont les locataires à faibles revenus. Lutter contre les marchands de sommeil : oui ! Mais pas sur le dos des habitants ! Selon les règles appliquées pour les expulsions administratives, la procédure de recherche de relogement ne s'impose pas toujours aux communes : une obligation de moyen existe, mais pas vraiment une obligation de résultat.

Avec son plan Vauban, La ville de Charleroi a développé une action qu'elle souhaite exemplaire pour « lutter contre les marchands de sommeil » : quadriller les rues les plus mal loties et systématiser les contrôles de qualité du logement en impliquant plusieurs acteurs (police, urbanisme, pompiers…). 80% des bâtiments frappés d'arrêtés se situent sur Charleroi-Centre, 20% à la périphérie urbaine.

A première vue, cette action semble efficace et pleine de bonnes intentions. Confrontés à ces situations de longue date sur le terrain, nous avons d'emblée proposé de collaborer mais aussi adressé des avertissements aux services communaux, en particulier sur la question du relogement. Assez vite, il s'est avéré que cette question n'était pas réellement ou pas suffisamment prise en compte : on s'est précipité pour contrôler – et c'est bien – mais sans trop se demander comment les habitants seraient relogés. En pratique, le relogement n'est pas assuré pour chacun et la responsabilité est souvent reportée sur le locataire (trouver lui-même un hébergement, faire la preuve qu'on a fait toutes les démarches de recherche, etc.). Les moyens pour reloger sont clairement insuffisants. Or, cette question aurait dû être posée en priorité, avant d'adopter des mesures strictes de contrôle pouvant aboutir à des fermetures : sinon, c'est faire une omelette en cassant des œufs et contribuer à fabriquer des sans-abri ! En 2013, on a compté pratiquement 200 logements fermés sur l'entité. Lorsqu'on demandait où étaient passés les habitants, tout le monde se regardait incrédule…

Cette précipitation à prendre des mesures fortes sans anticiper les conséquences sociales nous a paru d'autant plus interpellante dans un contexte où la Ville veut redorer son blason pour attirer les ménages à revenus moyens. Nous n'avons pas manqué de le dénoncer, même si c'est difficile à faire entendre.

A force d'interpellations, les différents échevinats et services concernés semblent avoir pris un peu plus la mesure de ces difficultés : la procédure de recherche de relogement prévue par le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable est appliquée plus systématiquement, les dérogations pour urgence sociale activées auprès de la Sambrienne, …

Pour autant, l'accompagnement et le relogement effectif et durable des habitants ne sont pas toujours et pas totalement garantis aujourd'hui : les moyens manquent et les règles ne sont pas adaptées.

Du coup, la tentation est forte de régler un peu vite des questions qui gênent : telle personne qui trouve elle-même une solution d'hébergement en famille ou chez des amis sera comptée comme « relogée » ; l'accompagnement des ménages orientés par le CPAS se résumera parfois à l'ouverture d'un dossier de demande d'aide ; quelques nuitées à l'hôtel ou en structure d'hébergement seront considérées comme des mesures de relogement…

Comment SN accompagne-t-elle les locataires qui sont victimes de problème de salubrité de logement ?

Etablir le contact avec ces personnes souvent très fragilisées n'est pas une mince affaire. Encore moins en situation d'urgence, dans des délais courts et parfois dans un climat de confusion. Chaque fois que possible, nous le tentons pour d'abord clarifier avec elles leur situation.

Beaucoup de personnes sont désemparées, parce qu'elles vivent déjà dans des conditions compliquées. Aussi parce que les procédures sont complexes et qu'il n'est vraiment pas simple de s'y retrouver. En outre, les consignes et les injonctions des services ne sont pas toujours bien comprises.

Il s'agit d'abord de travailler une bonne maîtrise par les locataires de ce qui leur arrive, de ce qui va se passer : des suites de la procédure, des délais, des recours… Ces conditions sont très insécurisantes et stressantes pour les habitants, d'autant qu'il faut se lever tôt pour comprendre quelque chose aux réglementations en la matière...

Notre accompagnement consiste à les écouter, les rassurer et les soutenir dans les différentes démarches mais aussi dans les contacts avec les services pour se faire entendre. Nous veillons à ce que les attentes et les besoins soient bien pris en compte : la pression est forte pour accepter la première solution proposée, qu'elle convienne ou pas.

Enfin, si la question du relogement durable et dans de bonnes conditions est cruciale, nous travaillons également le soutien de l'accès à la justice. D'abord, les décisions d'expulsions administratives peuvent faire l'objet selon le cas d'un recours au Gouvernement wallon (insalubrité) ou devant le Conseil d'Etat (insécurité)… autant dire que ces recours sont pratiquement inutilisés.

Ensuite, ce n'est en qu'en passant par le juge de paix que les locataires pourront éventuellement être indemnisés par le propriétaire. C'est le seul moyen d'obtenir réparation pour le dommage subi mais il est aussi très peu activé : pressés par les urgences, peu de locataires y font appel. Il y a un travail considérable à réaliser pour que justice soit effectivement faite.

Avez-vous une idée de la situation et du parcours de ces locataires sur le long terme ?

Notre expérience avec ces locataires en situation de précarité montre que dans l'ensemble ils ne trouvent pas à se loger

dans des conditions acceptables. Faute de moyens suffisants mais aussi parce qu'ils font souvent l'objet de discriminations de la part des propriétaires privés. Ils dépendent donc de bailleurs moins regardants et donc moins scrupuleux pour trouver un toit. On retrouve ainsi des personnes qui « tournent » dans Charleroi, dans ce marché du logement marginal, où proportionnellement on paie cher un logement de très mauvaise qualité. Ils sont souvent « captifs » et vivent parfois des parcours du combattant à répétition : location de taudis, expulsions illégales, retour vers un autre logement insalubre, etc. Nous avons rencontré quelques fois des habitants qui avaient subi plusieurs fermetures de bâtiments consécutives, avec tout ce que cela suppose ! C'est dire combien l'accompagnement et le relogement sont cruciaux pour que les ménages ne s'enfoncent pas.

Comme les mesures de contrôle des bâtiments déclarés insalubres ne sont pas toujours efficaces ou respectées (affichage sur le bâtiment, souvent arraché après quelques semaines…), il n'est pas rare que des propriétaires remettent en location des logements sans que les arrêtés soient levés. De nouveaux locataires se retrouvent à leur tour dans la même situation critique : c'est aberrant !

Quelles sont vos relations de collaboration avec les autorités de ville de Charleroi ?

Pas faciles. Depuis 2000, nous sommes en première ligne avec les locataires pour dénoncer ce qui se passe – à l'époque, les expulsions suite à l'application du permis de location – avertir et faire des propositions. Au fil des majorités successives, le dialogue a été tenté pour essayer de travailler autrement, avec plus ou moins de succès… Nous avons pris les devants avec l'arrivée de l'actuelle majorité pour rencontrer des responsables avant le lancement du plan Vauban. Cela reste compliqué d'être réellement entendus et qu'une collaboration efficace puisse s'installer avec tous dans l'intérêt des locataires.

La difficulté majeure pour notre association est de ne disposer que d'une partie des informations concernant les procédures en cours, selon le bon vouloir de nos interlocuteurs communaux.

Parmi les situations qui nous reviennent, nombreuses sont celles où nous avons été mis face au fait accompli, les expulsions avaient déjà eu lieu pour la plupart. Or, au plus tôt dans la procédure le contact avec le ménage peut être établi, au mieux le travail d'accompagnement peut s'effectuer dans de bonnes conditions.

Nous ne connaissons donc pas le nombre total de personnes concernées et ne pouvons suivre que les situations qui nous sont renvoyées par les services ou autres associations, voire les ménages qui se présentent spontanément.

Il n'est pas clair que les différents services ont entre eux une bonne maîtrise de toutes ces informations et une vision d'ensemble : selon la procédure applicable (règles de salubrité ou règles de sécurité), c'est l'échevinat du logement ou le cabinet du Bourgmestre qui est l'interlocuteur…

Dans le courant de l'année dernière, plusieurs démarches ont été effectuées auprès de l'échevinat et dans différentes plateformes locales pour assurer le suivi de l'ensemble des situations, proposer un travail commun sur la question du relogement avec l'ensemble des acteurs locaux, etc. Afin d'améliorer la collaboration avec la ville, contact a aussi été rétabli avec le cabinet du Bourgmestre : engagement a été pris pour que les données nous soient communiquées….

De façon plus globale, avez-vous des demandes portant sur l'amélioration des réglementations et des procédures mises en œuvre par les autorités publiques ?

Dans les faits et dans les réglementations, les locataires ne sont toujours pas au centre des procédures. On se préoccupe d'abord de l'état du logement, d'interpeller le propriétaire, ensuite et de manière inégale d'accompagner et de reloger le locataire.

Les habitants qui sont victimes de ces expulsions administratives ne sont même pas protégés par une décision de justice, par des délais légaux, par l'intervention obligatoire du CPAS, etc. Toutes ces garanties sont pourtant prévues dans le cas des expulsions judiciaires. Ce déséquilibre flagrant démontre le niveau de protection très faible qui a été accordé par le législateur aux locataires victimes d'expulsions administratives.

De l'autre côté, des propriétaires ne sont mêmes pas réellement inquiétés, encore moins sanctionnés : un a même remercié les services communaux pour avoir libéré son bâtiment pour faire les travaux tranquillement ; d'autres relouent impunément, piégeant les locataires suivants ; les amendes administratives sont très peu appliquées…

Comme l'étude récente sur les expulsions réalisée par l'IWEPS l'a démontré[5], il n'y a pas de relevé systématique de ces situations au niveau communal, et encore moins à celui de la Région : personne n'a une vision claire de ce qui se passe concrètement, des conditions réelles de relogement, etc. Aujourd'hui, nous sommes souvent dans le brouillard, un peu à tous les étages... Et l'absence de visibilité est dommageable en premier lieu aux habitants, l'opacité ne fait pas avancer ces questions socialement très difficiles.

Pour remédier efficacement à ces difficultés, nous préconisons des aménagements réglementaires :

- Mettre en place une obligation effective de relogement durable (pas d'hébergement ni de transit) pour toutes les formes d'expulsion administrative (insalubrité, surpeuplement, insécurité et risque incendie). Cette obligation devrait être supportée directement par le propriétaire fautif.
- Accorder aux expulsés administratifs les mêmes protections que celles prévues par la procédure d'expulsion judiciaire : passage préalable par le juge de paix, délais légaux incompressibles, demande d'indemnisation, intervention obligatoire du CPAS (aujourd'hui facultative).
- Soutenir davantage l'accès à la justice dont la possibilité pour les associations de locataires d'agir pour leurs membres.

D'autres adaptations régionales devraient aussi voir le jour pour clarifier ces enjeux :

- Etablir un cadastrage et un relevé systématique des arrêtés d'expulsions administratives (de tous types) par commune et centraliser ces informations au niveau régional.
- Pour sortir aussi d'une forme d'insécurité, l'adoption d'une réglementation incendie au niveau régional et non plus simplement communal comme c'est le cas actuellement.

Des mesures qui ne coûtent presque rien pourraient également être adoptées au niveau régional, et pourquoi pas mise en œuvre d'initiative au niveau local :

- L'organisation dans chaque commune d'une procédure de concertation impliquant tous les acteurs – aussi les associations – dans la recherche de solution le plus tôt possible (bien en amont de la prise d'arrêtés). Ce qui permettrait d'accompagner au mieux les familles voire de faire davantage pression sur les propriétaires. C'est sans doute le moyen le plus réaliste de trouver une solution de relogement.
- Un suivi efficace des arrêtés et l'application de sanctions réellement dissuasives de la remise en location. Par exemple en impliquant différents services (veille).
- Travailler à la *socialisation* des logements insalubres améliorables. Toutes ces fermetures réduisent aussi le nombre de logements accessibles à ces ménages. On pourrait systématiser voire rendre obligatoire la prise en gestion des logements fermés par des opérateurs publics et conventionnés (AIS, APL, SLSP). Ce qui permettrait de maintenir cette capacité, d'en améliorer la qualité mais aussi l'accessibilité (loyer modéré) : c'est indispensable pour assurer que les personnes concernées pourront rester en ville…

Entretien : Sébastien FONTAINE

5 Op. Cit.

LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DE L'HABITAT EN RÉGION FLAMANDE EN 2015*

par Tom VANDROMME**

Depuis longtemps, certaines communes en Région flamande mènent sur leur territoire une politique de contrôle de la qualité des logements. La lutte contre les taudis doit éviter le déclin de certains quartiers et garantir un logement de qualité aux locataires.

Le Décret sur les chambres et le Code flamand du Logement de 1997 ont créé un cadre minimal permettant de faire respecter la qualité du logement. Les normes, ainsi que les instruments permettant de les atteindre, ont été adaptés à différentes reprises.

Dans cet article, l'auteur examine les développements qui ont eu lieu au cours de ces quinze dernières années, en mettant l'accent sur la réglementation actuelle.



I. INTRODUCTION

1. Il y a plus de vingt ans, le Constituant belge a introduit le droit fondamental au logement par la loi du 31 janvier 1994. Depuis lors, l'article 23 de la Constitution stipule que chacun a droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, comprenant notamment le droit à un logement décent.

   Lors de l'introduction de ce droit fondamental, le Constituant s'est longuement interrogé sur son contenu. Au cours des débats parlementaires au Sénat, on a souligné que le droit à un logement décent n'impliquait pas uniquement d'avoir un toit au-dessus de la tête, mais aussi le fait que les autorités devaient veiller à ce que chacun dispose d'un habitat adapté à la situation sociale et économique de la société, du point de vue de la sécurité, de la qualité et de l'espace[1]. En d'autres termes, il ne suffit donc pas d'avoir un toit au-dessus de la tête, il faut également qu'il soit de qualité.

2. Il n'est donc pas étonnant que le législateur décrétal flamand ait, quelques années plus tard, promulgué un Décret sur les chambres[2] et le Code flamand du Logement[3]. Le Décret sur les chambres visait le contrôle de la qualité d'un secteur particulier du marché immobilier, celui des chambres et des chambres d'étudiants, tandis que le Code flamand du Logement servait de loi organique pour le logement en Flandre, comportant en son titre III une réglementation détaillée en matière de contrôle de la qualité du logement.

   Tant le Décret sur les chambres que le Code flamand du Logement imposaient des normes minimales de qualité et de sécurité et introduisaient des instruments visant à garantir de manière effective ces normes minimales. Ces instruments consistaient en des procédures non seulement administratives, mais également pénales. Le Décret dit fiscal a ajouté une troisième piste : une taxe sur les taudis[4].

   Si nous dressons un état de la situation en 2015, nous constatons que le Décret sur les chambres a été incorporé dans le Code flamand du Logement[5] et que de nombreuses modifications ont été apportées tant aux normes de qualité qu'aux procédures administrative, pénale et fiscale.

3. Dans la suite de cet article, nous examinerons les normes minimales de qualité (point II), la procédure administrative (point III), la procédure pénale (point IV) et le relogement des habitants d'immeubles délabrés (point V). En raison de la portée limitée de cet article, nous n'examinerons pas en détail la taxe sur les taudis, ni les conséquences des manquements en matière de qualité du logement sur les contrats de location conclus[6].

II. LES NORMES MINIMALES DE QUALITÉ

4. L'article 5 du Code flamand du Logement stipule que chaque logement doit satisfaire aux exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et de qualité, édictées par le Gouvernement flamand.

   Nous insistons sur le fait que ces normes minimales sont applicables à tous les logements en Région fla-

* Les photos qui illustrent cet article ont été prises par les agents de l'Inspection flamande du Logement.

** Coordinateur en chef de l'Inspection flamande du Logement, Chercheur à l'Université d'Anvers

1 *Doc. Parl.* Sénat, Session 1991-92, n° 100-2/3°, 19-20.

2 Décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants, *MB* 7 mars 1997.

3 Décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, *MB* 19 août 1997.

4 Décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, *MB* 30 décembre 1995 - Section 2 'Redevance visant à lutter contre la désaffection et la dégradation des bâtiments et/ou habitations'.

5 Décret du 29 mars 2013 portant modification de divers décrets relatifs au contrôle de la qualité du logement, *MB* 1 août 2013 (appelé ci-après : Décret Intégration).

6 Voy. e.a. à ce sujet T. VANDROMME, « De gevolgen van woningkwaliteitsgebreken op de huurovereenkomst : een poging tot synthese en verduidelijking », *R.W.* , 2014-15, 203.

mande, qu'il s'agisse de logements occupés par leurs propriétaires ou donnés en location, que ces logements soient privés ou sociaux[7].

5. L'article 5 du Code flamand du Logement définit, d'une part, dix catégories pour lesquelles le Gouvernement flamand doit édicter des normes concrètes[8]. Il s'agit de normes relatives à l'objet : elles portent sur la qualité physique du logement. Ces normes ont été fixées par le Gouvernement flamand à partir d'un rapport technique, conçu comme une liste de manquements prohibés, chacun d'entre eux étant affecté d'une pondération dépendant de sa gravité. Les manquements ont été répartis en quatre catégories, correspondant respectivement à 1, 3, 9 ou 15 points de pénalité. De cette manière, une évaluation objective de la qualité physique d'une habitation peut donc être réalisée. Bien que des normes de qualité puissent ne pas être respectées en raison de défauts non immédiatement détectables (l'humidité, par exemple), le rapport technique ne mentionne que les défauts qui sont apparents. Des exigences relatives à la présence de détecteurs de fumée ont également été introduites. Ces dernières ne sont pas reprises dans le rapport technique, mais bien directement dans l'Arrêté Qualité[9].

   Une habitation, obtenant 15 points de pénalité ou plus est inadaptée. Les points de pénalité découlent, comme dit ci-avant, d'un rapport technique.

   Est inhabitable toute habitation, qui présente un danger en matière de sécurité ou de salubrité. Le caractère inhabitable est motivé dans un rapport détaillé décrivant *in concreto* les risques en matière de sécurité et de salubrité.

6. L'article 5 du Code flamand du Logement stipule d'autre part que la dimension du logement doit correspondre à son occupation. Il s'agit donc ici de normes relatives au sujet : elles portent sur le nombre d'occupants d'un logement. La norme relative à l'occupation du logement est fixée dans le rapport technique en fonction du nombre de pièces d'habitation et de la superficie nette de celles-ci.

   Une habitation, dont la norme maximale d'occupation est dépassée, est inadaptée.

   Une habitation qui est inadaptée en raison de son occupation et dont le nombre d'occupants est tellement élevé qu'il forme un risque en matière de sécurité et de salubrité, est sur-occupée. Le caractère sur-occupé est motivé dans un rapport détaillé décrivant *in concreto* les risques en matière de sécurité et de salubrité (par exemple, un nombre insuffisant d'issues de secours en cas d'incendie).

7. Sur base de l'article 5 du Code flamand du Logement, un rapport technique a été établi pour les habitations indépendantes et autonomes. Des normes dérogatoires sont d'application, sur la base de rapports techniques séparés, d'une part, pour les chambres et chambres d'étudiants, et, d'autre part, pour les chambres occupées par les travailleurs saisonniers dans le secteur de l'agriculture et de l'horticulture.

   Les chambres se définissent comme des logements dans lesquels une toilette, une baignoire ou une douche ou un coin cuisine font défaut, et dont les résidents doivent partager des espaces communs dans le bâtiment ou dans une partie du bâtiment dont le logement fait partie, pour une ou plusieurs de ces commodités[10].

   En outre, ces normes régionales peuvent être complétées, mais de manière limitée, par les communes[11].

8. Depuis 1998, les normes de qualité ont été renforcées à deux reprises, avec une entrée en vigueur au 1er février 2008 et au 1er janvier 2013. Un accent plus grand, entre autres choses, a été accordé au respect de la vie privée des occupants, à la problématique de l'humidité dans les parties communes, à la présence de commodités minimales, aux performances énergétiques (norme d'isolation des toitures) et à la présence d'une boîte aux lettres et d'une sonnette. La superficie de plancher minimale d'une habitation indépendante (studio) a été relevée à 18 m² en 2008.

   Un assouplissement est intervenu en 2008, via l'introduction d'un régime particulier pour les travailleurs saisonniers dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture[12]. Le législateur décrétal flamand estimait que les règles, qui étaient d'application pour les chambres « normales », ne pouvaient pas être appliquées telles quelles au secteur spécifique des travailleurs saisonniers. Un régime dérogatoire a donc été instauré pour ce groupe-cible, qui ne séjourne dans notre pays que pour une durée limitée. Ces dérogations rendent essentiellement moins sévères les normes en matière de respect de la vie privée et de superficie. Cette situation peut toutefois susciter des questions relatives au droit fondamental au logement et au principe d'égalité.

III. LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

9. La procédure administrative vise à détecter les habitations en mauvais état, à les déclarer inadaptées ou inhabitables et à les reprendre sur une liste (un inventaire). Se greffe à la procédure administrative une taxe. La procédure administrative a également recours à un instrument préventif : l'attestation de conformité.

a. L'attestation de conformité

10. L'attestation de conformité est un document attestant la conformité de l'habitation aux normes minimales de qualité. Elle est demandée par le (candidat-) bailleur pour des logements qui sont donnés en location ou mis à disposition à titre de résidence principale ou dont la vocation est l'hébergement d'étudiants. Depuis 2011, cette attestation peut être délivrée d'initiative par les communes, par exemple par celles qui inspectent elles-mêmes activement les habitations, ce qui permet une politique locale proactive d'amélioration de la qualité des logements.



Depuis 2013, l'attestation de conformité est délivrée par le bourgmestre, alors qu'auparavant, elle devait l'être par le collège des bourgmestre et échevins. Cette modification devait permettre de faciliter la procédure. L'attestation est délivrée lorsque l'habitation obtient moins de 15 points de pénalité, qu'elle n'est pas inhabitable et qu'il est satisfait aux obligations en matière de détecteurs de fumée (conditions cumulatives). Un refus peut faire l'objet d'un recours auprès du fonctionnaire régional du Gouvernement flamand.

7 En matière de maintien, une distinction est toutefois faite entre les logements occupés par leurs propriétaires et ceux donnés en location. Nous reviendrons sur ce point.

8 Arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 portant sur les normes de qualité et de sécurité pour habitations, *MB* 1 août 2013 (appelé ci-après : Arrêté Qualité)

9 Voir article 2, § 2 Arrêté Qualité.

10 Article 2, 6 1, 10°bis du Code flamand du Logement.

11 Voir à ce sujet l'article 6 du Code flamand du Logement.

12 Décret du 6 juin 2008 portant modification du décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants en vue du logement temporaire de travailleurs saisonniers, *MB* 26 juin 2008.

Depuis 2013, l'attestation de conformité est également utilisée pour lever les déclarations d'inadaptation et d'inhabitabilité. Nous reviendrons sur ce point.

L'attestation expire dans cinq cas : (i) si des travaux importants sont effectués dans l'habitation ; (ii) si une décision d'inadaptation et/ou d'inhabitabilité est prise sur base du Code flamand du Logement ; (iii) si une décision d'inhabitabilité fondée sur l'article 135 § 2 de la Nouvelle Loi Communale est prise ; (iv) si un procès-verbal est établi par l'inspecteur du logement et (v) après un délai de dix ans[13]. Le délai de dix ans peut être réduit par le Gouvernement flamand si certains défauts étaient encore présents (par exemple : cinq ans seulement, s'il subsiste 10 points de pénalité). Les communes peuvent également réduire ce délai, mais ne peuvent toutefois pas se montrer plus souple que le Gouvernement flamand. À ce jour, le Gouvernement flamand n'a introduit aucune restriction ; certaines communes ont toutefois réduit la durée de validité, principalement en raison de problèmes d'humidité, en raison du fait que ceux-ci peuvent s'aggraver et affecter gravement la qualité de l'habitation.

b. Procédure de déclaration d'inadaptation, d'inhabitabilité ou de sur-occupation

11. La procédure de déclaration d'inadaptation, d'inhabitabilité ou de sur-occupation a également été régulièrement adaptée depuis 1997. Il s'agit toujours d'une collaboration entre les communes et les autorités flamandes.

12. Les lignes directrices de cette procédure consistent toujours dans le fait qu'un inspecteur régional en matière de logement se rende tout d'abord sur les lieux et recommande au bourgmestre de prononcer l'inadaptation, l'inhabitabilité ou la sur-occupation, avant que ce dernier ne puisse prendre un arrêté. Il est également explicitement prévu que le bourgmestre doive entendre les intéressés, c'est-à-dire aussi bien le propriétaire que l'occupant. Sur la base du Code flamand du Logement, le bourgmestre ne pouvait donc pas déclarer une habitation inadaptée, inhabitable ou suroccupée, sans l'avis des autorités flamandes[14].



Dans le cadre du renforcement de l'autonomie communale, davantage de possibilités sont accordées aux communes, via le Décret Intégration. D'une part, il a été prévu que, lorsque les autorités flamandes ne délivrent pas leur avis dans les délais après la requête du bourgmestre (c'est-à-dire endéans les 75 jours), celui-ci peut passer outre à l'obligation de recueillir cet avis[15]. Sur base d'un rapport technique ou détaillé rédigé par un fonctionnaire communal, il peut alors procéder à la déclaration d'inadaptation, d'inhabitabilité ou de sur-occupation. D'autre part, une commune peut également demander au Gouvernement flamand d'être entièrement exemptée de l'obligation de requérir l'avis du fonctionnaire régional[16]. La commune peut dans ce cas procéder de manière autonome à des enquêtes relatives à la qualité des habitations, et prendre un arrêté sans intervention de la Région flamande. Le recours organisé auprès du ministre compétent pour le logement est toutefois maintenu.

13. La levée d'un arrêté d'inadaptation et/ou d'inhabitabilité a également été modifiée par le Décret Intégration. Rien n'était prévu, jusqu'en 2013, dans le Code flamand du Logement sur les modalités de levée d'un arrêté. Ce point était entièrement laissé à l'appréciation du bourgmestre. De ce fait, des arrêtés ont été levés prématurément, par exemple sans qu'il ne soit procédé à une nouvelle inspection sur place. Les bourgmestres avaient en effet la possibilité de lever simplement une déclaration d'inadaptation, d'inhabitabilité ou de suroccupation, sans condition, ni contrôle : ceci était tout de même étonnant, étant donné que le Code flamand du Logement prévoyait une procédure détaillée pour déclarer une habitation inadaptée, inhabitable ou de sur-occupée en incluant une procédure de recours auprès du ministre notamment pour contourner l'inertie des bourgmestres.

C'est la raison pour laquelle il a été prévu qu'une requête de levée d'un arrêté d'inadaptation ou d'inhabitabilité soit traitée de la même manière qu'une demande de certificat de conformité[17], de sorte que les dispositions strictes d'obtention d'une attestation de conformité s'appliquent. Un rapport technique doit donc être établi et une attestation de conformité ne peut être délivrée que si l'habitation obtient moins de quinze points de pénalisation, s'il est satisfait à l'obligation de placer des détecteurs de fumée et si l'habitation n'est pas inhabitable[18].

IV. LA PROCÉDURE PÉNALE[19]

14. La procédure pénale vise à verbaliser les bailleurs d'habitations inadaptées ou inhabitables, en vue de les faire poursuivre devant le juge pénal par le ministère public. On peut attendre de ceux qui tirent profit de la location de maisons et de chambres, qu'ils fassent les efforts nécessaires et qu'ils respectent les normes de qualité imposées, faute de quoi, ils sont punissables. Ces bailleurs peuvent également être condamnés à la réparation du taudis qu'ils ont mis en location (ladite « action en réparation »). L'approche pénale est du ressort de l'Inspection flamande du Logement.

Tandis que la procédure administrative s'applique à toutes les habitations en Région flamande[20], la procédure pénale ne concerne que les habitations qui ne sont pas occupées par leur propriétaire. La possession d'un taudis n'est donc pas punissable ; sa location, mise à disposition ou mise en location, par contre, l'est.

Les poursuites pour motif de location de taudis ont été introduites en raison de l'inefficacité de la procédure administrative, dans un certain nombre de cas : (i) La procédure administrative n'est applicable qu'à des *habitations*. On a constaté sur le terrain que des constructions non destinées à être habitées étaient louées ou mises à disposition. Il s'agit de caves, hangars, box de garages, containers, ... De telles pratiques peuvent bien faire l'objet de poursuites pénales. (ii) La procédure administrative prend fin dès que l'arrêté d'inadaptation ou d'inhabitabilité est pris. La redevance peut encore inciter le propriétaire à effectuer les travaux de réparation, mais dans certains cas, il a été constaté que les revenus de la location dépassaient largement le montant de la redevance. Si la procédure administrative est épuisée, il est encore possible d'intervenir sur le plan pénal, y compris via une action en réparation. (iii) La procédure administrative vise la réparation, mais ne sanctionne pas. La redevance vise également la réparation, mais elle

13 Article 10 du Code flamand du Logement.

14 Sans préjudice des dispositions de l'article 135 § 2 de la Nouvelle Loi Communale, sur la base desquelles le bourgmestre peut déclarer un immeuble inhabitable, sans l'avis des autorités flamandes. Pour ce faire, il faut toutefois que des risques immédiats pour la sécurité ou la santé publiques aient été constatés.

15 Article 16, § 1, deuxième alinéa du Code flamand du Logement.

16 Article 15, § 3 du Code flamand du Logement.

17 Article 9 du Code flamand du Logement.

18 T. VANDROMME, « De (voorlopig ?) laatste fase in de optimalisering van de Vlaamse woningkwaliteitsbewaking : het Integratiedecreet van 29 maart 2013 », *R.W.*, 2013-14, 490.

19 Voir la publication détaillée : T. VANDROMME, « Verhuur van krotwoningen » in *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, 2013,53.

20 Les habitations occupées par leur propriétaire peuvent donc également être déclarées inadaptées ou inhabitables. Une procédure d'exonération fiscale existe toutefois pour le propriétaire d'une seule habitation, qui occupe celle-ci.

peut être évitée si cette dernière est effectuée dans les délais. Pour les cas les plus graves de location de taudis, l'action pénale est indiquée, y compris l'imposition d'amendes, les peines d'emprisonnement et/ou la confiscation des revenus locatifs.

15. Le délit (régional) de location de taudis, visé par l'article 20 du Code flamand du Logement, doit être distingué du délit (fédéral) de marchand de sommeil, visé par l'article 433*decies* et suivants du Code pénal.

a. Le délit de location de taudis

16. Est punissable celui qui loue, met en location ou à disposition, une habitation qui ne satisfait pas aux exigences de qualité minimales. Contrairement à la procédure administrative, aucun seuil de points n'est prévu ; la location d'une habitation présentant un seul défaut est donc également punissable. Il n'est également pas exigé que l'habitation ait été au préalable déclarée inadaptée ou inhabitable[21].

    Bien qu'en théorie, la procédure pénale soit plus sévère que la procédure administrative, en raison du fait qu'elle ne prévoit aucun seuil de points, cette procédure pénale est, dans la pratique, réservée aux cas les plus graves de location de taudis. Ceci est garanti par le fait que l'Inspection flamande du Logement travaille suivant un système de priorités très strictes. Sur le plan quantitatif, la procédure pénale ne constitue donc qu'une faible partie de l'ensemble du contrôle de la qualité du logement en Région flamande.

    Est également punissable le fait de louer, de mettre à disposition ou en location une construction qui n'est pas destinée à être habitée, lorsque cette construction n'est pas équipée des commodités de base ou que celles-ci ne fonctionnent pas convenablement, ou lorsqu'il existe des risques graves en matière de sécurité ou de salubrité. Sont visés les hangars, box de garages, caves...

17. Outre un élément matériel, chaque délit comporte également un élément moral ou intentionnel. En matière de location de taudis, il faut qu'il y ait au moins négligence ; celle-ci suffit toutefois. La négligence est établie lorsque le Code flamand du Logement a été enfreint de manière non délibérée, mais par manque de prévoyance ou de prudence. Ainsi, en tant que responsable de la location ou de la mise à disposition d'une habitation, cela signifie avoir négligé de vérifier si celle-ci répondait bien aux normes de qualité pour un logement et si cette habitation pouvait donc bien être louée. *« Les bailleurs ont non seulement le devoir, dès le début de la location, de mettre une habitation ou une chambre à disposition, qui réponde aux normes du Code du Logement, ils sont également responsables*



de la persistance de cette situation. L'article 20 du Code du Logement rend punissable celui qui loue des biens non conformes, mais ne fait pas de distinction en fonction de l'origine du dommage. »[22]

18. Quiconque est reconnu coupable de la location d'un taudis est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et/ou d'une amende de 500 à 25 000 euros[23]. Par la même occasion, les revenus locatifs seront confisqués, en tant qu'avantages matériels résultant du délit.

b. L'action en réparation

19. Afin d'accorder plus d'attention à la remise à niveau de la qualité du logement, également au cours de la procédure pénale, la possibilité a été introduite en 2006 pour l'inspecteur du logement et le collège des bourgmestre et échevins, de réclamer la réparation de l'habitation délabrée[24]. L'action en réparation a été introduite par analogie à celle en vigueur à l'époque en matière d'aménagement du territoire.

    L'action en réparation vise à réparer le bâtiment, de manière à ce qu'il soit à nouveau légitimement disponible sur le marché du logement. C'est une forme particulière de rétrocession, ayant pour but d'annuler les conséquences du délit visé à l'article 20 § 1 du Code flamand du Logement, et de répondre aux normes élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et de qualité de logement[25].

20. L'action en réparation a principalement pour but de réparer tous les défauts du bâtiment. Elle vise en effet la réparation complète. Sauf si elle a un caractère manifestement déraisonnable, la réparation doit en effet être ordonnée pour l'ensemble des défauts du taudis faisant l'objet de la location, de manière à ce que cette habitation satisfasse à nouveau aux normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité de logement[26]. Ceci signifie que, lors de son contrôle sur place, l'inspecteur du logement devra constater que le bâtiment ne présente plus aucun défaut (0 point de pénalité). Le juge devra également ordonner la réparation dans les cas où les entités de logement verbalisées initialement ont entretemps été transformées (par exemple, une maison de sept chambres transformée en un immeuble de 3 studios), aussi longtemps que les habitations transformées ne répondent pas aux normes de qualité[27].

    Le juge doit toutefois s'assurer de la légalité de la mesure réclamée et doit examiner si cette mesure de réparation n'est pas déraisonnable. Au cours de cet examen, il doit mettre l'intérêt d'une bonne qualité du logement en balance avec les frais que la réparation représente pour le contrevenant[28]. À l'occasion de cette mise en balance, il doit tenir compte du fait que les normes minimales de qualité visent à garantir le droit fondamental au logement et il doit établir *in concreto* pour quels défauts une condamnation à réparer serait déraisonnable. L'ordonnance de réparation de défauts graves en matière de sécurité, comme le risque d'intoxication au monoxyde de carbone ou d'électrocution, ne peut, selon nous, jamais être déraisonnable.

21. Dans des cas exceptionnels, la réparation de tous les défauts ne sera pas possible. C'est par exemple le cas lorsque les habitations délabrées ne disposent pas d'une autorisation d'urbanisme. Le juge doit, dans un tel cas, ordonner la réaffectation ou la démolition des habitations délabrées. On évite ainsi que ces habitations ne soient encore utilisées à des fins de logement de personnes.

    Le juge ne peut porter aucun jugement d'opportunité lors de la fixation de l'objet de la mesure de réparation. Soit il y a obstacle à imposer une réparation complète, et il doit ordonner au contrevenant de réaffecter ou de démolir le bâtiment, soit il n'y a aucun obstacle à ordonner cette réparation complète, et il doit alors condamner le contrevenant à la réparation de tous les défauts. Il découle du caractère alternatif de la mesure de réparation ou de la démolition que, si le juge conclut que la mesure de réparation ne peut pas être ordonnée parce qu'il n'apparaît pas que l'état urbanistique du bien immobilier empêche d'ordonner sa réparation

21 Cass. 9 septembre 2014, P.13.184.N.

22 Corr. Gent, 4 octobre 2010, *TBO* 2011, 34.

23 À majorer des décimes additionnels.

24 T. VANDROMME, « Een grotere slagkracht voor de Wooninspectie dankzij wijzigingen aan de Vlaamse Wooncode en het Kamerdecreet », *R.W.*, 2007-08, 634.

25 Cass. 6 mai 2014, P.12.0355.N.

26 Cass. 6 mai 2014, P.12.0355.N.

27 Cass. 6 mai 2014, P.12.0355.N.

28 Cass. 4 octobre 2011, P.11.0321.N, *T.Strafr.* 2012, 90 avec note T. VANDROMME.

complète, il est tenu d'ordonner la réparation complète comme mesure de réparation de principe, sauf si c'est manifestement déraisonnable[29].

22. Le juge est tenu de fixer le délai d'exécution de la réparation (maximum 2 ans) et peut affecter la condamnation à réparer d'une astreinte. Au cas où la personne condamnée serait en défaut d'exécution volontaire, les autorités doivent être autorisées à pourvoir d'office à cette exécution, aux frais de cette personne. La créance sur la personne condamnée est garantie par une hypothèque légale[30].

V. LE RELOGEMENT DES HABITANTS D'IMMEUBLES DÉLABRÉS

23. Le Code flamand du Logement comporte une disposition explicite réglant le relogement des habitants d'immeubles délabrés[31]. Il est d'une part stipulé que le bourgmestre doit prendre les mesures nécessaires, lorsqu'il faut procéder au relogement des habitants d'habitations inadaptées, inhabitables ou sur-occupées. Il est d'autre part stipulé que le bourgmestre peut récupérer ces frais auprès du bailleur.

    Le relogement constitue depuis longtemps le maillon faible tant de la procédure administrative que de la procédure pénale[32]. Les possibilités limitées de relogement constituent, dans certains cas, un frein à un contrôle effectif et efficace de la qualité du logement. C'est la raison pour laquelle cette question a été explicitement réglée dans le Code flamand du Logement.

24. L'obligation de reloger repose tout d'abord sur le bourgmestre. Il peut, dans ce contexte, faire appel aux propres logements de secours de la commune, mais aussi aux services du C.P.A.S., à un C.A.W. (Centrum voor Algemeen Welzijnwerk ou Centre d'Action Sociale Générale), aux sociétés de logements sociaux et même à des initiatives privées, comme les auberges de jeunesse et le secteur hôtelier. En outre, une obligation de limiter les dommages existe bien entendu dans le chef du bourgmestre. Indépendamment de savoir si, lorsque le bourgmestre déclare une habitation inadaptée ou inhabitable, il aurait une obligation de moyens ou de résultats[33], il a, avec certitude, au moins une obligation de moyens. Ceci implique qu'il doit prendre au minimum les initiatives nécessaires pour tenter de reloger les habitants d'une habitation délabrée.



25. En outre, on a essayé en 2006 d'aider le bourgmestre à reloger les habitants d'immeubles délabrés en lui offrant explicitement la possibilité de récupérer les frais inhérents auprès du bailleur[34]. Ceci est en conformité avec la jurisprudence de la Cour de Cassation, selon laquelle il faut vérifier si, en cas de récupération des frais par les autorités, c'était bien l'intention de la loi ou du contrat, de mettre définitivement les frais à charge de celui qui, du fait d'une loi, doit les engager ou de celui qui s'y est engagé[35]. En prévoyant explicitement la possibilité de récupération, dans le décret, aucune discussion n'est possible à ce sujet.

    Dans un arrêt du 23 octobre 2012, la Cour de Cassation a admis la possibilité de récupérer les frais de relogement auprès du bailleur[36]. Il est important que la Cour ait souligné le fait que le Code flamand du Logement stipule explicitement que les frais de relogement ne doivent pas rester à charge des autorités ; un recouvrement est donc en principe possible. La Cour a encore estimé qu'il ne fallait pas que le relogement ait effectivement eu lieu, avant de pouvoir recouvrer les frais. Si le relogement ne peut pas se faire en raison de circonstances indépendantes de la volonté du bourgmestre, les frais déjà engagés peuvent néanmoins être récupérés auprès du bailleur.

VI. CONCLUSION

26. En guise de conclusion, nous pouvons affirmer que la garantie de la qualité du logement est le mieux assuré des quatre éléments traditionnels du droit fondamental au logement [37] : il existe en effet des normes concrètes qui peuvent être effectivement imposées.

    Comme mentionné précédemment, le niveau de qualité a été relevé au fil du temps. Par ce biais, le Gouvernement flamand adopte une conception dynamique du droit fondamental au logement, dont le contenu doit évoluer conjointement à l'évolution de la société. La fixation du niveau concret de qualité minimal se révèle toutefois être un exercice d'équilibre difficile : si l'on place la barre trop haut, on risque d'assujettir les pauvres aux « normes des riches », avec pour conséquence que les pauvres ne peuvent pas atteindre ces normes élevées et doivent être expulsés[38]. À l'inverse, des normes trop basses ne représentent pas un progrès pour les pauvres.

    Les instruments ont également été renforcés, de sorte qu'il est possible de garantir la qualité de logement minimale imposée. Les dispositions relatives à la surveillance de la qualité du logement sont de ce fait, en grande partie, bien structurées et bien adaptées à la lutte contre les taudis et leurs propriétaires/bailleurs en Flandre.

    Deux éléments de la surveillance de la qualité du logement méritent, à notre avis, une meilleure attention et quelques corrections : (i) Le droit de gestion sociale, sur la base duquel une autorité ou une société de logements sociaux peut rénover une habitation délabrée et la louer ensuite comme habitation sociale[39], constitue un instrument utile, peu utilisé. À notre connaissance, cette possibilité n'est exploitée que par la ville d'Anvers en Région flamande. Ceci est principalement dû à la lourdeur de la procédure, laquelle n'est d'ailleurs pas entièrement sans faille. Le droit de gestion sociale pourrait toutefois jouer un rôle important, tant dans la lutte contre le délabrement que dans l'extension du patrimoine de logements sociaux. (ii) En dépit de nouvelles possibilités décrétales, le relogement des habitants reste un problème. Les Autorités flamandes ont lancé un projet pilote de recouvrement des frais de relogement, qui s'est déroulé de 2011 à 2014. L'évaluation des résultats de ce projet pilote induira peut-être des améliorations de la législation, qui pourront contribuer à reloger plus facilement et plus rapidement les habitants d'immeubles délabrés.

29 Cass. 2 décembre 2014, P.14.1254.N.

30 Voir articles 20*bis* et *ter* du Code flamand du Logement.

31 Article 17*bis* du Code flamand du Logement.

32 B. HUBEAU, « De uithuiszetting en de herhuisvesting, de Achilleshiel in het sociaal woonbeleid, ook in het Vlaamse Gewest », *CDPK* 2010, 43.

33 Voir également à ce sujet B. HUBEAU, « De uithuiszetting en de herhuisvesting, de Achilleshiel in het sociaal woonbeleid, ook in het Vlaamse Gewest », *C.D.P.K.*, 2010, 43.

34 *Doc. Parl.* Parl. Fl. 2005-2006, n°. 672/4, 4.

35 Voir e.a. Cass. 19 février 2001, *Arr.Cass.* 2001, 234, *RW* 2001-02, 238 et Cass. 18 septembre 2007, P.07.0005.N, *Arr. Cass.* 2007, 1678, *Pas.* 2007, 1546 avec conclusions de M. DE SWAEF et *R.W.*, 2007-08, 987.

36 Cass. 23 octobre 2012, P.12.0318.N, *Pas.* 2012, 1995, *R.W.*, 2013-14, 459 avec note de T. VANDROMME.

37 Voir article 3 du Code flamand du Logement : « *Chacun a le droit à un logement décent. Il convient à cette fin d'encourager la mise à disposition d'un logement adapté, de bonne qualité, dans un environnement correct, à prix raisonnable et offrant une sécurité de logement.* » (nous soulignons)

38 N. BERNARD, « L'effectivité du droit constitutionnel au logement », *Rev.b.dr.const.*, 2001, 167.

39 Article 90 du Code flamand du Logement.

« LES AMENDES ADMINISTRATIVES CONSTITUENT UN MOYEN DE DISSUASION TRÈS EFFICACE »

Entretien avec Frédéric Degives* et Rachel Thys**

La lutte contre l'insalubrité des logements – et plus généralement l'amélioration de la qualité de l'habitat – constitue un des piliers majeurs de la politique du logement. Depuis la régionalisation de la politique du logement en 1980, les régions se sont dotées de multiples outils pour lutter contre l'insalubrité (fixation d'exigences minimales, enquêtes dans les logements, permis de location, …). On a pu constater que l'effectivité de ces mesures peut être contrariée par la difficulté pour l'autorité publique (le Bourgmestre ou la Région) à contraindre le propriétaire à effectuer les travaux nécessaires lorsque, par exemple, des manquements ont été constatés lors d'une enquête de salubrité. Pour pallier à cette difficulté, les codes régionaux du Logement prévoient depuis plusieurs années des amendes administratives (Wallonie et Région de Bruxelles-capitale) ou des redevances et des amendes pénales (Région flamande) à l'encontre des propriétaires des logements ne respectant pas la réglementation. L'amende constitue une alternative intéressante à d'autres sanctions comme par exemple la fermeture du logement puisqu'elle fait peser la contrainte sur le propriétaire et non sur le locataire.

La Région de Bruxelles-Capitale s'est dotée d'un arsenal réglementaire voici une dizaine d'années destiné à infliger une amende administrative aux bailleurs qui louent des logements ne respectant pas les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement. La Wallonie, quant à elle, a mis en place plus récemment ces sanctions qui visent essentiellement à sanctionner les bailleurs de logements déclarés inhabitables par le bourgmestre et les locations sans permis. Nous avons souhaité faire le bilan de ces mesures d'une part, avec le directeur du service chargé d'infliger ces amendes à Bruxelles, Frédéric Degives (Inspection régionale du Logement) et d'autre part, avec la responsable du service des amendes administratives en Wallonie, Rachel Thys (juriste au Département du Logement de la DGO 4).

Pouvez-vous replacer l'adoption des amendes administratives dans le contexte de l'époque ? Qu'est-ce qui a motivé les autorités politiques à mettre en place ce système ?

FD : Le dispositif est entré en vigueur le 1er juillet 2004.

Lors de l'élaboration du Code bruxellois du Logement, les amendes administratives ont été mises en place afin de poursuivre un double objectif. Il s'agissait d'abord, et de manière parfaitement explicite et assumée, d'une sanction visant à éviter que le principe selon lequel nul ne peut mettre en location un logement qui ne correspondent pas aux normes régionales n'ait qu'un effet déclamatoire ou incantatoire. Dans l'arrêt Gonthier/Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2012, le Conseil d'Etat a confirmé qu'il s'agissait bien de sanctionner une infraction commise, infraction dont la gravité est appréciée au moment où elle est constatée ; cette sanction est notamment indépendante de l'intention du bailleur de mettre fin à la situation constatée.

Le deuxième objectif poursuivait une logique de justice réparatrice et redistributive, le produit des amendes alimentant un fonds budgétaire pour financer les interventions dans le loyer accordées aux locataires obligés de quitter leur logement suite à une interdiction à la location.

Il est frappant de constater que le principe d'imposer des amendes administratives en fonction des défauts constatés n'a pas été remis en cause ni critiqué lors des travaux parlementaires, ni au sein de la majorité, ni de la part de l'opposition.

Outre ces deux objectifs, la pratique mise en œuvre depuis juillet 2004 fait apparaître que les amendes administratives ou la possibilité d'infliger celles-ci ont ou peuvent avoir un effet dissuasif et constituer un levier pour convaincre les bailleurs concernés de la nécessité de mettre fin aux situations problématiques.

RT : C'est plus récemment que la Wallonie a mis en œuvre les amendes administratives ; celles-ci étaient déjà présentes dans le code wallon du logement et de l'habitat durable mais n'avaient pas encore reçu d'arrêté d'exécution, ce qui fut chose faite avec la publication de l'arrêté du gouvernement wallon du 12 juillet 2012 relatif à la perception et au recouvrement des amendes administratives applicables en vertu des articles 13 ter, 200 bis et 200 ter du CWLHD.

Face aux difficultés rencontrées par les autorités compétentes (le bourgmestre ou la Région) à contraindre les propriétaires à effectuer les travaux nécessaires lorsque des manquements aux critères de salubrité ont été constatés lors d'une enquête et face à l'absence de mise en conformité dans le cadre de la réglementation sur les permis de location, il fallait se doter d'un outil persuasif.

Outre les articles présents dans les dispositions finales et pénales du CWLHD, un article spécifique a été ajouté afin de sanctionner les propriétaires qui louent un logement dès que celui-ci est frappé d'un arrêté d'inhabitabilité (article 13 ter). Un fond pour l'aide au relogement a été créé et est alimenté par les amendes perçues. Ainsi, parallèlement à l'obligation de relogement qui a été instituée dans le code suite au prononcé d'un arrêté d'inhabitabilité et à la procédure mise en place afin de retrouver un logement au locataire expulsé, il a été prévu que les amendes administratives participent au soutien financier en vue du relogement.

Quelles sont les conditions dans lesquelles ces amendes s'appliquent et comment sont-elles perçues ?

FD : L'amende administrative est calculée et notifiée en fonction des constats opérés lors de visites effectuées par les services régionaux. Un premier calcul est effectué, de manière systématique, sur la base des défauts constatés, chacun d'entre eux étant accompagné d'un montant tenant compte de sa gravité. Concrètement un défaut peut être « côté » à 0 €, pour des défauts insignifiants, 50 €, 200 €, 800 € ou 4.000 €, ce dernier montant ne concernant que les défauts qui à eux seuls présentent un risque sérieux et immédiat pour la sécurité et la santé des occupants.

Si le total du montant calculé est supérieur au montant minimal prévu par le Code ou à un montant plancher tenant compte de la capacité de l'administration d'assurer le suivi de ces décisions, l'amende est notifiée au bailleur dans tous le cas, sans préjuger des responsabilités éventuelles du locataire et du bailleur. Cette méthode permet notamment de garantir l'équité dans le traitement des dossiers et de respecter le principe de proportionnalité.

* Directeur de l'Inspection régionale du Logement (Région de Bruxelles-Capitale).

** Juriste au Département du Logement de la DGO4 (Wallonie).

En pratique, une mise en demeure de quelques lignes n'est quasiment jamais accompagnée d'une amende alors qu'une interdiction immédiate à la location l'est dans tous les cas.

Au-delà de ce premier calcul, sur quelle base le montant de l'amende infligée au propriétaire est-elle fixée ?

FD : En matière d'amendes, je dispose, comme fonctionnaire dirigeant de l'Inspection régionale, d'un pouvoir discrétionnaire qui permet d'infliger une amende, mais aussi, s'agissant d'une possibilité, de ne pas en infliger en vertu de l'adage « qui peut le plus peut le moins ».

Ce pouvoir discrétionnaire, assez exceptionnel, n'est limité que par les montants minimum et maximum mentionnés dans l'ordonnance, soit entre € 2.000 et € 25.000, et par les principes généraux du droit administratif. Depuis la modification du Code intervenue en 2013, cet aspect discrétionnaire disparaît si les défauts concernent des normes « *indérogeables* », mais celles-ci n'ont pas encore été définies par le Gouvernement.

Légalement, cela ne pose-t-il pas problème que les règles de calcul ne soient pas fixées dans la réglementation ?

FD : Plusieurs arrêts du Conseil d'Etat ont confirmé le pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire dirigeant dans le cadre des amendes administratives et validé la méthode utilisée par le calcul de l'amende, en faisant clairement référence à la grille utilisée par l'Inspection régionale du Logement. On peut notamment citer les arrêts Aydin/Région de Bruxelles-Capitale du 10 juin 2008 et de Fays/Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 2012.

Qu'en est-il en Wallonie ?

RT : Dans le CWLHD, les amendes administratives sont scindées en deux groupes, celles fondées sur l'article 13 ter et celles fondées sur l'article 200 bis §1er 1° à 3°.

Les premières sont initiées par la DGO4 dès la réception d'un arrêté d'inhabitabilité pris par un bourgmestre ; les arrêtés sont collationnés auprès du Département du Logement lequel réalise une première analyse de fond (vérification des critères d'inhabitabilité) et ensuite vérifie la forme des arrêtés (arrêté fondé sur le CWLHD, mention des voies de recours, …). Malheureusement, après cette sélection, beaucoup d'arrêtés sont évincés et ne peuvent être suivis d'une amende malgré que les logements soient loués dans des conditions déplorables. Il est donc très important que les bourgmestres soient attentifs à la rédaction de leurs arrêtés lesquels constituent ensuite l'assiette sur laquelle une amende peut être prise. Le montant de l'amende sur pied de l'article 13 ter est fixé dans l'arrêté du gouvernement wallon à 2.500 €.

Les secondes amendes sont visées à l'article 200 bis du CWLHD et requièrent la rédaction d'un constat d'infraction par le collège communal ou l'agent désigné par celui-ci, lequel est transmis au service des amendes administratives du Département du Logement. Elles couvrent premièrement, les bailleurs qui continuent à permettre l'occupation d'un logement malgré un arrêté d'inhabitabilité, deuxièmement les personnes qui font obstacles aux missions des enquêteurs, troisièmement, les bailleurs qui louent un logement soumis à permis de location sans l'obtention de celui-ci ou sans son respect. Ces infractions constatées par les communes sont des dispositions pénales du CWLHD et requièrent dès lors un envoi auprès du Parquet afin qu'il décide s'il poursuit ou non les contrevenants ; il dispose pour cela d'un délai de deux mois, à l'issue duquel l'administration régionale peut reprendre le relais et imposer une amende administrative. Les montants vont de 500 € à 5.000 € par logement avec un plafond de 12.500 € par immeuble.

L'arrêté wallon fixe uniformément le montant de l'amende à infliger suivant la catégorie d'infractions concernée, de sorte que le fonctionnaire n'a le choix que d'imposer l'amende ou ne pas l'imposer sans pouvoir par exemple, la réduire de moitié face à un propriétaire qui justifie de l'exécution



© F. Dor SPW DGO4

des travaux dans un délai raisonnable suite à la mise en demeure de l'administration régionale. Cette manière de procéder peut être regrettée de point de vue de la flexibilité du régime proposé.

Le bailleur a-t-il la possibilité de faire valoir ses arguments dans le cadre de la procédure ? Comment cela se passe-t-il concrètement ?

FD : Tous les bailleurs frappés d'une amende administrative sont invités à présenter leurs arguments lors d'une audition ; il s'agit d'ailleurs d'une obligation découlant de l'article 10 du Code.

L'essentiel de la discussion porte souvent sur l'imputabilité de la responsabilité d'une partie des défauts aux locataires. Le pouvoir d'appréciation du fonctionnaire dirigeant ne permet assurément pas d'écarter d'office ce type d'argument. Des défauts qu'il appartenait au locataire de prévenir ou de corriger en fonction des dispositions de la loi sur les baux à loyer à titre de résidence principale peuvent ne pas être pris en compte pour le calcul de l'amende définitive, pour autant que ces éléments soient étayés par des éléments probants. Il s'agit dans ce cas de se prononcer en termes d'opportunité d'infliger tout ou partie d'une amende.

Autre aspect fréquemment invoqué, les travaux effectués ou prévus et les mesures prises ou envisagées entre la notification de l'amende et la tenue de l'audition. Ce délai est de l'ordre de trois mois ; s'il découlait à l'origine d'un manque d'organisation de l'Inspection régionale du Logement nouvellement créée, il est aujourd'hui le résultat d'une démarche volontaire qui permet notamment au bailleur de le mettre à profit pour effectuer certains travaux.

Les travaux corrigeant certains des défauts repris dans le calcul de l'amende initiale sont généralement pris en compte, pour autant qu'ils aient été réalisés de manière complète et satisfaisante et, si possible, que leur réalisation ait fait l'objet de factures détaillées et correspondant bien à la nature du défaut corrigé. Ici encore, il n'y a pas d'automaticité et il s'agit de raisonner en termes d'opportunité.

RT : Avant d'imposer une amende, le propriétaire est mis en demeure de présenter ses éventuels moyens de défense.

Les arguments retenus doivent être antérieurs à la prise de l'arrêté, comme par exemple : la réalisation des travaux (preuves à l'appui) ou la responsabilité des locataires dans les manquements constatés (jugements en attestant).On ne sanctionnera pas un propriétaire qui établit, preuves à l'appui, avoir fait le nécessaire pour réaliser les travaux ou, le cas échéant, tenté de mettre son locataire dehors conformément aux dispositions du code civil afin de réaliser les travaux mais qu'il n'y est pas parvenu. Une audition n'est pas expressément prévue dans la mesure où les propriétaires ont déjà été entendus ou ont eu cette possibilité dans le cadre de la procédure préalable à l'arrêté d'inhabitabilité. Cependant, dès qu'ils en font la demande, ils sont entendus au sein du service.

Quels sont les montants récoltés dans le cadre de cette politique ?

FD : 1.758 amendes administratives ont été notifiées en dix ans, soit un montant total de 13.877.700€, avec un montant moyen de 7.890€. En fonction du résultat des auditions et des décisions prises par le fonctionnaire délégué après recours, 1.079 amendes administratives ont été notifiées définitivement, soit un montant total de € 7.586.583 avec un montant moyen de € 7.031€.

RT : Les montants actuels ne sont pas encore significatifs dans la mesure où la mise en œuvre est récente et qu'il y a lieu de tenir compte du temps de traitement des dossiers mais également du délai de recouvrement des amendes. Ainsi, actuellement, nous avons signifié des amendes pour un montant total de 145.000 €.

Avec le recul de 10 années de pratique en Région de Bruxelles-Capitale, avez-vous le sentiment que ce système est efficace ?

FD : Je pense que ce mécanisme a démontré son efficacité dans la mesure où il permet de sanctionner financièrement les cas les plus graves. Je rappelle d'ailleurs que les montants perçus sont affectés dans un fonds consacré à la politique du logement. Après 10 ans, je constate que les amendes constituent un moyen de dissuasion très efficace. Grâce au bouche à oreille (notamment via les avocats), on sent bien que les propriétaires savent qu'ils sont susceptibles d'être sanctionnés. Cela agit comme un effet levier au bénéfice de la qualité du logement à Bruxelles même si on ne peut pas en quantifier les effets.

Pensez-vous que le système mis en place récemment en Wallonie pourrait atteindre l'efficacité rencontrée à Bruxelles ?

RT : Je perçois deux différences essentielles entre le centre et au sud du pays : la récolte des informations et la gestion de celles-ci.

La principale différence est l'absence en Wallonie d'une structure centrale telle que l'Inspection régionale du Logement ; le Département du Logement de la DGO4 est certes un lieu commun pour ce qui concerne la salubrité du logement en Wallonie mais il n'est pas le seul. Ainsi, dans le sud du pays, pour réaliser les enquêtes de salubrité, il est fait appel soit aux structures régionales décentralisées, soit aux agents communaux qui ont reçu un agrément. Les visites de contrôle des normes de salubrité édictées par les arrêtés du gouvernement wallon du ne sont donc pas effectuées par les agents d'un même service comme cela se passe à Bruxelles

La récolte des informations est donc différente mais également les suites réservées à ces informations.

Ainsi, en Wallonie, les conclusions des enquêtes qu'elles soient effectuées par des agents communaux ou des agents régionaux sont transmises au Bourgmestre lequel est seul responsable des suites qu'il souhaitera apporter aux données qui lui sont adressées : arrêté de police déclarant le bien inhabitable, ordonnant des travaux ou autres. Tandis qu'à Bruxelles, le service qui s'occupe des amendes administratives va directement chercher l'information et a l'initiative pour mettre en demeure le propriétaire suite aux manquements constatés.

Par conséquent, l'application des amendes administratives en Wallonie dépend intégralement de la gestion effectuée par chaque commune des informations dont elle dispose.

Est-ce une mauvaise chose ? Faut-il que la Wallonie revoie sa copie sur le modèle proposé par Bruxelles ?

RT : Pas nécessairement ! Ce qu'il faut, c'est une étroite collaboration entre les communes et la région afin de mener à bien le mécanisme des amendes administratives.

Dans cette perspective, le Département du Logement est allé à la rencontre des agents communaux de terrain en leur proposant une formation sur la rédaction des arrêtés d'inhabitabilité et les constats d'infraction dans 8 lieux en Wallonie.

Le modèle suivi en Wallonie a toute sa raison d'être : le territoire à couvrir est plus vaste, les problématiques liées au logement sont différentes ; en effet, que l'on se trouve à Charleroi, à Lasnes ou à Hotton, le logement recouvre des réalités différentes et qui mieux que les agents communaux des services logements sont plus à même de poser un diagnostic sur la qualité de celui-ci.

Ce qui dès lors peut paraître être source de disparité doit être travaillé pour être vecteur de richesse.

Entretien : Sébastien FONTAINE

LES LOGEMENTS, OBJETS DES POLICES ADMINISTRATIVES GÉNÉRALE ET SPÉCIALES[1]

par Christophe THIEBAUT*



© F. Dor SPW DGO4

1. Il n'est pas rare que des logements posent des problèmes en termes de sécurité ou de salubrité. Face à de telles situations, la difficulté consiste à déterminer le texte – le fondement juridique – sur la base duquel de tels troubles doivent être appréhendés par les autorités publiques. Les nombreuses décisions rendues par le Conseil d'Etat en la matière démontrent que la question est loin d'être anecdotique.

   L'identification du fondement de l'intervention est essentielle pour préserver sa légalité. Cette identification permet, d'abord, de justifier la mesure sur un motif admissible – et lorsque la mesure est soumise à une obligation de motivation formelle, de la motiver correctement[2] –. Elle permet aussi de déterminer – et de respecter – la procédure applicable.

* Avocat au barreau de Bruxelles, Maître de conférences invité à l'UCL.

1 La présente contribution est, en grande partie, inspirée de notre contribution intitulée « Immeubles – Polices administratives générale et spéciales », *Rev. dr. commun.*, 2013/3, n° spéc. – *Pouvoir de police des communes* pp.47-58. De manière plus générale sur la problématique des pouvoirs de police administrative en relation avec les immeubles, voy. l'ensemble des contributions publiées dans *Rev. dr. commun.*, 2013/3, n° spéc. – *Pouvoir de police des communes.*

2 C'est ainsi qu'est considéré comme problématique, du point de vue de la motivation en droit, le préambule d'un arrêté de police « *dès lors qu'il vise, outre une référence désuète aux « décrets-lois des 14 décembre 1789 et 16-24 août 1790 », à la fois les articles 133, alinéa 2, et 135 de la nouvelle loi communale et les articles 5 à 8 du Code wallon du logement* » alors qu'« *il s'agit là de deux polices administratives distinctes – la police générale communale et la police spéciale du logement - qui, si elles utilisent toutes deux le concept de l'insalubrité, ne le définissent pas ou ne l'entendent pas de la même manière et ne soumettent pas celle-ci au même régime juridique* » (C.E., 26 janvier 2005, Leroy et Postiau, n°139.837). La simple erreur d'identification du fondement d'une mesure de police n'entraîne toutefois pas nécessairement son illégalité. Il est, en effet, fréquent que les autorités communales donnent plusieurs fondements à leur acte – sans doute, animées par l'idée de n'en oublier aucun ou, en tout cas, d'au moins viser le bon –, et que le Conseil d'Etat, tout en constatant cette diversité de fondements, identifie lui-même le fondement principal de l'acte pour en vérifier le respect. Il a, en ce sens, déjà pu estimer que « *si les articles 134ter et 134quater de la nouvelle loi communale sont mentionnés au préambule de l'acte attaqué, il ressort de la teneur de celui-ci que son principal fondement légal est l'article 9bis de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes ;* […] *que l'acte attaqué trouve un fondement suffisant dans ce seul article 9bis* » (C.E., 26 mars 2013, S.C.R.I. Warakzai, n°222.988 ; dans le même sens, M. PÂQUES, « Articulation de la police administrative générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement », in *Communes et Région : Quel partenariat pour le XXIe Siècle ?*, Namur, U.V.C.W. – C.D.G.E.P., 1999, p. 177). Il a également été considéré qu'une intervention de police administrative peut se donner un double fondement à la condition de respecter les contraintes inhérentes à chacun de ceux-ci (M. QUINTIN, « Quelques réflexions au sujet des liens entre la protection du patrimoine immobilier, la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et d'autres polices administratives », *Amén.*, 2006, n° spéc., p. 24). A noter que le Conseil d'Etat a toutefois jugé, à propos d'une situation qui pouvait donner lieu à l'application de deux polices administratives distinctes – en l'occurrence, la police administrative générale et la police spéciale du logement –, que les deux polices ne pouvaient être appliquées qu'« *à la condition qu'elles ne le soient pas dans le même acte, en raison notamment du fait que les recours sont organisés différemment* » (C.E., 18 novembre 2008, Matin, n°188.005).

La question prend une coloration toute particulière pour les communes qui sont en la matière – il faut bien le reconnaître – « *au front* ». Elles sont, en effet, investies de responsabilités par de nombreux textes qui poursuivent des objectifs distincts en rapport avec les logements, tout en étant, par ailleurs, chargées du maintien de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques qui peut leur imposer d'intervenir à l'égard des logements. Dans ce contexte, la difficulté est d'éviter d'opérer une confusion entre ces divers ordres de responsabilités.

2. La présente contribution tend à faire le point sur cette problématique qui, dans la mesure où un trouble à l'ordre public est en cause, fait appel à la notion de police administrative. Après avoir distingué les polices administratives générale et spéciales (§1er), les règles qui régissent leur « *concours* » devront être examinées. D'une part, l'on se demandera si les règles de polices administratives spéciales excluent toute application de la police générale ou si, au contraire, elles en permettent la juxtaposition (§2). D'autre part, et à défaut d'exclusion, l'on s'interrogera sur la manière de les articuler (§3).

§1ER. LES NOTIONS DE POLICES ADMINISTRATIVES GÉNÉRALE ET SPÉCIALES

3. La police administrative peut être définie comme « *l'ensemble des pouvoirs accordés, soit par la loi ou en vertu de la loi, soit, le cas échéant, par un décret ou en vertu d'un décret, aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux droits et libertés des individus* »[3].

4. La police administrative est qualifiée de « *générale* » lorsqu'elle tend à la préservation de l'ordre public général ou matériel, c'est-à-dire de la sécurité, de la salubrité ou de la tranquillité publiques. Pour les autorités communales, la police administrative générale trouve son fondement dans les articles 119, 133, alinéa 2, et 135, §2[4], de la Nouvelle loi communale, et même, pensons-nous, dans l'article 134*quater* de cette même loi. L'intervention communale prendra la forme soit d'un règlement adopté, en principe, par le conseil communal – aussi dénommé « *ordonnance de police* » –, soit d'un acte individuel normalement pris par le bourgmestre – appelé « *arrêté de police* » –.

Après avoir énoncé, de manière générale, que « *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* », l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale détaille les missions particulières dont les communes sont investies. En rapport avec les logements, l'article 135, § 2, alinéa 2, 5°, de la Nouvelle loi communale confie aux communes le « *soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties* », ce qui peut leur imposer d'appréhender – mais dans une certaine mesure seulement, comme nous le verrons plus loin – les logements insalubres ou ceux qui posent des problèmes de sécurité. Toujours en rapport avec les logements, l'article 135, §2, alinéa 2, 1°, de la Nouvelle loi communale confie aux communes « *la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques* », ce qui leur permet, entre autres, d'ordonner « *la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine* », en ce compris ceux affectés au logement.

5. Même si, à première vue, étranger aux logements qui paraissent difficilement pouvoir être assimilés à des « *établissements accessibles au public* », l'on ne peut passer sous silence – ne fut-ce que pour en exclure l'application – l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale qui permet au bourgmestre d'ordonner, dans certaines circonstances, la fermeture de tels établissements. Depuis l'insertion de l'article 134*quater* dans la Nouvelle loi communale, pour autant que ses conditions d'application soient réunies – un trouble à l'ordre public général doit être constaté autour[5] d'un établissement accessible au public[6], trouble qui doit être occasionné par des comportements survenus dans cet établissement[7] –, le bourgmestre ne peut plus, conformément à la solution retenue et consacrée par le Conseil d'Etat, faire appel aux articles 133, alinéa 2, et 135, §2, de la Nouvelle loi communale pour ordonner la fermeture d'un établissement. Cela signifie que, comme l'indique l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale, une telle fermeture ne peut plus[8] excéder une durée de trois mois mais aussi que la décision du bourgmestre doit être confirmée par le collège communal.

Par contre, si c'est une mesure autre que la fermeture[9] d'un établissement accessible au public qui est envisagée ou encore une fermeture qui ne rentre pas dans les prédictions de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale, le bourgmestre retrouve son plein pouvoir d'appréciation fondé sur les articles 133, alinéa 2, et 135, §2, de la même loi[10]. Cela signifie encore que tous les autres troubles à des immeubles bâtis problématiques, à l'instar des logements, peuvent, comme par le passé, être appréhendés sur la base des articles 133, alinéa 2, et 135, §2, de la Nouvelle loi communale, les autorités retrouvant leur plein pouvoir discrétionnaire quant à la mesure qu'elles envisagent d'ordonner[11], ceci sous réserve bien évidemment du respect du principe de proportionnalité. La solution est logique. Si un logement venait à être déclaré

3 J. DEMBOUR, *Droit administratif*, 3e éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, p. 317. Voy. égal. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, v° « Police administrative », p. 195.

4 L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale « *détermine de manière générale l'objet de la compétence de police confiée aux communes, sans conférer d'habilitation spéciale* » (C.E., 12 mars 2013, Gillain, n°222.834) à l'un ou plusieurs de ses organes. Il doit donc être lu à la lumière des articles 119 – qui détermine les attributions du conseil communal – et 133 – qui fixe les attributions du bourgmestre – de la Nouvelle loi communale.

5 Le Conseil d'Etat rappelle, en ce sens, que l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale n'autorise le bourgmestre qu'à « *prendre une mesure qu'à la suite de troubles à l'ordre public survenus à l'extérieur du bâtiment* » (C.E., 7 août 2009, Fongang Fongang, n°195.527).

6 Ce qui n'impose pas que ces comportements soient la seule cause des troubles à l'ordre public (C.E., 24 juin 2010, s.p.r.l. Librairie du pot d'or et crts, n°205.702 ; C.E., 1er octobre 2004, s.p.r.l. Le Pacha, n°135.647).

7 Ont été considérés comme répondant à cette double condition, des troubles consécutifs aux comportements survenant dans une vidéothèque (C.E., 29 août 2006, s.a. CZH Invest et Colin, n°162.080), dans un débit de boisson (C.E., 28 novembre 2012, Matos Caval Cante et Macedo, n°220.791 ; C.E., 23 juillet 2008, s.p.r.l. Alavigne, n°185.471), ou encore dans un magasin de nuit (C.E., 24 juin 2010, Bapari, n°205.701).

8 Alors qu'avant l'adoption de cette disposition, les autorités locales disposaient d'un très large pouvoir d'appréciation quant à l'éventail des mesures susceptibles d'être ordonnées sur la base de l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale à l'égard des établissements accessibles au public. Le bourgmestre se voyait, par exemple, reconnaître la faculté d'ordonner la fermeture d'un tel établissement sans la moindre limite quant à la durée de cette fermeture – ceci sous réserve, bien évidemment, du respect du principe de proportionnalité – (C.E., 23 novembre 1990, s.a. Sogobière, n°35.869. (En ce sens, Ph. BOUVIER, « Le bourgmestre et la fermeture d'un établissement », in *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 341-342 ; P. GOFFAUX et Fr. GOSSELIN, « L'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale », in *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 355 ; I. LEYSEN, « La liberté de danser : les mesures de police administrative à l'égard des bals et des salles de danse », *A.P.T.*, 1999/4, p. 260 ; C. MOLITOR, « La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales », *Rev. dr. comm.*, 2001, p. 169). C'est ce qui a justifié les nombreuses critiques suite à l'adoption de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale, celle-ci se fondant sur le postulat erroné qu'une mesure de fermeture ne pouvait pas être ordonnée sur la base des pouvoirs de police administrative générale.

9 A l'instar d'une limitation de l'horaire d'ouverture d'un établissement qui n'est pas, à la différence d'une fermeture totale durant le week-end, une fermeture au sens de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale (C.E., 9 mai 2014, s.p.r.l. Diamond Touch, n°227.340). Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat refuse de faire rentrer dans le champ de l'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale la fermeture d'une terrasse qui ne peut être assimilée à la fermeture d'un établissement (C.E., 13 août 2014, s.p.r.l. Bultia Bar & Grill, n°228.198).

10 C.E., 16 septembre 1999, Horex, n°82.276, dans lequel le Conseil d'Etat considère que « *tout comme auparavant, la première mise en balance que le bourgmestre est tenu d'effectuer après un examen minutieux des éléments concrets de l'affaire consiste à déterminer la mesure de police la plus adéquate pour l'avenir pour rétablir l'ordre public dans ce cas concret et par conséquent, peut soit contraindre l'établissement, sur la base de l'article 134quater, à la fermeture complète pour une période qu'il fixe, soit ordonner une mesure moins grave sur la base de l'article 133, alinéa 2* ». Dans le même sens, P. GOFFAUX et Fr. GOSSELIN « L'article 134*quater* de la Nouvelle loi communale », *op. cit.*, p. 362, note 39.

11 A noter que pour les immeubles menaçant ruine, l'article 135, §2, alinéa 2, 1°, de la Nouvelle loi communale ne fait référence qu'à leur réparation ou démolition.

inhabitable – ce qui revient, en fait, à en ordonner la fermeture – pour des motifs de salubrité publique, par exemple, l'on n'imagine pas que la mesure soit limitée à une durée maximale de trois mois alors même que les causes de l'insalubrité pourraient ne pas avoir disparu dans ce délai.

6. A côté de la police administrative générale, sont apparues les polices administratives dites « *spéciales* ». Leur multiplication s'explique par l'interventionnisme sans cesse croissant de l'Etat. Elles font l'objet de règles plus précises et sont organisées par des textes particuliers. Elles ont pour objet la limitation d'une activité déterminée ou la prescription de mesures propres à éviter ou à faire cesser un désordre particulier[12]. Les polices administratives spéciales n'ont pas pour objet de veiller à maintenir l'ordre public matériel ou général mais « *d'autres aspects particuliers de l'ordre public* » [13]. Les polices administratives spéciales se distinguent donc de la police administrative générale au niveau du but qu'elles poursuivent.

   Parmi les polices administratives spéciales, l'on insistera notamment, dans le cadre de la présente contribution, sur la police spéciale du logement – concrétisée, en Région wallonne, dans le Code wallon du logement et de l'habitat durable – qui confère certaines missions aux organes communaux. C'est ainsi que le bourgmestre est habilité, sur la base de l'article 7 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, à prendre des mesures conservatoires à l'égard d'un logement qui ne respecte pas les critères de salubrité arrêtés par le Gouvernement wallon[14], à y ordonner la réalisation de travaux de réhabilitation, de restructuration ou de démolition, ou encore à en prononcer l'interdiction d'occupation.

§2. EXCLUSION OU JUXTAPOSITION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

7. En présence d'une police administrative spéciale, l'intervention des autorités communales, sur la base de la police administrative générale, peut être exclue. En instituant une police spéciale, le législateur peut avoir « *entendu conférer un monopole d'action aux organes de la police spéciale* »[15], ce qui ne s'oppose pas à ce que ces organes soient les mêmes que ceux en charge la police administrative générale[16]. L'article 135, §2, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale précise d'ailleurs que les objets de police administrative générale confiés à la vigilance des communes ne le sont que « *dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes* ».

8. D'un point de vue concret, trois cas de figure paraissent pouvoir être distingués en ce qui concerne le concours de la police administrative générale avec les polices spéciales.

   La police administrative générale peut – c'est le premier cas de figure – être exclue de manière expresse. C'est, sans conteste, le cas de figure le plus simple… mais aussi le plus rare. Cela pourrait s'expliquer par le fait que, si de nombreuses polices spéciales relèvent de la compétence des entités fédérées, c'est l'Etat fédéral qui demeure compétent pour « *l'organisation […] de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale* », et que seul il pourrait en prévoir une exclusion expresse[17].

   La juxtaposition des polices administratives générale et spéciales peut – c'est le deuxième cas de figure – être prévue expressément. C'est ainsi que l'article 4, §1er, du Code bruxellois du logement rappelle que, lorsqu'il habilite le Gouvernement bruxellois à fixer les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaires, c'est « *sans préjudice de l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale* ».

   La police administrative générale peut enfin – c'est le troisième cas de figure – être exclue de manière implicite. L'on admet que lorsque des dispositions de police administrative spéciale – la police en question fut-elle instituée par une entité fédérée – forment « *un corps de règles suffisamment détaillées et complètes, conçu pour gérer une situation dans sa globalité* »[18], elles priment, pour l'exclure, la police administrative générale. En pratique, toute la difficulté revient à déterminer si un régime de police administrative spéciale, parce qu'il constitue un corps de règles suffisamment complètes et détaillées, exclut concrètement toute intervention des communes sur la base de leur pouvoir de police administrative générale.

9. En cas d'exclusion de la police administrative générale, celle-ci n'interviendra « *que dans la mesure régie par la police spéciale en application de l'adage « Exceptio strictae interpretationis* »[19] . Elle ne se produira *« que dans l'espace d'intersection de l'ordre public général et de l'ordre public spécial en question et dans le cas où les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général ; qu'ainsi, une habilitation spécifique (pour admettre l'intervention complémentaire de la police générale) n'est pas requise si la mesure de police générale, attribuée aux communes par l'article 135 de la nouvelle loi communale, peut se justifier par la nécessité de sauvegarder un aspect de l'ordre public général qui n'est pas couvert par la police spéciale en question, fût-elle complète dans son champ d'application »*[20]. Ce n'est donc que si la police spéciale permet également d'assurer le maintien de l'ordre public matériel ou général qu'une intervention de police générale sera exclue – et uniquement dans cette mesure –. Il faut, en d'autres termes, se demander si « *les mesures de police spéciale permettent d'atteindre le même résultat que la police générale* »[21] . Si la réponse est négative, c'est qu'il reste alors la place pour une intervention de police administrative générale.

10. En ce qui concerne la police spéciale du logement, il est admis de longue date que les communes puissent encore agir sur la base de la police administrative générale, que ce soit en vue du maintien de la sécurité ou de la salubrité publiques[22].

11. C'est ainsi que dans la mesure où la prévention contre l'incendie dans les logements relève de la compétence régionale[23] et que le Code wallon du logement et de l'habitat durable ne peut être assimilé, sur ce point, à un régime complet et détaillé de règles, les autorités

12 Sur la distinction entre police administrative générale et polices administratives spéciales, voy. not. J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, pp. 15 et s. ; J. VANDER STICHELE, « Algemene Bestuurlijke Politie », *T.B.P.*, 1957, pp. 163 et s. ; V. RAMELOT, *La police administrative et ses contraintes*, http ://www.avcb.be ; A. VANDENDRIESSCHE, « De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State », *TGem*, 2001/3, pp.165 et s.

13 Th. BOMBOIS et D. DEOM, « La définition de la sanction administrative », in Les sanctions administratives, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 66.

14 Arrêté du Gouvernement wallon 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, *Mon. b.* du 30 octobre 2007.

15 M. QUINTIN, « Quelques réflexions au sujet des liens entre la protection du patrimoine immobilier, la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et d'autres polices administratives », *op. cit.*, p. 23.

16 C'est alors que les organes en question doivent être particulièrement attentifs à identifier correctement le fondement de leur intervention et les contraintes inhérentes à celui-ci.

17 M. PÂQUES, « Articulation de la police administrative générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement », *op. cit.*, p. 181. M. QUINTIN estime, pour sa part, que « *l'exclusion n'est ici que la conséquence du plein exercice par la région de compétences que lui attribuent la Constitution et les lois spéciales* » (M. QUINTIN, « Quelques réflexions au sujet des liens entre la protection du patrimoine immobilier, la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et d'autres polices administratives », *op. cit.*, p. 24). Encore qu'en ce qui concerne les logements, les régions sont compétentes, conformément à l'article 6, §1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour « *le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques* », ce qui leur permettrait d'exclure, en la matière, toute intervention de police administrative générale – mais la disposition n'a apparemment jamais été interprétée comme cela – (M. QUINTIN, « La police administrative générale et les sanctions administratives », *A.P.T.*, 2002/3-4, p. 210 ; D. DEOM et C. MOLITOR, « Les pouvoirs de police générale des commune appliqués aux immeubles bâtis », *Rev. dr. commun.*, 2013/3, n° spéc. – *Pouvoir de police des communes*, pp. 3-4).

18 Cass. 24 avril 1939, *Pas.*, 1939, p. 199 ; C.E., 4 novembre 2008, s.a. KPN Orange Belgium, n°187.717.

19 C.E., 21 décembre 2005, Martin, n°153.079

20 C.E., 13 juin 2002, Mathieu, n°107.84. Dans le même sens, voy. C.E., 4 novembre 2008, s.a. KPN Orange Belgium, n°187.717 ; C.E., 25 octobre 2011, s.a. Mobistar, n°215.982.

21 C.E., 27 février 2004, Communauté française, n°128.615.

22 Voy. not. B. JADOT et M. QUINTIN, « La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer », *Rev. dr. comm.*, 2000/1, pp. 77-109 ; F. Lambotte, M. Muller, V. Ramelot, « Les pouvoirs de police des communes », *Rev. dr. commun.*, 2004,/4, pp. 58-94.

23 C. const., arrêt n°49/88 du 10 mars 1988.



© F. Dor SPW DGO4

communales peuvent prendre, faisant usage de leur pouvoir de police administrative générale, des règlements concernant la prévention des incendies dans les immeubles comportant plus d'un logement. Une mesure individuelle de police administrative générale est également admissible. Si le Conseil d'Etat a pu subordonner pareille intervention à la démonstration d'« *un risque particulier de propagation d'incendie aux immeubles voisins, de nature à mettre en péril l'ensemble des immeubles du quartier et la sécurité du passage dans les rues* »[24] – et donc d'une atteinte à la sécurité « *publique* » –, l'exigence parait sévère. Les conséquences pouvant s'attacher à tout sinistre de ce type n'intéressent-t-elles pas, par nature, la sécurité publique ? Il nous semble, en effet, qu'il faille « *considérer qu'un incendie comporte par nature un risque de propagation au voisinage*[25]*, et que, tout comme l'effondrement d'un bâtiment, il s'agit d'une circonstance qui met d'office en cause la sécurité publique* »[26]. De manière plus large encore, le Conseil d'Etat va même jusqu'à considérer, par la suite, que « *les habitants mêmes de l'immeuble font partie du public protégé* »[27] par l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale ou encore qu'il ne peut être fait grief à une commune de justifier « *sa décision par le souci d'assurer la sécurité des habitants* »[28]. Plus récemment, le Conseil d'Etat a toutefois jugé qu'un arrêté d'inhabitabilité doit indiquer « *pour quelles raisons les manquements constatés menacent la sécurité ou la santé des occupants de l'immeuble en cause mais aussi les raisons pour lesquelles les manquements risquent de porter atteinte à celles des passants et/ou des riverains* ». Et il poursuit en ajoutant que l'arrêté d'inhabilité, qui se donne pour fondement les risques d'explosion ou d'incendie justifiés par l'absence d'attestation de conformité des installations électrique et de gaz, « *n'indique nullement concrètement en quoi, en l'espèce, l'ampleur des manquements menace la sécurité des tiers susvisés* [en l'occurrence, des passants et des riverains] »[29]. Selon nous, ce dernier arrêt n'est pas nécessairement de nature à remettre en cause le postulat selon lequel tout risque avéré d'incendie ou d'explosion met nécessairement en cause la sécurité publique. Le véritable problème auquel le Conseil d'Etat paraissait être confronté tenait à ce que le manquement reproché – l'absence d'attestation de conformité qui est d'ailleurs typiquement une exigence de la police spéciale du logement – ne permettait pas, à lui seul, de rendre plausible ou vraisemblable le risque de sinistre.

12. S'agissant de la salubrité des logements, l'intervention de police administrative générale reste très largement admise à côté de celle de la police spéciale du logement. C'est ainsi qu'à partir du moment où l'article 10 du Code wallon du logement et de l'habitat durable subordonne la location de certains logements à leur conformité aux « *règlements communaux en matière de salubrité ainsi que les règlements en matière de sécurité incendie* », le Conseil d'Etat en déduit que « *le principe du cumul de la police spéciale du logement avec celle de la police générale en matière de salubrité et de sécurité des logements doit être tenu pour acquis* »[30].

Mais l'objectif assigné à la police administrative générale étant distinct de celui poursuivi par la police spéciale du logement, le concept de « *salubrité* » doit logiquement, lui aussi, recevoir une acceptation distincte dans l'une et l'autre police[31]. Pour l'exprimer autrement, l'insalubrité publique doit être « *soigneusement distinguée de la signification que revêt le concept de « salubrité » dans les polices spéciales du logement : les critères et les règles valables pour les* [polices spéciales du logement] *ne peuvent pas être appliqués pour résoudre les problèmes propres à la* [police administrative générale] »[32]. Au sens de la police administrative générale, « *l'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation, celle qui, 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, menace non seulement la santé d'éventuels occupants mais aussi la santé publique en général* »[33]. A côté des préoccupations d'hygiène et de santé publiques qui relèvent de la police administrative générale, l'on considère, en général, que celles relatives au confort et à la qualité des logements (normes d'éclairement, de superficie, …) relèvent de la police spéciale du logement. Si la distinction est bien arrêtée et à côté des cas évidents d'insalubrité publique[34], à l'instar d'une importante humidité[35], de la présence de mérule[36], … son application concrète peut néanmoins révéler un certain nombre de difficultés. Alors que l'éclairement naturel nous paraît concerner avant tout la qualité de l'habitat – bien plus que l'hygiène et la santé publiques –, le Conseil d'Etat va toutefois juger qu'une « *trop faible luminosité venant de l'extérieur* » relève « *des faits qui permettent juridiquement de qualifier un logement d'insalubre au sens de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale* »[37]. De même,

24 C.E., 18 novembre 2008, Matin, n° 188.005. Dans un ordre d'idées similaires, le Conseil d'Etat a encore considéré que « *la sûreté publique visée à l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale ne recouvre pas la notion de sécurité de ceux qui travaillent à l'intérieur d'une entreprise* » (C.E., 26 juin 2002, s.p.r.l. Fadi Export et Karim, n°108.505).

25 Ou encore pour le public situé à proximité, voir même pour les services de secours.

26 D. DEOM et C. MOLITOR, « Les pouvoirs de police générale des communes appliqués aux immeubles bâtis », *op. cit*, p. 6.

27 C.E., 17 octobre 2012, a.s.b.l. Syndicat national des propriétaires et copropriétaires et crts, n°221.069.

28 C.E., 12 novembre 2012, a.s.b.l. Syndicat national des propriétaires et copropriétaires, n°221.339 ; C.E., 25 avril 2013, a.s.b.l. Syndicat national des propriétaires et copropriétaires, n°223.275.

29 C.E., 3 avril 2014, Veriter, n°227.039.

30 C.E., 12 novembre 2012, a.s.b.l. Syndicat national des propriétaires et copropriétaires, n°221.339

31 C.E., 27 mars 2002, Rosier, n°105.215.

32 C.E., 26 janvier 2005, Leroy et Postiau, n°139.837.

33 C.E., 26 janvier 2005, Leroy et Postiau, n°139.837. Voy. aussi C.E., 21 février 2002, Dejardin, n°103.845.

34 B. JADOT et M. QUINTIN, « La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer », *op. cit.*, p. 82.

35 C.E., 3 février 1993, Monisse, n°41.882.

36 C.E., 28 janvier 1999, s.a. Compagnie d'Entreprises C.F.E., n°78.446.

37 C.E., 5 juin 2013, Boon, n°223.736. Pour être complet, l'on ajoutera que l'arrêté d'inhabitabilité en cause reposait également sur des problèmes de ventilation du logement et que, par la suite, le Conseil d'Etat va ajouter,

si comme relevé plus haut la présence de mérule a pu être considérée comme justifiant une intervention de police administrative générale, celle-ci figure aussi au titre des critères d'insalubrité arrêtés par le Gouvernement wallon en application du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

Au final, ce qui doit permettre de départager les deux acceptations de l'insalubrité ne tient-il pas à l'objectif poursuivi – et donc au public protégé – par l'une et l'autre police ? Là où la police spéciale du logement tend à protéger la santé des seuls occupants des logements[38], l'intervention de police administrative générale, si elle peut prendre en compte la santé des occupants, suppose aussi d'établir un lien, fut-il potentiel, entre ce qui se passe dans le logement « *et ce qui se passe « au-dehors », ou, du moins, avec l'ordre public matériel dans sa dimension collective* »[39] – même s'il faut bien reconnaître que, dans bien des cas, le lien pourra paraître extrêmement ténu ou lointain –. C'est en fonction de l'objectif poursuivi par l'auteur de la mesure que l'on pourra déterminer si elle relève de la police administrative générale ou spéciale du logement. Le Conseil d'Etat admet, dans cet ordre d'idées, que des mêmes faits peuvent à la fois constituer des manquements à la police spéciale du logement et mettre en péril la salubrité publique[40], ce qui signifierait alors, selon nous, que c'est l'objectif poursuivi par la mesure qui doit permettre de la rattacher à l'une ou l'autre police. A l'encontre de cette manière de présenter les choses – qui nous semble être la seule qui permette d'opérer une distinction claire –, l'on soulignera que le Conseil d'Etat a récemment considéré, à propos de la suie présente sur le sol, les murs et les plafonds de logements abrités dans un immeuble qui avait subi un incendie partiel, que « *ces suies « largement déposées sur les parois » peuvent se révéler toxiques en cas d'inhalation persistante* […]. *Le fait que ce risque concerne avant tout les occupants de l'immeuble n'exclut pas l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité sachant qu'une mesure de police administrative générale en matière de salubrité publique peut viser spécifiquement les habitants de l'immeuble concerné, ceux-ci faisant partie du public protégé* ». Le Conseil d'Etat a néanmoins ajouté – ce qui nous paraît plus conforme à l'obligation de prendre en compte la dimension collective du trouble – « *qu'à tout le moins, la partie requérante ne démontre pas que le risque de propagation des suies vers l'extérieur serait inexistant* »[41]. A supposer même que l'on admette que l'objectif poursuivi par la police administrative générale puisse se cantonner à la seule santé des occupants, il nous semble que si le trouble en cause est également susceptible d'être appréhendé par des mesures découlant de la police spéciale du logement, c'est cette dernière qui devrait alors prendre le pas.

En matière de salubrité des logements, la correcte identification du fondement juridique de l'intervention communale est importante parce que les contraintes, notamment procédurales, sont plus précises dans la police spéciale du logement – ce qui plutôt que d'être vu comme une contrainte, peut aussi l'être, au vu de la précision des textes, comme une aide à la prise de décision – que dans la police administrative générale. Les autorités communales pourraient également être tentées – ce qui ne peut assurément pas être considéré comme un motif admissible – de plutôt faire usage de leur pouvoir de police administrative générale pour déclarer un logement inhabitable, celle-ci, à la différence de la police spéciale du logement, n'imposant, à tout le moins formellement[42], aucune obligation de relogement des occupants.

§3. L'ARTICULATION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE AVEC LES POLICES SPÉCIALES

13. En l'absence d'exclusion – totale ou partielle – de la police administrative générale par une police administrative spéciale, une situation est donc susceptible d'être régie par les deux types de polices. S'appliqueront alors les principes d'indépendance (a)) et de cumul des polices administratives (b)).

a. L'indépendance des polices administratives

14. Le principe d'indépendance des polices administratives signifie que la « *légalité d'un acte juridique* […] *adopté sur la base d'une législation de police donnée, s'apprécie par rapport à celle-ci et l'autorité qui adopte l'acte ne doit pas faire intervenir dans son appréciation des considérations fondées sur une autre réglementation de police* »[43]. Ce principe implique que les autorités communales, quand elles font usage de leurs pouvoirs de police administrative générale, ne peuvent avoir égard qu'à l'objectif poursuivi par ladite police – et vice-versa –. Autrement dit, elles ne peuvent se fonder que sur des considérations relevant de la police administrative générale. Cela n'exclut pas qu'une intervention sur la base de la police administrative générale puisse avoir une incidence sur l'objectif poursuivi par une police administrative spéciale, étant entendu toutefois que le seul objectif en vue doit être le maintien de l'ordre public matériel ou général[44].

15. Comme on l'a vu, le concept de « *salubrité* » des logements se retrouve tant dans la police administrative générale que dans la police administrative spéciale, et il doit recevoir, dans l'une et l'autre, une signification distincte tenant compte de leurs objectifs respectifs. Peut ainsi être annulé le règlement communal, pris sur le fondement de la police administrative générale qui fixe une superficie minimale des logements. Les objectifs poursuivis – en l'occurrence, l'amélioration de la qualité des logements et la stabilisation de leurs occupants – « *relèvent de la politique du logement mise en œuvre notamment par le code wallon du logement et sont étrangers à la police communale de la salubrité publique réglée par l'article 135 de la nouvelle loi communale, lequel ne peut en conséquence pas servir de fondement légal* »[45] au règlement en cause. De son côté, l'arrêté du bourgmestre qui ordonne la démolition d'immeubles et qui se donne pour fondement à la fois l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale et le Code wallon du logement, « *mélange la police administrative générale organisée par la nouvelle loi communale avec la police spéciale du logement* […] *; que l'une ne peut servir de soutènement à l'autre en vertu du principe d'indépendance des polices administratives* »[46].

Dans le même ordre d'idées, le motif de l'arrêté d'inhabitabilité et de démolition pris par un bourgmestre, sur la

sans plus avoir égard à la problématique de l'éclairement naturel, qu'« *une absence de ventilation dans le coin cuisine ou dans des locaux humides comme le coin douche de même qu'une absence générale de ventilation suffisante dans l'ensemble du logement sont raisonnablement de nature à provoquer une humidité et un risque de moisissures portant atteinte à la salubrité publique* ».

38 C'est ainsi que, selon l'article 2, §1er, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, la Région et les autres autorités publiques doivent veiller à mettre « *en œuvre le droit à un logement décent* » et à prendre les mesures « *en vue de développer l'habitat durable tendant vers un logement sain* », étant entendu que le logement inhabitable s'entend, en vertu de l'article 1er, 15°, dudit code de celui qui « *qui ne respecte pas les critères minimaux de salubrité fixés par le Gouvernement et dont l'occupation met en péril la santé ou la sécurité de ses habitants* ». On le voit au travers de ces extraits, la préoccupation poursuivie est celle du bien-être des occupants des logements, et non du public en général.

39 D. DEOM et C. MOLITOR, « Les pouvoirs de police générale des commune appliqués aux immeubles bâtis », *op. cit.*, p. 9.

40 C.E., 5 juin 2013, Boon, n°223.736.

41 C.E., 23 juin 2014, Boon, n°227.790.

42 « *Formellement* » parce que comme le relève N. BERNARD, en se fondant notamment sur différentes décisions du Conseil d'Etat, « *en fait, même dans le cadre de la police administrative générale, l'expulsion « sèche », sans égard au relogement des occupants, tend à être prohibée* » (N. BERNARD, « Le relogement des personnes occupant un immeuble frappée par un arrêté d'inhabitabilité », *Rev. dr. comm.*, 2013/3, n° spéc. – *Pouvoir de police des communes*, p. 36).

43 M. PÂQUES, « Combinaison des polices administratives », *Amén.*, 2000, n°. spéc., p. 60.

44 Il est vrai que le Conseil d'Etat a pu considérer « *qu'il convient d'avoir égard à l'objet principal de l'arrêté attaqué afin de déterminer si l'autorité communale a pris une mesure destinée d'abord à assurer le maintien de l'ordre public général ou si elle a veillé en premier lieu à protéger l'environnement* » (C.E., 21 décembre 2005, Martin, n°153.079), ce qui pourrait laisser supposer que l'autorité de police pourrait avoir en vue la recherche de deux objectifs distincts – tant celui poursuivi par la police administrative générale que celui qui l'est par la police spéciale –. A ce propos, M. QUINTIN constate qu'« *on admettra difficilement* [que ce] *qui a pour objet secondaire ou accessoire mais réel, la mise en œuvre d'une police déterminée ne doive pas respecter aussi les règles régissant cette police* ». (M. QUINTIN, « Quelques réflexions au sujet des liens entre la protection du patrimoine immobilier, la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et d'autres polices administratives », *op cit.*, p. 25).

45 C.E., 27 mars 2002, Rosier, n°105.215.

46 C.E., 27 octobre 2005, Lambin, n°150.866. Voy. aussi C.E., 30 décembre 2004, Lambin, n°138.907.

base de ses pouvoirs de police administrative générale, selon lequel un logement est « *en totale infraction aux dispositions des articles 84 et suivants du CWATUP et qu'aucune possibilité de régulariser cette situation n'est possible* »[47], ne peut pas non plus fonder un tel arrêté. Ce motif relève de la police spéciale de l'urbanisme et est étranger à la sauvegarde de l'ordre public matériel à laquelle est censée concourir la police administrative générale.

16. Par contre, le principe d'indépendance des polices administratives ne va pas, selon nous, jusqu'à s'opposer à ce que les autorités communales se fondent, pour justifier l'adoption d'une mesure de police – qu'elle relève de la police générale ou spéciale –, sur des éléments obtenus dans le cadre d'une autre police administrative. S'il devait, par exemple, ressortir du rapport d'enquête établi conformément à l'article 5 du Code wallon du logement et de l'habitat durable qu'un logement présente des risques pour la sécurité ou la salubrité publiques, il pourrait fonder l'intervention du bourgmestre sur la base de son pouvoir de police administrative générale. Cela ne signifie pas pour autant non plus que la compétence du bourgmestre serait liée par le contenu de ce rapport d'enquête[48].

    Bien évidemment, il faut alors veiller à ce que les textes qui fondent et organisent la compétence mise en œuvre, ne s'y opposent pas. C'est ainsi que, si sur la base de l'article 7 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, le bourgmestre peut interdire l'accès à un logement ou le déclarer inhabitable, c'est à la condition notamment de disposer d'un rapport d'enquête établi conformément à l'article 5 de ce même code. Sans rapport d'enquête – et quand bien même il disposerait d'éléments démontrant que le logement ne respecte pas les critères de salubrité arrêtés en exécution du Code wallon du logement et de l'habitat durable –, le bourgmestre ne pourrait pas intervenir.

    Pratiquement, ce sera le plus souvent dans le cadre de la mise en œuvre de la police administrative générale que les autorités locales pourront se fonder sur des éléments obtenus par ailleurs – c'est-à-dire en vertu d'une ou plusieurs polices spéciales –. La police administrative générale communale n'est, en effet, régie que par des textes anciens qui ne contiennent que peu de précisions quant à la manière de mettre en œuvre ces pouvoirs, ceci sous réserve des règles et principes communs[49] qui régissent l'action administrative, à l'instar des principes d'audition préalable et de proportionnalité, de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs individuels, ...

b. Le cumul des polices administratives

17. En cas de juxtaposition de la police administrative générale avec une ou plusieurs police(s) administrative(s) spéciale(s), une même situation est susceptible d'être régie par les deux types de polices. La situation en cause devra se conformer aux exigences posées par l'une et l'autre, exigences qui se cumuleront donc.

    Le principe du cumul des polices administratives générale et spéciales entraîne deux conséquences principales.

18. D'une part, ce n'est pas parce qu'un acte matériel est autorisé par une police spéciale qu'il pourra nécessairement être accompli. Si cet acte implique un trouble à l'ordre public matériel ou général qui ne pouvait pas être pris en compte par la police spéciale en cause, son accomplissement pourra encore être modalisé, ou même interdit, sur la base de la police administrative générale. C'est ainsi que l'on pourrait imaginer qu'un bourgmestre interdise l'occupation d'un logement qui a fait l'objet d'un permis de location délivré en application des articles 10 et suivants du Code wallon du logement et de l'habitat durable au motif que l'état de la voirie qui le dessert, ne permet pas aux services de secours d'y accéder, ce qui est constitutif d'un risque pour la sécurité publique.

19. D'autre part, le principe du cumul des polices administratives implique que l'accomplissement d'un acte matériel ordonné sur le fondement de la police administrative générale qui rentre dans le champ d'application d'une police spéciale respecte les exigences posées par cette dernière. Si la réparation ou la démolition d'un immeuble menaçant ruine peut, sur le fondement des articles 133, alinéa 2, et 135, §2,1°, de la Nouvelle loi communale, être ordonnée, il n'empêche qu'en général, cette réparation ou démolition requiert, conformément aux polices spéciales de l'urbanisme, l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme. L'ordre de réparation ou de démolition ne pourra dès lors être exécuté avant que ne soit, par ailleurs, obtenu l'indispensable permis d'urbanisme. En pratique toutefois, une telle conclusion pourrait déboucher sur des situations désastreuses en termes de sécurité publique. Il est des situations qui doivent être appréhendées sans désemparer. L'on songe, par exemple, à l'immeuble qui, suite à un incendie, serait susceptible de s'effondrer, à tout instant, sur la voie publique qu'il jouxte. Après avoir rappelé qu'aucune disposition n'exclut la nécessité d'être en possession d'un permis d'urbanisme pour démolir une construction – fut-elle ordonnée sur la base de la police administrative générale –, le Conseil d'Etat va néanmoins ajouter que cela ne vaut « *en cas d'extrême urgence* »[50]. Dans un tel cas de figure, les préoccupations de sécurité publique doivent supplanter celles liées à l'urbanisme, ce qui est aisément compréhensible. Pratiquement, il y a lieu, pour l'autorité de police administrative générale, de se demander si la situation de danger peut encore s'accommoder des délais d'instruction d'une demande de permis d'urbanisme. L'autorité qui estimerait pouvoir se passer d'un permis d'urbanisme, restera attentive, si elle assortit son ordre de démolition d'un délai d'exécution, à ce que celui-ci ne soit pas la démonstration de ce qu'un tel permis aurait pu être demandé et obtenu.

20. Les règles et principes qui régissent le concours de la police administrative générale avec les polices administratives spéciales paraissent bien établis. Leur application concrète peut néanmoins se révéler particulièrement fastidieuse. Que l'on songe à la seule question des logements insalubres pour laquelle l'on a vu que tant la police administrative générale que la police spéciale du logement pouvaient trouver à s'appliquer.

    A ce sujet, l'utilisation d'un même concept – celui de « *salubrité* » – dans deux polices distinctes suffit à semer le trouble… Le fait qu'un même manquement soit susceptible de mettre en péril la « *salubrité* » qu'elle relève de la police spéciale du logement ou la police administrative générale, épaissit encore un peu plus le brouillard.

    Au final, c'est le qualificatif – « *publique* » – que l'on adjoint ou pas au concept de « *salubrité* » qui doit permettre de faire le départ entre la police administrative générale et la police spéciale du logement. Si l'objectif poursuivi par l'intervention de police tend à la protection, non des seuls occupants du logement, mais aussi de « *ce qui se passe « au-dehors », ou, du moins,* [de] *l'ordre public matériel dans sa dimension collective* », elle se situera dans le champ de la police administrative générale. Par contre, l'intervention qui poursuit la seule protection des occupants du logement, relèvera de la police spéciale du logement. La distinction paraît claire. Il n'empêche que, comme en témoignent certaines des décisions auxquelles nous avons renvoyé, elle ne l'est peut-être pas tant que cela… certaines pouvant parfois donner le sentiment que l'intervention sur la base de la police administrative générale est admise, non au regard de l'objectif poursuivi, mais de l'évidence ou de l'énormité du trouble.

47 C.E., 16 décembre 2003, Catteau et crts, n°126.485.

48 B. JADOT et M. QUINTIN, « La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer », *op. cit.*, pp. 83-84.

49 Sur ces règles et principes, voy. M. VANDERHELST, « Autorités communales et immeubles bâtis : typologie d'intervention », *Rev. dr. commun.*, 2013/3, n° spéc. – *Pouvoir de police des communes,* pp. 28-31.

50 C.E., 30 octobre 1997, Van Campenhout, n°69.310. Voy. aussi M. PÂQUES, « Articulation de la police administrative générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement », *op. cit.*, p. 184.

LA GARANTIE DES VICES CACHÉS EN MATIÈRE DE VENTE D'IMMEUBLES

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DU VENDEUR ET LES DROITS DE L'ACHETEUR ?



Des traces de mérule, de l'humidité ascensionnelle, une mauvaise isolation acoustique, une infraction urbanistique… L'acquéreur d'une habitation qui découvre, après son achat, un défaut jusqu'alors invisible, peut demander l'annulation de la vente ou un remboursement d'une partie du prix. Il existe en effet une garantie des vices cachés du vendeur à l'égard du nouveau propriétaire. Mais qu'entend-on par vice caché ?

1. Le vice caché affectant la chose vendue est celui qui la rend impropre à l'usage auquel on la destine, ou qui diminue tellement cet usage, que l'acheteur ne l'aurait pas acquise, ou n'en aurait donné qu'un prix moins élevé, s'il l'avait connu (art. 1641 du code civil).

   Le vice obligeant le vendeur à garantie peut être un vice qui affecte intrinsèquement la chose ou bien qui la rend impropre à l'usage auquel, à la connaissance du vendeur, l'acheteur la destine.

Pour donner lieu à garantie de la part du vendeur, le vice doit être caché et avoir existé, fût-il en germe avant la vente. C'est en effet à ce moment que se produit le transfert des risques.

Le vendeur n'est pas tenu de garantir les vices apparents, c'est-à-dire ceux qui peuvent être décelés par un examen attentif, mais normal de la chose, par l'acquéreur.

La connaissance du vice par l'acquéreur, en dehors de toute information donnée par le vendeur, équivaut, si la vente se réalise, à l'agréation de la chose, comme s'il s'agissait d'un vice apparent. Il en va de même si l'acheteur, dans les limites du raisonnable, a connu le vice ou a pu ou dû le déceler.

C'est à l'acquéreur qu'incombe la charge de la preuve des vices cachés qu'il invoque.

L'acheteur a le choix entre restituer la chose atteinte d'un vice et se faire restituer le prix (action rédhibitoire) ou garder la chose et se faire rembourser une partie du prix (action estimatoire). Cette option appartient au seul acquéreur (art. 1644 du Code civil).

Conformément à l'article 1648 du Code civil, l'action résultant de la garantie des vices doit être introduite à bref délai, étant donné la nécessité de pouvoir déterminer si le vice est bien antérieur à la vente.

Il appartient aux tribunaux d'apprécier souverainement le bref délai : ce sera le plus souvent la date à laquelle le vice a été découvert.

Il est fréquent de rencontrer dans les actes de vente une clause qui limite la garantie des vices cachés. Toutefois, aux termes de l'article 1643 du Code civil, le vendeur ne peut s'exonérer valablement de sa responsabilité du fait des vices cachés que si, de bonne foi, il les ignore.

Quant au vendeur professionnel, il ne peut s'exonérer de son obligation de garantie des vices cachés, sauf ignorance invincible ou impossibilité de déceler le vice.

La garantie des vices cachés donne lieu à une jurisprudence abondante (voy. pour un aperçu récent : L. SIMONT et P.-A. FORIERS, « *Les contrats spéciaux* », *R.C.J.B.*, 2014/4, 728 et svts, dont nous avons extrait ce qui précède).

Epinglons quelques décisions récentes.

2. Voici Pierre et Stéphanie qui constatent, quelques semaines après leur emménagement dans l'habitation qu'ils viennent d'acheter, l'apparition de traces d'humidité au bas de certains murs et de deux des quatre descentes intérieures d'eau pluviales.

   L'acte de vente précise que « *le bien est vendu dans l'état et la situation où il se trouve actuellement sans recours contre la partie venderesse sans aucune garantie de l'état ou de la solidité du bâtiment pour vices apparents ou occultes (…).* »

   Cette clause est valable, mais n'exonère pas le vendeur de mauvaise foi : il appartient cependant à l'acquéreur d'apporter la preuve de la connaissance par le vendeur de l'existence d'un vice antérieurement à la vente.

   Il ressort des constatations et des conclusions de l'expert judiciaire que :

- Des foyers de développement d'un champignon ont été relevés au niveau des environs immédiats des descentes d'eau en living et salle de bains ; ces descentes étaient encastrées derrière un revêtement en bois de sorte que, selon l'expert, il a fallu procéder au démontage des cache-gaines pour rechercher l'origine de l'humidification.
- En chambre arrière, il a été constaté des désordres liés à une pourriture provenant d'une humidité provoquée par un mauvais emboîtement de la descente en point haut.
- L'origine de l'humidité est attribuée à la vétusté des descentes d'eau et à leur raccord en toiture plate.

   La Cour estime que la connaissance de l'existence du vice par le vendeur n'est pas démontrée, même si ce dernier a fait procéder à des réparations de toiture, non en vue de camoufler l'indigence de son étanchéité mais afin que le problème soit résolu : il a pu légitimement le croire.

   Ainsi :

- Il n'est pas établi que le vendeur aurait prétendu que la toiture était neuve.
- S'agissant d'une construction ancienne, Pierre et Stéphanie ne devaient pas s'attendre à ce qu'il en soit ainsi, sauf indications contraires du vendeur.
- Les attentes en avaloir de descentes d'eau n'étaient pas étanches et avaient été siliconées, ce qui ne suffit pas à convaincre le tribunal de la mauvaise foi du vendeur

   La décision cite un arrêt de la Cour de Cassation du 20 mars 2006, qui enseigne que l'incertitude ou le doute ne peuvent pas bénéficier à l'acheteur qui a la charge de la preuve (Cour d'appel de Mons (7e ch.), 16 mai 2013, *J.L.M.B.*, 2015, p. 308).

3. L'acte de vente de l'immeuble prévoit que le bien est vendu dans l'état où il se trouve sans recours contre le vendeur du chef de vétusté, de vices de construction, du sol et du sous-sol, « *le vendeur restant cependant tenu de garantir l'acquéreur contre les vices cachés pouvant éventuellement affecter le bien.* ».

   Une inondation survient.

   L'expert judiciaire identifie son origine, par la conjonction de deux facteurs, l'un lié à une situation climatologique de nature exceptionnelle qui a conduit à une saturation du réseau d'égouttage public et l'autre lié à un raccordement de l'habitation litigieuse via une canalisation au diamètre extrêmement faible ; d'une part, et un réseau d'égouttage enterré présentant de nombreux coudes et des pentes très faibles, d'autre part.

   Le Tribunal conclut des constatations de l'expert que le réseau d'égouttage de l'immeuble présentait un défaut affectant son usage, de sorte que si les acheteurs en avaient eu connaissance, ils n'auraient pas payé le prix convenu.

   Ce vice est caché, dès lors qu'il n'était pas détectable pour tout acheteur normalement prudent et diligent.

   Les vendeurs avaient réalisé des travaux d'extension de l'habitation, en ce compris l'égouttage, rendant ainsi le diamètre de la canalisation trop étroit par rapport aux besoins ménagers.

   Si, comme argumentent les vendeurs, l'achat d'un immeuble ancien implique des travaux d'adaptation, le Tribunal constate que l'immeuble n'est pas resté tel qu'il était à l'origine, puisqu'il a fait l'objet d'aménagements ultérieurs sans que l'on ait tenu compte de la nécessite d'adapter le système d'égouttage.

   Si les acquéreurs devaient s'attendre, vu l'âge de la construction, à bénéficier d'un réseau d'égouttage de facture ancienne, ils pouvaient exiger qu'il réponde aux besoins de l'immeuble tel qu'ils l'ont acquis.

   Le propriétaire maintient que les pluies torrentielles, qui ont conduit à une saturation du réseau d'égouttage constituent un cas de force majeure exonératoire.

   La Cour rappelle que la force majeure ne peut résulter que d'un évènement indépendant de la volonté humaine que l'on ne peut prévoir ou prévenir. L'évènement doit être imprévisible, c'est-à-dire que le débiteur de l'obligation ne pouvait en prévoir l'incidence et ne pouvait y remédier en restant dans les limites de l'obligation de diligence pesant sur lui.

   Des pluies exceptionnelles, estime la Cour, ne sont pas en soi imprévisibles au point que le vendeur ne puisse en prévoir les conséquences, de sorte que le vendeur n'est pas fondé à invoquer une force majeure exonératoire de responsabilité.

   La conception et la non-adaptation de l'égouttage est en soi un vice, indépendamment des pluies torrentielles.

   L'action en garantie des vices cachés en ce qui concerne l'égouttage est donc fondée. a Cour confirme donc la décision du premier juge d'accorder aux acheteurs une indemnité de 11.209,50 euros pour réparation (Cour d'appel de Mons (7e ch.), 20 juin 2013, *J.L.M.B.*, 2013, p. 310)

4. Julie et Martin achètent une maison de style fermette, par acte authentique du 28 novembre 2008. Ils découvrent un problème d'humidité ascensionnelle lorsqu'ils entreprennent des travaux d'aménagement et de rénovation de l'immeuble et qu'ils enlèvent des plaques de la cuisine.

   Ils réclament principalement au vendeur des indemnités au titre de travaux de remédiation, de trouble de jouissance et de dommage moral.

   Selon l'expert judiciaire, l'immeuble ne présente pas de signe apparent facilement identifiable, comme des moisissures par exemple, qui aurait pu permettre de déceler le problème. Il conclut à l'existence d'un vice caché.

   Le bref délai dans lequel l'action doit être introduite est respecté même si les acheteurs ont introduit leur action huit mois après la découverte du vice, mais qu'ils avaient entrepris des démarches en vue d'une solution amiable.

   L'acte authentique prévoit une clause d'exonération de garantie des vices cachés.

   Le vendeur invoque cette clause pour échapper à toute obligation de garantie des vices cachés.

   L'article 1643 du Code civil prévoit que le vendeur est tenu des vices cachés, même s'il ne les a pas connus, à moins qu'il n'ait stipulé qu'il ne sera obligé à aucune garantie.

   Comme le souligne la décision, s'il ne connaît pas l'existence des vices cachés, le vendeur peut, en toute légalité, s'exonérer de la garantie. La preuve de la connaissance par le vendeur de l'existence des vices incombe aux acquéreurs. Ils ne doivent cependant pas prouver que le vendeur a sciemment camouflé des vices existants ou les a volontairement dissimulés. Il suffit d'établir que le vendeur avait connaissance des vices cachés, mais ne les en a pas informés.

   La preuve de la connaissance par le vendeur de l'existence d'un vice consistant en une humidité importante de l'habitation vendue n'est pas rapportée lorsque le vendeur, bien qu'il ait, en son temps, réalisé des travaux afin de combattre l'humidité d'une maison construite à proximité d'une rivière, ignorait que l'immeuble présentait un degré d'humidité tel qu'il



Des problèmes d'humidité, un vice caché parmi d'autres, sont souvent découverts à l'occasion d'une rénovation

constituait un vice caché affectant sa salubrité et ce, d'autant plus qu'il l'avait habité normalement durant de nombreuses années.

A défaut de preuve de la connaissance du vice caché dans le chef du vendeur, la clause d'exonération de garantie des vices cachés que Julie et Martin ont acceptée malgré l'ancienneté de l'immeuble et le risque inhérent à ce type d'achat, doit s'appliquer. Les acheteurs ne peuvent donc pas prétendre à une réduction du prix d'achat, ni à des dommages et intérêts.

En présence d'une clause exonératoire de responsabilité, il leur appartenait, selon la Cour, d'investiguer avant leur achat et d'éventuellement recourir à un expert immobilier afin de vérifier de manière approfondie le degré d'humidité et de salubrité de l'immeuble, ce qu'ils se sont malheureusement abstenus de faire, à leurs risques et périls (Cour d'appel de Mons (7e ch.), 09 septembre 2013, *J.L.M.B.*, 2013, p. 317).

5. Subissant un sinistre dû à des infiltrations d'eau provenant d'un velux, André et Suzanne sollicitent une indemnisation de la part du vendeur, fondée sur la garantie des vices cachés.

   Ils invoquent la mauvaise foi du vendeur pour faire échec à la clause exonératoire des vices cachés de la vente.

   Il leur appartient de rapporter la preuve de sa connaissance du vice avant la vente.

   En l'espèce, tel n'est pas le cas.

   Le défaut allégué par les acheteurs résulte de la mauvaise exécution de travaux que le vendeur avait réalisés plusieurs années avant la vente et dont les défauts n'étaient pas perceptibles (Cour d'appel de Mons (7e ch.), 31 octobre 2013, *J.L.M.B.*, 2013, p. 322)

6. De manière générale, l'acquéreur qui découvre, après la vente, que le bien est affecté d'une infraction d'urbanisme, n'est pas admis à fonder son action à l'encontre du vendeur sur la base de la garantie d'éviction. En effet, il n'existe aucune prétention du vendeur, ni aucune revendication de la part de tiers qui tendraient à enlever à l'acquéreur, en tout ou en partie, la propriété ou l'usage de la chose vendue.

   Ce sont donc les dispositions sur la garantie des vices cachés qui sont d'application.

   En effet, la notion de vice au sens de l'article 1641 du Code civil n'est pas limitée à un défaut structurel de l'immeuble, mais s'étend au vice qui, même s'il n'affecte pas intrinsèquement la chose, la rend impropre à l'usage auquel, à la connaissance du vendeur, l'acheteur la destine (vice « fonctionnel »).

   Toutefois, les clauses exonératoires de garantie sont licites.

   Ainsi, en l'espèce, l'acte de vente stipule que l'acquéreur « *prendra le bien vendu dans son état actuel, sans pouvoir prétendre à aucune indemnité ni à une réduction du prix ci-après fixé, soit pour vices de construction, apparents ou non apparents, vétusté ou autre cause, vice du sol ou du sous-sol ; vices quelconques même cachés, (…).* »

   Cette clause est sans effet, lorsqu'il est établi que le vendeur avait connaissance du vice caché.

   Le simple fait que les travaux litigieux ont été réalisés par le père du vendeur ne suffit pas à retenir que le vendeur ne pouvait ignorer l'état infractionnel de l'immeuble (Cour d'appel de Liège, 10 mai 2012, *R.G.D.C.*, 2015, p. 23, note F. ONCLIN, « L'infraction d'urbanisme qui affecte l'immeuble vendu donne-t-elle lieu à la garantie d'éviction ou à la garantie des vices cachés ? »).

7. Les articles 1641 et suivants instituent donc ce que l'on appelle *« la garantie des vices cachés »* : le vendeur est tenu de délivrer à l'acquéreur un bien exempt de vice caché, de sorte que, si le bien est affecté d'un tel vice, le vendeur est tenu d'indemniser le nouveau propriétaire, et dans le cas d'un vice suffisamment grave, l'acheteur pourra invoquer l'annulation de la vente avec des dommages et intérêts. Attention cependant aux clauses d'exonération de la garantie des vices que l'on retrouve dans la plupart des actes de vente. Dans ce cas, si le vendeur n'est pas un professionnel, il faudra apporter la preuve de sa mauvaise foi, ce qui peut se révéler un exercice périlleux et délicat. C'est une matière qui mériterait sans doute, au nom de la protection du consommateur, d'être dépoussiérée. Il conviendra aussi d'agir à bref délai, cette notion étant laissée à l'appréciation des tribunaux. Bref, pour ne pas commettre d'impair, se réserver la preuve des tentatives d'arrangement à l'amiable et prendre conseil auprès d'un avocat sont sans doute des maître-achats.

DISCRIMINATION

TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE DE LIÈGE – 6 mai 2014*

Discrimination – Logement – Couleur de peau, nationalité, fortune – Refus de location d'un logement à « des noirs, des non belges et des insolvables » par un propriétaire et son mandataire

Le tribunal estime qu'il y a lieu de prononcer la cessation de la discrimination sur base de la couleur de la peau. Ensuite il examine le critère nationalité et conclut que s'il est légitime de chercher un locataire qui ne peut se soustraire à une éventuelle poursuite en justice pour non-paiement de loyers, tout étranger n'adopte ce type de comportement et un Belge peut également se soustraire à des poursuites en partant pour l'étranger. Le refus sur base de la nationalité, n'est donc pas adapté.

Par contre il n'y aurait pas de discrimination sur base de la fortune mais une appréciation objective de la capacité des candidats locataires de payer le loyer demandé, même si cela concerne essentiellement les personnes aidées par le CPAS ou les chômeurs.

Le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations, en abrégé, le Centre, nous demande de faire cesser les discriminations que les défendeurs commettent dans le cadre de la location d'immeubles appartenant à Monsieur V.G.

Celui-ci et son mandataire, Monsieur R. refusent de louer aux noirs, aux non belges et aux insolvables.

Les défendeurs ne démontrent pas la fausseté des allégations de la personne qui a dénoncé les faits au Centre.

Au contraire, Monsieur V.G. reconnaît les faits et Monsieur R. ne conteste que le refus de location aux noirs sans apporter aucune preuve à cet égard.

Les faits qualifiées de discrimination et soutenant la requête sont donc établis.

L'article 7, § 1 de la loi du 30 juillet 1981 interdit toute discrimination directe basée sur la couleur de la peau, notamment en ce qui concerne l'accès aux biens et services sauf dans les trois cas qu'elle énumère et qui ne sont pas d'application dans le présent litige (dans le cadre des relations de travail, dans le cas d'une action positive ou lorsque la loi l'autorise).

Le juge est donc contraint d'ordonner la cessation des actes de discrimination fondés sur la couleur de la peau.

L'article 7 §2 de la loi du 30 juillet 1981 interdit dans les mêmes cas les discriminations directes fondées sur la nationalité, à moins que cette discrimination soit objectivement justifiée par un but légitime et que les moyens utilisés soient nécessaires et appropriés.

Les demandeurs souhaitent garantir le paiement volontaire ou forcé des loyers.

Il s'agit d'un but légitime.

L'expérience accumulée pendant 30 années de louage d'immeubles peut être considérée comme une donnée objective. Il est exact qu'un étranger peut se soustraire aux poursuites en quittant le pays.

Cependant, l'exclusion de tous les étrangers pour ce motif n'est pas un moyen nécessaire et approprié pour réaliser l'objectif des demandeurs, dès lors qu'un Belge peut, aussi bien qu'un étranger, se soustraire à toutes poursuites en partant à l'étranger ou en disparaissant sans laisser d'adresse et que tout étranger n'adopte pas ce comportement.

Il ya donc également lieu d'ordonner la cessation du refus de location fondé sur la nationalité des candidats locataires.

La loi du 10 mai 2007 interdit les discriminations fondées sur la fortune, sauf si ces discriminations sont objectivement justifiées par un but légitime et si les moyens utilisés sont nécessaires et appropriés.

Les exceptions sont pratiquement les mêmes que celles prévues par la loi de 1981 et ne sont pas applicables.

Comme dit ci-dessus, les demandeurs recherchent des locataires solvables.

Il s'agit d'un but légitime.

Les explications qu'ils donnent à propos de leurs critères de solvabilité (refus des personnes aidées par le CPAS ou des chômeurs, mais également prise en considération du rapport existant entre les revenus des candidats locataires et le loyer) démontrent qu'il ne s'agit pas d'une discrimination fondée sur la fortune, mais d'une appréciation objective des possibilités des candidats locataires de payer le loyer demandé.

Il n'y a pas lieu d'interdire aux défendeurs de refuser des locataires en raison de leur insolvabilité résultant d'une disproportion entre leurs revenus et le loyer demandé, même lorsque cette disproportion existe en général pour les personnes aidées par le CPAS ou les chômeurs.

Il n'y a pas lieu de prononcer une astreinte, rien ne démontrant que les défendeurs refuseront d'exécuter la présente décision.

PAR CES MOTIFS,

Nous, (…),

Statuant contradictoirement.

(…).

Recevons la requête.

Ordonnons aux défendeurs de cesser les discriminations fondées sur la couleur de la peau ou la nationalité, commise dans le cadre de la location d'immeubles appartenant à Monsieur V.G..

(…)

NOTE - Dans un cas sur trois, les personnes qui ont un nom à consonance étrangère se voient discriminées dans leur recherche d'un logement. C'est ce qui ressort d'une enquête effectuée à la demande de la ville de Gand et à laquelle le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre la racisme a prêté son concours. Le Baromètre de la Diversité présenté par le Centre il y a un an, attirait déjà l'attention sur ce phénomène avec des chiffres comparables.

L'enquête récemment effectuée par l'Université de Gand confirme malheureusement largement les résultats de l'étude publiée par le Centre en février 2014. Il ressort en effet des deux rapports que les personnes ayant un nom à consonance étrangère, un handicap (en l'occurrence visuel) et les personnes bénéficiant d'une allocation sociale obtiennent moins facilement un rendez-vous pour visiter un logement mis en location (voy. http://www.ugent.be/nl/actueel/persberichten/huur-discriminatie-gent.htm).

Par ailleurs, il est constaté sur le terrain que de plus en plus de renseignements sont demandés aux candidats-locataires par les propriétaires ou les agents immobiliers. C'est pour tenter d'harmoniser de bonnes pratiques que le Centre Interfédéral pour l'Egalité des chances, en collaboration avec l'Institut des Professionnels de l'Immobilier (I.P.I.) ont concocté une fiche-type de renseignements qui pourraient être demandés aux futurs preneurs dans le respect de la vie privée et des lois anti-discrimination (pour télécharger ce modèle : http://www.diversite.be/discrimination-dans-le-logement-le-centre-et-l%E2%80%99ipi-s%E2%80%99accordent-sur-un-formulaire-type)

* Source : Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Ce document a été réalisé par l'IPI en collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et la Commission de Protection de la Vie Privée. Ce document est une fiche d'informations pour candidats loctaires et ne peut en aucun cas être considéré comme un contrat de bail. Ce document n'engage le bailleur à aucune obligation envers les candidats locataires. Ces données sont fournies par les candidats locataires sans engagement de leur part et l'agence immobilière s'engage à utiliser ces données de manière confidentielle et uniquement pour un usage interne. En outre, si le candidat-locataire n'est pas sélectionné, ces documents seront détruits au moment de la conclusion du contrat de bail.

FICHE D'INFORMATIONS CANDIDAT LOCATAIRE*

INFORMATIONS	Candidat A	Candidat B
Nom		
Prénom		
Adresse		
Téléphone		
GSM		
Fax		
E-mail		
Etat civil :		
Marié/ cohabitant légal		
Composition de la famille		
Nombre d'adultes		
Nombre d'enfants (+âge)		
Animaux de compagnie (nombre + sorte)		
Informations financières :		
Total des revenus mensuels nets		
Montant actuel du loyer		

Si vos revenus sont plutôt limités par rapport au montant du loyer, vous pouvez renforcer votre candidature en demandant des références à votre bailleur actuel ou en apportant une caution.

Documents à joindre

- Preuve de solvabilité (fiche de salaire/avis d'imposition/preuve de revenus de remplacement/attestation de solvabilité de la banque, …)
- Preuve du paiement des 3 derniers mois de loyer

* Certaines informations telles que le lieu et la date de naissance sont requises par la législation anti-blanchiment. Celles-ci seront demandées au(x) candidat(s) au moment de la conclusion du contrat de bail.

DU CÔTÉ DU CONSEIL D'ÉTAT : DÉMOLITION D'UN IMMEUBLE

LE RESPECT DU PRINCIPE D'AUDITION PRÉALABLE EN CAS D'URGENCE*

Le principe général de droit « audi alteram partem » « *impose à l'administration qui désire prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller* ».



Comme l'écrit Muriel VANDERHELST, « *Pour être admissible, l'urgence doit être réelle et ressortir de l'arrêté ; elle doit y être spécialement motivée. Elle sera par exemple démentie par le délai de dix jours écoulé entre la réception d'un rapport de police relatant une atteinte à l'ordre public et l'adoption d'un arrêté par le bourgmestre (en l'espèce une fermeture d'établissement pour nonante jours), ce qui dénote que cet arrêté ne présentait pas une urgence telle qu'il n'aurait pas été possible de faire part aux intéressés de l'intention du bourgmestre. De même, un délai de plus d'un mois entre la réception d'un rapport d'expertise avertissant l'autorité compétente qu'un bâtiment risque de s'effondrer et l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité dément l'urgence invoquée dans cet arrêté et, partant, ne peut justifier que les destinataires de cet acte n'aient pas été invités à exprimer leur avis sur la mesure envisagée.* » (M. VANDERHELST, « Autorités communales et immeubles bâtis : typologie d'intervention », *Revue de droit communal*, 2013/3, p. 29).

Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que l'éventuelle audition intervenue de l'administré préalablement à l'adoption de l'acte querellé lors de laquelle il n'était pas informé de la mesure envisagée ne constitue pas une audition valable au sens du principe général de droit d'audition préalable.

En l'espèce, la partie requérante n'a pas été invitée à être entendue sur la mesure d'évacuation et de démolition envisagée par le Bourgemestre sur base de l'article 135, §2 de la nouvelle loi communale et *a fortiori* n'a pas été entendue sur ce sujet préalablement à l'adoption de l'acte attaqué. En effet, si le bourgmestre a, par son courrier du 17 avril 2013, informé la partie requérante qu'elle pouvait demander à être entendue – *ce qu'elle n'a pas sollicité* -, il n'était nullement envisagé, à ce moment-là, une mesure d'évacuation et de démolition de l'immeuble litigieux.

L'acte attaqué comporte, pour seule motivation du fait que le bourgmestre se soit départi d'observer le principe général d'audition préalable, le visa « vu l'urgence ». Une telle motivation, particulièrement succincte, n'expose pas les raisons concrètes et précises pour lesquelles il n'a pas été proposé à la partie requérante de faire valoir ses observations et ne répond pas aux exigences résultant de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs.

En outre, les circonstances de la cause démentent l'urgence sachant que le rapport technique concluant à l'évacuation et à la démolition de l'immeuble litigieux date du 24 juin 2013 et que l'acte attaqué a été adopté le 15 juillet 2013. Si on ignore à quelle date précise le rapport du 24 juin 2013 a été notifié aux parties adverses, rien n'infirme, ni dans le dossier de la partie requérante, ni dans l'acte attaqué, qu'elles l'aient réceptionné très rapidement. Un délai d'environ vingt jours permettait au bourgmestre d'entendre la partie requérante préalablement à l'adoption de l'acte attaqué. Par ailleurs, en ce qui concerne plus particulièrement l'ordre de démolition, le délai de deux mois maximum laissé à la partie requérante pour s'exécuter à l'article 3 du dispositif de l'acte attaqué, ainsi que l'absence de démolition à ce jour infirment qu'il y avait péril en la demeure justifiant de ne pas donner à la partie requérante l'occasion d'exprimer son point de vue.

* C.E., n° 229.855, du 19 janvier 2015

LOGEMENT SOCIAL

Thierry MARCHANDISE :

« L'écoute et le respect sont les principales qualités d'un juge »



Logements publics à Enghien – © F. Dor SPW DGO4

HIER PROCUREUR DU ROI À CHARLEROI, PUIS JUGE DE PAIX, THIERRY MARCHANDISE VIENT DE PRENDRE LA PRÉSIDENCE DE LA CHAMBRE DE RECOURS DE LA SOCIÉTÉ WALLONNE DU LOGEMENT[1].

Quel regard portez-vous sur la justice ? Quel est l'état de l'institution judiciaire ?

La Justice est aujourd'hui à un moment capital et particulièrement difficile de son histoire, celui où l'Exécutif, par les principes de la récente loi sur la gestion autonome, deviendrait effectivement et indirectement maître de l'organisation judiciaire. Un recours a cependant été introduit devant la Cour Constitutionnelle qui pourrait annuler la loi contestée.

Du côté du personnel judiciaire, greffiers et employés, il y a manifestement une démotivation que les réformes du paysage judiciaire, ont encore amplifiée.

Le fait que le politique néglige le judiciaire peut entraîner des risques pour la démocratie simplement par ce que les moyens consacrés à la lutte contre le terrorisme ne sont plus à la mesure des enjeux mais aussi dans l'activité quotidienne des tribunaux où les litiges ne trouvent plus de résolution dans un temps raisonnable.

Le 20 mars 2015, une journée historique d'alerte a d'ailleurs rassemblé des centaines de personnes dans la salle des pas perdus du palais Poelaert à Bruxelles au cours de laquelle tous les acteurs judiciaires, magistrats, avocats, personnel judiciaire, experts… ont pu dire leur crainte pour la Justice de demain.

1 La Chambre des recours est compétente pour examiner les recours des locataires ou des candidats-locataires à l'encontre des décisions d'une Société de logement de service public qui concernent les admissions ou les refus des candidatures, ainsi que leur radiation, mais aussi les attributions des logements sociaux, le calcul de loyer et les mutations.

Vous avez terminé votre carrière comme juge de proximité. Quel était votre quotidien, plus particulièrement dans le domaine du logement et des relations entre locataires et propriétaires ? Avez-vous senti une évolution au fil des années ?

Le métier de juge de paix est sans doute, dans les métiers judiciaires, un des plus beaux. Car cette proximité avec le justiciable qui se manifeste déjà dans le bâtiment judiciaire, plus facile d'accès, se poursuit dans la possibilité pour le juge de paix de gérer les conflits en temps réel et de dynamiser toutes les possibilités de conciliation. A propos du contentieux locatif, j'ai constaté une nette amélioration des logements mis en location, conséquence sans doute des réglementations régionales en termes de salubrité et d'habitabilité.

Le contentieux locatif est majoritairement initié par des propriétaires qui réclament des loyers impayés. Dans ces cas, il arrive souvent que le locataire justifie ses non-paiements par des troubles de jouissance. Comme juge de paix, dans ces situations, j'allais rapidement sur place avec un expert architecte bien au fait des réglementations, pour vérifier la réalité des griefs invoqués et j'en profitais pour établir en fin de visite, les comptes entre parties, tenant compte des loyers impayés mais aussi de la diminution du loyer en fonction de l'importance des troubles relevés. Il pouvait être aussi convenu une date de fin de bail et dans ces cas, la vue des lieux pouvait servir d'état des lieux de sortie. Il était exceptionnel que le bail soit résilié à la demande du locataire.

Quel est, selon vous, le rôle du juge et de la fonction de juger dans notre société ?

La fonction de juger devrait aujourd'hui faire l'objet d'un grand débat citoyen, à partir d'une question simple : « une Justice pour quoi faire ? ».

En attendant, je pense que la mission principale du juge est d'apaiser les conflits. Dans les contentieux civils, il appartient au juge de rechercher toutes les possibilités d'accord entre les parties et s'il n'y arrive pas, de trancher en étant le plus clair possible dans son jugement pour que le justiciable comprenne la décision et ses enjeux.

Même au pénal, le juge correctionnel peut travailler dans ce sens en cherchant une sanction positive suivant en cela les principes repris dans l'éducation où la sanction n'est utile que si elle débouche sur un « après » qui donne à celui qui doit être sanctionné, des perspectives.

Quelle est la qualité principale d'un juge ?

Je pense que c'est l'écoute et le respect. Ce n'est qu'à ces conditions que le justiciable peut entendre le discours du juge.

Vous êtes aujourd'hui président de la Chambre de recours instituée auprès la Société wallonne du Logement. Comment voyez-vous cette instance ?

C'est une instance véritablement démocratique et diversifiée dans sa composition qui entraîne beaucoup d'échanges et où le juriste peut être, à l'occasion, mis en minorité.

Je découvre aussi la complexité de la législation sur le logement social qui souvent est mal comprise par les bénéficiaires qui sont des personnes fragilisées et parfois mal informées de leurs droits mais aussi de leurs devoirs.

Je découvre que des sociétés de logement se trouvent coincées par une législation très technique alors qu'une appréciation plus humaine de la situation serait nécessaire.

J'envisage d'ailleurs d'adresser des suggestions au pouvoir politique pour une amélioration de certains aspects de la législation.

Les textes présentent souvent une complexité technique ainsi le calcul du logement proportionné en fonction de l'âge des enfants. J'ai déjà eu l'occasion de proposer aux sociétés de logement des modifications relatives aux indications des voies de recours. Le texte me paraissait insuffisamment clair pour les particuliers et entraînait d'ailleurs de nombreux recours irrecevables.

La Chambre de recours est présentée comme un mécanisme de résolution extrajudiciaire des conflits. Est-ce aussi votre avis ?

Il est bien exact que nous sommes en dehors du judiciaire. Les compétences de la Chambre de recours ne doivent pas venir en concurrence avec celles du juge de paix qui est le juge naturel du contentieux locatif. Le code wallon du logement a d'ailleurs clairement circonscrit le contentieux qui peut lui être soumis. Elle a la possibilité d'appliquer des normes différentes et parfois plus souples que les dispositions légales réservées aux justices de paix, même si la première humanisation doit se situer au niveau des sociétés de logement avec l'aide des services sociaux. Mais les textes ne laissent pas toujours de grande latitude aux sociétés de logement et j'ai pu constater de ma courte expérience des audiences de la chambre de recours combien les sociétés de logement doivent peser les urgences sociales en se trouvant parfois devant des situations pareillement dramatiques sans beaucoup d'éléments objectifs pour se déterminer.

Quelle est l'articulation de la Chambre de recours avec les instances juridictionnelles traditionnelles, comme la justice de paix ?

Il n'y a pas d'articulation à envisager mais il est intéressant que la chambre de recours soit présidée par un juge de paix où un ancien juge de paix pour éviter un mélange des compétences entre les deux instances.

Ce mélange n'est cependant pas totalement absent. L'exemple du caractère « intuitu personae » du bail social et de sa non transmissibilité aux héritiers ou membres du ménage, a donné lieu à de nombreux débats au sein de la chambre de recours.

Nous sommes cependant en attente d'une décision du Conseil d'Etat sur cette question et dans l'intervalle, la chambre de recours considère à la majorité et non à l'unanimité, qu'en fonction de certains critères, l'occupant peut rester dans les lieux dont il n'est pas le titulaire du bail.

Du côté des justices de paix, les magistrats, de manière quasi unanime, estiment qu'un contrat de logement social ne se poursuit pas automatiquement après le décès du locataire au profit d'un occupant.

C'est l'occasion de souhaiter que l'article 26*bis* de l'arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007, soit revu car il règne une insécurité juridique née de l'introduction dans la législation de la possibilité de régularisation d'occupants non titulaires du bail.

Entretien : Luc Tholomé

REGARDS SUR LE PASSÉ

Une habitation ouvrière en 1900

par Jean-Michel DEGRAEVE*

L'année 2014 a permis aux acteurs wallons du logement de faire connaître la diversité et l'ampleur de leurs réalisations dans le cadre du 125e anniversaire de l'action publique en matière de logement. Dans la poursuite de cet événement, les Echos du Logement souhaitent recréer une rubrique consacrée à l'histoire du logement. Comme le disait le philosophe romain Sénèque « Le passé doit conseiller l'avenir », et il est important de comprendre les étapes de constitution des logements wallons afin de mieux en préparer l'avenir. Pour inaugurer cette rubrique, nous commençons par retracer l'évolution de l'organisation intérieure du logement et de ses éléments de confort. Réparti sur plusieurs numéros, ce thème est retracé au départ des recommandations, plans-types et albums de modèles ayant servi de référence à l'action publique en matière de logement.

LE LOGEMENT OUVRIER AU XIXE SIÈCLE

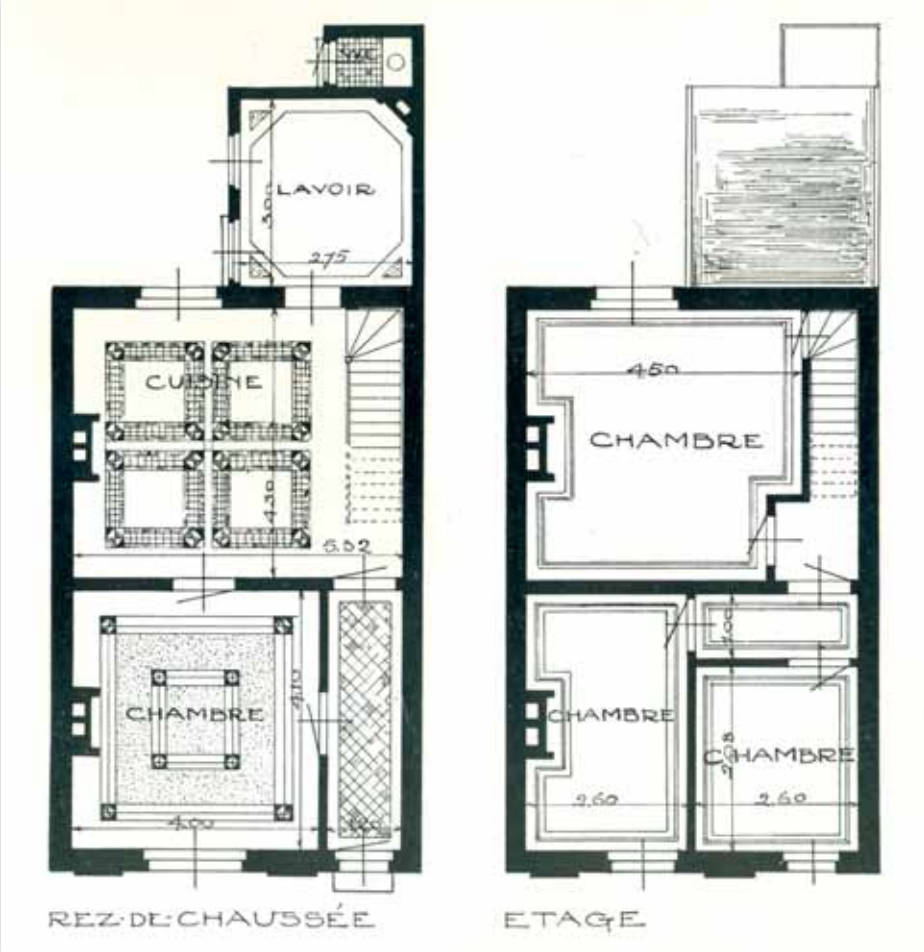
Le développement industriel de la Wallonie durant le XIXe siècle est fulgurant. Il entraîne un important boom immobilier afin de loger les ouvriers travaillant dans les industries. Généralement, ces logements comportent deux pièces : une salle commune et une chambre pour l'ensemble de la famille. De nombreux rapports dénoncent ces conditions déplorables de logement mais peu de solutions concrètes voient le jour. Les grèves et manifestations de 1886 rappellent le sujet aux autorités publiques. Le Gouvernement prend alors la question du logement à bras-le-corps et met sur pied une Commission du travail afin d'étudier les mesures d'amélioration de la condition morale et matérielle des classes laborieuses.

Parmi les mesures proposées par cette Commission, la première porte sur l'ouverture d'une enquête sur la situation des logements ouvriers. Le Conseil supérieur d'hygiène publique est chargé de cette mission. Poursuivant ses travaux antérieurs sur le sujet, une commission spéciale au sein du Conseil fixe le « *Programme pour la construction des habitations destinées à la classe ouvrière* »[1]. Détaillés sur six pages, les principes généraux de réalisation d'une habitation ouvrière sont approuvés par le Conseil en août 1887.

LE « PROGRAMME POUR LA CONSTRUCTION DES HABITATIONS DESTINÉES À LA CLASSE OUVRIÈRE »

Les premières considérations du « Programme » portent sur les conditions d'emplacement et d'orientation permettant d'assurer la salubrité des habitations. Celles-ci concernent l'éloignement des émanations nuisibles, la circulation de l'air, l'accès aux rayons solaires, les qualités du sol, la fourniture d'eau saine et l'évacuation des eaux ménagères, la protection contre les vents humides, … Quelques mesures techniques de mise en œuvre sont suggérées, notamment d'éviter la disposition en « *impasses et bataillons carrés* » ; d'avoir un espace libre pour une cour ou un jardin et de prévoir la hauteur de l'habitation au maximum égale à la largeur de la voirie.

Viennent ensuite les dispositions générales d'une habitation destinée à la classe ouvrière. Elles commencent par : « *Il est désirable que chaque famille ait une habitation distincte, et que celle-ci soit disposée de manière à assurer une complète séparation entre les parents et les enfants ayant atteint un certain âge, et, pour ceux-ci, entre les filles et les garçons. Les habitations destinées à une seule famille auront un rez-de-chaussée et un étage* ». Avant d'aborder les questions matérielles du logement, les premières préoccupations des rédacteurs portent donc sur l'organisation sociale et la moralité. Dans l'approche d'« *économie sociale* » de la fin du XIXe siècle, l'unité de base sociale est la famille restreinte aux parents et aux enfants. Le modèle architectural découlant de ce principe est une habitation individuelle sur deux niveaux, comprenant trois chambres et pourvue de caves et d'un grenier sous la toiture d'une inclinaison de 35 degrés.



Plans du rez et de l'étage

* Architecte

La distribution intérieure de l'habitation est ensuite détaillée. Le rez-de-chaussée comprend deux pièces principales – appelées chambres à l'époque – séparées et accessibles depuis le vestibule d'entrée surélevé de l'espace public par deux marches dans l'épaisseur du mur extérieur. Outre son rôle de sas entre l'espace public et l'espace privé, le vestibule met en communication les diverses parties de l'habitation. Il comprend généralement l'escalier d'accès aux étages. La première chambre du rez-de-chaussée est utilisée comme chambre à coucher, parloir, grande salle ou encore en atelier pour le travail à domicile. La deuxième chambre à l'arrière de la maison – appelée cuisine ou salle commune – est le centre de la vie familiale.

Contiguë mais séparée de la cuisine/salle commune, la laverie – ou relaverie, lavoir, arrière-cuisine – comprend l'évier destiné à recevoir les eaux ménagères de préparation des repas, des lessives et des soins corporels. Pièce de service, elle est éloignée des pièces habitées. Le cabinet d'aisances est également séparé des pièces d'habitation mais uniquement accessible depuis l'extérieur de façon à ne pas occasionner d'infection. Rappelons que l'eau courante, la chasse d'eau et le réseau d'égouttage étaient loin d'être généralisés à l'époque ! Viennent ensuite le réduit à charbon – unique source d'énergie de l'époque – et, dans certains cas, un local pour petits animaux. L'étage accueille les chambres accessibles depuis un dégagement sur le palier de l'escalier.

Les recommandations en termes de dimensionnement des pièces portent sur un cubage minimum – et non sur une surface minimum comme aujourd'hui – de 16 m^3 par personne adulte pour une pièce de jour et de 20 m^3 pour une chambre à coucher. Ce cubage minimum peut être proportionnellement moindre pour les enfants. Comme la hauteur sous plafond est au minimum de 3 mètres au rez-de-chaussée et de 2,80 mètres à l'étage, les dimensions minimales sont de 20 m^2 pour la salle commune et de 14 m^2 pour la chambre à coucher des parents. Les pages suivantes du programme portent sur différentes impositions techniques, notamment sur le mode de construction des murs, planchers et toitures ; la forme et le dimensionnement des fenêtres ; les escaliers ; le chauffage et la ventilation ; la gestion des eaux ainsi que l'aménagement des cours, jardins et dépendances. Bien que le niveau d'exigences ait évolué, ces mesures restent la base de ce que nous appelons aujourd'hui les « conditions minimales de salubrité et de surpeuplement ».

RÉALISATIONS DU « PROGRAMME »

Les recommandations pour la construction d'habitations ouvrières ne sont pas imposées réglementairement mais deviennent le document de référence pour les organismes d'exécution de la loi du 9 août 1889. Cette loi fondatrice de l'action publique en matière de logement prévoit trois mesures en faveur des habitations ouvrières : la création de comités de patronages, organes de conseil et de contrôle ; l'octroi de prêts hypothécaires par la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite (CGER) et des mesures fiscales.

Les comités de patronage utilisent les recommandations du Programme pour guider les futurs acquéreurs et constructeurs d'habitations ouvrières. Sans entrer dans le détail des mesures dans le cadre du présent article, l'aval du comité de patronage local est nécessaire sur les plans et cahiers des charges d'une habitation ouvrière bénéficiant d'un prêt octroyé par une société de crédit agréée par la CGER. Il délivre également le certificat attestant la qualité d'ouvrier qui permet d'obtenir des réductions fiscales. Progressivement, les comités de patronage élaborent des « albums » de plans-types à l'usage d'ouvriers désirant devenir propriétaires de leur maison.

De même les sociétés de crédit agréées par la CGER utilisent les recommandations du Programme dans leurs conseils aux emprunteurs. Dans ce contexte, la CGER édite en 1910 un album de recueil de différents types d'habitations à bon marché construites depuis 1889.[2] Les illustrations de cet article sont extraites de ce recueil. Elles présentent une habitation ouvrière construite en 1902 à Marcinelle grâce à un prêt de la Société anonyme de crédit « Le Foyer Ouvrier ». La maison, occupée par un plafonneur, a coûté 5.270 francs, terrain compris. Le prêt est remboursé au moyen de mensualités de 29 francs durant 20 ans, ce qui représente environ 25% des revenus de l'emprunteur.

De nombreuses habitations wallonnes sont construites entre 1889 et 1914 en application de ce modèle. La Wallonie connaissant un important développement industriel qui occupe de nombreux ouvriers, 80% des 62.000 prêts octroyés durant cette période par la CGER[3] sont octroyés à des ménages wallons. A ce nombre s'ajoutent les habitations respectant les lignes directrices du Programme afin de bénéficier de réductions fiscales. Le modèle décrit servira encore de référence pour une partie importante du bâti réalisé durant l'entre-deux-guerres. Le deuxième recueil des types de maisons ouvrières édité par la CGER en 1930 contient encore majoritairement des réalisations répondant au modèle.

COMMENTAIRES CONCLUSIFS

L'évaluation du modèle d'habitat résultant du Programme peut se faire selon les trois dimensions de l'« Habiter » que sont le mode de vie, la configuration spatiale et l'organisation territoriale. L'octroi de prêts hypothécaires et les réductions fiscales en faveur d'habitations ouvrières prévues par la loi de 1889 ont permis à de nombreux ménages ouvriers d'accéder à la propriété d'un logement salubre et confortable. Cependant, cette politique a essentiellement profité à l'élite ouvrière, une frange importante de la population n'ayant pas la capacité d'épargne nécessaire pour accéder à la propriété. Ce constat a conduit à la création de la Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché en 1919 et au développement d'un parc public locatif.



Vue de la façade à rue de deux habitations ouvrières en 1902

Les nombreuses habitations réalisées selon le modèle présenté constituent une part importante des logements wallons. Des modifications intérieures et des agrandissements ont été nécessaires afin de les adapter aux modes de vie actuels. Ces adaptations portent généralement sur la création d'une baie entre la « belle pièce » et le séjour, l'implantation d'une salle de bains, l'agrandissement de la cuisine afin d'accueillir les équipements modernes ou encore, la transformation du grenier en chambre ou en salle de jeux. Cependant, la typologie architecturale du modèle d'habitation ouvrière n'a pas été fondamentalement bouleversée et constitue toujours le cadre de vie de nombreux ménages wallons. Enfin, les alignements de maisons individuelles sur deux niveaux entre murs mitoyens, établies sur des parcelles de 2 ares d'une largeur moyenne d'environ 5 mètres, créent des îlots d'une densité moyenne de 40 logements par hectare. Ce modèle d'habitat résultant de l'industrialisation constitue la morphologie urbanistique de nombreux quartiers périphériques de villes anciennes et bourgs industriels qui virent le jour à la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle.

L'articulation de ces trois dimensions caractérise un nouveau modèle d'habitat périurbain ou suburbain, clairement identifié des anciens modèles urbains ou ruraux. Parfois décrié pour ses évolutions non maîtrisées, ce modèle d'habitat reste d'une étonnante actualité. Plus d'un siècle après sa conception, il continue de répondre aux attentes des habitants et certaines de ses caractéristiques rencontrent partiellement les actuels objectifs de durabilité du cadre bâti !

1 Hippolyte de Royer de Dour, *Les Habitations ouvrières en Belgique*, pp 275-281, Ed. Société Belge de Librairie, Bruxelles (1890)

2 *« Album de photographies et plans d'Habitations à Bon Marché construites en Belgique »*, pp 138-139, Ed. Caisse Générale d'Epargne et de Retraite, Bruxelles (1910)

3 *Compte rendu des activités de la CGER*, exercice 1914, pp 37-45.

L'auteur remercie la Collection BNP Parisbas Fortis pour l'accès à ces documents.

LE RÉSEAU HABITAT ET FRANCOPHONIE ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

par Luc LAURENT*

Les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays ayant le français en partage, formant l'Organisation internationale de la Francophonie, l'OIF, se sont réunis à Dakar les 29 et 30 novembre 2014, avec pour thème de leur XV[e] Conférence : « Femmes et Jeunes en Francophonie, vecteurs de paix, acteurs de développement ».

Un tel thème soulève de multiples questions. Celles de l'activité économique des femmes, de l'accès à l'emploi, au crédit, au micro-crédit, et sous-jacentes les problématiques de la pauvreté tant des femmes que des enfants. Celles de la santé : depuis les questions sanitaires jusqu'à la présence de dispensaires et de structures hospitalières de qualité et en nombre suffisant, accessibles. Celles de la formation et de l'éducation : présence d'écoles, de filières de formation et d'apprentissage, de centres sportifs

Et le logement qu'en était-il ? Méconnu comme bien souvent. Et pourtant, nous savons qu'il est central par rapport à ce qui vient d'être décliné. On peut même dire qu'il est premier, en ce sens qu'il est la condition préalable et permanente : sans toit, rien n'est possible ; sans logement décent, salubre, comment protéger la santé ? Ce qui renvoie à l'accès à l'eau potable et à l'évacuation et à l'assainissement des eaux usées. Sans lieux de vie facilitant l'étude, l'accès à l'école, aux services, comment imaginer une insertion harmonieuse dans la société ?

En résumé, quoique fondamental, l'habitat social est trop souvent le parent pauvre des politiques et souligner son rôle dans les politiques de développement est apparu une opportunité à saisir d'urgence.

C'est ainsi que le Réseau Habitat et Francophonie, d'un commun accord avec l'Organisation internationale de la Francophonie, a organisé le 16 octobre 2014 à Dakar un séminaire portant sur : « **la contribution des politiques du Logement et du développement urbain à l'exercice des droits des femmes et des jeunes dans le monde** ».

Ce séminaire a réuni une septantaine de participants et a examiné tour à tour ces questions dans la partie occidentale de l'espace francophone (Europe, Amérique du Nord) et en Afrique, selon un schéma dans lequel chaque fois, une intervention théorique était suivie du témoignage d'un opérateur.

Sébastien Pradella, Directeur de recherche du Centre d'Etudes en Habitat durable a présenté un panorama des conditions d'habitat des femmes en Europe francophone et au Québec. Dans la plupart de ces pays, souligne son analyse, l'habitat des femmes diffère sensiblement de celui des hommes lorsque d'autres facteurs interagissent avec le genre, comme notamment la situation familiale et le niveau des revenus. Ainsi, les femmes vivant seules ou soutiens de famille monoparentale sont particulièrement placées ans des conditions désavantageuses de logement. Cette situation a de nombreuses conséquences sur l'épanouissement personnel et le bien-être tant des adultes femmes que des enfants qu'elles logent. Sa contribution livre et interprète les grands indicateurs statistiques européens sur les conditions de logement. Et Sébastien Pradella de conclure en situant l'ampleur des différences de conditions de logement éprouvées par les femmes, problème qui a des conséquences dommageables pour les équilibres sociaux et l'émancipation des femmes et des plus jeunes notamment, c'est-à-dire : la surcharge des coûts et la difficile accession à la propriété pour les familles monoparentales (les femmes chefs de famille monoparentale étant surreprésentées dans cette catégorie par rapport à leurs homologues masculins), les déséquilibres à l'intérieur de l'espace européen des coûts du logement pour les femmes ainsi que les effets néfastes d'une partie minoritaire du parc de logements insalubres aujourd'hui (avec les conséquences sur la santé physique ou mentale des personnes).

Sous le titre « Redonner une chance lorsqu'on en a manqué », Dominique Godbout, Vice-Présidente du Regroupement des Offices d'habitation du Québec, ainsi que de RHF, a donné un aperçu de programmes d'intervention communautaire pour mères monoparentales et leurs enfants au Québec.

Sur base de constats identiques à ceux précités (surreprésentation féminine dans les ménages monoparentaux, revenus nettement moindres), trois programmes d'interventions réalisées en HLM pour les femmes seules ont été décrits : le projet MAP, Mères avec pouvoir ; le projet Mères et Monde visant l'intégration sociale, scolaire et professionnelle de jeunes mères ; le programme de renforcement – des compétences parentales – des familles. Dans sa conclusion, Dominique Godbout soulignait combien la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté impliquait une action concertée, intersectorielle, multidimensionnelle, la mobilisation de partenariats dans une approche globale et écologique.

Le focus s'est ensuite déplacé vers l'Afrique. Dans une contribution écrite, Malick Gaye, Directeur Exécutif ENDA RUP, Relais pour le développement urbain participé (Sénégal) a plaidé pour des politiques du logement plus inclusives des jeunes et des femmes en Afrique francophone. Son constat est clair : l'insolvabilité du plus grand nombre est un frein pour l'accès à un logement durable. Dans ce grand nombre, les jeunes et les femmes appartiennent aux ménages qui ne sont guère éligibles aux différents mécanismes d'accès à la sécurité foncière et immobilière, alors que cette majorité de la population – relevant du secteur informel – est économiquement productive et assure la survie de 70% des populations dans les établissements humains. Citant des chiffres d'une enquête sénégalaise de 2011, on observe que le salaire mensuel moyen s'y est élevé à 42.150 FCFA (plus ou moins 65 euros) ce qui a pour conséquence le manque de solvabilité de ces personnes si l'on sait que le coût du logement social est fixé à une vingtaine de millions de FCFA (plus ou moins 30.000 euros). Pour le plus grand nombre, à l'approche classique basée sur la solvabilité économique et singulière des ménages de la classe moyenne et supérieure, il faudrait substituer la garantie sous forme de caution solidaire du groupe, de la communauté et même de la coopérative d'habitat. L'exposé de Malick Gaye aborde ainsi les freins du côté de la demande, la demande sociale étant quasi illimitée face à des budgets publics qui ne peuvent suivre, que du côté de l'offre dont les difficultés limitent le développement de vastes opérations de logements abordables, augmentent la durée et les coûts de développement des opérations de construction, et donc le prix final des logements. Il propose en conséquence un changement de paradigme pour que des solutions de politiques publiques soient mises en place pour favoriser la filière habitat et lever les obstacles de l'action des ménages et de leurs organisations communautaires, des institutions financières, des développeurs, des entreprises du secteur de la construction et des groupements d'artisans et d'ouvriers du bâtiment, des municipalités, …

* Directeur général honoraire du Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie



Participants au séminaire du Réseau Habitat et Francophonie

Mansour Tall, Conseiller ONU HABITAT Sénégal, qui a présenté oralement la contribution écrite précitée, a fait le point sur l'Agenda Habitat et la préparation de Habitat III qui se tiendra en principe en 2016.

L'expérience menée au Maroc pour favoriser l'accès au crédit-logement pour les populations non bancarisées constitue une réponse très précise au problème de la garantie. Dans un exposé très fouillé, Abdelaziz Bounakhla, Directeur à la Caisse Centrale de Garantie a détaillé le mécanisme mis en place à partir de 2003 dans le cadre de l'habitat, une priorité publique au Maroc. En effet, le nombre de ménages augmentera annuellement de 178.000 unités d'ici 2030, dont 132.000 en milieu urbain.

La nouvelle stratégie de promotion du logement mise en place a visé tant le soutien de l'offre que celui de la demande. C'est par rapport à cette dernière que se situe l'institution des fonds de garantie visant à permettre à une plus large population, et plus particulièrement aux populations les plus démunies, d'accéder au crédit : Fogarim, Fogaloge-public et Fogalef, avec des critères d'éligibilité communs mais aussi spécifiques, pour les bénéficiaires, pour les logements et terrains, pour les crédits. L'intervenant a expliqué le mode de calcul de la prime pour la garantie et les sûretés mises en place ainsi que les chiffres clés de la production.

Pour conclure, Abdelaziz Bounakla a souligné les facteurs de succès au rang desquels le fait que la mise en place des mécanismes s'est faite selon un processus évolutif et un pilotage participatif permettant une couverture élargie des besoins.

Au terme de ces présentations et débats, le Réseau Habitat et Francophonie a présenté une **Déclaration de Dakar sur la contribution des politiques du Logement pour le XVe Sommet de la Francophonie.**

Cette Déclaration a souligné que la situation des femmes, des jeunes et des familles qu'elles forment est directement dépendante de leurs conditions d'habitat. Le Réseau a demandé l'appui des Gouvernements pour faire du logement une grande cause nationale, pour promouvoir l'habitat social. RHF a souhaité que le Sommet de la Francophonie soit une concrétisation de sa vision de l'habitat. Pour RHF, il s'agit de mettre en place un modèle de développement de l'habitat social adapté aux villes africaines, de disposer d'un laboratoire d'idées et d'un catalyseur de programmmes d'action, bénéficiant d'une coopération interétatique.

Cette Déclaration, présentée par le Président du Réseau, Bocar SY, par ailleurs Directeur général de la Banque de l'Habitat du Sénégal, et par Ibrahima Sall, Président de sa Commission des relations internationales, par ailleurs Directeur Général de la Sicap[1] au Sénégal, a été portée par eux à la connaissance de la Présidence de la République du Sénégal et du Secrétariat général de l'OIF. C'est ainsi que dans son allocution de clôture du XVe Sommet, SEM Macky Sall, Président de la République du Sénégal a explicitement appelé l'attention sur les contributions thématiques en amont de la Conférence, en particulier la Déclaration du Réseau Habitat et Francophonie.

Au moment où la Conférence adoptait parallèlement une Stratégie économique pour la Francophonie, non dénuée d'intérêt pour le secteur du logement dans son ensemble, la Déclaration finale des Chefs d'Etats francophones consacrait son paragraphe 44 aux thématiques du développement des villes et des établissements humains selon les termes repris dans l'encadré ci-contre, champ nouveau dans les objectifs de la Francophonie.

1 Société immobilière du Cap-Vert

EXTRAIT DE LA DÉCLARATION DE DAKAR (XVE CONFÉRENCE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DES PAYS AYANT LE FRANÇAIS EN PARTAGE, 29 ET 30 NOVEMBRE 2014)

Nous, Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, réunis les 29 et 30 novembre 2014, à Dakar, à l'occasion du XVe Sommet de la Francophonie,

44. Encourageons l'expression d'une vision francophone dans la perspective de la Conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat III) en 2016, afin d'y promouvoir l'adoption d'une stratégie intégrée de planification et de construction à long terme des villes et des établissements humains. Nous engageons à renforcer la concertation aux niveaux national et local, à favoriser la mise en œuvre de plans intégrés de développement urbain durable innovants qui permettent la résilience au changement climatique et privilégient des modèles alternatifs adaptés aux ressources locales. Appelons à une meilleure prise en compte du rôle des femmes et des jeunes dans les politiques urbaines et reconnaissons que l'accès à un logement décent leur offre des conditions propices à la réussite et a un impact positif en matière de santé et d'éducation.

Soutenons la protection et la valorisation du patrimoine culturel dans la perspective d'un aménagement équilibré des espaces urbains, indissociable du développement durable et créatif des villes. Demandons à l'Association internationale des maires francophones (AIMF) de continuer à accompagner les responsables locaux dans la définition de leur politique urbaine ;

L'URBANISME DE LA VIE PRIVÉE

par Olivier PIRON – Editions de l'Aube, coll. Bibliothèque des Territoires



« *Que veulent les êtres humains, par essence sociaux, dans l'habiter ? Ils veulent un espace souple appropriable, aussi bien à l'échelle de la vie privée qu'à celle de la vie publique, de l'agglomération et du paysage* » disait Henri Lefebvre, déjà en 1966.

Et si nous convoquons Shakespeare, il affirmait : « *Qu'est-ce qu'une ville, sinon ses habitants* ? ».

Peut-on véritablement endiguer l'étalement urbain et pavillonnaire, à une époque qui se caractérise par l'autonomie croissante des individus ? Faut-il regarder de haut la campagne, le périurbain ou leurs habitants ?

Il semble que non, car les choix résidentiels des individus débordent largement des cadres, des normes et des directives qui prétendent les organiser au nom de la densification.

Il suffit de se promener dans nos campagnes pour s'en apercevoir.

En analysant les stratégies foncières, économiques ou sociales des ménages, c'est bien à une réflexion sur l'urbanisme et son idéologie que nous sommes conviés à partir de la prégnance de la vie privée des individus, de leur confort sanitaire, domestique, spatial et paysager.

Ce mouvement d'individualisation de l'habiter nous invite à (re)découvrir la pensée de François Ascher.

Dans son œuvre-maîtresse *Metapolis ou l'avenir des villes*, que nous avions chroniquée en son temps, « *il avançait notamment que, du fait des performances des systèmes de transport et des nouvelles technologies de l'information et de la communication, la « métapole » est à la fois compacte et distendue, agglomérée et discontinue, s'étendant toujours plus, absorbant des zones de plus en plus éloignées, conjuguant formes et paysages éclectiques – l'hyperdensité centrale et la campagne diffuse, les villes grandes et moyennes, et les bourgs et villages ruraux, toutes ces parties étant indissociables d'un tout qui forme notre condition métropolitaine. C'est dans cette perspective qu'il avait développé sa théorie de l'« hypermodernité », s'interrogeant sur l'individu contemporain, qu'il analysait comme une sorte d'hypertexte social confronté à un éventail croissant d'appartenances, de valeurs et de règles, présent simultanément dans différents champs sociaux et, de là, recherchant au travers de l'espace urbain, tous les moyens de les satisfaire. Clarifiant les rapports de l'individu à l'espace-temps, explicitant de façon magistrale les liens indissolubles qu'entretiennent des composants urbains de nature a priori très différente, il parvenait à transcender les clivages et les oppositions, proposant une théorie cohérente et stimulante de la métropole contemporaine.* » (Nathalie ROSEAU, « Penser la ville hypermoderne : l'œuvre de François Ascher », http://www.metropolitiques.eu/Penser-la-ville-hypermoderne-l.html).

Plus que la question de la centralité imposée, c'est davantage celle de la gouvernance politique de la ville hypermoderne permettant de faire coexister l'individualité et les urbanités multiples qui est posée.

Car il y a un accès inégal à l'hypertexte.

« *Les individus ne disposent en effet pas tous des mêmes possibilités de construire des espaces sociaux à n dimensions ou de passer d'un champ social à l'autre. Pour certains individus, le feuilleté des réseaux est complètement écrasé : leurs champs économiques, familiaux, locaux, religieux se recouvrent très largement.* » (François ASCHER, « L'évolution des pratiques de mobilité dans les espaces métropolitains », p. 3).

LE MUR MITOYEN

par Frédéric VAN BEVER et Jean-Paul CLOQUET – Editions Kluwer

« *Mur mitoyen, mur à chagrin* »,
« *Si le mur mitoyen sépare deux fonds,*
il sépare aussi les esprits », …

C'est pour tenter d'apporter des réponses pratiques et des solutions pragmatiques et argumentées à des questions complexes et qui peuvent vous fâcher pour toujours avec votre voisin que cet ouvrage acquiert tout son sens.

Le mur mitoyen est régi tant par les dispositions relatives à la copropriété (art. 577-2 du Code civil) que par les règles spécifiques à la mitoyenneté (art. 653 à 665 du Code civil), mais que ce sont ces dernières qui prévaudront en cas de contradiction.

« *Toute forme de copropriété a un caractère abstrait. Il en va donc de même pour le mur mitoyen, qui n'est rien d'autre qu'une forme spécifique de copropriété indivise. Les droits des copropriétaires ne sont pas localisés à une partie donnée de la propriété indivise, mais représentent une part abstraite dans chaque partie du bien qui est en copropriété. Chacun des copropriétaires peut donc agir comme s'il était seul propriétaire de la moitié du mur en face de son héritage, sous réserve du respect des droits identiques de l'autre copropriétaire et de la destination du mur.* »

L'exercice des droits de propriété est évidemment une problématique spécifique qui est abordée ici.

Comme le soulignent les auteurs en préambule, au fil des pages, le lecteur se rendra vite compte que pour éviter d'interminables discussions judiciaires et enterrer la hache de guerre, « *il est primordial de conclure de bons accords avec les voisins et de les formuler par écrit.* »



TOUT SUR L'ARCHITECTURE

Panorama des styles, des courants et des chefs-d'œuvre

Editions Flammarion

Richement illustré, *Tout sur l'architecture* rend hommage aux réalisations de notre passé, depuis l'apparition des premiers abris en Mésopotamie jusqu'à nos jours. Il suit l'évolution des savoir-faire en un art de construire véhiculant les idéaux, les croyances et les mœurs des sociétés humaines antiques et modernes, un art qui a poursuivi sa quête du beau sous toutes les formes possibles, sous tous climats et dans tous les contextes. De la grange au palais, l'architecture est le fruit de notre esprit.

L'architecture a été le premier outil utilisé par les puissants pour réaliser leurs ambitions et par les visionnaires pour concrétiser leurs intuitions. Si de tels accomplissements ont été possibles, c'est parce que les architectures ont créé et remanié des formes symboliques dans des bâtiments qui ont suscité l'émerveillement rivalisant parfois avec la nature.





Mais des défis nous attendent.

D'ici 2015, 80 % de la population mondiale vivra en zone urbaine. Nous serons donc contraints d'accentuer nos efforts pour concevoir au sein des villes des bâtiments favorisant la circulation des énergies et des idées, générant ainsi un nouveau mode de vivre ensemble.

Il est donc urgent de réfléchir aux types des constructions que les nouvelles technologies vont permettre et rester conscients de la menace qui pèse sur l'environnement. Si ce sont nos actions qui ont provoqué le changement climatique, alors il faut envisager des solutions où constructions et villes seront parties prenantes.

Oak Park, dans la banlieue de Chicago, présente des résidences particulières nées de l'imagination de Frank Lloyd Whright, bien ancrée dans l'histoire de l'architecture (Luc Tholomé)

BERLIN
Fragments d'une histoire allemande
par Raymond DEPARDON – Editions du Seuil

« *Berlin est une fiction* », écrit Christian PRIGENT[1] : un lieu réel qui semble une fiction, le symbole de toutes les contradictions de l'Histoire récente, une ville qui porte en elle toutes les strates du XXe siècle, et n'a de cesse d'inventer un *« demain »*, comme le note David SANSON[2].

Si Paris ou Rome sont des villes *« au passé décomposé dans l'ennui patrimonial »* et New York l'espace d'un *« présent indicatif pressé »*, Berlin est à la fois une *« ville au futur »* et *« au conditionnel passé »*, *« à Berlin on voit surtout ce qu'on aurait pu, voulu, aimé voir – et qu'on ne voit plus ». « Dit autrement : Rome est un cut-up, un énorme collage de bribes de siècles. Manhattan est une ode musicale, l'érection à la fois sauvage et réglée d'un rêve de grandeur grisrodé, un poème pongien orgueilleux et sériel. Berlin est un sommet mallarméen détruit. Comme si cette ville était La Ville – en tant qu'absente de toute ville, et d'abord d'elle-même. Et comme si elle était du coup aussi une sorte de (pur) temps historique – Le Temps, absent de tout temps ; l'Histoire, absente de toute (petite et grande) histoire. Rien à voir. Donc tout à penser, imaginer, fantasmer, regretter, désirer. »*

50 ans durant, le photographe Raymond DEPARDON s'est rendu à de nombreuses reprises à Berlin.

En 300 images, Il en rapporte une histoire en noir et blanc de la capitale allemande, aujourd'hui résolument et *« définitivement tournée vers l'avenir »*.

Nous revivons la construction du mur, les visites de Robert Kennedy et de la reine Élisabeth – symbole de *« la liberté de l'Ouest »* pour Depardon –, le congrès des intellectuels européens au début des mouvements alternatifs, les manifestations musclées d'anars et d'extrémistes de gauche et le mur qui vacille et tombe devant l'objectif du photojournaliste dépêché sur place en toute urgence par un grand quotidien français.

Suit la ville en friche, puis la reconstruction des deux côtés d'une frontière abolie, mais jamais complètement effacée, et enfin le Berlin d'aujourd'hui.

Plus que des fragments, c'est toute l'histoire de l'Allemagne de l'après-guerre, et la nôtre, qui défile sous nos yeux.

« Pour les jeunes comme pour les anciennes générations, un voyage à Berlin est un enrichissement, pour ce qu'on appelle communément « le devoir de mémoire » et qui nous concerne tous, pas seulement les Allemands. Berlin est un véritable enchantement, fait de découvertes historiques, de nouvelles architectures, de lieux culturels, de grands espaces. Je m'y sens bien, je m'y sens de mieux en mieux.»



© F. Dor SPW DGO4

Berlin est menacée par la spéculation immobilière, la hausse des loyers et une urbanisation formatée. Christian PRIGENT est amer face à cette *« puissance d'arasement qui voue peu à peu Berlin à ressembler à toutes les grandes capitales uniformisées par les poncifs urbanistiques chers au marché planétaire et des décors publicitaires identiques à ceux que partout dans le monde on voit. Alors Berlin s'absente de Berlin et, quoi qu'on sache des drames et des misères qui hantaient les différences d'avant, ce n'est pas sans une sorte d'aigreur peinée qu'on assiste à ces changements ».*



Des tavernes ouvrières des années '20 à la mémoire de la Shoah, en passant par les vestiges du Mur, Berlin est le symbole de toute l'histoire du siècle dernier (Luc Tholomé)





1 *Berlin sera peut-être un jour*, Ed. La ville brûle.

2 *Berlin, histoire, promenades, anthologie & dictionnaire*, coll. Bouquins, Ed. Robert Laffont.

VIS-À-VIS

de Gail Albert HALABAN – Editions de La Martinière

Qui n'a jamais passé du temps à sa fenêtre, regardant la vie qui s'anime dans chaque appartement, imaginant et fantasmant les situations ?

Gail Albert Halaban est née en 1970 à Washington D.C. C'est à son arrive à New York que, frappée par le sentiment de solitude qui en émane, elle commence à conceptualiser une photographie jouant avec les conventions et les tensions liées à la vie en milieu très urbanisé.

Ou l'art du cinéma appliqué à la photographie.

Vis-à-vis nous montre en effet des Parisiens dans le quotidien de leur appartement, dans une mise en scène soigneusement étudiée, à travers un seul et unique cadre : la fenêtre.

Morceaux de vie, temps immobile, vision de Paris, mélancolie, impossibilité de communiquer et pourtant désir de l'autre – les photographies de Gail Albert Halaban nous racontent la vie urbaine, autant que notre condition humaine.

« *Alors que nos relations sont souvent virtuelles, aujourd'hui de plus en plus en lien avec Internet, je constate que nous avons tous besoin de vivre ensemble, en communauté* » explique la photographe.

La solitude urbaine : dans une série de clichés qu'il intitule *The Neighbors*, Arne Svenson, New-yorkais l'a également captée en volant l'image des habitants du quartier huppé de Triangle Below Canal Street, en évitant soigneusement que l'on voit leurs visages.

Et comment ne pas bien entendu penser au peintre Edward Hopper, ce peintre du temps suspendu.

« J'aimerais voir l'intérieur et l'extérieur en même temps », écrivait Edward Hopper au début des années 1960. Cet aveu qui résume toute l'ambition de son œuvre trouve un écho singulier dans les images de Gail Albert Halaban et de Arne Svenson.

Soleil du matin, titre de l'un des tableaux de Hopper, est un bon exemple pour présenter l'ensemble de leur œuvre qui est, selon la formule de Yves Kafka « *une invitation au voyage intérieur* ».



© F. Dor SPW DGO4

RÊVER PARIS (TOME 1)

de François SCHUITEN et Benoît PEETERS – Editions Casterman

« *La bande dessinée entretient depuis longtemps des liens intimes avec l'espace de la ville et l'utopie. Mais aucune série ne lui a donné une place aussi importante que « Les Cités obscures » de François Schuiten et Benoît Peeters. Jouant avec les signes de la modernité d'hier – celle de Jules Verne, Robida ou Le Corbusier –, leurs albums mettent en scène une sorte de futur antérieur où les tissus urbains et les strates temporelles s'enchevêtrent.* » (introduction à l'exposition « Revoir Paris »).

Février 2156. Kârinh est née dans l'Arche, une colonie spatiale créée par un groupe d'anciens Terriens qui a coupé tout lien avec sa planète d'origine.

La jeune femme a toujours rêvé de cette Terre qu'elle n'a jamais vue, et tout particulièrement de Paris, ville découverte dans des livres miraculeusement préservés et lieu de ses origines.

Elle a donc sans hésiter accepté de diriger seule le Tube, un vaisseau en route vers la Terre, transportant une quinzaine de corps en hibernation.

Mais les immersions, de plus en plus fréquentes, de Kârinh dans ses fantasmes de la ville ne vont-elles pas gêner la réalisation de sa mission ?

Et surtout, une fois à destination, la Ville Lumière du XXII[e] siècle sera-t-elle conforme à ses visions ? N'est-il aussi dangereux de faire des retours en arrière.

Car « *personne ne peut retourner dans son propre passé... S'approcher du moment de sa conception est impossible, ça a été démontré mille fois... Si tu recommences, tu risques de ne pas y survivre ...* ».

Kârinh fera-t-elle exception à la règle ? Suite dans le prochain tome à paraître.



© F. Dor SPW DGO4

LA RÉFORME DES PRIMES ÉNERGIE ET LOGEMENT: VERS UNE SIMPLIFICATION ET UNE PRIORISATION DES REVENUS LES PLUS FAIBLES



Un nouveau régime de primes en faveur de la rénovation et des économies d'énergie dans les logements est entré en vigueur le 1er avril dernier.[1] Ce nouvel arrêté vient remplacer les différentes sortes de primes destinées aux particuliers pour l'amélioration de leur logement (primes à la réhabilitation, à l'énergie, à la restructuration, …). Les Echos du Logement ont souhaité obtenir le point de vue du dépositaire du texte au Gouvernement, **Paul Furlan**, Ministre wallon en charge du Logement et de l'Energie.

Monsieur le Ministre, pourquoi avoir entrepris cette réforme en ce début de législature ?

Aussi bien dans mon quotidien que dans mes fonctions politiques, je mène les dossiers de manière volontariste afin qu'ils aboutissent dans les meilleurs délais et produisent rapidement des résultats concrets pour le citoyen wallon.

En tant que Ministre de l'Energie et du Logement, l'accord du Gouvernement wallon m'a chargé :

- d'évaluer l'ensemble des primes Energie et Logement, de les simplifier et de les optimiser avec une attention particulière pour la taille des ménages et les bas et moyens revenus ;
- d'encourager les citoyens à investir en priorité dans les travaux d'économie d'énergie les plus efficaces ;
- de renforcer la politique d'octroi de prêts à taux zéro aux ménages destinés à financer des travaux d'économie d'énergie, sur le modèle du tiers investissement, en les modulant en fonction des revenus et de la taille des ménages.

Le travail s'est dans un premier temps concentré sur la réforme des primes… En effet, il existait jusqu'à 60 primes différentes parce que chaque Gouvernement est arrivé avec une mesure sans remettre à plat l'ensemble du système.

Quels sont les grands principes de cette réforme ?

Les maîtres mots de cette réforme sont la simplification et la priorisation des revenus les plus faibles.

Avec ce cadre, nous avons fixé une série d'objectifs opérationnels :

- Simplifier et optimiser le système avec une attention particulière pour la taille des ménages et les bas et moyens revenus ;
- Encourager les citoyens à investir en priorité dans les travaux économiseurs d'énergie les plus efficaces ;
- Harmoniser un système trop complexe et rendre plus transparent l'accès aux différentes aides.

En outre, se sont également posées la question des effets d'aubaine pour les revenus les plus élevés et celle, au

1 Arrêté du Gouvernement wallon du 26 mars 2015 instaurant un régime de primes aux particuliers favorisant les économies d'énergies et la rénovation des logements (Moniteur belge du 1er avril 2015)

moins aussi importante, des seuils nécessaires pour inciter les ménages aux plus bas revenus à entreprendre les travaux.

Concrètement, quels sont les changements par rapport à l'ancien régime ?

La réforme touche le nombre et le type de primes afin d'améliorer la lisibilité de l'intervention wallonne.

Le montant des aides est maintenant modulé en fonction des revenus avec un plafond à ne pas dépasser pour bénéficier des primes. Il est en effet indiscutable que ceux qui en ont le plus besoin soient soutenus de manière plus importante. Dans cette même logique, nous avons également souhaité tenir compte de la composition des ménages pour soutenir les familles.

Pourriez-vous nous exposer les investissements soutenus dans le cadre de ces nouvelles mesures ?

De manière synthétique, nous avons maintenant 2 grandes catégories d'aides.

Sont éligibles à la prime Energie, les investissements pour les logements d'au minimum 20 ans, ayant pour objet :

1° La réalisation d'un audit énergétique ;

2° L'isolation thermique du toit ;

3° L'isolation thermique des murs ;

4° L'isolation thermique du sol ;

5° L'installation d'un des systèmes de chauffage et/ou d'eau chaude sanitaire performants suivants : chaudière au gaz naturel à condensation, pompe à chaleur pour l'eau chaude sanitaire, pompe à chaleur chauffage ou combinée, chaudière biomasse, chauffe-eau solaire.

Sont éligibles à la prime Rénovation, les investissements aux logements datant d'au minimum 20 ans, ayant pour objet :

1° Les travaux de toiture ;

2° L'assèchement, la stabilité et la salubrité des murs et du sol ;

3° L'appropriation de l'installation électrique ;

4° Le remplacement des menuiseries extérieures.

Comment sont calculées ces nouvelles primes ?

La prime se décline soit en forfait, soit en euro/m^2 ou en euro/m courant. Le montant à percevoir est calculé en croisant : les montants de base éligibles, la catégorie de revenus, en énergie, le nombre de travaux réalisés, le plafond à 70 % des factures pour chacun des travaux.

Quatre catégories de revenus sont déterminées et à chacune correspond un coefficient multiplicateur. Les plafonds de revenus sont en outre majorés de 5.000 euros par enfant à charge, 93.000 euros étant un plafond absolu.

Les primes sont octroyées pour des travaux réalisés par un entrepreneur inscrit à la Banque Carrefour des Entreprises. Seule l'isolation thermique du toit ouvre le droit à la prime si elle est réalisée par le demandeur et pas par un entrepreneur. Le montant de base est, dans ce cas, diminué de 60 %.

De multiples cas de figures sont donc envisageables ?

Si la réglementation peut paraître complexe à sa première lecture, chacun pourra toutefois s'y retrouver facilement eu égard à son choix d'investissement et sa situation.

Rien ne vaut quelques exemples concrets pour illustrer ces propos…

– Un couple de jeunes instituteurs avec deux enfants à charge ayant un revenu imposable globalement de 47.000 €, décide d'installer une chaudière biomasse. Il percevra pour cela une prime de 1.200 € de la région wallonne.

Revenu de référence : 47.000 – (2 x 5.000) = 37.000 € (soit catégorie C3)

Prime : Montant de base : 800 € x 1.5 = 1.200 €.

– Une personne vivant seule avec un enfant à charge ayant un revenu imposable de 25.000 € souhaite refaire et isoler son toit. Celui-ci développe 65 m^2. Pour ses travaux d'isolation, celui-ci percevra 975 € de prime. Pour la réfection du toit, il percevra 1.560 €

Revenu de référence : 25.000 € – 5.000 € = 20.000 € (soit catégorie C1)

Prime isolation : Montant de base : 5 €/m^2 x 65 m^2 = 325 € * majoration (x3) = 975 €.

Prime réfection : Montant de base : 8 €/m^2 x 65 m^2 = 520 € * majoration (x3) = 1.560 €

Total théorique max des primes = 2.535 €

– Un couple de pensionnés ayant un revenu imposable de 28.000 € décide de faire un audit énergétique et, en suite de cela, d'isoler, par l'extérieur, ses murs d'une superficie de 100 m^2 et d'installer une chaudière au gaz à condensation.

Revenu de référence : 28.000 € (soit catégorie C2)

Prime : Montants de base cumulés : 200 € (audit) + 200 € (chaudière) + 1.200 € (murs) = 1.600 €

Majoration pour revenus (coefficient de 2, soit 100% de surprime) : +1.600 €

Majoration pour bouquet de travaux énergie : 1600 + 320 € (soit 1.600 * 1,2)

Total de la prime pour les trois travaux : 3.520 €.

D'un point de vue des démarches à accomplir par le citoyen et du traitement du dossier par l'administration, quelles sont les nouveautés ?

Le demandeur doit dorénavant envoyer à l'administration un avertissement préalable à la réalisation de l'investissement. Il est valable 2 ans. En ce qui concerne la prime rénovation, cet avertissement préalable initie également la demande de passage de l'estimateur, indispensable avant de débuter les travaux. La demande de prime doit être envoyée dans les 4 mois suivant la date de la facture finale des travaux/du dernier ouvrage réalisé. L'administration adresse au demandeur un accusé de réception de son avertissement préalable et de sa demande de prime dans les 15 jours. A dater de la réception d'un dossier complet, l'administration le notifie au demandeur. Elle dispose alors d'un délai de trois mois pour notifier sa décision d'octroi ou de refus de la prime.

Une conclusion ?

Plutôt un souhait : que le citoyen wallon puisse s'approprier ce nouveau système de primes afin de mener les investissements les plus appropriés pour son logement.



© F. Dor SPW DGO4

Editeur responsable
Ghislain GERON
Rédacteurs en chef
Sébastien FONTAINE
Comité de rédaction
Nicolas BERNARD, Philippe DEFEYT, Jean-Michel DEGRAEVE, Michel GREGOIRE, Paul-Emile HERIN, Luc LAURENT, Sébastien PRADELLA, Yves SCHREEL, Vincent SCIARRA, Luc THOLOMÉ, Pol ZIMMER.

Rubrique REGARDS SUR LE PASSÉ: Jean-Michel DEGRAEVE
degraeve.jm@gmail.com
Rubriques JURISPRUDENCE et PUBLICATIONS: Luc THOLOMÉ
luc.tholome@spw.wallonie.be

Gestion des envois et des adresses:
Liliane VANGEEL
liliane.vangeel@spw.wallonie.be

Les échos du logement peuvent être obtenus gratuitement sur demande écrite au:
Service Public de Wallonie (SPW) – DGO4
Rue des Brigades d'Irlande, 1
5100 Jambes

Sébastien FONTAINE
Tél.: 081/33 23 59
sebastien.fontaine@spw.wallonie.be

Via internet
Site général de la DGO4
http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp

Accès direct aux échos
http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp/echos

Photo de couverture: © F. Dor SPW DGO 4

Le 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.

Le médiateur
de la Wallonie
de la Fédération Wallonie-Bruxelles

En cas de litiges
Médiateur de la Wallonie
Rue Lucien Namèche, 54
5000 Namur
Tél. 081/32 19 11
Fax 081/32 19 00
N° vert: 1718

Impression et infographie: Imprimerie BIETLOT – 6060 GILLY

Wallonie

SPW
Service public de Wallonie

DGO 4

Sommaire

AVANT-PROPOS

POLITIQUE DU LOGEMENT

3 La question de la superficie minimale au croisement des polices du logement et de l'urbanisme
10 La lutte contre les *« marchands de sommeil »* à Charleroi : les points de vue des autorités communales et du secteur associatif
14 Le contrôle de la qualité de l'habitat en Région flamande en 2015
19 « Les amendes administratives constituent un moyen de dissuasion très efficace »
22 Les logements, objets des polices administratives générale et spéciales

JURISPRUDENCE

28 La garantie des vices cachés en matière de vente d'immeubles
31 Discrimination
33 Du côté du conseil d'état : démolition d'un immeuble
34 Logement social

REGARDS SUR LE PASSÉ

36 Une habitation ouvrière en 1900

INTERNATIONAL

38 Le Réseau Habitat et Francophonie et l'Organisation Internationale de la Francophonie

PUBLICATIONS

EN PRIME(S)

45 La réforme des primes énergie et logement: vers une simplification et une priorisation des revenus les plus faibles