

LOGEMENTS COMMUNAUX

plaidoyer pour
une réforme
des conditions
d'attribution

RBDH
BBROW

Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
Brusselse Bond voor het Recht op Wonen

2012
MOBILISATION
LOCALE POUR
LE LOGEMENT

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	_ 3
MÉTHODOLOGIE ET OBJECTIFS DE TRAVAIL	_ 4
DESCRIPTION DU CHAPITRE 4 DU CODE DU LOGEMENT	_ 6
1. LE CHAMP D'APPLICATION DU CHAPITRE 4 DU CODE BRUXELLOIS DU LOGEMENT	_ 8
A. Cadre réglementaire et pratiques locales	_ 8
B. Les logements qui sont soumis à des critères d'accès spécifiques	_ 9
B1. Les logements adaptés (et réservés) aux personnes à mobilité réduite	_ 9
B2. Les logements subventionnés par la Région	_ 10
B2.1. Logements produits dans le cadre de la rénovation d'îlots et immeubles isolés	_ 10
B2.2. Logements produits dans le cadre des contrats de quartier	_ 11
a) les logements de « première génération »	_ 11
b) les logements de « deuxième génération »	_ 12
B3. Les logements de transit et d'urgence	_ 13
B4. Les logements gérés par des Asbl	_ 14
2. LES CONDITIONS D'ADMISSION	_ 16
A. La condition de propriété	_ 16
B. La condition de revenu maximal	_ 17
C. La condition de revenu minimal	_ 17
D. La condition d'ancrage local	_ 18
E. La condition de preuve de paiement des six mois de loyer	_ 18
F. La condition de ne pas émarger au CPAS de la commune	_ 19
3. LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION	_ 20
A. L'adéquation du logement	_ 20
A.1. L'adéquation du logement en fonction de la taille du ménage	_ 20
A.2. L'adéquation du logement en fonction de sa localisation dans la commune	_ 20
A.3. L'adéquation du logement en fonction des revenus du ménage	_ 21
B. Les points de priorité	_ 22
4. LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES	_ 23
5. LE RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS D'ATTRIBUTION	_ 25
A. Décisions d'attribution et recours : quelle répartition au niveau local ?	_ 25
B. Ouverture du recours à tous les candidats	_ 26
C. Suspension de la décision d'attribution	_ 26
D. Absence de recours	_ 27
E. Délais de recours et délais pour statuer	_ 27
6. LES RÈGLEMENTS D'ATTRIBUTION ET LE DROIT DU BAIL	_ 28
CONCLUSION	_ 29
Annexe : Les différents règlements et leur date d'adoption	_ 33
Références bibliographiques	_ 34

À l'heure de la réforme du Code du logement, nous demandons des modifications qui permettent de mieux contrôler les pratiques locales

INTRODUCTION

À Bruxelles, les communes et CPAS sont propriétaires de plus de 8.000 logements.

Ces 8.000 unités représentent environ 17% de l'ensemble des logements publics mis en location dans notre Région¹. Ce n'est pas rien !

L'importance de ce patrimoine souvent méconnu, explique en partie pourquoi le RBDH a décidé de se saisir de la question de l'attribution de ces logements, jusqu'il y a peu laissée à la totale appréciation des communes et CPAS.

Pour le secteur associatif bruxellois, confronté de plein fouet aux difficultés d'accès au logement, les logements des pouvoirs publics constituent une opportunité (malheureusement trop limitée) pour leurs usagers, face à un marché locatif privé de plus en plus inabordable. Vu la situation de blocage dans le logement social², l'intérêt du secteur associatif s'est aussi porté sur l'offre des communes et des CPAS.

Il y a peu encore, un des constats les plus fréquemment relayés par les travailleurs sociaux de terrain était le manque de transparence des communes dans la gestion et l'attribution de leurs logements. Une opacité qui servait rarement les intérêts des candidats locataires les plus précarisés : absence de règles ou règles fluctuantes au gré des candidatures, communication défailante... En outre, ces logements étaient souvent critiqués, parce que trop rarement loués à des conditions sociales et donc peu accessibles.

C'est dire que l'initiative parlementaire PS/Ecolo, visant à réglementer et objectiver les procédures d'attribution dans ces logements, a été plutôt bien accueillie au niveau associatif.

Cette initiative s'est soldée par l'adoption de l'**ordonnance du 19 décembre 2008**³ établissant des règles minimales en matière d'attribution, entrée en vigueur en juillet 2009.

Ces règles ont été **intégrées au chapitre 4 du Code du logement**.

L'ordonnance impose aux communes et CPAS d'adopter un règlement d'attribution qui précise la manière dont les logements sont donnés en location. Elle exige par ailleurs la tenue d'un registre de demandes, classées par ordre chronologique, de même que le respect de certains critères au moment de l'attribution. Elle prévoit l'organisation d'un recours contre les décisions d'attribution.⁴

Notons que certaines communes n'ont pas attendu 2009 pour se doter d'un règlement.

De toute évidence, l'ordonnance a apporté transparence et objectivité au niveau local. Cette publicité des pratiques communales a aussi permis de dégager les choix privilégiés par les mandataires locaux en matière de politique du logement (via les conditions d'accès au parc par exemple).

1. Pour le calcul, nous tenons compte des logements sociaux (38.514), des logements mis en location par le Fonds du logement (1.147), des logements communaux (6.118) et des CPAS (2.166). Les chiffres sont extraits du cadastre du SPF finances et de l'observatoire régional du logement (au 01/01/2009).

2. Fin 2010, 38.000 ménages étaient inscrits sur les listes d'attente du logement social. Plusieurs années sont nécessaires pour espérer prétendre à un logement.

3. Ordonnance du 19 décembre 2008 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement et visant à préserver le parc de logements des pouvoirs publics en région bruxelloise et à établir des règles minimales en matière d'attribution de ces logements.

4. Pour plus de détails, voir le point « description du chapitre 4 du Code du logement ».

MÉTHODOLOGIE ET OBJECTIFS DE TRAVAIL

Les dispositions régionales restent cependant minimales et paraissent surtout vouloir ménager les sensibilités politiques sur la question de l'autonomie communale. Le législateur impose quelques règles de base, tout en préservant l'indépendance des communes dans la gestion de leur patrimoine.

Par ailleurs, et c'est une déception pour le RBDH et ses membres, aucune mesure n'a été adoptée pour favoriser la socialisation des logements communaux et des CPAS.

L'analyse des règlements montre à quel point l'absence de cadre réglementaire strict a servi les intérêts des communes. Là où le Code était muet ou trop peu cadrant, les opérateurs locaux n'ont pas hésité à adopter des règles et des pratiques dont certaines laissent perplexes. Un exemple frappant est celui des conditions d'admission. Dans toutes les communes, l'accès aux logements est limité par des règles aussi variées qu'interpellantes : logements réservés aux habitants d'une commune, aux locataires « bon payeurs », à ceux qui peuvent justifier de revenus minimum. Et pourtant, le Code, lui, n'aborde pas la question des conditions d'admission. . .

En 2009 déjà, le RBDH soulignait les faiblesses de l'ordonnance⁵.

Aujourd'hui, à l'heure de la réforme du Code du logement, nous demandons des modifications qui permettent de mieux contrôler les pratiques locales, pour éviter les dérives et qui imposent à chaque opérateur des efforts de socialisation⁶, pour favoriser l'accès au logement des ménages à bas revenus, soit l'essentiel des Bruxellois. ✕

Suite à l'ordonnance de 2008 et la modification du Code du logement, les communes et CPAS, principaux opérateurs concernés par les règles d'attribution, ont progressivement adopté un règlement.

Nous avons dû consacrer beaucoup de temps et d'énergie à la collecte de ces textes qui, vu l'objectif de transparence imposé par le Code, auraient dû être plus aisément accessibles. En outre, la Nouvelle Loi Communale prévoit que les autorités locales publient l'ensemble de leurs règlements via leur site internet, notamment. Une donnée qui fait pourtant encore souvent défaut.

Au total, nous avons analysé 17 règlements communaux⁷ et seulement 3 textes adoptés par les CPAS, respectivement ceux de la Ville de Bruxelles, d'Ixelles et de Saint-Josse. Lors d'une récente commission parlementaire logement⁸, le Secrétaire d'Etat, Christos Doulkeridis, signalait que 10 CPAS bruxellois avaient établi des règles d'attribution, les 9 autres n'ayant pas de patrimoine à mettre en location. Ces règlements ne sont cependant pas consultables en ligne. Les CPAS n'ont d'ailleurs pas toujours de site internet.

La commune de Forest n'a pas de règlement. D'après le Secrétaire d'Etat encore, la raison est que l'entité n'a pas de logements à mettre en location. Nous savons que certains logements, rénovés via des subsides régionaux, ont été confiés à des organismes tiers (Union des locataires de Forest et AISQ?). Est-ce que cette délégation vaut cependant pour l'ensemble du patrimoine? Nous ne pouvons y répondre avec certitude.

Par ailleurs, la commune de Ganshoren ne nous a pas transmis son règlement. Quant à Berchem-Sainte-Agathe, il existe bien quelques conditions d'accès au parc locatif, mais elles n'ont pas été formalisées dans un règlement.

5. Voir notre revue trimestrielle Article 23, n°36 consacrée à l'attribution des logements communaux.

6. Faut-il encore rappeler que l'accord du Gouvernement 2009-2014 prévoit un objectif de 15% de logements à gestion publique et à finalité sociale dans toutes les communes bruxelloises d'ici 2020?

La transparence des règles locales d'attribution permet de mettre en évidence des pratiques interpellantes.

Notre analyse est structurée de manière à mettre en évidence les conséquences d'une réglementation régionale peu ambitieuse et trop peu cadrante, sur les pratiques locales. Nous avons pointé 5 éléments dans le chapitre 4 du Code, qui sont autant de faiblesses sur lesquelles il conviendrait d'agir. Chaque point est illustré par des exemples pratiques tirés des règlements communaux et des CPAS. Nous proposons ensuite des solutions ou des pistes d'améliorations pour dépasser les difficultés actuelles.

Notons d'emblée que notre objectif n'est pas de jeter l'opprobre sur l'une ou l'autre commune. Nous nous réjouissons au contraire de l'adoption de règlements d'attribution dans quasiment toutes les entités. Nous pouvons aussi souligner que globalement, les règlements contiennent des mesures sur lesquelles nous n'avons aucun commentaire à formuler. Bien au contraire ! Il n'empêche, la transparence des règles locales d'attribution permet aussi de mettre en évidence des pratiques interpellantes dont il faut pouvoir parler. Toutes les communes ne sont pas citées dans l'analyse, ce qui ne signifie pas pour autant que leur règlement soit exempt de toute critique.

De notre point de vue, la réforme des règles prévues au chapitre 4 du Code devrait suivre cinq orientations. Elles sont expliquées en détail dans les pages qui suivent.

→ Repenser le champ d'application ;

Quels logements devraient être soumis aux règles d'attribution ?

→ Prendre position sur les conditions d'admission établies au niveau local ;

Qu'est-ce qui justifie de limiter l'accès au parc locatif ?

→ Modifier les critères d'attribution ;

Qu'est-ce qu'un logement adapté à un ménage ?

→ Encadrer les sanctions administratives ;

Comment éviter les dérives et les radiations non-justifiées du registre ?

→ Renforcer la procédure de recours contre les décisions d'attribution.

Comment mieux protéger les candidats locataires qui n'ont pas été retenus lors d'une procédure d'attribution ?

Nous avons également fait un détour par le droit du bail, car certains règlements établissent des liens avec ces dispositions légales. Le règlement sert d'ailleurs, dans

certains cas, à imposer des conditions locatives aux ménages, qui dérogent à la loi sur le bail.

Notre analyse est traversée par un principe fondateur. Il s'agit de l'article 23 de la Constitution qui consacre le droit à un logement décent, dont les pouvoirs publics sont débiteurs. Les articles constitutionnels 10 et 11, principes d'égalité et de non-discrimination entre les personnes, sont aussi évoqués pour apprécier la nature de certaines mesures communales. À cet égard, nous avons sollicité l'avis du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (CECLR) sur certains aspects des règlements communaux ; un avis basé sur les règles anti-discrimination dans le logement public contenues dans le Code du logement⁹. On en retrouve plusieurs mentions dans l'analyse.

Mais revenons un instant sur **l'article 23 de la Constitution... Il appartient aux pouvoirs publics de le mettre en œuvre par l'établissement de mesures concrètes qui vont en garantir l'effectivité** (au travers d'une loi, d'une ordonnance : le Code du logement par exemple...) L'article 23 n'a pas, en effet d'applicabilité directe, immédiate. Personne ne peut exiger un logement (qu'on ne pourrait lui refuser), en invoquant simplement cette disposition constitutionnelle.

Cependant, la Constitution, en consacrant le droit à un logement décent, lui confère plusieurs effets indirects¹⁰, dont les pouvoirs publics doivent tenir compte dans les actes qu'ils posent.

→ L'effet de *standstill* : les pouvoirs publics ne peuvent pas prendre des mesures susceptibles d'opérer un recul significatif par rapport à un droit fondamental déjà consacré. La jurisprudence impose de ne pas porter atteinte aux droits garantis par une législation qui était applicable au jour où l'article 23 est entré en vigueur. En d'autres termes, quand les pouvoirs publics adoptent une nouvelle réglementation en matière de logement ou modifient une réglementation existante, celle-ci ne peut faire régresser le niveau de protection garanti jusque-là.

7. Sauf Forest et Ganshoren.

8. Commission logement du 25 octobre 2011.

9. Ordonnance du 19 mars 2009 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement et fixant des règles antidiscrimination spécifiquement pour la matière du logement public.

10. Voir à ce sujet : Nicolas Bernard, « l'effectivité du droit constitutionnel au logement », Revue belge de droit constitutionnel, n°2001/2, pp.155-176.

DESCRIPTION DU

CHAPITRE 4

DU CODE

DU LOGEMENT

→ L'article 23 va servir de référence pour l'interprétation ou l'application des lois et règlements. Il en est le fil conducteur. En cas de conflit autour d'une réglementation ou d'une règle particulière en matière de logement, les cours et tribunaux trancheront en tenant compte du fait qu'il y a atteinte manifeste ou pas à cette liberté fondamentale.

Le cabinet d'avocats Xirius, que nous avons consulté pour consolider notre analyse et les propositions qui en découlent, conclut à ce titre que : « *L'article 23 de la Constitution assigne au législateur régional la mission d'assurer le droit de chacun à un logement décent. Dans son article 3, le Code bruxellois du logement réaffirme ce droit et s'assigne pour but de tendre à assurer à tous l'accès à un logement décent. Ce faisant, même si l'on plaiderait que l'article 23 n'impose pas d'obligation aux opérateurs immobiliers publics (communes et CPAS) de garantir le droit au logement, force serait d'admettre que le Code bruxellois lui l'impose. Ainsi, les règlements d'attribution que doivent prendre les communes et CPAS doivent tendre, à assurer à tous, l'accès à un logement*¹¹. »

Nous voudrions y ajouter l'accès au logement en faveur des ménages précarisés, qui peinent plus que d'autres à faire valoir leurs droits. La problématique de l'accès à un logement décent est intimement liée aux questions de pauvreté. Elle ne touche pas indistinctement tous les Bruxellois, même si on peut affirmer que de plus en plus de personnes y sont confrontées.

Le lecteur ne sera donc pas étonné de constater que les propositions que nous développons dans les pages suivantes tendent vers une plus grande socialisation du parc locatif des communes et des CPAS, sans exiger pour autant des pouvoirs locaux du « logement social bis ». . . Car nous ne sommes évidemment pas insensibles aux difficultés financières de nos communes.

Nous estimons cependant que les immeubles mis en location par les pouvoirs publics doivent d'abord être destinés aux ménages qui ne peuvent se loger dans le secteur privé. Qui d'autres, en effet, que les pouvoirs publics peuvent aider les Bruxellois à se loger à un prix abordable? ✕

Ci-dessous, nous nous proposons de détailler les différentes mesures prévues dans le chapitre 4 du Code bruxellois du logement, de manière à favoriser la compréhension du reste de l'analyse.

C'est l'ordonnance du 19 décembre 2008 qui a modifié le Code du logement, en y intégrant un nouveau chapitre. Les mesures adoptées sont de deux ordres :

- d'une part, l'établissement de règles minimales en matière d'attribution des logements des pouvoirs publics et ce, dans un but de transparence ;
- d'autre part, la préservation de leur parc de logements, en vue d'éviter la diminution du parc locatif public.

Que contient ce chapitre ?

ARTICLE 23 bis :

→ Il définit le **champ d'application**, c'est-à-dire les acteurs soumis à ces nouvelles règles.

– Il s'agit des **opérateurs immobiliers publics**¹² qui **mettent des logements en location**. Les communes et dans une moindre mesure les CPAS, qui ont le plus grand parc locatif, sont les premiers concernés.

– Les Sociétés Immobilières de Service Public (SISP) et le Fonds du Logement (FDL) sont expressément exclus, de même que les Agences Immobilières Sociales (AIS).

ARTICLE 23 ter :

→ Chaque année, les opérateurs doivent réaliser un **inventaire** de l'ensemble des logements qu'ils mettent en location en précisant notamment, les caractéristiques de ces logements, leur localisation et le montant des loyers. L'inventaire est transmis aux membres du Gouvernement. On peut penser qu'il s'agit d'une mesure qui permet, entre autres, de garantir le maintien du patrimoine locatif.

11. M.Kaiser, E. Gourdin : « Avis juridique sur les règlements d'attribution des opérateurs immobiliers publics », cabinet d'avocats Xirius, 25 octobre 2011, p.16.

Qui d'autres, que les pouvoirs publics peuvent aider les Bruxellois à se loger à un prix abordable ?

ARTICLE 23 quater :

→ Il s'agit de l'**obligation d'adopter un règlement d'attribution**, aisément **accessible au public**.

- Toutes les communes et les CPAS qui louent des logements devaient se doter d'un règlement pour juillet 2009 au plus tard. Fin 2011, certains règlements font encore défaut, surtout du côté des CPAS. Au niveau communal, quelques textes, antérieurs à l'ordonnance de décembre 2008, n'ont toujours pas été mis à jour. L'accessibilité de l'information reste problématique, particulièrement pour les CPAS.

ARTICLE 23 quinquies :

→ Le Code impose la **tenue d'un registre** dans lequel sont inscrits, par **ordre chronologique** d'arrivée, tous les demandeurs. Ce document peut être consulté par les candidats locataires, les conseillers communaux et conseillers de l'action sociale (CPAS), les parlementaires bruxellois et les membres du Gouvernement.

ARTICLE 23 sexes :

→ **Les logements ne peuvent être attribués qu'à des personnes qui figurent dans le registre d'attente**, sauf dérogations pour extrême urgence prévues à l'article 23 novies.

ARTICLE 23 septies :

→ **L'attribution des logements doit respecter certains critères** :

- L'**ordre chronologique** du registre ;
- La **localisation et le nombre de chambres** du logement ;
- Les **éventuels points de priorité** accordés à certaines catégories de demandeurs. Les points de priorité doivent être objectifs et mesurables, c'est-à-dire pondérés.

Ainsi, le logement est attribué au ménage :

- qui a exprimé le souhait de vivre dans le quartier où se situe le logement ;
- dont la composition familiale correspond au nombre de chambres du bien ;
- qui rassemble le nombre de points de priorité le plus élevé ;
- qui est le mieux placé dans la liste d'attente.

En cas d'égalité, c'est l'ancienneté dans le registre qui départage les candidats.

ARTICLE 23 octies

→ Cet article concerne la **procédure d'attribution**.

- Les modalités pratiques sont du ressort des opérateurs immobiliers publics.
- Le Code précise que les **décisions d'attribution** doivent respecter les principes prévus à l'article 23 septies et doivent être **formellement motivées**.

ARTICLE 23 novies

→ Les **dérogations**¹³ aux règles d'attribution ne peuvent avoir lieu qu'en faveur d'un candidat **en situation d'extrême urgence et doivent être motivées**.

- Le Code ne fixe pas de quota de dérogations admissibles.

ARTICLE 23 decies

→ **§1** : le non-respect des règles d'attribution entraîne la nullité des décisions.

→ **§2** : le Code rend possible l'organisation d'un recours contre les décisions d'attribution.

→ **§3** : les attributions sont soumises au contrôle des conseillers communaux ou conseillers de l'action sociale (CPAS) via un rapport annuel.

ARTICLE 23 undecies

→ Les opérateurs immobiliers publics¹⁴ ne peuvent pas diminuer le nombre de mètres carrés habitables de leur parc locatif tel qu'établi au 1^{er} juillet 2008. Si l'opérateur décide de mettre en vente un de ses immeubles, il devra alors en acquérir un autre pour ne pas diminuer le nombre de mètres carrés de son patrimoine locatif.

La référence au 1^{er} juillet 2008 est regrettable. Elle laisse à penser, involontairement sans doute, que cette disposition ne concerne que les logements qui ont été répertoriés à cette date et pas ceux qui sont venus s'ajouter par la suite. ✕

12. Par opérateur immobilier public, il faut entendre « une commune, un CPAS, une régie communale autonome, la régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale, la Société du Logement de la Région bruxelloise (SLRB), une société immobilière de service public (SISP), le Fonds du logement des Familles de la Région de Bruxelles-Capitale. » Article 2, °4, Code bruxellois du logement.

13. Par exemple, le fait d'octroyer un logement à une personne qui n'est pas inscrite dans le registre ou qui y est inscrite mais pas en ordre utile.

14. À l'exception de la régie foncière régionale.

1. LE CHAMP D'APPLICATION DU CHAPITRE 4 DU CODE BRUXELLOIS DU LOGEMENT

A. CADRE RÉGLEMENTAIRE ET PRATIQUES LOCALES

Qui est concerné ?

Les règles d'attribution prévues au chapitre 4 du Code du logement s'imposent à certains opérateurs immobiliers publics bruxellois¹ **qui mettent des logements en location.**

Il s'agit principalement des communes et CPAS dont le patrimoine locatif est important.

Les Sociétés Immobilières de Service Public (SISP) ne sont pas concernées par cette réglementation, dans la mesure où elles répondent déjà à des règles d'attribution spécifiques. Le Fonds du Logement n'y est pas non plus soumis.

Par ailleurs, le législateur a cru bon de rappeler que les Agences Immobilières Sociales, pourtant toutes des ASBL, n'étaient pas soumises au champ d'application. Il est vrai que la question de leur soumission aux règles du Code aurait pu être posée, puisque certaines d'entre elles assurent la gestion locative de logements communaux et/ou appartenant aux CPAS. Nous y reviendrons.

Pour quels logements ?

Sans le préciser, le Code laisse entendre que les règles sont applicables à tous les logements mis en location par ces mêmes opérateurs immobiliers publics. Il n'admet donc, a priori, aucune dérogation, ni aucune exclusion possible.

De notre point de vue, le législateur a omis de tenir compte de la spécificité de certains logements qui, de par

leur nature, ne peuvent être attribués aux mêmes conditions que les autres logements. À cet égard, nous pensons aux logements subsidiés par la Région (ceux issus des contrats de quartier par exemple) dont l'accès est déjà limité par des plafonds de revenus. Il y a également ceux adaptés aux personnes à mobilité réduite qui sont réservés en toute logique à ce public ou encore les logements de transit. . .

Ainsi, le fait de ne pas avoir tenu compte de ces réalités, de ne pas avoir envisagé d'articulation avec des règles déjà d'application (par exemple celles valables pour les logements subsidiés) a conduit plusieurs communes à exclure certains logements de leur règlement d'attribution.

La commune d'Anderlecht a choisi d'écarter « *les logements adaptés pour personnes handicapées* ». Aux CPAS de Bruxelles et de Saint-Josse, les logements produits dans le cadre des contrats de quartier ne sont pas soumis au règlement.

À Auderghem, cette exclusion concerne l'ensemble des logements ayant fait l'objet d'une subvention régionale². Il ne s'agit là que de quelques exemples parmi d'autres.

Ces pratiques, qui ne semblent pas procéder de mauvaises intentions, sont pourtant **susceptibles** de porter préjudice à de nombreux locataires, en les privant de l'ensemble des garanties prévues par le Code :

1. Par opérateur immobilier public, il faut entendre « *une commune, un CPAS, une régie communale autonome, la régie foncière de la région de Bruxelles-Capitale, la Société du Logement de la Région bruxelloise (SLRB), une Société Immobilière de Service Public (SISP), le Fonds du logement des Familles de la région de Bruxelles-Capitale.* » Article 2,⁴, Code bruxellois du logement.

2. À l'exception des logements issus des contrats de quartier, puisqu'Auderghem n'a jamais bénéficié d'un programme de revitalisation urbaine.

Sans autoriser aucune dérogation, le Code du logement devrait permettre aux communes de soumettre certains logements à des critères d'accès spécifiques

attributions conformes à l'ancienneté dans le registre, respect des points de priorité, décisions d'attribution motivées, droit de contester les décisions...

Elles témoignent par ailleurs du non-respect des obligations régionales dans le chef de ces opérateurs.

Pour le RBDH, l'exclusion d'une partie des logements n'est pas une pratique admissible, d'une part parce qu'elle est contraire au Code du logement et d'autre part, parce qu'elle est susceptible de conduire à des dérives, même si elle répond parfois à un souci légitime de bonne gestion du patrimoine.

Mais pas toujours malheureusement... Certains poursuivant manifestement d'autres objectifs!

Ainsi, au CPAS de la Ville de Bruxelles, le règlement précise que les « *logements de rapport* » ne sont pas soumis au champ d'application. Il s'agit de logements qui « *par leur localisation exceptionnelle, leur caractère architectural exceptionnel ou pour des motifs de rentabilité ou de mixité sociale dans l'immeuble justifie des loyers élevés et sont réservés aux ménages présentant une forte solvabilité.* »

Mieux encore, à Etterbeek, les logements qui « **n'intéressent pas les candidats locataires, ceux dont le loyer dépasse le tiers des revenus des candidats ou pour lesquels aucune réponse positive n'a été reçue de la part des personnes inscrites au registre, peuvent faire l'objet d'annonces ou être confiés en gestion à une agence immobilière.** »

Ici, par souci de rentabilité, affichée ou pas, les deux opérateurs prennent la liberté de déroger au Code et de faire échapper une partie de leurs logements aux contraintes de transparence et d'objectivité imposées par la Région.

B. LES LOGEMENTS QUI DEVRAIENT ÊTRE SOUMIS À DES CRITÈRES D'ACCÈS SPÉCIFIQUES

Nous l'avons dit précédemment, le législateur ne prévoit pas que des logements échappent aux règles d'attribution. Cependant, tous les logements ne sont pas de même nature. Certains s'inscrivent dans des projets particuliers, répondent à des objectifs précis ou s'adressent à des publics-cible spécifiques. Ils ne peuvent donc être traités comme n'importe quel autre logement.

Que faire alors ?

Sans autoriser aucune dérogation, le Code du logement devrait permettre aux communes de soumettre certains logements à des critères d'accès spécifiques (exemples : être une personne à mobilité réduite pour bénéficier d'un logement adapté, ne pas avoir des revenus trop élevés pour entrer dans un logement subsidié...)

Ci-dessous, nous détaillons les types de logement qui devraient, selon nous, faire l'objet d'un traitement particulier. Nous allons voir pour quelles raisons et en quoi des aménagements sont nécessaires. Nous en retenons quatre :

- Les logements adaptés aux personnes à mobilité réduite ;
- Les logements subsidiés par la Région ;
- Les logements de transit ;
- Les logements gérés par des ASBL.

B.1. Logements adaptés (et réservés) aux personnes à mobilité réduite

Nous utilisons la notion de personne à mobilité réduite, plutôt que de personne handicapée, dans la mesure où le handicap n'implique pas toujours de besoins spécifiques en terme de logement³.

Dans l'ensemble des règlements analysés, la définition du handicap renvoie d'ailleurs systématiquement à une reconnaissance institutionnelle et souvent financière (droit à une allocation, à des indemnités ou avantages

3. Voir à cet égard, l'Article 23, n°39 intitulé : « Le logement : une étape essentielle dans l'inclusion des personnes handicapées. »

divers), mais n'aborde pas la question de l'adaptabilité du logement. Bref, une personne reconnue handicapée à plus de 66% ne doit pas nécessairement intégrer un logement qui présente des aménagements particuliers.

Par personnes à mobilité réduite, nous entendons notamment, les utilisateurs de chaise roulante, les personnes qui souffrent de déficiences visuelles, les personnes âgées...⁴

Si une commune dispose de logements adaptés, réservés aux personnes à mobilité réduite, elle doit pouvoir en limiter l'accès à ce seul public-cible, moyennant par exemple l'aménagement d'une liste différenciée dans le registre d'attente. Lorsqu'un logement adapté se libère, l'attribution ne concerne que les personnes inscrites sur cette liste.

Hormis cette condition d'accès, toutes les autres règles imposées par le Code devraient être d'application.

B.2. Les logements subventionnés par la Région

Il s'agit :

- des logements rénovés grâce aux politiques de rénovation d'îlots et « immeubles isolés » ;
- des logements issus des contrats de quartier (durables).

B.2.1. Les logements produits dans le cadre de la rénovation d'îlots et immeubles isolés

Les opérations d'îlots⁵ sont les premières politiques de réhabilitation qui ont vu le jour en Région bruxelloise. Les subsides accordés dans ce cadre devaient permettre aux communes d'acquérir des biens dégradés pour les rénover et les louer, pour partie, à des conditions sociales.

Entre 1977 et 1999, 1.628 logements ont été rénovés, dont 1.100 ont été loués à des conditions sociales, c'est-à-dire à des ménages dont les revenus ne dépassaient pas les plafonds en vigueur dans le logement social. Bien que les opérations d'îlots aient pris fin en 1999, les communes sont toujours soumises à cette condition de revenus lors d'une mise en location. Les obligations valent toute la « durée de vie » du logement.

Par le biais des **subsides « immeubles isolés »**⁶, la Région vise la réhabilitation de logements appartenant aux communes, mais également aux CPAS. Ces aides existent depuis 1981 et sont toujours d'application à l'heure actuelle. Elles ont permis la rénovation de 2.079 logements (de 1981 à 2009).

En matière d'attribution, la totalité des logements doit être louée à des ménages qui répondent aux conditions de revenus du logement social. Comme pour les opérations d'îlots, la condition de revenu est une obligation permanente. Par ailleurs, lors d'une toute première mise en location, les logements doivent être réservés prioritairement aux personnes qui les occupaient avant rénovation.

Dans les règlements d'attribution, on ne trouve quasiment aucune référence à ces deux législations. Dans certains textes, c'est le cas à Etterbeek, Koekelberg ou Watermael-Boitsfort, il est fait mention des « logements ayant fait l'objet d'une réglementation ou d'une convention spécifique imposée à la commune dans le cadre d'un projet particulier. » On suppose qu'il s'agit bien des logements subsidiés... Dans ces trois communes, ils sont exclus du champ d'application. Les règlements ne sont guère explicites sur le sujet, sauf celui de la commune de Saint-Josse⁷.

La spécificité de ces logements ne devrait pas conduire à leur exclusion. Ils doivent être soumis à l'ensemble des règles d'attribution du Code, mais doivent néanmoins être réservés aux candidats locataires dont les revenus ne dépassent pas les plafonds en

4. « Par personne à mobilité réduite, il faut entendre toute personne qui éprouve des difficultés à se déplacer », Association Nationale pour le Logement des Personnes Handicapées (ANLH).

5. Arrêté royal du 28 mars 1977 organique de la rénovation d'îlots en Région Bruxelloise (MB 22 juin 1977).

6. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles des communes et des CPAS (MB 27 mars 1998).

7. Article 1^{er}. §1 : le règlement s'applique à la location des logements assimilés à du logement social initié dans le cadre d'un programme de subsidiation sauf pour les aspects qui sont déterminés plus précisément par des réglementations spéciales.

vigueur dans le logement social. En pratique, ces candidatures pourraient être traitées dans une liste distincte au sein du registre des inscriptions. Lorsqu'un logement réhabilité est loué pour la première fois, les anciens occupants restent prioritaires, à condition de respecter le critère de revenus.

B.2.2. Logements produits dans le cadre des contrats de quartier

a. Les logements de « première génération »

Nous faisons ici référence aux logements construits ou rénovés dans le cadre des politiques de revitalisation urbaine régies par l'ordonnance du 7 octobre 1993⁸.

Il s'agit de 1.273 logements pour la période allant de 1994 à 2009⁹. Ces logements ont été subventionnés par la Région et se voient, à ce titre, imposer des règles spécifiques. Leur non-respect devrait, en principe, signifier pour la commune ou le CPAS défaillant, l'obligation de restituer le montant des subventions. Etant donné ses lourdes conséquences, cette sanction n'a jamais été appliquée.

Sur l'ensemble des logements issus des contrats de quartier, on en compte 1.081 « assimilés à du logement social » (soit environ 85%). Ils répondent à des conditions d'accès spécifiques :

- Ils sont réservés aux ménages dont les plafonds de revenus ne peuvent être supérieurs de plus de 20% à ceux en vigueur dans le logement social ;
- Ils sont attribués, en priorité, aux personnes qui les occupaient avant les travaux ;
- Dans un second temps, ils sont donnés en location aux candidats locataires qui réunissent un maximum de points de priorité (ex. : 2 points pour les personnes de plus de 65 ans, 3 points pour la victime d'un événement de force majeure...¹⁰)

Les communes et CPAS ont par ailleurs l'obligation de tenir un registre d'attente par contrat de quartier, donc par programme quadriennal. Pour une commune de l'envergure de la Ville de Bruxelles, cela équivaut à la tenue d'une dizaine de registres !

Outre ces critères d'attribution qui nous intéressent tout particulièrement, il existe également des règles en matière de fixation des loyers et de durée du bail. Ces règles sont d'application pour une durée indéterminée, c'est-à-dire toute la « durée de vie » du logement.

Face à cette complexité, certains opérateurs (Anderlecht, CPAS de la Ville de Bruxelles entre autres) ont choisi d'exclure les contrats de quartier de leur règlement. Une pratique avec laquelle nous ne sommes évidemment pas en accord.

Quand bien même les logements contrats de quartier sont inclus dans le règlement, l'articulation nous semble difficile. En effet, plusieurs communes ont fait le choix d'accorder des points de priorité à certains candidats locataires (familles monoparentales, victimes d'expulsion...) leur offrant ainsi l'opportunité d'accéder plus rapidement à un logement. La réglementation « contrats de quartier » prévoit, elle aussi, sa propre échelle de priorités. Quelles règles doivent alors primer ? Doivent-elles se cumuler ? Mais sont-elles réellement cumulables ?

Le Code du logement ne s'est malheureusement pas penché sur la question, créant une certaine confusion au niveau communal.

Parallèlement à la création de logements « assimilés à du logement social », les contrats de quartier ont également produit, dans une moindre mesure, des logements dits « conventionnés » (environ 200), en partenariat avec le secteur privé. Qu'ils soient acquis ou loués, ces logements répondent eux aussi à des conditions de revenus¹¹.

8. Ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers.

9. Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (AATL), Direction de la rénovation urbaine.

10. Pour le détail, voir l'article 25 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 février 1994 portant exécution de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers.

11. Ces logements doivent être occupés exclusivement par des ménages dont le revenu annuel est inférieur à 31.000€. Lorsqu'il s'agit d'un ménage isolé, le plafond est fixé à 23.100€.

b. Les logements de « deuxième génération » (contrats de quartier durables)

En 2010, les contrats de quartier ont fait l'objet d'une importante réforme¹².

En ce qui concerne le volet logement, les critères d'attribution ont été modifiés.

À noter qu'à l'heure actuelle, aucun logement de « deuxième génération » n'est encore sorti de terre.

Pour les logements « assimilés à du logement social », la condition de revenus (logement social + 20%) reste de mise, mais grande nouveauté, le législateur fait le lien avec les règles d'attribution imposées aux communes et CPAS par le Code du logement. Il est dit que : « *les obligations figurant aux articles 23 quinquies à 23 undecies de l'ordonnance du 19 décembre 2008 modifiant le Code du logement sont d'application*¹³. »

Le législateur confirme donc la soumission de ces logements aux règles d'attribution.

Deux remarques néanmoins :

→ Si le texte est très explicite pour les logements assimilés à du logement social, rien n'est dit par contre des logements conventionnés. Il n'y a aucune raison valable qu'ils échappent aux obligations du Code et ce n'est sans doute pas le cas, mais ce manque de précisions risque d'être mal interprété par les autorités locales.

→ De même, pourquoi le législateur ne fait-il un lien avec le Code qu'au travers des articles 23 quinquies à 23 undecies? L'article 23ter, par exemple, est lui aussi très important, puisqu'il impose la réalisation d'un inventaire annuel des logements mis en location. De toute évidence, les logements produits dans le cadre des contrats de quartier sont soumis à cet inventaire, mais pourquoi alors ne pas l'avoir souligné?

Contrairement au point de vue de certaines communes et CPAS, ainsi que de l'AVCB¹⁴, les règles d'attribution doivent s'appliquer aux logements issus des contrats

de quartier. Le législateur l'a d'ailleurs réaffirmé en 2010, lors de la réforme. Ils font donc partie intégrante du champ d'application. Ils sont néanmoins destinés à un public-cible précis, dont les revenus sont limités (logement social + 20%) et ce, pour toute la durée de vie du logement. Cette condition d'accès ne peut être négligée. Pour faciliter la gestion des attributions, une solution pourrait être le traitement de ces logements via une liste à part dans le registre d'attente.

Reste un élément sur lequel s'accorder. Les candidats-locataires qui s'inscrivent pour l'obtention d'un logement issu de la réglementation contrats de quartiers de 1993, peuvent prétendre à des points de priorité selon leur situation personnelle (voir infra). Les communes peuvent, elles aussi décider de prioriser certaines demandes.

Par facilité, nous proposons que seuls les points de priorité prévus dans le règlement communal soient d'application. Les priorités accordées par la législation contrats de quartier de 1993 devraient s'effacer. C'est d'ailleurs la piste qui a été retenue pour les contrats de quartier durables.

Entre 1977 et 2009, la Région a financé la création (rénovation, construction/reconstruction) de 4.240 logements à finalité sociale, c'est-à-dire des logements destinés à des ménages à bas revenus. Par rapport au patrimoine global des communes et des CPAS (environ 8.000 unités), il s'agit de près de 50% des logements mis actuellement en location. Bénéficient-ils toujours aux publics-cible? Certains règlements d'attribution nous permettent d'en douter. . .

12. Ordonnance organique de la revitalisation urbaine du 28 janvier 2010.

13. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010, portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine. Article 34, °1C.

14. Olivier Evrard, « Code du logement. Règles minimales d'attribution des logements communaux », mai 2009, AVCB, p.1.

Les règles d'attribution peuvent s'appliquer aux logements de transit, mais dans une certaine mesure seulement.

B.3. Les logements de transit et d'urgence

Le Code définit le logement de transit comme « celui destiné à un public spécifique auquel un accompagnement social est assuré et dont la durée d'occupation ne peut être supérieure à dix-huit mois¹⁵. » Il permet donc le relogement temporaire de personnes en situation de précarité sociale qui ont perdu leur logement.

À l'heure actuelle, seules les AIS sont encadrées pour gérer du logement de transit.¹⁶ Pourtant, les communes et CPAS jouent aussi un rôle majeur dans ce secteur¹⁷.

Parmi la diversité des initiatives développées sur le terrain, nous pouvons dégager deux tendances : le logement de transit associé à un projet d'insertion (nous l'appellerons « transit d'insertion ») et les logements de transit ou d'urgence qui offrent une réponse immédiate à la perte inopinée d'un logement.

→ **Le transit « d'insertion »** : ici, le logement sert un projet d'insertion sociale à plus long terme. Il permet dans un premier temps aux bénéficiaires de reprendre pied face à des situations de vie souvent très pénibles, puis d'y élaborer progressivement un projet de vie avant d'envisager l'autonomie. L'entrée est préparée et n'intervient pas dans l'urgence. Les séjours peuvent être assez longs. L'accompagnement psycho-social y occupe une place essentielle.

→ **Le transit dit « d'urgence » (ou logement d'urgence)** : il se présente plutôt comme une solution immédiate à la perte matérielle, imprévue d'un logement. On pense à des événements tels qu'un incendie, l'effondrement d'un immeuble. . .

Très souvent aussi, il permet d'apporter des solutions à des personnes en situation de détresse sociale. Le principe, c'est de pouvoir répondre à la demande dans de très brefs délais et pour une courte durée. Il faut savoir que les CPAS sont financés par le pouvoir fédéral pour produire du logement d'urgence.

En pratique, dans quasiment toutes les communes, ces logements échappent aux règlements d'attribution. Il est en effet difficile d'envisager que des logements, qui

répondent le plus souvent à des situations d'urgence et qui sont occupés pour de courtes périodes, puissent être soumis aux mêmes règles d'attribution que l'ensemble du parc locatif. Par ailleurs, ils sont pour la plupart régis par des conventions d'occupation précaire et ne sont donc pas, à proprement parler, mis en location.

Ces exclusions posent toutefois question, car elles permettent de soustraire des logements aux obligations régionales et parfois dans des proportions importantes. À cet égard, la situation du CPAS de Woluwé-Saint-Pierre nous interpelle. Le centre gère environ 80 logements, dont il est en partie propriétaire. Ce sont pour la plupart des logements de transit ou d'urgence. Est-ce que ce patrimoine considérable répond à des règles d'attribution ? Nous ne pouvons l'affirmer.

Cet exemple démontre qu'aucune dérogation ne peut être admise.

De notre point de vue, les règles d'attribution peuvent s'appliquer aux logements de transit, mais dans une certaine mesure seulement.

Pour les logements de transit dits « d'insertion », il nous semble que toutes les règles du Code peuvent trouver à s'appliquer, à condition de prévoir une liste d'inscription différenciée, qui reprend par ordre chronologique, les demandes en adéquation avec le projet communal ou du CPAS (projet d'insertion).

Par contre, pour le **logement de transit dit « d'urgence »**, ce serait un non-sens d'imposer des règles d'attribution contraignantes qui empêcheraient de réagir en urgence¹⁸. On imagine mal, par exemple, envoyer

15. Article 2 du Code bruxellois du logement.

16. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les AIS.

17. Un total de plus de 150 logements de transit et d'urgence (à peu près équivalent à l'offre des AIS).

18. Attention, ces logements ne sont pas à confondre avec ceux attribués en vertu de l'article 23novies (dérogations en faveur de demandeurs en situation d'extrême urgence), puisqu'il s'agit dans ce cadre de l'attribution d'un logement, certes en urgence, mais pour du long terme.

des offres de logement par courrier recommandé et attendre que les candidats réagissent dans la quinzaine ou encore prévoir un recours qui suspendrait la décision d'attribution pour une période relativement longue. Le mot d'ordre reste la souplesse.

Mais si ces logements dérogent à quasi toutes les règles, ils devraient néanmoins être concernés par les articles 23 *ter* et 23 *undecies* : soit l'obligation d'un inventaire annuel et l'interdiction de diminuer le nombre de mètres carrés habitables.

Il reste qu'à l'heure actuelle, ces deux notions (transit d'insertion et d'urgence) n'existent pas d'un point de vue juridique. Le RBDH a déjà plaidé dans un autre dossier¹⁹ pour que le Code du logement intègre rapidement de nouvelles définitions. Voici donc une raison supplémentaire de s'y atteler.

B.4. Les logements gérés par des ASBL

Il existe à Bruxelles, des logements appartenant aux communes et aux CPAS, qui sont gérés par le secteur associatif. C'est le cas, par exemple, au CPAS de Bruxelles. On apprend ainsi dans le règlement que le CPAS confie certains logements à des ASBL pour y développer notamment de l'habitat solidaire ou à but thérapeutique. Il existe sans doute, dans d'autres communes, des initiatives de même nature où des logements publics servent la réalisation d'un projet individuel ou collectif à visée plus sociale : logements intergénérationnels ou autres formes d'habitats solidaires...²⁰

Il faut par ailleurs mentionner que les Agences Immobilières Sociales assurent également la gestion locative de logements communaux et des CPAS, conformément à la réglementation en vigueur.²¹ D'après les chiffres de la FEDAIS (Fédération des AIS de la Région bruxelloise), il s'agit en 2010 d'un peu moins de 150 logements²².

Le RBDH encourage, bien évidemment, les pouvoirs publics à investir dans ces formes alternatives d'habitat. De même, nous défendons le principe de la mise à disposition de logements publics vers le secteur AIS :

un mécanisme qui permet d'augmenter le nombre de logements communaux loués à des conditions sociales.

Mais qu'en est-il alors en matière d'attribution ?

Le Code bruxellois du logement prévoit que seuls les **logements mis en location** par les communes et CPAS sont concernés par les règles d'attribution, ce qui signifie que les logements dont la mise en location est confiée à un organisme tiers, en l'occurrence ici à des ASBL, échappent à toute obligation. Cette disposition est susceptible de mener à des situations abusives, puisqu'il suffit alors à une commune ou un CPAS de faire louer ses logements par d'autres, pour les soustraire au règlement d'attribution. N'est-ce pas finalement le choix d'Etterbeek qui, à défaut de candidat-locataire intéressé, autorise la mise en location de certains logements via des agences immobilières commerciales ?

Cet écueil pourrait être levé, en élargissant le champ d'application du Code à tous les logements appartenant aux communes et CPAS (ou en gestion publique), qu'ils les mettent eux-mêmes en location ou pas. Cela impliquerait que les gestionnaires d'ASBL, qui se sont vus confier des logements publics, respectent aussi les règles d'attribution.

19. Dossier élargissement des ADIL (allocation déménagement installation et intervention dans le loyer), mai 2011.

20. « L'habitat solidaire est un milieu et un projet de vie dans lequel évoluent une ou plusieurs personnes dont au moins une se trouve en situation de précarité sociale (ou en passe de le devenir). Elles s'inscrivent formellement ou informellement dans une communauté d'intérêts et parfois bénéficient d'un accompagnement ou d'une aide sociale spécifique ou générale. » Tiré de l'étude « Habitat solidaire. Étude sur les possibilités de reconnaissance de l'habitat groupé pour les personnes en précarité sociale. » Politique des Grandes Villes, novembre 2006, p.72

21. L'article 3, °2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les AIS précise que : « l'ensemble des apports en logements pour lesquels les communes et les CPAS sont, en tout ou en partie, propriétaires ou titulaires de droits réels ne peut excéder les 20 logements par AIS et 20% de son parc de logements, si celle-ci gère plus de 100 logements. »

22. Les chiffres ne concernent que les membres de la FEDAIS.

Tous les logements appartenant ou gérés par les communes et CPAS doivent répondre aux règles d'attribution et ce, quel que soit l'organisme qui en assure la location.

CONCLUSION

Nous l'avons vu, le champ d'application du chapitre 4 du Code du logement n'est pas suffisamment précis. Le législateur ne s'est pas prononcé sur le sort de certains types de logements qui, déjà soumis à des règles propres ou réservés à certains publics-cibles, ne pouvaient être traités comme n'importe quel autre logement du parc locatif. Les communes et CPAS n'ont d'ailleurs pas hésité à les exclure, en tout ou partie, évacuant ainsi les obligations qui leur étaient imposées.

Pour le RBDH, aucune exclusion ne doit être tolérée. Nous allons plus loin encore, plaidant pour que tous les logements appartenant ou gérés par les communes et CPAS répondent aux règles d'attribution et ce, quel que soit l'organisme qui en assure la location.

Il nous semble que le Code du logement devrait prévoir des sanctions à l'égard des communes et des CPAS qui continuent à écarter des logements de leur règlement. La tutelle régionale sur les pouvoirs locaux devrait pouvoir jouer un rôle en la matière.

Pour répondre à la spécificité de certains logements, nous proposons que le Code autorise la création de listes distinctes au sein du registre des inscriptions, accessibles aux seuls candidats-locataires qui répondent aux critères d'accès spécifiques. Néanmoins, ce traitement différencié devrait être limité aux catégories de logements présentées dans les pages précédentes et résumées ci-dessous. ✕

CATÉGORIE DE LOGEMENTS	CONDITIONS D'ACCÈS	RÈGLES D'ATTRIBUTION PARTICULIÈRES
Logements adaptés aux PMR	PMR uniquement	
Logements issus des contrats de quartier	Plafonds de revenus : logement social +20%	réservés en priorité aux personnes qui les occupaient avant travaux lors d'une première attribution
Logements rénovés avec des subsides « immeubles isolés »	Plafonds de revenus du logement social	réservés en priorité aux personnes qui les occupaient avant travaux lors d'une première attribution
Rénovations d'îlots (partie socialisée des logements)	Plafonds de revenus du logement social	
Transit d'insertion	Perte d'un logement projet d'insertion	
Transit dit d'urgence	Perte inopinée d'un logement relogement urgent	dérogation aux règles d'attribution sauf 23 ter et 23 undecies
Logements gérés par des ASBL	Public-cible qui répond au projet particulier de l'ASBL	

2. LES CONDITIONS D'ADMISSION

Les conditions d'admission sont des conditions préalables que les ménages doivent remplir pour pouvoir s'inscrire comme candidats sur les registres d'attente des logements communaux. Elles conditionnent l'accès au parc de logements des opérateurs publics.

Parmi les différentes règles prévues pour la mise en location de logements par les opérateurs publics, les conditions d'admission ne sont pas prévues par le Code du logement. Quasiment toutes les communes ont cependant pris la liberté d'en intégrer dans leur règlement d'attribution.

Les conditions d'admission les plus fréquemment rencontrées sont la condition de non-propriété et la condition de revenu (minimale ou maximale). On retrouve également des conditions telles que le fait d'avoir un ancrage dans la commune (notamment y habiter ou y travailler), la condition de pas être usager du CPAS ou encore la condition d'apporter la preuve de paiement des six derniers mois de loyer.

Dans la mesure où ces conditions ne sont pas expressément prévues parmi les règles que prévoient le Code, nous avons tenté de déterminer si elles étaient admissibles au regard de l'article 23 de la Constitution consacrant le droit au logement. Elles ne sont pas sans conséquences puisqu'elles ont pour effet de fermer l'accès au parc de logements communaux à certaines catégories de personnes.

A. LA CONDITION DE PROPRIÉTÉ

La toute grande majorité des communes réserve l'accès de son parc de logements aux ménages qui ne sont pas propriétaires d'un logement¹. Cette condition est assez systématique dans le secteur du logement public; on la retrouve traditionnellement dans le secteur du logement social, au Fonds du Logement et à la SDRB.

Il s'agit clairement de la volonté des pouvoirs publics de réserver l'avantage des logements publics aux personnes qui ne disposent pas déjà de la sécurité du logement qu'offre la propriété.

Si l'exclusion des personnes qui sont propriétaires d'un logement nous semble justifiée, un certain nombre de communes vont plus loin et posent comme condition d'admission, le fait de ne pas être propriétaire d'un immeuble, qu'il soit affecté au logement ou à un usage professionnel².

Le fait d'exclure les personnes qui sont propriétaires d'un bien à usage professionnel ne nous semble pas acceptable dans la mesure où « *l'article 23 ne permet pas de justifier l'exclusion de ces propriétaires. Il serait absurde de considérer que le propriétaire d'un bien immobilier requis pour l'exercice de sa profession, devrait pour pouvoir jouir d'un droit au logement le désaffecter... et ainsi agir à l'encontre d'une autre liberté garantie par le même article 23, à savoir le droit au travail.* »³

Si la condition de non-propriété d'un logement nous semble admissible pour obtenir un logement public, le fait d'exclure les personnes propriétaires d'un bien affecté à leur activité professionnelle ne se justifie pas au regard de l'article 23 de la Constitution.

1. La possession d'un logement en usufruit ou en emphytéose est également souvent assimilée à la propriété dans les différents règlements.

2. Jette, Auderghem (dans son formulaire d'inscription), Anderlecht, Koekelberg, Saint-Josse et le CPAS d'Ixelles prévoient la condition de ne pas être propriétaire d'un bien immeuble affecté au logement ou à usage professionnel. Les communes de Molenbeek, Uccle, Anderlecht, Evere et Ixelles, prévoient le fait de ne pas être propriétaire d'un bien immobilier, ce qui inclut la propriété d'un bien affecté à l'usage professionnel.

3. M. Kaiser, E. Gourdin : « Avis juridique sur les règlements d'attribution des opérateurs immobiliers publics », cabinet d'avocats Xirius, 25 octobre 2011.

Les conditions d'admission ne sont pas sans conséquences puisqu'elles ont pour effet de fermer l'accès au parc de logements communaux à certaines catégories de personnes.

B. LA CONDITION DE REVENU MAXIMAL

La condition de non-propriété est classiquement couplée avec la condition de disposer de revenus qui ne dépassent pas certains plafonds. On les retrouve systématiquement dans l'accès aux logements publics mis en location par les SISP, le Fonds du Logement et la SDRB.

L'objectif de ces conditions est de réserver aux ménages à bas revenus les logements qui, ayant bénéficié d'une subvention publique, peuvent être loués à des prix inférieurs au prix du marché.

Si comme on l'a vu, la condition de ne pas disposer d'un immeuble en propriété est quasiment systématique dans les règlements que nous avons analysés, la condition de disposer de revenus limités est par contre beaucoup moins fréquente dans les règlements d'attribution des communes et des CPAS.

Seules les communes d'Anderlecht, Evere, Molenbeek et Schaerbeek, posent des conditions de revenus maximales proches des conditions du logement social, pour l'ensemble de leur parc. Leurs logements sont donc réellement destinés à un public à bas revenus⁴.

D'autres communes fixent également des plafonds de revenus pour l'accès à leurs logements mais à des montants bien plus élevés, c'est notamment le cas de la commune de Saint-Gilles qui fixe le plafond de revenus à 40.000 (isolé) ou 70.000 (ménage) euros. L'effet de cette condition de revenus maximums aboutit quasiment à ne pas fixer de limite de plafonds quand on sait que 92% de la population bruxelloise déclarait en 2007 des revenus inférieurs à 50.000 euros.

La solution d'Uccle⁵ et de Woluwé-Saint-Lambert, consiste à réserver une partie de leurs logements aux ménages dont les revenus ne dépassent pas les conditions d'accès au logement social, l'autre partie du parc est destinée aux ménages dont les revenus ne dépassent pas les plafonds de revenus de la SDRB.

La majorité des communes prévoient des conditions de revenus plafonnés, pour une partie de leur parc seulement. Elles créent ainsi deux, voire trois types de logements destinés à des publics différents.

À Ixelles par exemple, pour une partie du parc, les revenus du ménage doivent atteindre au maximum les montants plafonds du logement social, pour les deux autres catégories de logements, les revenus des ménages doivent atteindre **au minimum** ces mêmes montants.

Dans la grande majorité des cas, nous ignorons totalement la part de leur patrimoine que les communes et CPAS réservent aux ménages à bas revenus. Si les nouvelles règles du Code apportent plus de transparence dans l'attribution des logements communaux, les conditions financières dans lesquelles ces logements sont mis en location restent souvent assez opaques.

Les communes et les CPAS devraient selon nous, fixer des plafonds de revenus maximums bas pour une toute grande majorité de leur parc. Différents moyens ont été mis en place par la Région pour encourager les pouvoirs locaux à socialiser leur parc. Ils devraient y parvenir par le respect des conditions de plafond de revenus des logements subsidiés, par la mise en place effective de l'allocation-loyer ou encore en confiant la gestion de leurs logements aux AIS.

C. LA CONDITION DE REVENU MINIMAL

L'Association de la Ville et des Communes propose, au titre des conditions d'admission, dans son modèle de règlement d'attribution qu'elle a rédigé à l'attention des communes : « *le fait que le loyer représente moins de ...% des revenus du ménage, sans préjudice de l'allocation-loyer.* »

Un certain nombre de communes ont repris cette condition d'admission ; pour pouvoir s'inscrire comme

4. Ils correspondent aux revenus maximums du logement social ou au logement assimilé au logement social (sauf Anderlecht où les plafonds de revenus sont fixés au montant d'accès du Fonds du Logement).

5. L'échevine du Logement Françoise Dupuis déplore en septembre 2011 (La Libre Belgique du 7 septembre 2011) ne pas parvenir à trouver acquéreur pour certains de ses logements moyens en raison du fait que les revenus des ménages intéressés sont trop bas. Nous ne pouvons que lui conseiller de modifier les conditions d'accessibilité financières de ces logements pour permettre l'accès à l'ensemble du parc de la commune d'Uccle, aux ménages dont les revenus ne dépassent pas les revenus du logement social.

Certaines des conditions d'admission sont contraires à l'article 23 de la Constitution et sont de nature à exclure de manière définitive, les ménages les plus fragilisés, de l'accès aux logements des opérateurs publics.

candidat à l'attribution d'un logement, il faut disposer au minimum, de revenus équivalant à un certain pourcentage du montant du loyer.

À Auderghem et Jette, cette condition concerne **l'entièreté du parc**. D'autres communes exigent cette condition de revenu minimum pour **une partie** de leur parc de logements, c'est le cas à Saint-Josse, Watermael, Woluwé-Saint-Pierre et Bruxelles.

Le principal problème que pose cette condition, est de savoir, puisque cette condition est appréciée au moment de l'inscription au registre, quel sera le loyer pris en considération pour apprécier si le ménage dispose de revenus suffisants. Dans la mesure où il s'agit d'une condition qui est appréciée **en amont** de l'attribution d'un logement en particulier, il ne peut s'agir que d'un loyer « abstrait », par rapport à l'ensemble du parc de logement de la commune.

Nous ne disposons pas d'informations sur le montant des loyers. Ce qui est certain c'est que cette condition préalable a pour effet d'exclure définitivement certains ménages, forcément les moins nantis.

Si les communes ont la préoccupation de s'assurer que les ménages disposent des ressources suffisantes pour pouvoir supporter le montant du loyer demandé, cet élément de revenu minimum ne devra être pris en considération qu'au moment de l'attribution d'un logement en particulier au ménage candidat (Voir supra sur la notion de « logement adapté »).

D. LA CONDITION D'ANCRAGE LOCAL

La commune d'Anderlecht prévoit dans son règlement d'attribution, que le candidat locataire doit « être actuellement domicilié ou avoir son lieu de travail dans la Commune ou être pris en charge par le CPAS ». La commune d'Uccle prévoit également dans ses conditions d'accès que « l'accès aux logements sociaux gérés par la Régie communale ou les Propriétés communales, est réservé aux ménages en situation de précarité en matière de logement et parmi ceux-ci en priorité aux ménages ucclois qui sont notamment confrontés à des

situations telles que... » (un arrêté d'insalubrité, la fin du bail anticipatif, des événements de force majeure...).

Ces conditions d'admission ont donc pour effet de réserver les logements communaux aux personnes qui ont un lien particulier, préexistant avec la commune.

Pratique différente mais qui aboutit au même résultat, le CPAS de la Ville de Bruxelles accorde des priorités absolues aux locataires dont le logement situé sur le territoire de la Ville de Bruxelles, est frappé d'inhabitabilité, ou encore des points de priorité aux personnes domiciliées sur le territoire de la Ville de Bruxelles.

Vaste question que celle de savoir si un pouvoir local peut réserver les services qu'il offre, à ses habitants, à l'exclusion des autres ménages. Cette pratique se rencontre dans l'accès aux crèches, aux écoles, dans l'accès aux infrastructures sportives, etc.

En ce qui nous concerne dans la matière d'accès aux logements communaux, cette condition nous semble absolument inadmissible: **l'article 23 ne peut raisonnablement tolérer que la consécration du droit au logement soit entravée par des considérations purement municipalistes, qui paraissent d'autant moins objectives que le nouveau locataire est appelé à devenir un habitant de la commune**⁶.

E. LA CONDITION DE PREUVE DE PAIEMENT DES SIX MOIS DE LOYER

Les communes d'Etterbeek et Boitsfort exigent que les candidats locataires fournissent, lors de leur inscription au registre, la preuve de paiement de leurs six derniers mois de loyer.

Si les bailleurs privés ou publics veulent s'assurer de la solvabilité de leurs futurs locataires, la Commission de la protection de la vie privée considère, à propos des éléments qui peuvent être demandés par le bailleur

6. M.Kaiser, E. Gourdin : « Avis juridique sur les règlements d'attribution des opérateurs immobiliers publics », cabinet d'avocats Xirius, 25 octobre 2011, p.16.

pour apprécier la solvabilité d'un candidat-locataire, que « *ce contrôle doit, en principe, se limiter à la question de savoir si le locataire dispose, à première vue, de revenus suffisamment réguliers pour faire face à ses charges.*⁷ »

Or, en exigeant la preuve de paiement des six derniers mois de loyers, ce que la commune veut vérifier n'est pas tant la capacité financière du candidat mais elle veut s'assurer de la qualité de « bon payeur » des candidats qui se présentent à elle.

Cette attitude paraît constituer une atteinte à la vie privée puisqu'elle va au-delà de ce que la Commission de la protection de la vie privée estime légitime pour évaluer la solvabilité du locataire.

Par ces conditions d'admission, les communes entendent écarter les personnes qui ont été en situation de défaut de paiement pendant la période qui précède leur inscription au registre des logements communaux. Cette éviction nous semble injustifiée, d'autant que le candidat peut attester de ressources suffisantes pour assumer le paiement du loyer du logement qui lui est proposé.

F. LA CONDITION DE NE PAS ÉMARGER AU CPAS DE LA COMMUNE

C'est le règlement d'attribution du CPAS de Saint-Josse qui prévoit cette condition d'admission. Seuls sont exclus les usagers du CPAS de Saint-Josse, les usagers d'autres CPAS ne sont a priori pas écartés.

Nous ne voyons pas ce qui justifie que ces personnes soient exclues a priori.

Le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, fort nuancé sur l'ensemble des clauses sur lesquelles nous estimions qu'il y avait un risque de discrimination, considère que « *S'agissant des personnes émergeant au CPAS de Saint-Josse, il pourrait être question d'une discrimination directe sur base de la fortune si la distinction de traitement n'est pas justifiée de manière objective et raisonnable. Le CPAS invoque comme justification le fait qu'il n'y a que 15 logements à répartir et que le nombre de personnes émergeant au CPAS de*

Saint-Josse est tellement élevé qu'il serait trop difficile de les départager et de gérer la demande ne fût-ce que d'un point de vue opérationnel vu le peu de personnel en charge du traitement des dossiers (une personne à mi-temps). Cette justification n'est pas entièrement convaincante mais il ne peut être affirmé pour autant avec certitude qu'il y a bel et bien discrimination. Seul un juge pourrait trancher la question s'il était amené à se prononcer sur cette question. »⁸

CONCLUSION

Les conditions d'admission s'apprécient au moment où la personne souhaite s'inscrire dans le registre d'attente d'une commune, elles ont pour effet d'exclure d'emblée une partie de la population à l'accès au parc de logement. Le Code du Logement ne prévoit pas explicitement la possibilité de fixer des conditions d'admission. Selon nous, certaines de ces conditions d'admission sont contraires à l'article 23 de la Constitution et sont de nature à exclure de manière définitive, les ménages les plus fragilisés, de l'accès aux logements des opérateurs publics.

Les conditions de patrimoine d'un logement et de plafonds de revenus maximum, nous semblent cependant acceptables dans la mesure où elles permettent la réalisation du droit au logement des ménages à bas revenus. ✕

7. Recommandation n° 01/2009 du 18 mars 2009 aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement des données des candidats locataires.

8. Avis du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme relatif à certains règlements d'attribution de logements communaux en Région Bruxelloise (Juin 2010).

3. LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION

Le Code du Logement prévoit que les logements doivent être attribués en fonction de différents critères : l'ordre chronologique d'inscription dans le registre d'attente, la localisation du logement, la taille du ménage et les éventuels points de priorité¹.

L'article 23 *septies* établit le principe selon lequel, lorsqu'un logement se libère, il doit être attribué au ménage qui a fait le choix de la zone géographique dans laquelle se trouve le logement, dont la composition familiale correspond à la taille du logement et qui rassemble le plus de points de priorité. Si plusieurs ménages disposent du même nombre de points de priorité, le ménage dont l'inscription au Registre est la plus ancienne, pourra se voir attribuer le logement.

À l'analyse, il apparaît que les critères d'attribution retenus par le Code ne sont pas particulièrement adéquats ; le critère de localisation est peu opportun et le critère des revenus du ménage n'est pas envisagé.

A. L'ADÉQUATION DU LOGEMENT

A.1. L'adéquation du logement en fonction de la taille du ménage

La composition du ménage et donc le nombre de chambres dont le logement doit disposer est à l'évidence un élément qui vient impérativement moduler l'ordre chronologique d'attribution des logements.

Le Code du Logement ne contient pas de normes d'occupation selon la taille du ménage, les communes ont dans la grande majorité des cas, renvoyé aux règles en vigueur dans le secteur du logement social, en prévoyant parfois des dispositions pour les hypothèses de gardes alternées ou de droits de visite résidentiels.² D'autres communes ne font référence à aucune norme d'occupation³.

Le renvoi à des normes prédéfinies d'occupation des logements est nécessaire. Nous serions favorables à ce qu'il soit fait référence à une **définition uniforme** pour toutes les communes. Il ne faut pas perdre de vue que le fait de poser des exigences très élevées en termes de normes d'occupation, a pour effet de rendre l'accès au

parc communal plus difficile pour les familles nombreuses puisque les communes ont en général peu de logements de plus de trois chambres.

Le renvoi aux normes d'occupation du logement social nous semble fort exigeant dans la mesure où deux enfants de même sexe ne pourraient plus partager la même chambre à partir de neuf ans. Il pourrait être fait référence aux normes plus souples prévues dans le cadre des allocations de déménagement installation et d'intervention dans le loyer (Adil)⁴, auxquelles doit être ajoutée la prise en compte des enfants présents dans le ménage de manière non-permanente.

A.2. L'adéquation du logement en fonction de sa localisation dans la commune

L'idée de ce critère de localisation était de permettre aux communes de découper leur territoire en zones géographiques, et de prévoir que les attributions se fassent en fonction des zones géographiques sélectionnées par les candidats au moment de leur inscription. Si le critère de localisation est une condition d'attribution, le ménage devrait en principe ne se voir proposer que les logements situés dans la ou les zones choisies et pourra légitimement refuser celui qui se trouve dans une autre zone.

Seule la commune de Saint-Gilles a découpé son territoire en différentes zones et demande aux candidats locataires de faire le choix de la (ou des) zone (s) dans laquelle ils souhaitent habiter.

1. L'article 23 *septies* prévoit : « La décision d'attribution des logements suit l'ordre chronologique des demandes du Registre qui sont en adéquation avec la localisation et le nombre de chambre du logement mis en location. Toutefois, d'autres critères inscrits dans le Règlement d'attribution peuvent être pris en compte pour pondérer l'ordre chronologique. Ces critères doivent être objectifs et mesurables. Leur poids dans le mécanisme d'attribution doit être décrit dans le Règlement d'attribution. L'ordre chronologique départage les ménages dont la demande a obtenu le même nombre de points. »

2. Koekelberg, Schaerbeek, Boitsfort, Woluwé-Saint-Pierre, Woluwé-Saint-Lambert, le CPAS de Saint-Josse.

3. Saint-Gilles, Uccle. Il y a encore la commune de Molenbeek qui renvoie aux normes d'occupation du Code du Logement alors que celui-ci n'en contient pas.

4. Article 3§3 de l'Arrêté ministériel déterminant les normes de qualité des logements pour l'application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement installation et d'intervention dans le loyer, M.B.22/07/2005

Les critères d'attribution retenus par le Code ne sont pas particulièrement adéquats ; le critère de localisation est peu opportun et le critère des revenus du ménage n'est pas envisagé.

Les autres communes n'ont pas estimé opportun de découper leur territoire en zones géographiques et nous ne savons pas si elles prennent en compte le critère de la localisation au moment de l'attribution des logements. En principe, puisque le Code du Logement prévoit que ce critère est un critère d'attribution, au même titre que la composition du ménage, les candidats locataires devraient pouvoir légitimement refuser un logement qui n'est pas situé dans la zone géographique qu'ils souhaitent.

De notre point de vue, le critère de localisation devrait être supprimé. Il ne nous semble pas pertinent au vu de la taille des territoires communaux et est plutôt de nature à renforcer la dualité socio-spatiale selon laquelle des zones géographiques ou des quartiers plus ou moins « accueillants » sont destinés à accueillir des catégories précises de public.

Si le critère géographique doit intervenir dans l'attribution du logement, cet élément doit selon nous n'intervenir qu'au stade de l'appréciation du caractère justifié du refus d'un logement. On sait que, dans la plupart des communes, le refus d'un logement adapté peut impliquer la radiation du registre d'attente, c'est à notre sens à la commune d'apprécier, en fonction des motifs qui lui sont présentés, si le refus du candidat est légitime ou pas (voir infra au sujet des sanctions administratives).

A.3. L'adéquation du logement en fonction des revenus du ménage

Les revenus du ménage ne sont pas considérés, dans le système du Code, comme un critère qui vient impérativement moduler les attributions. Tout au plus est-il envisagé dans les travaux préparatoires, comme un élément qui pourra faire l'objet de points de priorité⁵.

Dans les faits pourtant, il vient toujours moduler l'attribution d'un logement puisque les communes n'attribuent leurs logements qu'après avoir vérifié la capacité financière de leurs futurs locataires.

Le caractère abordable d'un logement est une question qui doit être posée puisqu'il n'est pas envisageable qu'un ménage se voit attribuer un logement dont la charge financière est trop lourde.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'appréciation du caractère adéquat du loyer doit être faite au moment de l'attribution d'un logement en particulier et non au moment de l'inscription du ménage sur le registre d'attente.

De nombreuses communes ou CPAS prévoient que le montant des revenus ne doit pas dépasser un certain pourcentage du montant du loyer. Selon les règlements, ces pourcentages vont de 33% à 50%. L'objectif des communes est double, d'une part protéger les locataires d'une charge financière trop lourde mais également s'assurer de la solvabilité de leur locataire et parfois rentabiliser leur activité de bailleur.

Idéalement, la proportion qu'un ménage devrait consacrer à son loyer ne devrait pas dépasser les 30%. Dans la réalité, les ménages à bas revenus vont parfois jusqu'à y consacrer plus de 50% de leurs revenus. Prévoir dans son règlement comme condition d'accès au parc que le montant des loyers et charges communes doit représenter moins de 33% des revenus du ménage, peut aboutir à exclure les ménages à bas revenus.

La proportion consacrée par un ménage au poste « logement » pourrait aussi être utilisée par les communes pour déterminer le montant du loyer qui sera demandé à ce ménage.

Notre position consiste à encourager les communes à socialiser leurs logements pour une partie substantielle de leur parc, notamment en respectant les législations régionales des logements subsidiés et via l'utilisation de l'allocation loyer et d'apprécier le caractère adapté d'un logement aux revenus du ménage en instaurant un quota revenus/loyer + charges qui se situerait aux alentours des 40%.

En conclusion sur ce point

En ce qui concerne les critères d'attribution, nous suggérons de supprimer la condition de localisation pour ne faire intervenir ce critère qu'à un stade ultérieur de la procédure.

L'article 23 *septies* du Code du logement, qui traite des conditions d'attribution devrait considérer l'adéquation d'un logement en fonction de la taille du ménage et de ses revenus et ne pas faire intervenir le critère de la localisation du logement à ce stade.

Cet article pourrait être rédigé comme ceci : La décision d'attribution suit l'ordre chronologique des demandes du registre. Cependant, le logement à attribuer doit être adapté à la taille et aux revenus des ménages les mieux classés.

On entend par logement adapté, un logement qui comprend un nombre de chambres en adéquation avec la composition du ménage, conformément aux normes d'occupation prévues dans le cadre des allocations de déménagement installation et d'intervention dans le loyer (ADIL), en tenant compte des enfants présents dans le ménage de manière non-permanente, et abordable financièrement, c'est-à-dire dont le montant mensuel du loyer + charges se situe à environ 40% des ressources mensuelles du ménage.

B. LES POINTS DE PRIORITÉ

En plus des critères évoqués ci-dessus, le Code laisse aux opérateurs locaux, la possibilité d'accorder des points de priorité à certains locataires, de manière à accélérer leur entrée dans un logement.

Ces titres de priorité doivent être objectifs et mesurables, c'est-à-dire pondérés et hiérarchisés, de manière à pouvoir départager les candidats.

Le législateur a voulu laisser aux communes et CPAS une marge de manœuvre afin de rencontrer certains besoins spécifiques : une situation de handicap, une situation familiale, l'insalubrité d'un logement...⁶

La plupart des communes a fait usage de points de priorité, attestant d'une sensibilité particulière pour l'une

ou l'autre question sociale : le handicap, les violences conjugales, le mal-logement ou le sans-abrisme...

Toutefois, dans certains règlements, c'est le cas à Auderghem et à Uccle, les règles de priorité ne sont pas pondérées et ne permettent donc pas d'en connaître l'importance. Le fait de ne pas avoir déterminé de points empêche l'effectivité de ce système de priorités et pose de réelles questions sur l'appréciation de ces critères lors de l'attribution d'un logement.

D'autres ont fait usage des titres de priorité pour avantager, plus que de raison, certains profils de locataires, susceptible de mener à des situations discriminatoires. On pense tout particulièrement à la commune de Koekelberg qui accorde un maximum de 3 points « *au couple, dont les deux membres sont de moins de 30 ans, justifiant d'un revenu de travail depuis au moins 12 mois.* »

Selon le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, « *ce critère est susceptible de mener à des discriminations directes sur base de l'âge, de l'état civil et de la fortune. En effet, les personnes âgées de plus de 30 ans ne bénéficient pas de cette priorité, de même que les personnes qui ont des revenus autres que professionnels tels que les bénéficiaires d'allocation de remplacement. Si on peut considérer le but de la commune comme étant légitime (encouragement des jeunes, mixité sociale...), il nous semble par contre que les moyens utilisés doivent être considérés comme étant disproportionnés au regard du nombre de personnes qui sont exclues de la possibilité d'accéder aux logements, étant donné qu'il est, en outre, accordé le maximum de points pour ce critère.*⁷ »

Nous plaidons évidemment pour que ces règles de priorité respectent les articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination), mais qu'elles servent également à favoriser l'accès au logement de personnes socialement défavorisées ou en difficulté. ✕

6. Doc.parl., C.R.I., n°7, session 2008-2009, p.19

7. Avis du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme relatif à certains règlements d'attribution de logements communaux en Région Bruxelloise, juin 2010, p.5

**Les opérateurs immobiliers publics,
doivent respecter le principe
de la proportionnalité de la sanction par
rapport au comportement sanctionné.**

4. LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

La toute grande majorité des règlements d'attribution que nous avons analysés, prévoient des sanctions administratives attachées au non-respect de règles particulières imposées aux candidats locataires. Parmi les faits générateurs on retrouve le fait de ne pas renouveler annuellement sa candidature, de ne pas informer l'administration de tout changement de situation personnelle, la déclaration frauduleuse, les violences à l'égard des fonctionnaires ou encore le refus d'un logement adapté¹.

Quel que soit le comportement reproché, la sanction est lourde pour les candidats locataires puisque, qu'il s'agisse de la perte de l'ordre chronologique dans le registre ou de la radiation du registre d'attente, parfois accompagnée du refus de réinscription pendant un certain délai, ces sanctions ont pour conséquence de réduire à néant leurs chances de se voir attribuer un logement, vu le nombre élevé de candidats sur la liste d'attente et le nombre limité d'attributions annuelles.

Si les opérateurs immobiliers publics, peuvent en tant qu'autorité administrative, prendre l'initiative d'instaurer des sanctions à l'égard de leurs administrés, elles doivent néanmoins respecter certains principes de base ; on pense en particulier au principe de la proportionnalité de la sanction par rapport au comportement sanctionné et le fait de laisser à la personne concernée, la possibilité de faire valoir ses arguments, préalablement à l'adoption de la sanction.

On retrouve dans les règlements, différentes hypothèses de sanctions. Certaines peuvent sembler justifiées, comme le fait d'être susceptible de radiation suite à des violences exercées à l'égard de membres du personnel communal ou suite à des déclarations frauduleuses

comme c'est le cas à Schaerbeek. D'autres hypothèses sont assez interpellantes; on retrouve par exemple dans le règlement de la Commune de Koekelberg le fait que « toute réticence » dans la communication d'informations personnelles, ou la non-communication d'un changement de situation administrative dans les 8 jours de sa survenance, entraîneront automatiquement radiation. Le CPAS de Bruxelles procède à la radiation d'un candidat, avec refus de réinscription à vie, suite à l'introduction de deux recours jugés non-fondés par le Conseil d'Action Sociale.

Dans ces différentes hypothèses, le rapport de proportionnalité entre les faits générateurs et la sanction nous semble rompu.

De très nombreuses communes prévoient que le non-renouvellement de son inscription entraîne la radiation du registre d'attente. Cette sanction administrative est modulée selon les règlements; à Anderlecht, Auderghem², Bruxelles, Koekelberg et Woluwé-Saint-Pierre, il est prévu par exemple que le candidat doit renouveler spontanément sa candidature tous les ans sous peine de radiation ou de perte de son ancienneté. D'autres communes, retiennent cette même sanction mais indiquent qu'elle ne sera activée qu'après un courrier de rappel, il s'agit des communes d'Etterbeek, Evere, Saint-Gilles, Saint-Josse, Molenbeek, Schaerbeek, Watermael et Woluwé-Saint-Lambert.

1. Seuls les règlements de la commune d'Uccle et du CPAS de Bruxelles ne font référence à aucune sanction administrative

2. Précisé dans le formulaire d'inscription

Il nous semble disproportionné de radier un candidat du registre d'attente sans lui adresser un courrier de rappel. La radiation pour défaut de renouvellement spontané annuel est selon nous encore une manière d'écarter un public plus fragile, plus préoccupé, moins attentif aux démarches administratives...

Dans de nombreux règlements, il est prévu que le refus d'un logement adapté est sanctionné par une radiation du registre. Cette sanction se décline de différentes manières, les communes les plus strictes, comme Auderghem, prévoient que « *le refus d'un logement adapté entraîne la radiation du registre et la perte de l'ordre chronologique* ». Selon cette disposition, cette sanction est automatique. Dès lors qu'il y a refus, il y a radiation, sans que la commune n'ait réservé la possibilité d'apprécier le caractère justifié ou non du refus³.

Anderlecht admet le refus justifié d'un logement adéquat, pour des motifs relatifs aux capacités contributives du ménage, ou à l'inadaptation du logement en termes de composition du ménage ou du handicap d'un membre du ménage mais prévoit expressément qu'« *en aucun cas, la situation ou la localisation du logement ne peut être considérée comme une raison valable de refus*... (Exception faite du cas de violence conjugale). La commune a donc voulu éviter que des ménages ne puissent refuser un logement à l'intérieur du territoire d'Anderlecht, sur base du seul critère de localisation, probablement pour éviter que les candidats locataires ne se désistent des quartiers les plus défavorisés.

La solution retenue par Etterbeek nous semble plus adéquate puisqu'elle prévoit que « *le candidat locataire peut refuser l'attribution d'un logement adapté*. Son

refus doit être motivé. Celui-ci sera soumis au Collège des Bourgmestre et Echevins qui décidera si le refus du candidat entraîne sa radiation du registre et la perte de l'ordre chronologique ou si sa candidature reste valable pour une proposition ultérieure. »

Une autre solution, également plus modérée est celle retenue par la Commune d'Ixelles qui, dans son nouveau règlement prévoit qu'« *en cas de refus d'un logement adéquat par le candidat locataire, la demande est conservée. Le candidat assume les délais supplémentaires induits par son refus. Trois refus d'un logement adéquat, visité ou non visité, entraîne la radiation de la candidature.* »

Si bien entendu, l'Administration ne peut sacrifier en efficacité, en raison de caprices d'un candidat qui refuse le logement proposé, au détriment des personnes sur la liste d'attente, nous estimons que toute personne peut légitimement considérer qu'un logement ne lui convient pas et le refuser dans la mesure du raisonnable.

Selon nous, certaines communes ne respectent pas le principe de proportionnalité entre le comportement reproché et la sanction imposée, un juste équilibre doit être trouvé entre le fait de ne pas alourdir le travail de l'administration, la bonne gestion administrative et la protection des droits du candidat-locataire.

L'intégration d'une disposition encadrant les hypothèses de radiation aurait donc tout son sens dans le Code du Logement, au vu de l'attitude de certaines communes. ✘

3. Article 8§1al. 5 utilise le terme « entraîne » plutôt que les termes « peut entraîner » qui garde intacte le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative.

5. LE RECOURS CONTRE UNE DÉCISION D'ATTRIBUTION

Le Code du logement permet aux candidats-locataires de contester les décisions d'attribution.

L'article 23^{decies}, §2 dispose ainsi que « *tout candidat qui s'estime lésé par une décision d'attribution peut saisir d'un recours contre cette décision, l'instance qui a édicté le règlement d'attribution. Le recours, de même que le délai pour son introduction sont suspensifs de la décision attaquée.* ».

En principe, le recours est ouvert à tous les candidats inscrits dans le registre d'attente et pas seulement aux candidats qui sont les mieux classés et qui ont été, de ce fait, informés de l'offre de logement (ce qui est pourtant le plus souvent prévu dans les règlements).

Le recours est introduit auprès de l'instance qui a adopté le règlement, soit le conseil communal, soit le Conseil de l'action sociale, s'il s'agit d'un logement du CPAS. Le règlement prévoit si l'organe de recours dispose d'une compétence en réformation ou en annulation. Ainsi, si le conseil statue contre une décision d'attribution, il peut soit la réformer, c'est-à-dire la remplacer par sa propre décision, soit l'annuler et exiger de recommencer la procédure d'attribution.

Le délai dans lequel le recours doit être introduit et le recours lui-même, suspendent la décision d'attribution et par conséquent, la conclusion du contrat de bail. Cela signifie que le logement ne peut être donné en location pendant ce laps de temps.

1. Décisions d'attribution et recours : quelle répartition au niveau local ?

Nous venons de l'évoquer, au niveau de la commune, c'est le Conseil qui est habilité, par le Code, à se prononcer sur d'éventuels recours.

Par contre, l'attribution des logements est une compétence du Collège des Bourgmestre et Échevins¹. Certaines communes, comme Molenbeek ou Anderlecht, ont opté pour la création d'une commission d'attribution spécifique. Son rôle est de soumettre des propositions d'attribution au Collège. À noter qu'à Molenbeek, cette commission est apolitique. Elle se compose exclusivement de fonctionnaires communaux et de membres du secteur associatif.

Les CPAS sont, quant à eux, administrés par le conseil de l'action sociale (CAS), dont les membres sont élus pour 6 ans par le conseil communal. La loi organique de 1976 prévoit que le CAS constitue, en son sein, un bureau permanent chargé de la gestion des affaires courantes. Il peut aussi décider de créer des comités spéciaux auxquels il délègue des compétences précises².

L'adoption d'un règlement d'attribution par un CPAS est une compétence du conseil de l'action sociale. C'est donc à cet organe qu'il revient de statuer sur les recours introduits à l'encontre d'une décision d'attribution (article 23^{decies}). Par quel organe sont alors attribués les logements ?

Au CPAS de Saint-Josse, c'est le bureau permanent qui s'est vu déléguer cette mission. À Ixelles, il existe, au sein du CPAS, une commission patrimoine qui est, entre autres, chargée de cette mission.

1. Article 123, §2 de la Nouvelle Loi communale : « *Le collège est chargé de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal.* »

2. Article 27 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

Problème de compétences ?

L'AVCB (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale) estime que le fait d'avoir confié le recours administratif au conseil communal n'est pas cohérent d'un point de vue juridique puisqu'il est demandé au conseil communal « *d'exécuter le règlement qu'il a lui-même adopté alors qu'en vertu de la Nouvelle loi communale, cette mission relève de la compétence du Collège des Bourgmestre et Echevins.*³ »

Par ailleurs, ce choix est susceptible d'allonger les délais de traitement des dossiers, étant donné que le conseil communal ne se réunit en moyenne qu'une dizaine de fois par an, alors que les réunions du Collège ont lieu une fois par semaine. Or, l'introduction d'un recours empêche la mise en location du logement. Si l'organe de recours tarde à statuer, le vide locatif tend lui à s'accroître.

Au vu de ces arguments, il paraîtrait donc plus opportun de confier le recours au Collège. Le Code devrait être modifié en ce sens. Mais dans ce cas, est-il encore pertinent que le Code confère à l'instance de recours une compétence de réformation ou d'annulation, puisque, outre le fait de régler les recours, le Collège attribue aussi les logements ? On imagine mal que le Collège annule ses propres décisions...

Commission d'attribution

En guise de solution, il faudrait envisager la création d'une commission d'attribution⁴, distincte du Collège, dans chacune des communes bruxelloises. Son rôle consisterait à objectiver la procédure et à préparer les décisions d'attribution, soumises pour approbation au Collège. Ce dernier ne pourrait d'ailleurs s'en écarter que moyennant motivation formelle.

Par souci d'objectivité et de transparence, la commission d'attribution devrait siéger en l'absence de tout mandataire politique, à l'image de ce qui existe à Molenbeek. Le politique n'exerçant alors un contrôle qu'en fin de procédure (recours).

2. Ouverture du recours à tous les candidats

Dans la plupart des règlements, il est dit que le recours est ouvert à tout candidat-locataire qui s'estime lésé par une décision d'attribution. Cependant, dans la mesure où seuls deux ou trois candidats sont contactés lorsqu'un logement se libère et que les attributions ne font l'objet d'aucune publicité, on voit mal comment d'autres personnes inscrites au registre pourraient contester l'attribution.

Il est donc évident que le recours est limité aux personnes qui ont été sollicitées dans le cadre d'une procédure d'attribution mais n'ont pas été retenues.

Certains règlements sont plus explicites à cet égard, comme à Woluwé-Saint-Lambert et Koekelberg, où le recours est réservé à deux candidats (ceux qui n'ont pas obtenu le logement). Au CPAS de Saint-Josse, quand un logement est vacant, il n'est proposé qu'à un seul candidat, celui qui répond à tous les critères d'attribution et qui est le mieux classé. S'il accepte le logement, la procédure s'arrête là. Qui va alors pouvoir introduire un recours ?

Ces pratiques ne sont pas conformes au Code du logement. Elles limitent l'effectivité du recours. Les candidats ont la possibilité de consulter le registre d'attente, qui fait mention des décisions d'attribution⁵, mais cette disposition nous paraît insuffisante. L'accès au registre est limité (pourrait-il être consulté après chaque attribution ? On peut en douter) et il ne donne de toute façon aucune indication sur les éléments qui ont motivé la décision de l'autorité locale.

Par conséquent, nous plaçons pour que le Code du logement impose aux communes et CPAS, un mode de publication plus adéquat, qui permette réellement aux candidats intéressés de faire usage de ce droit de recours.

3. Suspension de la décision d'attribution

La décision d'attribution est suspendue tant que les délais de recours ne sont pas écoulés ou si un recours a été introduit, tant que l'autorité saisie n'a pas tranché. Le contrat de bail, lui non plus, ne peut être conclu jusqu'à expiration de ce délai.

Les règlements d'attribution analysés montrent pourtant que dans certaines communes, cette disposition n'est pas respectée. C'est le cas notamment à la Ville de Bruxelles et à Koekelberg qui prévoient qu'en cas de recours fondé, le candidat injustement écarté est prioritaire lors de la prochaine attribution d'un logement adapté. Cela signifie que l'introduction d'un recours

3. Olivier Evrard, « Code du logement. Règles minimales d'attribution des logements communaux », mai 2009, AVCB, p.4.

4. À noter qu'il s'agit d'une mesure prévue dans l'accord du gouvernement régional 2009-2014 (voir chapitre 4).

5. Article 23 *quinquies*, §1 : « L'opérateur mentionne dans le registre, en marge du nom du demandeur à qui un logement a été attribué, l'adresse de ce logement, ainsi que la date de la décision d'attribution. »

le Code du logement doit encadrer plus strictement la procédure de recours, de manière à en assurer l'effectivité.

n'empêche pas la conclusion du bail. Le candidat évincé risque alors d'attendre longtemps (notamment à Koekelberg où le parc de logements se limite à une cinquantaine d'unités) avant de pouvoir prétendre, à nouveau, à un logement.

À Saint-Gilles, « le conseil communal, tenant compte du préjudice potentiel encouru par le candidat qui s'estime éconduit, décide des mesures d'attribution les plus adéquates. » Une formule qui laisse planer le doute sur la conclusion d'un recours positif.

Ces manquements aux obligations du Code devraient faire l'objet de sanctions, à l'image de ce qui est prévu en matière de non-respect des règles d'attribution (article 23*decies*).

4. Absence de recours

À notre connaissance et sauf modifications récentes⁶ auxquelles nous n'avons pas eu accès, les règlements d'Uccle et d'Evere ne prévoient pas de procédure de recours. Au CPAS d'Ixelles, il est bien fait mention d'un recours, mais il concerne le refus d'inscription et non la contestation d'une décision d'attribution.

La mise à jour de ces règlements est donc indispensable. L'administration des pouvoirs locaux (APL) qui exerce notamment une tutelle administrative sur les communes et CPAS devrait exiger la mise en conformité de ces différents textes.

5. Délais de recours et délais pour statuer

Le Code du logement a laissé aux communes et CPAS le soin d'organiser les modalités pratiques du recours : délais d'introduction, procédure à respecter, audition du ou des requérants, délais pour statuer...

C'est donc l'examen des règlements d'attribution qui indique les procédures privilégiées par les opérateurs locaux. Assez logiquement, les pratiques sont différentes d'une commune à l'autre, avec néanmoins des récurrences, dont certaines interpellent.

Dans la plupart des communes, les requérants ont entre 10 à 15 jours pour introduire leur recours, « à partir de la date d'envoi des motifs de non-attribution ». Comme nous l'avons déjà soulevé précédemment, seuls les candidats qui ont participé à la procédure d'attribution, reçoivent un courrier de refus motivé.

Ce délai nous semble trop court, dans la mesure où il commence déjà à courir avant même que la personne ait pu prendre connaissance de la décision.

De son côté, le conseil communal dispose le plus souvent de 50 jours pour statuer. Il y a manifestement un déséquilibre entre les obligations imposées au requérant et celles auxquelles s'astreint l'autorité locale.

Le conseil communal, il est vrai, ne se réunit en moyenne qu'une fois par mois. Cependant, à Etterbeek et Saint-Gilles par exemple, les plaintes sont examinées lors du conseil communal qui suit leur date d'introduction. Il est donc possible de réduire les délais, malgré la fréquence des assemblées du conseil.

De toute évidence, si l'examen du recours est confié au Collège (voir infra), ce dernier devrait pouvoir statuer dans des temps plus limités.

Décision implicite de rejet

À Auderghem, Jette, Saint-Josse, ainsi qu'au CPAS de Saint-Josse, si l'autorité saisie d'un recours n'a pas statué dans les 50 jours, « la décision d'attribution est réputée confirmée ».

C'est une mention qui se trouve dans le règlement-type de l'AVCB.

Selon l'avis du cabinet d'avocats Xirius : « ce mécanisme pourrait conduire les autorités concernées à ne jamais se prononcer sur les recours introduits en vertu du code bruxellois du logement, ce qui constituerait un véritable déni de justice. »

La décision implicite de rejet, si elle est systématique, vide le recours de tout effet et prive ainsi le demandeur d'un degré de recours. Reste alors la possibilité de s'adresser au Conseil d'état, dont le niveau d'accessibilité n'est cependant pas comparable.

Vu les pratiques sur le terrain, nous sommes favorables à ce que le Code du logement encadre plus strictement la procédure de recours, de manière à en assurer l'effectivité. ✕

6. Uccle, règlement du 24/04/2008, non-disponible sur le site internet de la commune. Evere, règlement en ligne dont la dernière mise à jour date du 13/10/2009. CPAS d'Ixelles, 27/11/2008, aucune information accessible via le site.

6. LES RÈGLEMENTS D'ATTRIBUTION ET LE DROIT DU BAIL

Certains règlements d'attribution contiennent des dispositions relatives aux baux qui lient les communes et CPAS aux locataires qui se verront attribuer un logement.

Nous sommes interpellés par certaines de ces clauses par lesquelles les autorités locales prévoient des hypothèses de résiliation unilatérale du contrat de bail, de plein droit (c'est-à-dire sans l'intervention du juge de paix) ou imposent une révision unilatérale du montant du loyer en cours de bail.

Ainsi, on retrouve dans le règlement de la commune de Molenbeek, le fait que la commune peut mettre fin de plein droit au bail, moyennant préavis de 3 mois, en cas de non-paiement de la cotisation de solidarité (due par les personnes dont les revenus dépassent, en cours de bail, les montant d'accès au logement social) ou en cas de refus de demande de mutation de la part de la commune¹. La commune de Boitsfort et le CPAS d'Ixelles prévoient qu'il sera mis fin au bail moyennant un préavis d'un mois, en cas de fausse déclaration concernant la condition patrimoniale.

Woluwé-Saint-Pierre se réserve le droit d'adapter le loyer à tout moment dans l'hypothèse où le Collège constate une fraude ou une dissimulation dans les revenus du ménage ou dans la composition de famille.

Ces clauses sont contraires au droit du bail de résidence principale qui encadre strictement les hypothèses dans lesquelles il peut être mis fin au bail et les conditions dans lesquelles le montant du loyer peut être revu. Les dérogations au droit du bail qui ont pour fonction de protéger

les locataires, sont-elles admissibles en raison de la qualité particulière du logement? S'agit-il de dérogations acceptables parce que le bailleur est un pouvoir public ou parce que les loyers sont inférieurs au prix du marché?

Les communes ont en fait calqué certaines dispositions tirées du contrat type de bail du logement social² : résiliation du contrat moyennant préavis de six mois dans l'hypothèse où le locataire ou un membre de sa famille acquiert un immeuble affecté au logement ou à usage professionnel (Evere), fin du contrat lorsque le locataire ne remplit pas son obligation de payer la cotisation de solidarité (Molenbeek).

Ces dispositions du logement social sont dérogoires au droit du bail de résidence principale. À la différence de ce qui se passe pour le logement social, aucune disposition n'autorise les communes et CPAS à déroger aux règles impératives³ de la loi sur les baux de résidence principale. Ces dérogations sont donc selon nous illégales.

À notre sens, les dérogations au droit commun du bail ne devraient pouvoir être invoquées par les communes que si elles y sont expressément autorisées (par exemple par le Code du logement) et exclusivement si elles pratiquent des loyers calqués sur ceux du logement social pour un public qui n'en dépasse pas les plafonds d'admission.

Il serait selon nous opportun de préciser, dans le Code du logement, les règles qui s'appliquent aux contrats de bail des logements mis en location par les opérateurs publics immobiliers. ✕

1. Disposition 11.2 « ...en cas de refus du locataire, la résiliation du bail est effective moyennant un préavis de trois mois ».

2. Annexe de l'Arrêté du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la SLRB ou les SISF, MB. 14/11/1996.

3. Les règles impératives sont celles auxquelles les parties ne peuvent déroger.

CONCLUSION

La crise du logement, qui touche de très nombreux Bruxellois, force l'engagement des pouvoirs publics dans la production et la mise à disposition de logements de qualité, abordables financièrement. Il est totalement inacceptable qu'une part grandissante d'habitants peinent à se loger correctement ou à se loger tout simplement. Les attentes vis-à-vis du secteur public sont énormes. La situation actuelle exige des mesures à court terme, favorables à tous ceux qui sont le plus durement touchés par le manque d'accessibilité du parc locatif bruxellois.

Le logement public ne se limite pas, loin s'en faut, au logement social.

Les communes et, dans une moindre mesure les CPAS sont aussi d'importants pourvoyeurs de logements à Bruxelles. Avec plus de 8.000 habitations en location, ces deux opérateurs représentent tout de même près de 20% de l'ensemble des logements publics loués dans notre Région.

Jusqu'il y a peu, ce secteur affichait un manque de transparence évident dans la gestion des logements. Difficile, en effet, pour l'observateur extérieur ou le candidat-locataire de savoir comment les logements étaient réellement attribués et à qui ils étaient destinés. L'opacité était de mise et certains n'ont d'ailleurs pas hésité à dénoncer des pratiques clientélistes.

Depuis fin 2008, suite à une initiative parlementaire, les communes et CPAS sont contraints de respecter certaines règles au moment de l'attribution de leurs logements. Ces nouvelles mesures ont été intégrées au Code du logement, chapitre 4.

Concrètement, les autorités locales, qui mettent des logements en location, doivent désormais disposer d'un règlement d'attribution, accessible à tout public,

qui détaille les modalités d'accès au parc locatif. Elles sont par ailleurs dans l'obligation de tenir un registre d'attente, avec respect de l'ordre chronologique, de tenir compte de certains critères lors d'une attribution et d'organiser les possibilités de recours contre leurs décisions d'attribution. Par ailleurs et c'est une avancée importante, la Région exige des communes et CPAS de fournir annuellement des informations sur les caractéristiques de leur parc locatif, sur les loyers pratiqués notamment. Des données souvent extrêmement difficiles à obtenir!!!

Incontestablement donc, ce nouveau chapitre du Code du logement a apporté transparence et objectivité dans les pratiques locales. La plupart des communes et quelques CPAS ont adopté un règlement d'attribution.

Pourtant, ce cadre réglementaire, adopté en toute fin de législature, est selon nous minimal et bien trop peu ambitieux. En outre, il ne prévoit aucune mesure susceptible de garantir l'accès des logements aux ménages à bas revenus.

L'analyse des règlements d'attribution l'a d'ailleurs bien démontré. Là, où le Code n'était pas suffisamment précis, là où il était lacunaire ou bien trop conciliant, les opérateurs locaux y sont allés de leurs propres interprétations, parfois plus que douteuses.

D'ici peu, le Code du logement va faire peau neuve. On attend une grande réforme qui n'épargnera pas le chapitre 4 et les règles d'attribution.

Au travers de notre analyse, le RBDH a souhaité faire connaître aux membres du Gouvernement, amenés très prochainement à prendre position, nos propositions pour faire des règles d'attribution, un outil essentiel de bonne gouvernance et le levier de la socialisation des parcs communaux. Une démarche qui contribuera à

tendre vers l'objectif des 15% de logements à gestion publique et à finalité sociale que la Région s'est fixée d'ici 2020.

Nos propositions tiennent en 5 points. Elles correspondent à ce que nous considérons comme étant les faiblesses du chapitre 4 du Code.

→ Repenser le champ d'application du chapitre 4 du Code du logement

Les communes et CPAS ont choisi d'exclure certains logements de leur règlement d'attribution, leur permettant d'échapper ainsi aux obligations régionales. Pourtant, le Code laisse entendre que les règles sont applicables à tous les logements mis en location et n'admet aucune dérogation. Il ne tient cependant pas compte du fait que certains logements, de par leur nature, parce qu'ils s'inscrivent dans des projets spécifiques ou s'adressent à des publics particuliers, ne peuvent être attribués comme tous les autres logements. De notre point de vue, cette ambiguïté et ce manque de clarté sont en grande partie responsables des pratiques constatées au niveau local.

La solution que nous préconisons serait que, sans autoriser aucune dérogation au champ d'application, le Code du logement permette aux communes de soumettre ces logements spécifiques à des critères d'accès particuliers. Il s'agit des logements qui ont fait l'objet de subventions régionales, des logements adaptés aux personnes à mobilité réduite, des logements de transit et enfin ceux appartenant aux communes mais gérés par des ASBL.

Les communes ou CPAS qui, malgré ces aménagements, continuent à soustraire des logements de leur règlement d'attribution devraient être sanctionnées.

→ Adopter une position claire concernant les conditions d'admission

Le Code du logement ne prévoit aucune condition d'admission.

Cependant, la toute grande majorité des communes a restreint l'accès de son parc, en fixant des conditions d'admission de différentes natures : par exemple, posséder un revenu minimum, prouver sa qualité de locataire « bon payeur », avoir un ancrage local, ne pas bénéficier d'une aide du CPAS...

Selon nous, ces conditions d'admission sont inacceptables puisqu'elles excluent d'emblée et de manière définitive, une partie des Bruxellois et on s'en doute, ceux qui ont le plus de difficultés d'accéder à un logement décent. Ces mesures sont contraires à l'article 23 de la Constitution qui consacre le droit au logement et dont les pouvoirs publics sont, sans conteste, débiteurs.

Le Code devrait se prononcer contre ces conditions d'admission et les interdire, mais d'autres devraient au contraire être encouragées, dans la mesure où elles permettent justement de favoriser le droit au logement de ceux qui en sont exclus. Il s'agit strictement de la condition de non-propriété et de l'établissement de plafonds de revenus maximum. Le Code du logement pourrait enjoindre les communes à fixer systématiquement des plafonds de revenus pour tout ou partie du parc.

→ Modifier les critères d'attribution

Aujourd'hui, quand une commune (ou un CPAS) souhaite attribuer un logement, elle doit respecter plusieurs règles pour départager les candidats-locataires :

- L'ordre chronologique du registre ;
- La localisation et le nombre de chambres du logement ;
- Les éventuels points de priorité accordés à certaines catégories de demandeurs.

Nous suggérons de supprimer le critère de localisation qui n'est pas pertinent à Bruxelles, vu la taille de notre Région et qui est, en outre, susceptible de faire reculer l'objectif de mixité sociale prôné à l'échelle régionale.

Nous proposons une nouvelle définition de ce que devrait être un logement adapté à un ménage et ce, en deux points : des normes d'occupation souples qui correspondent à la composition du ménage et la prise en compte de ses revenus au moment de l'attribution, pour éviter une surcharge financière insoutenable à long terme. Bien entendu, ce critère de revenus ne peut se concevoir que si les communes réalisent un réel effort pour encadrer leurs loyers.

→ Encadrer les sanctions administratives

Le Code du logement n'évoque pas les sanctions administratives. La doctrine considère que les communes peuvent instituer des sanctions administratives, mais dans certaines limites et en respectant certains principes élémentaires.

Dans les règlements d'attribution, plusieurs comportements sont sanctionnés par une radiation du registre des inscriptions ou par la perte de l'ordre chronologique : absence de renouvellement annuel d'une inscription, non-communication d'informations ou de changements dans la situation personnelle d'un candidat, absence de réponse à une offre de logement, refus d'un logement adapté...

Dans tous les cas, la sanction est toujours extrêmement sévère puisque le candidat voit s'évanouir toute chance d'obtenir un logement. Les listes d'attente sont longues et les places limitées!

Et c'est donc bien là que le bât blesse! Nous ne nous positionnons pas contre l'établissement de sanctions administratives, mais contre le fait que certaines d'entre

elles sont totalement disproportionnées par rapport au comportement reproché. La proportionnalité d'une sanction est pourtant un de ses principes fondateurs.

Pour cela, nous demandons d'incorporer au Code, une disposition encadrant les hypothèses de radiation.

→ Renforcer la procédure de recours contre les décisions d'attribution

Au sujet du recours, s'il est prévu dans le Code qu'il est ouvert à tout candidat qui s'estime lésé par une décision d'attribution, dans la pratique, il n'est souvent ouvert qu'aux quelques personnes auxquelles les communes font une offre de logement (2 à 3 personnes), souvent dans des délais extrêmement courts.

Parfois encore, les communes choisissent de ne pas statuer sur le recours et de rejeter implicitement la demande, sans en informer le requérant.

Nous plaçons pour que le Code du logement réaffirme le droit à l'effectivité du recours, en imposant une publication plus adéquate des décisions d'attribution, de manière à en assurer l'accès aux personnes inscrites au registre d'attente. Nous proposons également l'obligation pour les communes et CPAS de statuer réellement sur tous les recours et de motiver toutes leurs décisions.

Nous avons vu par ailleurs que le fait d'avoir confié le recours au Conseil communal n'était pas conforme d'un point de vue juridique. D'après la Nouvelle Loi Communale, **l'organe de recours aurait dû être le Collège des Bourgmestre et Echevins. Nous ne pouvons que conseiller de modifier cette répartition des compétences dans le Code du logement.**

Si le Collège est amené à se saisir des recours, il doit alors être « écarté » de la procédure d'attribution

(c'est lui actuellement qui tranche) pour éviter d'être à la fois juge et partie. Pour dépasser cet écueil, nous proposons de confier les décisions d'attribution à des commissions d'attribution non politisées.

Nous avons encore évoqué, dans l'analyse, **la question du droit du bail** car certains règlements imposent des conditions locatives qui dérogent aux règles impératives du bail de résidence principale.

Ces dérogations existent dans le secteur du logement social et elles y ont, à notre avis, tout leur sens.

Cela ne semble pas être le cas pour les communes et CPAS qui d'un côté, ne font pas d'effort pour louer leurs logements à des conditions sociales mais qui, de l'autre côté, souhaiteraient pouvoir bénéficier d'une souplesse dans leur gestion locative.

Notre position est claire. Les dérogations au droit commun du bail ne devraient pouvoir être invoquées par les Communes que si elles y sont expressément autorisées par le Code et à deux conditions seulement : pratiquer des loyers correspondant à ceux du logement social et réserver les logements aux ménages qui entrent dans les conditions pour prétendre à un logement social.

Aller plus loin encore...

Nous l'avons dit à plusieurs reprises, l'existence de règlements d'attribution est incontestablement un pas en avant par rapport au passé. Toutefois, cela n'est pas suffisant si les logements restent inaccessibles aux ménages à bas revenus.

Si certaines communes ont fait le choix de louer leurs logements à des conditions sociales, une grande partie des logements communaux restent inaccessibles financièrement aux ménages bruxellois.

Nos propositions pour réformer le chapitre 4 du Code sont autant de pas supplémentaires vers une socialisation accrue de ces logements. Mais, ne nous leurrions pas ! D'autres efforts sont à concéder.

La Région possède un arsenal de mesures pour aider et/ou imposer cet effort aux opérateurs immobiliers publics. Elle devrait en faire meilleure usage.

Nous demandons, à ce titre, que la Région exerce un réel contrôle sur les logements communaux subsidiés et qu'elle sanctionne, par des mesures appropriées, les opérateurs qui ne s'y conforment pas. Nous plaillons également pour une utilisation effective de l'allocation-loyer qui permet aux communes de réduire le montant de leurs loyers sans perte financière (puisque'elle se trouve compensée par la Région).

Les propositions que nous développons dans notre analyse tendent à une plus grande socialisation du parc locatif des communes et des CPAS. Sans exiger de la part des pouvoirs locaux qu'ils produisent du « logement social bis » puisqu'ils sont eux aussi confrontés à des difficultés financières réelles, notre point de vue consiste à défendre l'idée selon laquelle les pouvoirs publics lorsqu'ils mettent des logements en location doivent d'abord viser la catégorie de ménages qui dispose de revenus modestes. x

ANNEXE 1 : LES DIFFÉRENTS RÈGLEMENTS ET LEUR DATE D'ADOPTION

COMMUNES	DATE D'ADOPTION DES RÈGLEMENTS
Anderlecht	19/02/2009
Auderghem	25/06/2009
Berchem	Y a-t-il un règlement ?
Ville de Bruxelles	10/09/2007, modifié le 01/02/2010
Etterbeek	29/06/2009
Evere	2009 ?
Ganshoren	Y a-t-il un règlement ?
Forest	Pas de règlement
Ixelles	22/09/2011
Jette	29/09/2010
Koekelberg	28/01/2010
Molenbeek	19/03/2009
Saint -Josse	9/09/2009
Saint-Gilles	20/04/2009, possible mise à jour en 2011
Schaerbeek	24/06/2009
Uccle	24/04/2008
Watermael-Boitsfort	15/09/2009
Woluwé-Saint-Lambert	Novembre 09
Woluwé-Saint-Pierre	22/10/2009
CPAS	
Ville de Bruxelles	?
Saint-Josse	2009 ?
Ixelles	27/11/2008

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Textes légaux

- Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;
- Arrêté royal du 28 mars 1977 organique de la rénovation d'îlots en Région Bruxelloise (MB. 22 juin 1977) ;
- Loi du 20 février 1991 sur les baux relatifs à la résidence principale du preneur (MB. 22/02/1991) ;
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles des communes et des CPAS (MB. 27 mars 1998) ;
- Ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, modifiée par les ordonnances des 20 juillet 2000 et 27 juin 2002 (MB. 10/11/1993 – Err. MB. 23/03/1994) ;
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 février 1994 portant exécution de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, modifié par les arrêtés du GRBC des 30 mai 1996, 10 février 2000 et 20 septembre 2001 (MB. 26/11/1994) ;
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la SLRB ou les SISP (MB. 14/11/1996) + annexe ;
- Arrêté ministériel du 30 juin 2005 déterminant les normes de qualité des logements pour l'application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement installation et d'intervention dans le loyer (MB.22/07/2005) ;
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les AIS (MB. 28/03/2009) ;
- Ordonnance du 19 décembre 2008 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement et visant à préserver le parc de logements des pouvoirs publics en Région bruxelloise et à établir des règles minimales en matière d'attribution de ces logements (MB. 28 janvier 2009) ;
- Ordonnance du 19 mars 2009 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement et fixant des règles antidiscrimination spécifiquement pour la matière du logement public (MB. 07 avril 2009) ;

→ Arrêt de la Cour constitutionnelle relatif au recours introduit contre le Décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière (articles 5.1.1 à 5.3.3), arrêt n°49/2011, n° du rôle 4800 et 4805, 6 avril 2011, 31 pages.

→ Ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine ;

→ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010, portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine ;

Avis – recommandation – travaux parlementaires

- M.Kaiser, E. Gourdin : « Avis juridique sur les règlements d'attribution des opérateurs immobiliers publics », cabinet d'avocats Xirius, 25 octobre 2011, 84 pages ;
- Avis du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme relatif à certains règlements d'attribution de logements communaux en Région Bruxelloise, juin 2010, 5 pages.
- Recommandation de la Commission de la protection de la vie privée du 18 mars 2009 aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement des données des candidats locataires, n°01/2009, 18 pages ;
- Compte-rendu intégral relative à la proposition d'Ordonnance déposée par M. Alain DAEMS et Mme Isabelle EMERY modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement et visant à préserver le parc de logements des pouvoirs publics en Région bruxelloise et à établir des règles minimales en matière d'attribution de ces logements, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, séance plénière du 18 décembre 2008, n°7, 2008-2009.

Articles et dossiers de périodiques

- BERNARD Nicolas, « L'arrêt Wooncode de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt », Journal des Tribunaux, Larcier, n°6330, novembre 2008, pp.689-698 ;
- BERNARD Nicolas, « L'effectivité du droit constitutionnel au logement », Revue belge de droit constitutionnel, n°2001/2, pp.155-176 ;

→ BERNARD Nicolas, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel. Le droit au logement et la cour européenne des droits de l'homme. Cour européenne des droits de l'homme (4^{ème} section), McCann C., Royaume-Uni, 13 mai 2008 », Revue trimestrielle des Droits de l'Homme, n° 78, 20^{ème} année, avril 2009, pp. 527-552 ;

→ EVRARD, Olivier « Code du logement. Règles minimales d'attribution des logements communaux », AVCB, mai 2009, 4 pages.

→ LAGASSE Dominique, «Le contrôle juridictionnel du choix du mode de réparation effectué par l'autorité en cas d'infraction urbanistique», paru dans les actes du colloque de l'UCL du 22 février 2007 relatif aux sanctions administratives, Les sanctions administratives, Bruylant, 2007, p.659-668.

→ THIEBAUT Christophe, « Les sanctions administratives en droit de l'urbanisme et de l'environnement », In : Les sanctions administratives, Robert Andersen, Diane Déom et David Renders ed(s), Bruxelles, Bruylant, 2007, Coll. Centre d'Etudes constitutionnelles et administratives, 29, p. 615-646 ;

→ « Habitat solidaire. Étude sur les possibilités de reconnaissance de l'habitat groupé pour les personnes en précarité sociale. », Service Public Fédéral de Programmation Intégration Sociale, Politique des Grandes Villes, novembre 2006, 137 pages ;

→ « L'attribution des logements communaux », revue trimestrielle Article 23, RBDH, n° 36, année 2009, 43 pages ;

→ « Quotas de logements sociaux : les idées à retenir, les écueils à éviter. », revue trimestrielle Article 23, RBDH, n° 38, année 2010, 29 pages ;

→ « Le logement : une étape essentielle dans l'inclusion des personnes handicapées. », revue trimestrielle Article 23, RBDH, n° 39, année 2010, 54 pages ;

→ « Bilan quinquennal 2004-2008 – Mémoire 2009-2014 de la Direction de la Rénovation urbaine », Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, 43 pages.

→ MEULDERS Raphaël, « Uccle cherche locataires "moyens". Françoise Dupuis n'arrive pas à "écouler" ses logements publics », Libre Belgique, 7 septembre 2011.

NOUS CONTACTER

Auteurs de l'étude:

Carole Dumont et Marie Didier

Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat

quai du Hainaut 29, 1080 Molenbeek

02 502 84 63 – info@rbdh.be

www.rbdh.be

Photo de couverture

© Practical Owl

Dessin

Emmanuel Tête

Mise en page

Élise Debouny

Impression

J. Dieu-Brichart

Envoi réalisé par ETIKET,

Atelier Groot Eiland.

Spécialiste en mailings et envois.

02 511 72 10

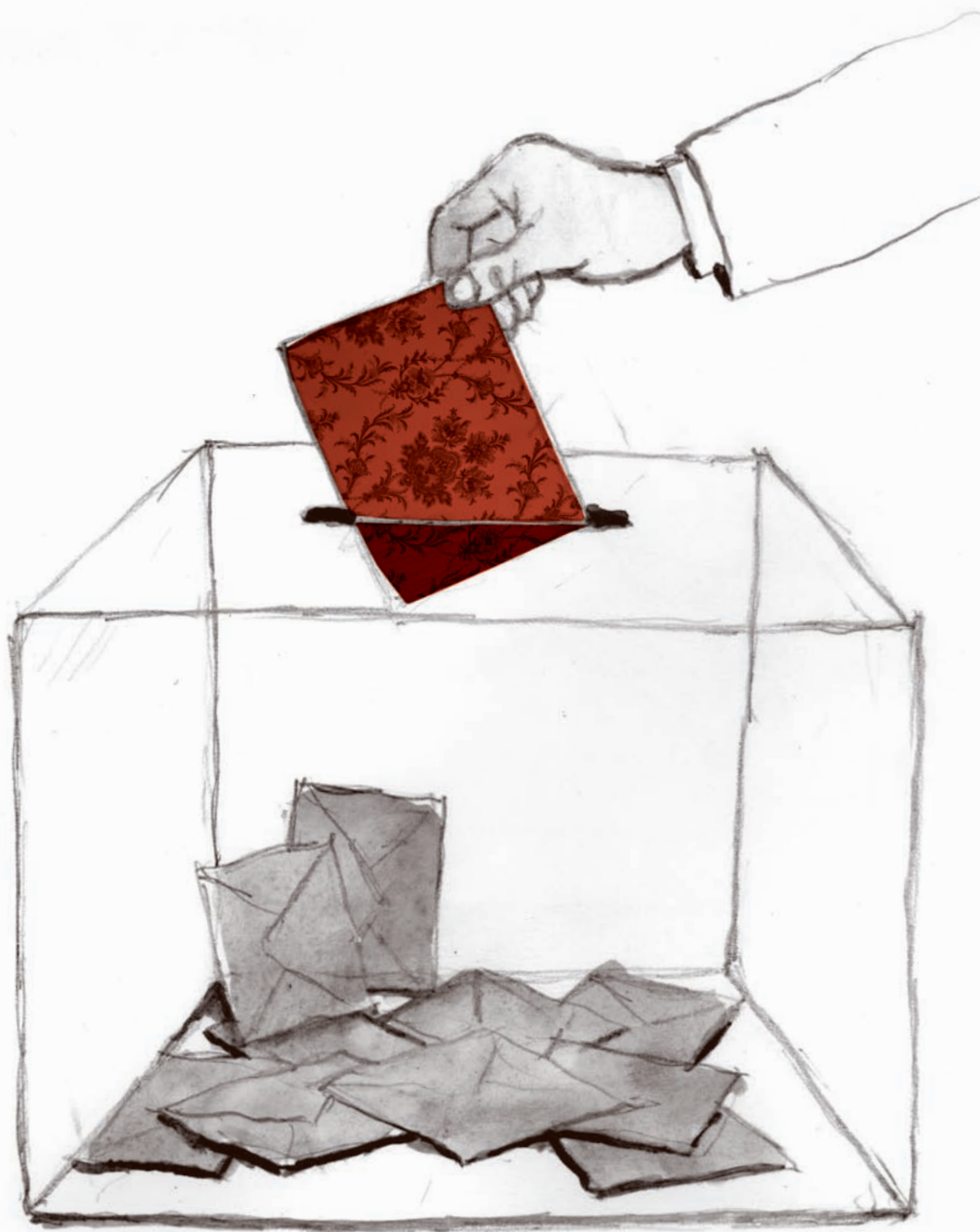
Éditeur responsable

Werner Van Mieghem,

quai du Hainaut 29,

1080 Molenbeek

Cette publication est éditée à l'aide de subsides de la Région de Bruxelles-Capitale, Insertion par le logement et avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles.



**PLACE AU
LOGEMENT !**