

## Le regard de la France

*Julie CLAUZIER\* et André GACHET\* (avec le soutien de Noria DERDEK\*)*

### I. EN GÉNÉRAL

#### A. Une définition plus précise du droit au logement

Le droit à un logement décent est inscrit dans la Constitution belge (art. 23). Il fait partie des droits économiques, sociaux et culturels nécessaires à la garantie du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. La Constitution assigne à la loi et au règlement la fonction de garantir ces droits et d'en déterminer les conditions de mise en œuvre. Le législateur de la Région Bruxelles-Capitale, à l'instar des autres législateurs régionaux, a instauré un Code du logement, prévoyant une série d'exigences de qualité, de sécurité et d'équipement à respecter (en plus des règles de droit civil déjà existantes<sup>1</sup>).

En France, le droit à un logement décent est consacré par une loi de 1982<sup>2</sup> ainsi que par d'autres textes ultérieurs qui, pareillement, érigent cette prérogative en droit fondamental<sup>3</sup>.

Pour sa part, le Conseil constitutionnel<sup>4</sup> l'a promu en 1995 au rang d'objectif à valeur constitutionnelle ; il s'est adossé pour ce faire sur un principe analogue qui commande d'assurer à l'individu et aux familles les conditions nécessaires à leur développement, avec la garantie d'une protection des plus vulnérables et le droit pour chacun d'obtenir de la collectivité les moyens convenables d'existence lorsque

---

\* Juriste, ALPIL (Action pour l'Insertion par le Logement)

\* Vice-Président FEANTSA (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri)

\* Juriste, Fondation Abbé Pierre

<sup>1</sup> Arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, M.B., 21 août 1997.

<sup>2</sup> Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

<sup>3</sup> Voy. notamment la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

<sup>4</sup> Décision n°94-359 du 19 janvier 1995.

sa situation physique, mentale ou économique l'empêche d'y parvenir par ses propres moyens.

Quant à elle, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable renforce cet attribut en offrant une voie de recours pour sa mise en œuvre<sup>5</sup>. Le droit au logement n'est plus un simple objectif vers lequel tendent les politiques publiques ; désormais, une obligation de *résultat* incombe à l'Etat.

Nonobstant, le droit au logement ne trouve pas encore toute la légitimité nécessaire à sa consolidation sur un plan social, économique et politique. Il reste d'une portée limitée à l'égard et au milieu des autres prérogatives consacrées de manière plus explicite (droit de propriété, liberté d'entreprendre, séparation des pouvoirs, ...). Il s'immisce dans un ordre juridique préexistant qui, sans l'ignorer, peine toutefois à le lester d'un poids propre à un authentique droit fondamental.

Il en va ainsi de beaucoup de droits économiques, sociaux et culturels dont on commence à penser en France, à l'instar de la Belgique, qu'il est temps de leur concéder une assise plus nette dans le bloc de constitutionnalité<sup>6</sup>, afin de (re)donner de la crédibilité aux « autorités publiques en matière de lutte contre la pauvreté et la précarité »<sup>7</sup>.

C'est cette détermination qui permet au législateur régional bruxellois de conférer un contenu au droit au logement décent, à l'article 3 du nouveau Code. Concrètement, cette disposition dessine l'horizon d'un logement à la fois conforme aux règles de qualité, abordable financièrement, procurant une sécurité d'occupation, adapté au handicap, jouissant d'un climat intérieur sain, pourvu d'une bonne performance énergétique et, enfin, connecté à des équipements collectifs et autres services d'intérêt général (notamment, écoles, crèches, centres culturels, commerces et loisirs).

Il y a plus. Cet attribut ne figure dans les dispositions générales ; il est un *postulat*. Le Code bruxellois a véritablement pour ambition la mise en œuvre du droit

---

<sup>5</sup> Article 1 (codifié à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation) de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

<sup>6</sup> J.-P. BROUANT, « Faut-il constitutionnaliser le droit au logement ? », *La Gazette*, 4 décembre 2012.

<sup>7</sup> L. FRIEL, « Plaidoyer pour une constitutionnalisation de l'action sociale de l'Etat », *Recueil Dalloz*, 2013, p. 374.

au logement décent, dont il constitue dès lors un instrument de matérialisation. Le droit au logement, en un mot, est son *objet*, non une simple incantation.

En ce qui la concerne, la politique française du logement vise à favoriser la satisfaction des besoins en logement, à promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, à améliorer l'habitat existant et à prendre en charge une partie des dépenses de logement (en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants). Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer à toute personne la liberté de choix de son mode d'habitation.

Comment comprendre ces différences dans les approches législatives bruxelloise et française alors, que dans l'un et l'autre cas, le but est identique : poser un cadre à l'intervention publique ?

Certes, la France a coulé le droit au logement dans une obligation de résultat (avec la reconnaissance du droit au logement opposable), mais est restée en défaut d'en énoncer clairement les éléments constitutifs. De manière générale, nos textes de loi définissent rarement l'objet du droit en cause, lequel objet relève plutôt de considérations politiques ou jurisprudentielles.

À titre de comparaison, le Code bruxellois est peut-être resté au niveau de l'obligation de moyens, mais a fait preuve de davantage de précisions dans la définition du droit au logement. A défaut, d'autres questions se seraient posées : qu'est-ce qui mérite d'être reconnu par la puissance publique (et donc soutenu, protégé, aidé), et dans quelles proportions ? Et, par là, qui mérite d'être protégé comme habitant ?

Autre exemple : l'acception du logement est minimale à Bruxelles (et sans doute sujette à interprétation), mais au moins considère-t-on d'emblée comme tel l'immeuble utilisé aux fins d'habitation sans y être forcément affecté. En France, on verrait plutôt là un domicile, notion incontestablement plus large. En clair, le contenu de la politique du logement est parfois à géométrie variable.

Dans ce cadre, empreint d'indétermination, il peut être utile de s'appuyer sur la définition du logement défendue par la grille ETHOS<sup>8</sup>. La dénomination « logement » s'applique dès que l'espace concerné réunit trois conditions indissociables : un espace physique susceptible d'accueillir dans de bonnes conditions (en termes de taille, de configuration, de décence, ...) ceux qui sont appelés à y vivre, un espace social qui forge du lien et permet l'insertion dans l'environnement (inscription dans la cité, présence d'infrastructures collectives, ...) et, enfin, un espace sécurisé par le droit (statut d'occupant, de propriétaire, de locataire, ...).

## B. Un texte (unique) de référence

Sur un autre plan, il convient de relever que le Code bruxellois encadre et organise de manière générale la plupart des aspects de la politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit d'un texte de référence, un socle sur lequel se déploient différents domaines d'intervention et qui oriente l'action. On a là une structure épurée des considérations techniques ayant pour vertu de conférer de la lisibilité à la politique du logement, une vue d'ensemble qui fait ressortir les priorités et exprime une certaine cohérence normative.

En revanche, une telle colonne vertébrale de la politique du logement peine à se concevoir en France, tant les entrées dans la matière sont multiples. En l'espèce, c'est le Code de la construction et de l'habitation qui rassemble le plus grand nombre de dispositions relatives au logement ; ce qui n'empêche pas les multiples dispositions législatives et réglementaires d'apparaître en ordre dispersé.

Certes, dans le cadre de l'adoption du projet de loi sur l'accès au logement et pour un urbanisme rénové (Alur)<sup>9</sup>, le législateur a affiché sa volonté de codifier les normes relatives au logement<sup>10</sup> ; l'entreprise a ses limites néanmoins. Par exemple,

---

<sup>8</sup> La FEANTSA a développé en effet une typologie de l'exclusion liée au logement appelée ETHOS (European Typology on Homelessness and housing exclusion), afin d'améliorer la connaissance et l'évaluation de ce phénomène en Europe. Cette typologie a été arrêtée en 2005 et, depuis, sert de cadre pour les débats, les initiatives de collecte de données, les recherches ainsi que l'élaboration des politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement.

<sup>9</sup> Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, en cours d'examen à l'Assemblée Nationale et au Sénat depuis septembre 2013.

<sup>10</sup> Le projet de loi « Alur » a introduit la volonté de rassembler les différents textes relatifs au logement (voir l'art. 57 ter (nouveau) du projet de loi adopté par le Sénat en première lecture).

les aides au logement liées au bâti figurent dans le Code de la construction et de l'habitation, alors que les aides au logement rattachées aux locataires cette fois figurent dans le Code de la sécurité sociale (au titre des prestations sociales et familiales). Ou encore, la majeure partie de la réglementation relative à l'intervention publique en matière de santé et de sécurité des habitations pour leurs occupants est à trouver dans le Code de la santé publique. Et la liste s'allonge avec les dispositions qui relèvent du Code civil, du Code de l'action sociale et des familles, etc.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, par contre, les principales matières sont fondues au sein d'une ordonnance unique, on l'a dit. Ceci étant, l'organisation du texte est telle que l'on peine à y déceler les passerelles existant avec les autres niveaux de compétences et types d'interventions possibles.

À la base, le logement est une compétence exercée par différents niveaux de pouvoir, mais le Code, fatalement, n'exprime que la vision *régionale*. L'approche est donc thématique, et non transversale. Si, dès lors, ce texte apparaît clair et lisible, il peut sembler incomplet pour les lecteurs non avertis.

### C. Une focale sur la lutte contre les discriminations

Enfin, le Code bruxellois du logement consacre un titre entier à l'égalité de traitement alors que, dans l'arsenal juridique français, la lutte contre les discriminations ne trouve pas de déclinaison si précise en matière de logement. Là, le principe de non discrimination dans l'accès au logement est posé par la loi du 6 juillet 1989<sup>11</sup>. La définition est calquée sur celle de l'article 225-1 du Code pénal, qui énumère les critères constitutifs de discrimination. Cependant, l'interdiction de la discrimination dans l'accès au logement ne fait pas l'objet d'une politique clairement définie et, du reste, aucun mécanisme *spécifique* n'a été instauré<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Art. 1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

<sup>12</sup> Il faut s'en remettre dès lors au généraliste « défenseur des droits » L'ex-Halde est une autorité constitutionnelle indépendante chargée de veiller à la protection des droits et libertés des citoyens et de promouvoir l'égalité. Cette autorité remplit quatre missions : défendre les droits et libertés individuels dans le cadre des relations avec les administrations, défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant, lutter contre les discriminations prohibées par la loi (tout en promouvant l'égalité) et, enfin, veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité. Le défenseur des droits veille au respect des droits et lutte contre les

À cette aune, le Code bruxellois s'avère d'autant plus intéressant qu'il définit les mécanismes de la discrimination (directe ou indirecte) ; il oblige, en d'autres termes, à réfléchir aux manifestations spécifiques de l'inégalité de traitement en matière de logement. Le niveau de détail atteint dans le Code bruxellois donne une force à la lutte pour l'égalité de traitement et contre les discriminations. Il en fait, en définitive, un véritable domaine d'intervention, soigneusement identifié (et revêtu de l'importance la plus haute).

## II. EN PARTICULIER : LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

### A. Contextualisation

Une fois achevés ces commentaires généraux sur l'instrument même qu'est le Code bruxellois du logement, il est temps de resserrer le spectre de l'analyse et de proposer une lecture du cadre régional de lutte contre l'habitat indigne à la lumière du point de vue français. Les différences dans les systèmes respectifs ainsi que les variations de contextes nous contraignent à un certain relativisme dans l'étude de ces deux dispositifs. A titre liminaire, il convient de broser un rapide état des lieux aussi bien du contexte de persistance de l'habitat dégradé que des politiques publiques et du cadre légal de la lutte contre l'habitat indigne outre-Quévrain, histoire de comprendre le positionnement proprement français.

L'habitat indigne concerne aujourd'hui en France 600.000 logements environ, dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes<sup>13</sup>. Les quartiers dits « anciens » ne sont plus les seuls visés. À l'heure actuelle, l'indignité prend des formes diverses : constructions ou réhabilitations de mauvaise qualité, défaut d'entretien des logements, transformation de locaux qui n'avaient pas vocation à l'habitation, ...

---

discriminations dans l'accès au logement et au cours de l'occupation d'un logement. Il dispose de nombreux pouvoirs : de recommandation, d'intervention en équité, d'injonction, d'enquête et d'audition, de présentation d'observations devant les juridictions civiles, pénales et administratives, de vérification sur place et, enfin, de publication de rapports spéciaux.

<sup>13</sup> 18<sup>ème</sup> Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 2013, p. 73.

Dans les années soixante, le phénomène des bidonvilles a suscité l'adoption des premiers textes « offensifs » en faveur des mal-logés, centrés sur l'objectif de résorption de l'habitat insalubre. Les lois Debré de 1964 et 1966 en jettent les bases ; c'est que les logements à l'état déplorable, « ces lieux indéfinissables où s'entassent des hommes »<sup>14</sup>, sont sources d'accidents multiples, ce qui a renforcé encore la nécessité d'agir. Et, pour sa part, la loi Vivien de 1970 (toujours en vigueur) a décidé d'appréhender l'insalubrité comme une réalité polymorphe. Au final, s'est progressivement développée « une politique s'attachant à la fois au traitement des problèmes de logement et à celui des problèmes sociaux, en combinant action sociale et relogement »<sup>15</sup>.

Si des lois successives ont ainsi mis en place des dispositifs de lutte contre « l'habitat insalubre », il faudra attendre 2004 pour que la notion même d'« habitat indigne » entre dans le champ juridique<sup>16</sup>. A partir de ce concept, éminemment politique, le législateur a progressivement développé un important arsenal juridique. Mais c'est la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 qui, véritablement, a donné sa définition officielle à l'habitat indigne<sup>17</sup>. Et, aujourd'hui, la référence à l'habitat indigne apparaît dans de nombreux textes : loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement<sup>18</sup>, Code de la construction et de l'habitation, Code de la santé publique ou encore Code général des collectivités territoriales.

Recouvrant les conditions d'habitat qui ont des conséquences sur la santé ou la sécurité des occupants tout en portant atteinte à la dignité humaine, l'habitat indigne se distingue du logement « inconfortable » ou « vétuste », lequel renvoie aux critères

---

<sup>14</sup> Jacques Chaban-Delmas, premier ministre en 1970 prend l'engagement de supprimer garnis et bidonvilles.

<sup>15</sup> *Les Cahiers de l'Habitat*, Ministère de l'Équipement et du logement, n°6, février 1989.

<sup>16</sup> La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, modifie l'article L. 302-1 du Code de la construction et de l'habitation et dispose que le programme local de l'habitat précise « les actions de lutte contre l'habitat indigne ».

<sup>17</sup> Article 84 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) : « Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

<sup>18</sup> Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

dit d'indécence (décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent<sup>19</sup>). Normalement, le manquement à ces dernières exigences n'entraîne pas l'intervention des pouvoirs publics et fait plutôt l'objet d'un règlement amiable ou devant le juge civil. Du reste, la notion de décence (de valeur constitutionnelle<sup>20</sup>) forme un principe général inscrit dans le Code civil français<sup>21</sup> ; édicté par l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989<sup>22</sup>, il a trait aux obligations traditionnelles du bailleur (dans son rapport contractuel avec le locataire).

À l'inverse, la lutte contre l'habitat indigne suppose une action de la puissance étatique, laquelle joue un rôle aussi bien incitatif que coercitif (dans la mesure des moyens mis à sa disposition). Ainsi, en cas de péril<sup>23</sup> ou d'atteinte à la sécurité des immeubles collectifs<sup>24</sup>, le maire est fondé à intervenir (sur pied de ses pouvoirs de police spéciale) ; et, en présence d'une situation d'insalubrité ou de saturnisme, c'est le préfet qui agit cette fois (dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale<sup>25</sup>).

En tout état de cause, c'est à partir de plaintes que ces autorités administratives interviennent. Elles effectuent alors un diagnostic des désordres et invitent les propriétaires à effectuer les travaux requis, sous peine de sanctions.

Complexes, les règles procédurales en France le sont notamment parce qu'elles relèvent de textes (et de normes d'habitabilité) différents ; tout dépend donc, en amont, du choix de la procédure. Au global, le cadre légal de la lutte contre l'habitat indigne apparaît épars et fragmenté, nécessitant une simplification et une amélioration légistiques (en vue d'un renforcement des dispositifs en place)<sup>26</sup>.

---

<sup>19</sup> Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

<sup>20</sup> Décision n°94-359 du 19 janvier 1995

<sup>21</sup> Art. 1719 du Code civil.

<sup>22</sup> Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986

<sup>23</sup> Art. L. 511-4 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>24</sup> Art. L. 129-1 à 7 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>25</sup> Art. L. 1331-26 et s. et L. 1334-1 et s. du Code de la santé publique.

<sup>26</sup> En permettant l'unification des polices de l'habitat, le projet de loi « Alur » œuvre incontestablement au renforcement de la gouvernance. Les maires sont ainsi autorisés à transférer leurs compétences en matière de lutte contre l'habitat indigne aux présidents d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et, de leur côté, les EPCI délégataires des aides à la pierre pourraient également se voir déléguer des missions par le préfet.



Malgré la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques de lutte contre l'habitat indigne ces dernières années (combinée à un renforcement tant du cadre légal que de l'activité de contrôle), les acteurs opérationnels font face aujourd'hui à des signalements récurrents d'habitat indigne ; par ailleurs, des formes *nouvelles* d'habitat dégradé apparaissent, comme l'aménagement de combles ou de rez-de-chaussée commerciaux en habitation. En outre, les services d'inspection repèrent régulièrement des logements dans lesquels les désordres (mineurs) n'appellent pas une intervention des services ad hoc mais qui laissent fortement présager une dégradation rapide du bien, faute d'entretien.

Dès lors, l'enjeu actuel consiste, plus en amont, à *prévenir* les situations d'habitat indigne, afin d'éviter répétition et récurrence dans l'intervention des pouvoirs publics. Ce, sans négliger d'étoffer le système de sanctions, pour inciter davantage à la réalisation des travaux<sup>27</sup>.

Cet impératif de prévention, toutefois, requiert des locataires occupants qu'ils signalent à l'appareil étatique les conditions d'habitat indigne, ce qui à son tour suppose dans leur chef la certitude d'en retirer un bénéfice pour l'amélioration de leurs conditions de vie. Or, la peur des répercussions négatives constitue un indéniable frein à cette participation des usagers.

Dès lors, une approche du locataire sous l'angle du « consommateur » mériterait assurément d'être déployée ; elle porterait avantageusement l'accent sur la valeur d'usage du logement. Dominante dans les années soixante-dix (pour les meublés et garnis à tout le moins), ce raisonnement a démontré alors toute son efficacité mais, malheureusement, n'a pas résisté aux lobbies adeptes de la libéralisation du marché.

A l'heure où la Région de Bruxelles-Capitale vient de supprimer le « permis de

---

<sup>27</sup> Données tirées d'une étude d'impact effectuée dans le cadre d'une enquête réalisée par la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement des personnes sans-abri ou mal-logées (DIHAL), la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) et de la Direction Générale de la Santé (DGS) : 2680 arrêtés préfectoraux ont été pris par les autorités publiques en 2012 dans le cadre des prérogatives de puissance publique dont ils disposent en matière d'habitat indigne. 58% de ces arrêtés n'ont pas été suivis d'effet. 222 opérations de travaux d'office ont été réalisées. Les autorités publiques se sont donc substituées une fois sur cinq aux autorités publiques pour la réalisation des travaux. Concernant les arrêtés municipaux, sur 27 départements qui ont indiqué disposer des informations demandées, en 2012 ont été pris : 154 arrêtés de péril, 1239 mesures sur des hôtels meublés, 4563 mesures relatives aux équipements communs dans des immeubles d'habitation.

louer » (matérialisé par l'attestation de conformité), qui avait été instauré dans un esprit d'anticipation plutôt que de répression, la France se prépare semble-t-il à emprunter un chemin inverse. Il s'agirait d'intégrer dans l'ordre normatif une procédure administrative de déclaration et/ou d'autorisation préalable de mise en location, qui renforcerait le pouvoir des maires ou EPCI et viendrait s'ajouter aux contrôles existants (sur le modèle des inspections sur plaintes et d'initiative). Le législateur, toutefois, gagnerait à s'inspirer de l'expérience bruxelloise, où l'on a conclu que le « permis de louer » ne saurait se montrer efficace s'il n'est pas accompagné des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Approfondissons maintenant ce dernier point.

## B. L'effectivité du « permis de louer », fonction des moyens octroyés pour sa mise en œuvre

### *1. L'instauration d'un permis de louer...*

En France, des parlementaires — principalement du Nord (où la proportion d'habitat dégradé est importante) — plaident depuis le début des années 2000 en faveur de l'instauration d'une déclaration préalable de mise en location ; dans les projets de lois successifs relatifs au logement, ils tentent d'introduire l'obligation d'un « permis de louer »<sup>28</sup>, à l'instar de ce qui a été promulgué en Belgique. La discussion actuelle du projet de loi « Alur » a constitué une occasion providentielle pour relancer le débat.

Lors de la première lecture de ce texte à l'Assemblée nationale, un amendement relatif à la mise en œuvre d'une autorisation préalable et d'une déclaration de mise en location a été adopté. Si la Commission des affaires économiques du Sénat a validé la procédure de déclaration, elle n'a pas retenu l'idée

---

<sup>28</sup> En 2006, dans le cadre de l'adoption de la loi portant engagement national pour le logement (ENL), le législateur, réticent vis-à-vis d'une telle modification de la loi, a proposé plutôt d'instituer, à titre expérimental pendant une durée de 5 ans (2007-2012), pour les locaux mis à la location dans des immeubles de plus de trente ans et dans certaines communes, une déclaration de mise en location<sup>28</sup>. Cette déclaration préalable ne conditionnait pas la mise en location mais permettait à la commune de vérifier, si elle le souhaitait, la décence du logement. La loi ENL obligeait à la remise d'un bilan du gouvernement au parlement en 2012, les résultats n'ont pas sérieusement été exploités.

d'une autorisation préalable<sup>29</sup>. En séance toutefois, et sous l'insistance de plusieurs sénateurs, le système proposé a été rétabli<sup>30</sup>.

## *2 ... comme levier effectif de la lutte contre l'habitat indigne ?*

Le manque de moyens techniques et humains, conjugué à la faiblesse du soutien financier, complique incontestablement le travail de l'administration chargée de répondre aux sollicitations liées à la mise en place d'un « permis de louer ». Les nouvelles prérogatives conférées aux services d'inspection nécessitent en effet personnel et budget spécifiques, ne serait-ce que pour pouvoir assumer correctement cet office nouveau consistant à prescrire dans le bien des travaux et des aménagements.

Actuellement, leurs missions se limitent au signalement des désordres après mise en demeure, ainsi qu'au renvoi du dossier aux corps de métiers concernés (pour la réfection) ; or, le pouvoir supplémentaire donné à ces services requiert des compétences techniques nouvelles. Par ailleurs, les (fortes) disparités existant d'un territoire à l'autre laissent présager du risque que seules les collectivités importantes puissent mettre en place une telle procédure, parce qu'elles sont pourvues d'un service d'hygiène ad hoc capable de réaliser un diagnostic précis et d'imposer les travaux ou aménagements requis.

Définitivement, l'instauration — avec le « permis de louer » — d'une procédure préventive doit être assortie des moyens adéquats, afin d'assurer le contrôle et le suivi de sa mise en œuvre. Si cette procédure repose uniquement sur la démarche active du propriétaire contraint de se présenter au guichet des services d'inspection

---

<sup>29</sup> Rapport n° 65 (2013-2014) de MM. Claude Dilain et Claude Bérin-Débat, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 9 octobre 2013.

La commission « souligne les difficultés, voire les effets pervers, que pourrait présenter la mise en œuvre d'une autorisation préalable de mise en location : lourdeur de gestion pour les communes/EPCI [...] ; risque de déplacement des « marchands de sommeil » dans les zones non soumises à autorisation préalable [...] ; en cas d'absence d'autorisation préalable [...] la location devra être considérée comme illégale et nulle de plein droit [...] le locataire sera considéré comme occupant sans droit ni titre ; la délivrance d'une autorisation préalable de mise en location pourrait valoir constat de décence du logement par la collectivité. Dès lors, la responsabilité de cette dernière pourrait être mise en cause si le logement s'avérait ultérieurement insalubre [...] ; l'autorisation ne s'applique qu'au seul logement et non à l'état des parties communes [...] »

<sup>30</sup> A ce jour, sont bien intégrés dans le projet de loi (tel que modifié par le Sénat le 26 octobre 2013) des articles 46 *septies* et *octies*, qui prévoient l'instauration de procédures préventives de déclaration et autorisation préalable de mise en location.

(aux fins d'obtenir l'autorisation en question) ou de déclarer la mise en location d'un bien, elle restera vaine. De fait, le bailleur qui n'ignore rien des manquements de son bien aux exigences de salubrité et de sécurité ne se présentera *pas* auprès de l'administration, préférant éviter la procédure administrative conduisant au paiement d'une amende et à la fermeture du logement.

Sur ce point, le bilan de la Région de Bruxelles-Capitale est sans appel : les attestations et certificats de conformité touchaient majoritairement les bailleurs *déjà* respectueux des normes de qualité (principalement, les bailleurs de logements destinés aux étudiants et les bailleurs institutionnels)<sup>31</sup>.

Afin par ailleurs que le « permis de louer » puisse, en France, donner lieu à un véritable travail de repérage en amont des logements indignes (et, subséquent, désengorger les services d'inspection commis au contrôle des habitations), cette nouvelle procédure doit être articulée correctement avec les dispositifs existants ainsi qu'avec l'ensemble des acteurs concernés<sup>32</sup>.

En France, par exemple, il arrive que les services de la Caisse d'allocations familiales (CAF) procèdent eux aussi à des contrôles de la qualité des habitations, aux fins de savoir si le locataire (ou le propriétaire) loue (ou occupe) un bien « digne », condition du versement de l'aide dite au logement. Or, s'il est négatif, le rapport n'est *pas* transmis automatiquement aux services d'inspection ; partant, la trace du logement dégradé se perd souvent. Certes, les services de la CAF s'emploient à suivre les locataires, mais ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour répertorier les logements.

On peut penser, dès lors, que seules les collectivités *déjà* engagées (résolument) dans la lutte contre l'habitat indigne utiliseront cet outil de repérage. Le constat de la Région de Bruxelles-Capitale est limpide à cet égard : les autorisations et déclarations ont été délivrées sur la base d'une simple déclaration sur l'honneur du bailleur, du fait d'un manque de moyens évident des services d'inspection.

---

<sup>31</sup> Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Memorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'aménagement du territoire et du logement, 2009, p.10

<sup>32</sup> Dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en 2012, le groupe de travail « Logement, hébergement » a souligné dans son rapport intitulé « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et mal-logés », la nécessité de mettre en place les « pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, comme instance unique, incontournable et efficace de repérage et de suivi des situations d'habitat indigne », p. 21

Toutefois, les difficultés de mise en œuvre de ces procédures de contrôle préventif ne doivent pas être vues comme des obstacles infranchissables. L'arsenal incitatif est plus large qu'on le pense. Directes ou indirectes, différentes formes d'aides financières peuvent ainsi être mobilisées. En l'espèce, les moyens dédiés à *l'information* des propriétaires sont loin d'être insignifiants.

C. Entre l'assouplissement de la procédure et la protection des occupants, un objectif primordial : la remise rapide du bien (devenu décent) sur le marché

Nouveau ou ancien, le Code bruxellois du logement octroie à la lutte contre l'habitat indigne une place privilégiée. A peine ce texte a-t-il rappelé le droit de chacun à un logement décent qu'il dispose que les logements doivent respecter des exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement, non sans détailler les conditions de mise en œuvre des procédures administratives de contrôle. Pour cette raison, notamment, la lutte contre l'insalubrité est présentée par le législateur comme le « véritable cœur historique du Code du logement<sup>33</sup> [...]. Centré à l'origine sur ces dispositifs (novateurs à l'époque) que sont la lutte contre l'insalubrité et le droit de gestion publique, il est devenu progressivement le réceptacle de l'ensemble de la politique publique du logement »<sup>34</sup>.

Si, à cette aune, l'ordonnance du 11 juillet 2013 prend le parti de supprimer le certificat de conformité (facultatif pour la mise en location de tout logement) et l'attestation de conformité (obligatoire pour qui entend donner à bail un logement inférieur à 28 m<sup>2</sup> ou un garni)<sup>35</sup>, c'est aux fins expresses « d'intensifier les contrôles à partir d'un recensement des petits logements et des meublés, sur base de visites d'initiative, en plus des procédures sur plaintes, qui restent inchangées »<sup>36</sup>. L'expérience a montré en effet que c'est par ce biais là que les situations les plus dramatiques sont débusquées. Au demeurant, recentrer de la sorte les services d'inspection sur leur mission de contrôle (plutôt que la gestion administrative des

---

<sup>33</sup> Exposé des motifs du projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, p. 9

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 1

<sup>35</sup> Art. 6 du nouveau Code bruxellois du logement

<sup>36</sup> Exposé des motifs du projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, p.26

autorisations) rejoint le type d'inspection effectué en France dans le cadre des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne.

Pour autant, le législateur bruxellois s'est attaché à maintenir un certain équilibre. S'il a renforcé par exemple le pouvoir de visite domiciliaire de l'administration, il a procédé à un incontestable assouplissement des mesures coercitives imaginées à l'époque à l'encontre des propriétaires. La finalité ultime de la lutte contre l'insalubrité réside bien dans la réalisation des travaux en vue d'une remise (rapide) du bien sur le marché.

Par exemple, la possibilité de suspension d'une partie de l'amende tend à garantir une réalisation optimale de la réfection requise ; en effet, il a souvent été constaté que les propriétaires soumis à une amende amputent d'autant le budget destiné au financement des travaux, afin de pouvoir régler le montant dû. Toujours est-il que si, à l'expiration du délai de mise en demeure, les travaux ont bien été exécutés, les services d'inspection confirment la suspension.

Dans le Code bruxellois, se dessine aussi la volonté de prendre en compte les intérêts des bailleurs de bonne foi qui, pour une raison indépendante de leur volonté, n'ont pas pu achever la réfection à l'expiration du laps de temps fixé par la mise en demeure ; un délai supplémentaire pourra dorénavant leur être octroyé<sup>37</sup>. En ménageant ici aussi aux services d'inspection une marge d'appréciation, le législateur entend concilier le cadre légal avec les réalités de terrain, lesquelles commandent de la souplesse ; la pratique ne regorge-t-elle pas de situations complexes et variées ?

Tel est également l'esprit de la procédure « non conforme non fermé », qui garantit les droits des occupants en évitant l'expulsion de locataires dont le logement ne souffrirait que de désordres minimes<sup>38</sup>. Sur ce point, la réforme du Code du logement a été l'occasion d'introduire du pragmatisme dans le cadre légal puisque les biens affectés de défauts mineurs n'essuieront désormais plus automatiquement un refus de mise en location. Certes, dans les faits, les services d'inspection

---

<sup>37</sup> Art. 7, §3, al. 5, du nouveau Code bruxellois du logement.

<sup>38</sup> Art. 7 §3 al. 7 du nouveau Code bruxellois du logement.

utilisaient avec parcimonie la procédure de fermeture de l'habitation en cas de non-conformité, mais il convenait d'inscrire cette pratique dans la loi, afin de l'encadrer. Dont acte.

Afin cependant de ne pas banaliser ces manquements bénins (ni les désagréments subis nonobstant par les occupants), cette faveur doit, de manière générale, être mise en relation avec les mesures incitatives à la réalisation des travaux par le propriétaire.

A titre d'illustration, la mise en location d'un logement indécent est interdite en France, mais cela n'a pas empêché le projet de loi « Alur » de maintenir l'allocation logement<sup>39</sup> au bénéfice de l'organisme payeur pendant 18 mois avant d'être reversée au bailleur ayant mis le logement aux normes, au lieu de la supprimer purement et simplement. Cette procédure va dans le bon sens, en ce que la nouvelle intervention publique vient conforter le locataire dans sa relation avec son propriétaire ; le preneur a d'ailleurs l'autorisation de ne payer que son « résiduel de loyer »<sup>40</sup>. Mais elle n'atteindra une réelle efficacité que si, parallèlement, les dispositifs et aides en la matière sont activés pour favoriser l'exécution de la réfection par le bailleur.

En d'autres endroits, cependant, la souplesse manifestée par le Code cède le pas à un surcroît de rigueur. Ainsi, soucieux de consolider l'effet dissuasif attaché à l'amende, le législateur bruxellois a abaissé le seuil pécuniaire à partir duquel celle-ci est due<sup>41</sup>. Si, par ailleurs, le texte conserve une marge de manœuvre au bénéfice des services d'inspection (laissés libres, en fonction des circonstances d'espèce, de ne pas prononcer une amende), il rend l'imposition de celle-ci *obligatoire* lorsque sont bafoués certains critères de salubrité jugés vitaux (et dont la liste reste à arrêter par le gouvernement)<sup>42</sup>.

En France, par contre, les services n'exploitent guère ce pouvoir de dissuasion

---

<sup>39</sup> Il existe deux types d'allocation logement : l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement (AL), qui se subdivise elle-même en allocation de logement familiale (ALF) et allocation de logement sociale (ALS). Elles sont versées par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF). Elles sont accordées aux personnes en fonction de leurs ressources afin de les aider à payer leur loyer. Elles sont donc liées à la personne.

<sup>40</sup> Dans les cas où le locataire bénéficie d'une allocation logement, le « loyer résiduel » est la part qu'il lui reste à payer une fois les aides déduites.

<sup>41</sup> Art. 10, §2, al. 1<sup>er</sup>, du nouveau Code bruxellois du logement.

<sup>42</sup> Art. 10, §1, al. 2, du nouveau Code bruxellois du logement.

et, concrètement, rechignent à punir le propriétaire d'une amende. Résultat : les travaux, dans la grande majorité des situations, ne sont pas entrepris. À cet égard, le compromis dégagé par le Code bruxellois semble intéressant, en ce qu'il *contraint* les propriétaires au paiement de l'amende, mais dans certains cas graves.

Le législateur français ne se montre pas plus doux. En plus de l'instauration d'un « permis de louer », le projet de loi « Alur » fait le choix d'étoffer (tout en les diversifiant) les sanctions pénales et pécuniaires mises à charge des bailleurs. Il crée ainsi une peine complémentaire aux sanctions répressives prévues en cas de non application d'un arrêté administratif ; désormais, les propriétaires condamnés pénalement pourraient se voir frapper d'une incapacité à acquérir tout bien à usage d'habitation (en vue d'une occupation à titre personnel), pour une durée de cinq ans.

Par surcroît, le texte introduit la possibilité de confisquer l'usufruit de tout ou partie des biens en cause. Le produit de celui-ci sera alors recouvré et liquidé par l'État au profit de l'Agence nationale de l'habitat <sup>43</sup>.

Enfin, les autorités publiques pourront décider d'une astreinte en cas de non exécution de la réfection. Modulable, cette astreinte ne fera pas obstacle à la réalisation des travaux d'office par l'administration.

Sur un autre plan, il semble également nécessaire d'interroger les conditions de la réintroduction d'un bien sur le marché locatif. Le contexte tendu de pénurie de logement pourrait inciter à privilégier la rapidité de la remise de l'habitation en location, au détriment parfois de la qualité des aménagements réalisés. Dès lors, il semble légitime de questionner les outils destinés à apprécier la valeur de la réfection entreprise.

En pratique, on assiste souvent à l'exécution de travaux *superficiels*, qui font courir au bien des risques de détérioration rapide. Le bailleur ne doit donc pas se laisser tenter par une logique du court terme (une rénovation bâclée pour une remise

---

<sup>43</sup> L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est un établissement public d'État créé en 1971. Elle a pour mission de mettre en œuvre la politique nationale de développement et d'amélioration du parc de logements privés existants. Pour atteindre cet objectif, elle encourage l'exécution de travaux en accordant des subventions aux propriétaires occupants, aux propriétaires bailleurs de logements locatifs ainsi qu'aux copropriétaires. Sa vocation sociale l'amène à se concentrer sur les publics les plus modestes. La lutte contre l'habitat indigne et très dégradé constitue un de ses axes de travail prioritaires.



en location précipitée). S'il est courant en pratique, ce raisonnement *a minima* va radicalement à l'encontre de toute démarche préventive et durable en matière de lutte contre l'habitat indigne. Les pouvoirs publics doivent convaincre les propriétaires d'initier des réparations de qualité.

A titre d'exemple, nous assistons en France depuis quelques années à la mise en œuvre d'une politique d'amélioration globale des performances énergétiques de l'habitat. Ainsi, les aides financières délivrées par l'ANAH<sup>44</sup> pour la réhabilitation des logements sont désormais subordonnées à la satisfaction entre autres d'un certain degré d'exigence de performance énergétique, et elles sont majorées en fonction des efforts engagés. Toutefois, ce régime incitatif pose la question à la fois de la hauteur de ce seuil à atteindre (est-il réaliste ?) et de l'ordre des priorités (est-ce la démarche la plus urgente à entreprendre ?).

Parce que le logement, du fait de sa fonction sociale de premier rang, ne saurait être considéré comme un bien comme les autres, il doit bénéficier d'un traitement particulier. Ainsi, la réalisation de travaux de remise en état doit toujours, dans la mesure du possible, être privilégiée. En fait, la reconnaissance d'une situation d'indignité répond le plus souvent à une défection du propriétaire, lequel n'a pas été en mesure d'assurer une saine gestion de son bien. Aussi, l'action de la puissance publique doit aller au-delà de la sanction, et même de l'incitation, pour faciliter la "réparation" (dans tous les sens du terme). Les autorités seraient bien inspirées, dans ce cadre, d'avoir recours à un tiers intervenant (une sorte de "syndic de gestion temporaire") qui permettrait de raccourcir le délai — trop long le plus souvent— entre l'adoption de la mesure administrative et l'exécution de la réhabilitation. Sa fonction consisterait à assumer durant cette période, en lieu et place du propriétaire, le rôle d'interface avec le locataire. Cet acteur extérieur deviendrait ainsi le « bras séculier » de la puissance publique, remplissant une triple fonction de veille (par le contrôle), d'incitation (par la mesure) et de suivi (par la nomination du gestionnaire provisoire, chargé de lui rendre des comptes).

Une dernière réflexion s'indique, avant de clore ce point. En fait, le statut multiforme du logement (certes, besoin premier, mais aussi bien de consommation,

---

<sup>44</sup> Agence nationale de l'habitat.

capital immobilier et propriété privée) est susceptible d'entraver la mise en oeuvre des procédures. En France, l'exemple de la loi sur les meublés (1973/1976), restée lettre morte, est explicite de ce mélange des registres<sup>45</sup>. Cette législation est censée préserver l'intérêt du locataire/occupant face aux marchands de sommeil et aux propriétaires. Toutefois, les contraintes et sanctions (expropriations, réquisitions d'un bien par exemple lorsque la situation l'exige) prévues à l'encontre des propriétaires ou encore les mesures coercitives d'amendes et/ou de saisies du bien ont été considérées au final comme spoliatrices, et partant, laissées inappliquées.

#### D. La nécessité de redonner une place centrale aux occupants

La lutte contre l'habitat indigne a pour objectif premier l'amélioration de l'offre de logements et, *in fine*, le bien-être des locataires occupants. Il est donc primordial que sa mise en œuvre ne porte pas préjudice à ces derniers, dont la situation par ailleurs se trouve déjà être précaire ou, à tout le moins, fragile. Les populations aisées sont rarement victimes du mal-logement en effet. La prise en compte de l'intérêt des locataires occupants constitue donc un impératif.

Pour cette raison, le relogement des ménages évincés forme une composante essentielle de la politique de lutte contre l'habitat indigne. Même lorsque la responsabilité du bailleur est engagée, il est peu probable que celui-ci devienne l'agent de cette réponse, ce qui investit la puissance publique d'un rôle de première ligne. Des moyens adéquats doivent alors être dégagés, dans l'urgence généralement. Si une habitation pérenne n'est pas toujours disponible dans l'immédiat, des formules d'hébergement temporaire peuvent s'avérer utiles, sortes d'« avances » sur le relogement.

Cet accompagnement dans la recherche d'un bien de substitution représente un enjeu d'autant plus important qu'il s'agit aussi, par là, de permettre enfin l'accès à un logement *choisi* pour des catégories de population jusque-là assignées dans un secteur (inadéquat) de l'habitat « réservé » à une clientèle captive (du fait de son absence ou de la faiblesse de ses moyens pécuniaires).

---

<sup>45</sup> Loi n°76-632 du 13 juillet 1976 modifiant les articles 6 et 7 et adjonction des articles 7-1 à 7-7 de la loi n°73-548 du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, les locataires expulsés en raison de la dangerosité de leur logement bénéficient d'un droit d'accès prioritaire aux logements sociaux<sup>46</sup>. Le législateur, aujourd'hui, fait tomber cette priorité lorsque l'état (dégradé) du bien est manifestement imputable au locataire<sup>47</sup>. En revanche, le bénéfice de l'allocation-loyer (qui aide les personnes expulsées — pour des motifs d'insalubrité — à régler le coût du nouveau logement) est maintenu *pour tous*, quels que soient les éventuels torts de l'occupant<sup>48</sup>.

Dans ce même domaine du relogement, le législateur bruxellois a imaginé un nouveau dispositif. Au locataire contraint de quitter l'habitation non conforme, une proposition de relogement doit être adressée par le bourgmestre, au plus tard le jour de l'expulsion (mais « dans la mesure des disponibilités »)<sup>49</sup>.

Dans l'hypothèse particulière d'une fermeture *immédiate* du bien (pour cause de mise en péril de la santé ou de la sécurité des habitants), cette proposition de relogement peut encore parvenir un mois après l'expulsion. Si la volonté du législateur de ne pas retarder la fermeture d'un lieu qui présenterait un danger imminent pour l'intégrité physique des occupants se comprend sans peine, l'absence de *garantie* de relogement des occupants ne peut non plus être ignorée.

En tout état de cause, les difficultés qu'il y a à trouver une habitation décente et abordable financièrement expliquent, dans le contexte actuel de pénurie, les réticences de certains de conférer une pleine force juridique à un mécanisme de relogement. Un dispositif de ce type est souvent vu comme un obstacle réel à la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'habitat indigne.

On note toutefois en Région bruxelloise une avancée intéressante, qui se concrétise par l'élargissement du stock d'habitations mobilisable par le responsable du relogement. Antérieurement, le bourgmestre ne devait prospecter *qu'à l'intérieur* de son propre parc communal ; aujourd'hui, il a l'obligation de « vérifier, si sur le territoire de sa commune, un logement est disponible parmi les logements locatifs

---

<sup>46</sup> Art. 17, al. 1<sup>er</sup>, du précédent Code bruxellois du logement.

<sup>47</sup> Art. 12, al. 1<sup>er</sup>, du nouveau Code bruxellois du logement.

<sup>48</sup> Art. 11 du nouveau Code bruxellois du logement.

<sup>49</sup> Art. 12, al. 2, du nouveau Code bruxellois du logement.

des différents opérateurs immobiliers publics »<sup>50</sup>. Si aucune solution n'est trouvée, la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (S.L.R.B.) prend le relais, mais étend la quête à l'échelle de la *Région*.

Fort bien, mais ne pourrait-on imaginer plutôt de faire reposer sur le *bailleur* (ou l'organisme gestionnaire) l'obligation de proposer aux locataires une solution de relogement (dans des conditions équivalentes), la collectivité n'intervenant alors que comme « filet de sécurité » ?

Louable, le dispositif bruxellois de relogement ne s'applique cependant que dans le cadre d'expulsions résultant d'une interdiction à la location prononcée par les autorités *régionales*. Partant, les fermetures décidées par le bourgmestre dans le cadre de ses pouvoirs de police générale sont soustraites aux procédures de relogement (même si la jurisprudence tend, dans cette hypothèse aussi, à lui assigner une tâche similaire).

En France, à titre de comparaison, c'est le *propriétaire* qui est tenu d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants (ou de contribuer au coût correspondant) lorsque l'immeuble fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité/de péril ou de mesures destinées à faire cesser une situation d'insécurité dans un établissement recevant du public utilisé aux fins d'hébergement<sup>51</sup>. À défaut, le maire ou le préfet prend les dispositions nécessaires pour héberger les évincés ou les reloger<sup>52</sup>, se retournant possiblement contre le propriétaire en vue de récupérer les frais.

En pratique, ce relogement pose problème dans le contexte actuel de pénurie d'habitations et face à une offre d'hébergement pas toujours adaptée aux besoins des ménages expulsés. Il importe dès lors d'engager un véritable travail partenarial afin d'éviter la mise à la rue d'occupants déjà victimes d'une situation d'habitat indigne.

À l'analyse, le système français qui repose sur la mise en cause de la responsabilité du bailleur ne fait qu'allonger la procédure puisque, *in fine*, c'est quand

---

<sup>50</sup> Art. 12, al. 2, du nouveau Code bruxellois du logement.

<sup>51</sup> Art. L. 521-1 Code de la construction et de l'habitation.

<sup>52</sup> Art. L. 521-3-2 Code de la construction et de l'habitation.

même la puissance publique qui doit le plus souvent se charger du relogement des occupants. Dans ce cadre, on notera que la France a instauré un recours en matière de droit au logement opposable<sup>53</sup>, offrant du même coup la possibilité aux personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation<sup>54</sup> de saisir de manière amiable (et sans délai) la commission de médiation de leur département aux fins de voir leur demande de logement social reconnue prioritaire et urgente.

Que l'on se place de ce côté du Quiévrain ou au-delà, le constat est identique : la protection du locataire n'est pas suffisamment assurée. Les conditions qui lui permettraient d'être un acteur de la prévention ne sont pas toujours réunies en effet. Il s'avère donc indispensable au législateur de renforcer les capacités d'initiative du preneur.

L'information des parties constitue la première de ces conditions. Elle doit imprégner davantage les relations contractuelles entre bailleurs et locataires et, sur un autre plan, gagnerait à être significativement renforcée dans l'ensemble des actes administratifs. Il existe par ailleurs d'intéressants outils pédagogiques, développés notamment par les organisations de défense des droits des locataires et certaines collectivités, qui méritent certainement une diffusion plus large.

De la sorte, la consolidation de la position des locataires peut pallier la faiblesse des moyens pécuniaires. Toutefois, cet effet vertueux ne peut advenir que si le mouvement est légitimé par des dispositions légales qui encouragent la capacité du locataire à agir.

## CONCLUSION

Assurément trop rapide, ce tour d'horizon comparatif des dispositifs et pratiques observés en France et à Bruxelles nous invite à approfondir la réflexion sur deux points essentiels : la perception que nous avons du logement et la manière dont cette perception interagit avec les acteurs.

---

<sup>53</sup> Voy. loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

<sup>54</sup> Art. L. 441-2-3 II Code de la construction et de l'habitation.

Si l'importance sociale, économique et politique du logement n'est plus à démontrer, il faut lui reconnaître aussi une fonction essentielle dans la satisfaction des besoins premiers des ménages. Le logement se trouve être à la base des mécanismes d'insertion et de relations sociales. Il joue un rôle déterminant dans le fonctionnement de la cité et les rapports qui la régissent. La thématique de la qualité du logement se révèle ici dans sa double dimension : individuelle (bien-être de l'habitant) *et* collective (contribution à la cohésion sociale).

Mais la question est : comment faire droit à ces exigences tout en préservant les prérogatives du propriétaire, détenteur d'un bien patrimonial ? Droit de propriété et droit au (et du) logement entrent fatalement ici en opposition. Peut-on dès lors imaginer le droit de propriété, qui n'est pas absolu, remis en cause lorsqu'il en est fait un usage jugé contraire à l'intérêt général ? L'ingérence de la puissance publique est-elle légitime lorsque l'utilisation *in specie* de la propriété porte atteinte aux droits de l'occupant (non propriétaire) ?

Par delà, ces questionnements interrogent le rôle des différents acteurs. Concrètement, la valeur d'usage du logement doit être garantie par le propriétaire au bénéfice du locataire, celui-ci partageant d'ailleurs avec celui-là les obligations de maintien de l'habitation en bon état (les autorités n'exerçant un arbitrage que lorsque des litiges surgissent).

Dans cet équilibre, qui est à rechercher en toutes circonstances, les règles du jeu doivent être claires. La répartition des responsabilités nécessite que chacun des acteurs accepte de les assumer. Puisque le logement n'est assurément pas un bien ordinaire, l'exercice de la fonction de propriétaire n'est pas comparable à un commerce anodin ; les obligations qui en découlent doivent dès lors être sanctionnées avec les moyens adéquats. Il en va de même, et la précision est capitale, du respect par le locataire de ses propres obligations. L'action de la puissance publique doit assurer l'égale distribution des devoirs.

L'entreprise ne réussira qu'à la condition expresse qu'un « contrat social » soit ratifié par tous. Cette convention symbolique est à inscrire dans les politiques tant de l'habitat que de la santé ou de la prévention.

Naturellement, il faudra prévoir aussi des moyens humains, logistiques et financiers en adéquation. Du reste, quand les Français instaurent l'obligation de

résultat, c'est quelque part pour forcer au déblocage des moyens nécessaires... tandis que lorsque les Belges insistent sur l'obligation de moyens, ils cherchent généralement à obtenir un résultat. Les démarches, au final, se rejoignent. Voilà, au-delà des apparences, une autre convergence intéressante à épinglez entre nos deux pays.