



INSALUBRITÉ **EN FINIR AVEC** **L'IMPUNITÉ** **DES BAILLEURS**

Permis locatif et autres leviers

RBDH

Anne Bauwelinckx,
Carole Dumont,
Anne-Sophie Dupont,
Laurence Evrard, Chloé Thôme,
Werner Van Mieghem

Tél. : 02 502 84 63
Mail : info@rbdh.be
www.rbdh.be

Mise en page : Élise Debouny
Impression : Mirto Print, Gand

É.R. : Werner Van Mieghem,
Quai du Hainaut 29,
1080 Molenbeek

Cette publication est éditée avec
le soutien de la Région de Bruxelles-
Capitale et de la Fédération Wallonie-
Bruxelles.

Cette publication est gratuite.
Pour la recevoir, vous pouvez envoyer
une demande au secrétariat du RBDH :
info@rbdh.be

Reproduction libre des articles
à condition que la source soit
mentionnée.



Nous remercions pour leurs précieux éclairages
toutes les personnes et institutions rencontrées
pour la rédaction de ce numéro :
Les équipes du CAFA, de la Maison de quartier
Bonnevie, de Convivence, de la Fédération des
services sociaux (FDSS), de l'Union des locataires
d'Anderlecht-Cureghem (ULAC) et d'Habitat et
Rénovation; les membres du Réseau Habitat;
Philippe Carlier – SPW; Sophie Grégoire et
Pol Wala – Direction de l'inspection régionale du
logement (DIRL); Noria Derdek et Sarah Coupechoux
– Fondation Abbé Pierre; la Cellule HILO de
la Commune de Schaerbeek; Geert Inslegers –
Vlaams Huurdersplatform (VHP); Pascal Lenoir
– service hygiène de la Commune de Saint-Gilles;
Nancy Marchand – service logement de la Ville
de Namur; les équipes de la Régie foncière et du
service urbanisme / cellule planification / logements
inoccupés de la Ville de Bruxelles; Dorien Van
Cauwenberge, Agentschap Wonen-Vlaanderen et
Tom Vandromme, Universiteit Antwerpen.

Ce travail a été débattu avec l'ensemble des
associations membres de l'AG du RBDH et porté
à la connaissance des parlementaires bruxellois
de la commission logement lors de l'audition du
16 décembre 2021.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3		
1. ÉTAT DES LIEUX	5	3. RÉNOVER	31
Objectiver l'insalubrité à Bruxelles : tendances et limites de l'exercice	6	Des constats	32
Le dispositif de lutte contre l'insalubrité	7	Des mises en demeure sous la loupe	32
Des critères minimums	7	De 8 à 12 mois voire plus	33
Assurer le respect des normes établies	8	Pas de suivi rapproché	33
Les limites du dispositif régional	11	Financer les réparations	37
2. UN PERMIS LOCATIF ? OUI, MAIS POUR QUOI FAIRE ?	17	Des propositions pour activer les renovations et lutter contre l'immobilisme	35
Inverser la vapeur	18	Faire à la place de ...	35
Faire d'une pierre deux coups	21	L'amende administrative :	
Un permis locatif pour contrôler les loyers ?	21	sanction et levier pour encourager les renovations	38
Une idée qui fait son chemin	23	Comment faire mieux ?	39
Une idée pas si neuve que ça	23	4. RELOGER	46
De l'idéal théorique au terrain	24	Une question qui paralyse	47
Priorité au combat contre l'indécence	24	Obligation de moyens, pas de résultats	47
Décupler les moyens ne suffirait pas	25	Les logements de transit et les autres	48
Renforcer les contrôles et recourir au permis locatif comme outil de suivi	26	Faire face aux loyers du marché privé	49
Plus de contrôles ciblés	27	Ouvrir de nouvelles perspectives	49
Assurer un suivi dans le temps par un permis locatif	27	Mettre à contribution les parcs des communes et CPAS, et de l'ensemble des bailleurs publics	49
Un effet tache d'huile	28	Multiplier les solutions transitoires	50
		Accroître les capacités d'accueil dans le parc public = accroître le parc public	51
		Sans-papiers : appel à la régularisation	51
		CONCLUSION	54

DERRIÈRE L'INSALUBRITÉ SE CACHENT DES DRAMES HUMAINS.

ÉCOUTEZ LE TÉMOIGNAGE DE SIMONA.

Je lui ai dit : « tu viens réparer les fenêtres ? »
Il a dit : « Peut-être après... »

Et chaque fois, je lui envoyais un message :
« Monsieur, s'il vous plait, je meurs de froid. »

Et lui : « Je viens lundi ou mardi. »

Ça fait un an qu'il n'a rien réglé.
Jamais.



rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/Habiter-titre-provisoire-Simona.mp3

« UN TAUDIS, C'EST LE CONTRAIRE D'UN LOGEMENT. »

Fondation Abbé Pierre

INTRODUCTION

Habiter un logement décent... Un droit garanti par la Constitution belge... Un droit qui doit sonner bien creux aux oreilles des familles qui vivent dans des logements très mal en point. Des lieux indignes. Qui ne devraient pas être loués.

La lutte contre l'insalubrité est un combat difficile. L'insalubrité est en partie un produit dérivé du marché dans lequel le logement est enfermé. Quand on cède le logement aux intérêts particuliers, on crée des logiques de sélection et de relégation de certains publics, toujours les mêmes, les plus pauvres, les plus vulnérables dans le segment du parc locatif où tout est permis ou presque. Les mesures structurelles se font attendre encore et toujours pour créer du logement abordable de qualité, encadré par les pouvoirs publics.

On ne peut pas dire pour autant que rien n'est fait à Bruxelles pour tenter de contrer le mal logement et les comportements de ceux qui louent en dehors des normes. Le Code du logement est là avec ses prescriptions en matière d'habitabilité et la direction de l'inspection régionale du logement (DIRL), créée en 2003 avec le Code, veille, elle, tant bien que mal, à les faire respecter.

Tant bien que mal, parce que les efforts consentis par l'administration ne suffisent pas à infléchir la problématique. On court derrière les logements insalubres et les mauvais bailleurs, avec cette impression d'avoir toujours une longueur de retard.

C'est ce dispositif régional que nous avons décidé de mettre sous la loupe dans les pages qui vont suivre. La DIRL ne peut pas tout résoudre, mais elle pourrait faire mieux. Il ne s'agit pas de lui jeter la pierre, elle a longtemps dû composer avec des moyens humains largement insuffisants. Le Plan d'urgence pour le logement lui accorde de quoi augmenter ses effectifs, une occasion peut-être d'investir ou de réinvestir des champs du travail laissés pour compte : visites d'initiative, suivi des mises en demeure (quand l'état des logements exige des travaux), veille sur les logements interdits à la location...

L'étude s'ouvre sur des constats, des chiffres tirés des rapports de l'administration, qui mettent en lumière certaines faiblesses sur lesquelles il faut pouvoir débattre et pour lesquelles il faut trouver des solutions.

« On court derrière les logements insalubres et les mauvais bailleurs, avec cette impression d'avoir toujours une longueur de retard. »

Le propos progresse ensuite autour d'un instrument que le RBDH a inscrit dans ses mémorandums, le permis locatif généralisé, c'est-à-dire le contrôle technique de tous les logements avant leur location pour s'assurer de leur conformité et garantir aux locataires une certaine qualité de vie. Si notre réseau défend l'idée, il n'a jamais vraiment dépassé le stade de la position de principe. Nous avons tenté d'aller plus loin et de confronter l'outil à l'insalubrité, celle que l'on n'arrive pas à toucher ou difficilement ou trop tard, dans une approche que nous avons voulu pratique et pragmatique.

C'est d'ailleurs ce besoin de rester dans le concret, dans le court terme et dans l'urgence des familles qui traverse tout notre argumentaire. Nos propositions d'action aussi. Elles viennent compléter utilement, nous l'espérons, la partie diagnostique. Nous y abordons l'enjeu des rénovations. Trop souvent des logements sont fermés sans perspective parce que les travaux demandés n'ont pas été réalisés ou pas dans les temps. Nous nous attardons également sur la question des sanctions qui mériteraient nous semble-t-il, d'être réinterrogées. Enfin, dernier point, le relogement des locataires qui reste le problème n°1 dans la lutte contre l'insalubrité et qui, non, n'est pas une fatalité sur laquelle il est impossible d'agir.

ÉTAT DES LIEUX

OBJECTIVER L'INSALUBRITÉ À BRUXELLES : TENDANCES ET LIMITES DE L'EXERCICE

Combien de Bruxellois-es vivent dans des logements en mauvais état ? En très mauvais état ? Dangereux ? Impossible de répondre à ces questions pourtant essentielles. Les données fiables à l'échelle de la Région font défaut. Les rapports, enquêtes et études relatifs au logement montrent une réalité partielle de l'habitat; ils sont le plus souvent subjectifs et prennent insuffisamment en compte les parcours des plus précaires. Bruxelles manque d'un véritable recensement de son parc locatif et d'un état des lieux fiable et à jour de la qualité de ses logements. Difficile de penser des mesures efficaces pour s'attaquer à un fléau lorsqu'on le connaît mal et d'en évaluer les effets.

Ce que l'on connaît, c'est le nombre de logements qui ont été contrôlés par l'administration régionale en charge des problématiques d'insalubrité, la DIRL (la direction de l'inspection régionale du logement), nous y reviendrons. En 17 années d'activité (2004-2020), elle est intervenue dans environ 7 800¹ logements locatifs bruxellois.

Le sommet de l'iceberg? Encore faut-il savoir à quoi reporter ces 7 800 logements contrôlés. Ils représentent environ 2 % de l'entièreté du parc locatif bruxellois². On ne peut pas croiser cette donnée avec un chiffre objectif qui reflète l'état des habitations, on peut tout juste l'éclairer par des éléments caractéristiques du marché locatif bruxellois³.

- Le bâti bruxellois est ancien. La Capitale compte 38 % de logements construits avant 1945, mais on ne sait rien des dynamiques de rénovation qui ont peut-être porté sur ces logements.
- 44 % du marché locatif est constitué de petits logements (parfois le fruit de subdivisions non-autorisées) de type studios ou appartements une chambre. 28 % des logements sont surpeuplés.
- 26 % des appartements appartiennent à la classe la plus énergivore (G);
- 28 % des logements sont sujets à des problèmes d'humidité.
- 11 % des locataires perçoivent leur logement comme en très mauvais ou en mauvais état, 57 % l'estiment bon ou très bon.⁴

Les ordres de grandeur sont très approximatifs, mais ils laissent à penser que les logements insalubres représentent bien plus que les 2 % contrôlés. Les ménages contraints de vivre dans ces mauvais logements sont toujours des ménages

1. [Rapports d'activités compilés de la DIRL – Bruxelles Logement](#). Calculs propres : il s'agit de la somme des décisions de logements conformes, des mises en demeure d'effectuer des travaux et des fermetures immédiates. Ces sont les 3 familles de décisions que prend la DIRL après la première visite du logement. Il existe un risque de doublon, certains logements ayant fait l'objet de deux procédures successives.
2. Le cadastre 2020 référence 586 000 logements à Bruxelles, l'enquête SILC 2019 ([Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale | Statbel \(fgov.be\)](#)) a comptabilisé 62 % de ménages locataires. Le croisement de ces deux données porte le nombre de logements locatifs à 363 320.
3. Sources :
 - SLRB, [Observatoire des loyers, enquête 2018](#).
 - [Enquête SILC 2020](#).
 - Bruxelles Environnement, [Stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant en Région de Bruxelles-Capitale aux horizons 2030-2050](#).
4. Observatoire des loyers, op.cit, p. 32. 3 variables sont prises en compte pour obtenir cet indicateur : la perception des locataires de l'état de leur logement, la présence d'humidité et l'état ressenti des installations et équipements.

précaires. Revenus faibles et discriminations opérées par les bailleurs condamnent ces familles au segment le plus dégradé du parc locatif.

LE DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

Sécurité	Salubrité	Équipements élémentaires
Stabilité du bâtiment	Humidité	Eau froide
Électricité	Parasites	Eau chaude
Gaz	Éclairage	WC
Chauffage	Ventilation	Installation électrique
Égouts	Surfaces minimales	Chauffage
	Hauteur des locaux	Équipement de cuisson
	Accès au logement	Détecteurs de fumée

Des critères minimums

La Constitution belge, dans son article 23, garantit à chacun « le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. (...) Ces droits comprennent notamment (...) le droit à un logement **décent** ». L'adjectif témoigne de la priorité donnée à la qualité de l'habitat par notre Constitution. Ce sont les Régions, compétentes en matière de logement, qui sont chargées d'opérationnaliser ce droit fondamental. Pour y parvenir, elles se sont, toutes les trois, dotées d'un « Code du logement » définissant des conditions à la mise en location des biens. Le Code bruxellois a été voté en 2003. Il impose des exigences minimales en matière de sécurité, salubrité et équipements auxquelles tous les logements locatifs doivent satisfaire.

Elles concernent les éléments ci-dessus⁵ (en orange, les éléments les plus souvent défaillants selon la DIRL⁶) :

Il s'agit bien d'un socle minimal. Le législateur s'est laissé guider « par la prudence » afin d'éviter d'écarter trop de logements du parc locatif, par des normes considérées comme trop exigeantes.

5. [Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, 4 septembre 2003](#). L'éventail d'exigences minimales n'a que très peu évolué depuis 2003. La Secrétaire d'Etat a promis de l'actualiser, au travers du [Plan d'urgence pour le logement \(nawalbenhamou.brussels\)](#), action 25. La DIRL dispose de propositions d'évolution pour la plupart des postes, que le législateur devrait suivre. Il s'agira par exemple de faire correspondre les normes du Code aux exigences de sécurité incendie imposées par le SIAMU, de faire évoluer les obligations en matière de système de chauffe (un prééquipement suffit aujourd'hui). (Sophie Grégoire, directrice ff. de la DIRL, entretien du 21 mai 2021).

6. DIRL, [rapports annuels](#), op.cit.

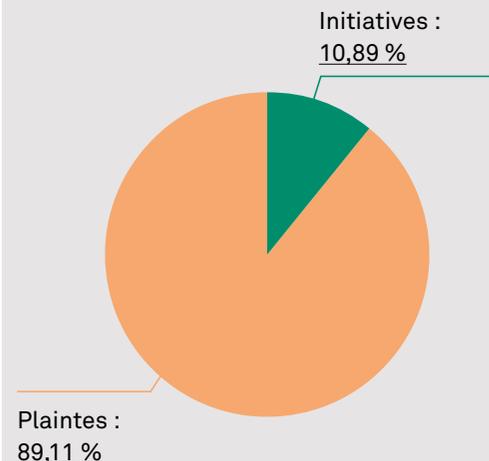
À titre d'exemple, en 2003, l'obligation d'une salle de bains dans chaque logement a été jugée séduisante, mais non retenue, risquant de condamner à fermeture près de la moitié des logements des quartiers les plus précaires.⁷ Le système normatif est binaire, c'est-à-dire que le logement est conforme lorsqu'il répond à l'ensemble des exigences, et ne l'est pas si un élément fait défaut.

Assurer le respect des normes établies

Pour garantir l'application effective des exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement, le Code bruxellois prévoit un dispositif de contrôle. Il institue l'inspection régionale du logement (la DIRL) en 2004.

La DIRL intervient sur plainte d'un locataire mal logé ou d'initiative⁸.

Nombre de dossiers introduits (2004-2020) :



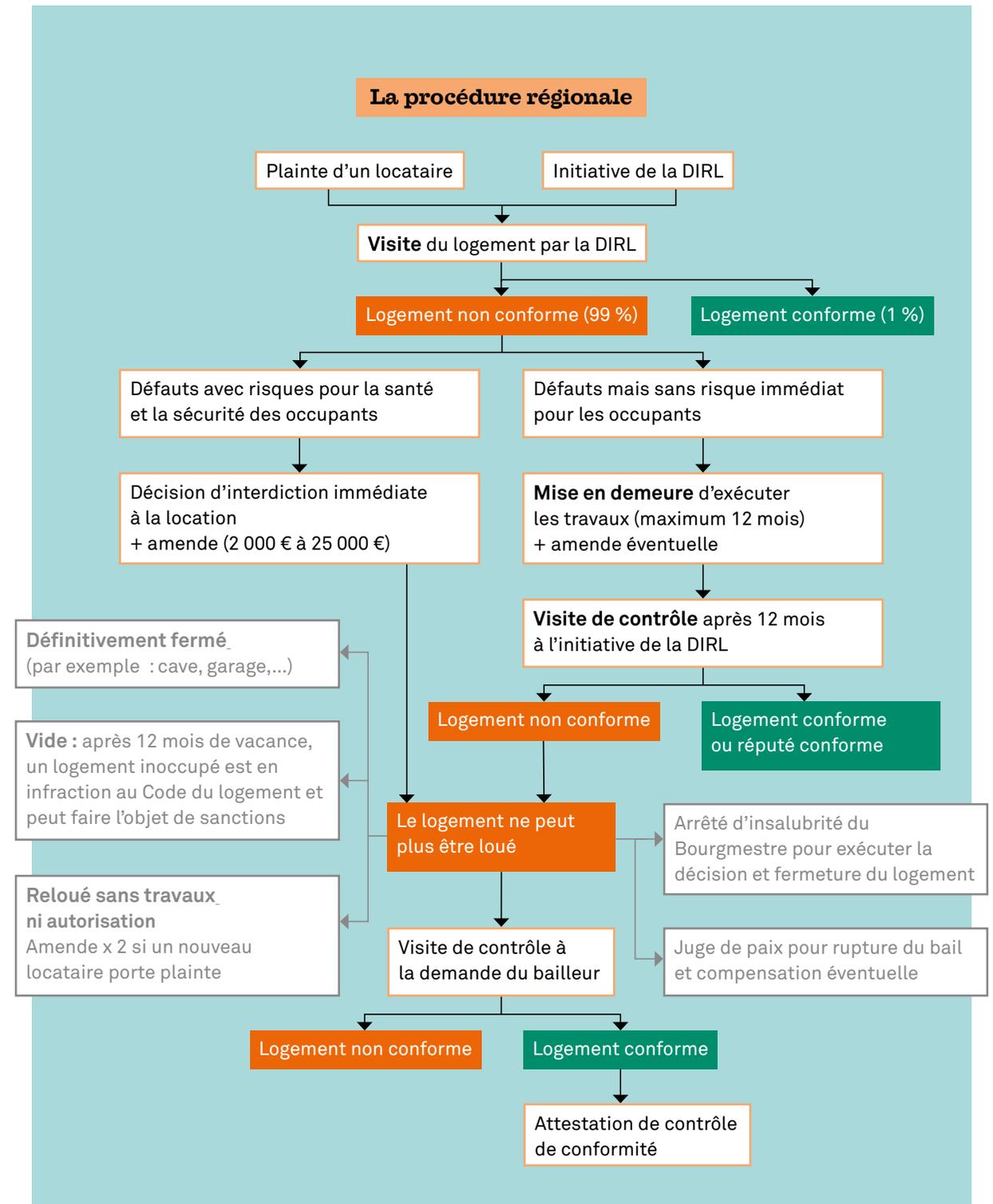
Les inspecteurs de la DIRL visitent les logements et listent l'ensemble des éléments qui ne répondent pas aux exigences.

En cas de défaut, le bailleur sera mis en demeure d'effectuer les réparations nécessaires, dans un délai déterminé. S'il ne s'exécute pas dans les temps, le logement fera l'objet d'une interdiction à la location.

Les logements peuvent également être interdits à la location sans délai après la visite de la DIRL, lorsque les risques pour la sécurité et la santé des occupants sont élevés ou imminents. Des installations électriques dangereuses, une humidité importante ou encore des logements en sous-sol font l'objet de fermetures immédiates.

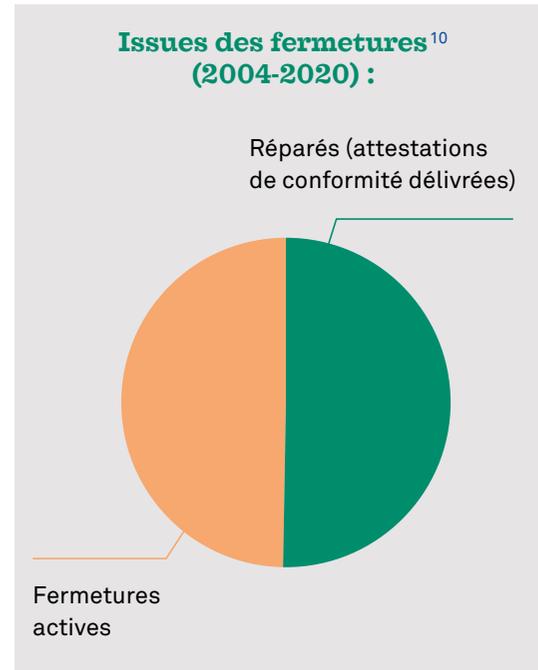
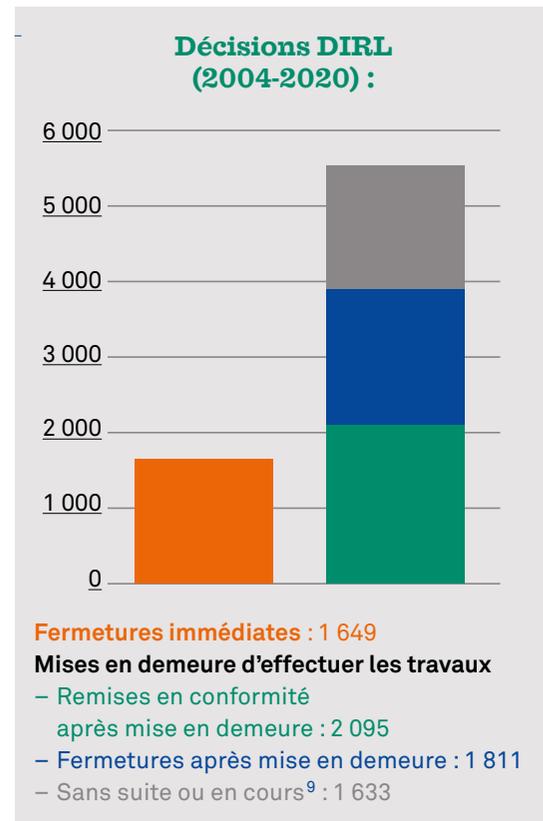
7. [Parlement bruxellois, Rapport fait au nom de la Commission du logement et de la rénovation urbaine, projet d'Ordonnance portant le Code bruxellois du logement, 1^{er} juillet 2003, p. 13.](#)

8. En plus des locataires de qui proviennent 9 plaintes sur 10, d'autres acteurs sont également habilités à porter plainte : associations, communes, avocats.



Un système d'amendes administratives, proportionnelles aux manquements constatés, complète le dispositif. La Dirl reçoit en audition les bailleurs qui peuvent alors apporter des éléments pour expliquer la situation. Au terme de l'audition, l'amende peut être maintenue, réduite, suspendue ou annulée.

Pour lever une interdiction à la location, le propriétaire doit solliciter une nouvelle visite de la Dirl qui délivre une « attestation de contrôle de conformité » autorisant ainsi la remise du logement sur le marché.



Les occupant-es des logements fermés sont accompagnés par le service social de la Dirl. Ils-elles peuvent bénéficier d'une aide au loyer et de 5 points de priorité pour le logement social.

9. Il s'agit du solde. Parmi ceux-ci, il y a des mises en demeure qui ne sont pas encore arrivées à terme (entre 300 et 600) mais aussi des dossiers sans suite

10. Au total, 3 460 logements ont été fermés par la Dirl soit immédiatement, soit après mise en demeure. La Dirl a délivré 1 740 attestations de contrôle de conformité depuis 2004. La directrice de la Dirl a évoqué le chiffre de 2 075 interdictions actives au 29/09/2020, lors de la Formation RBDH du 29 septembre 2020 – Les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement d'un logement – YouTube.

Limites du dispositif régional

Un combat à armes inégales

À Bruxelles, contrairement aux deux autres régions du pays, le contrôle des normes régionales repose entièrement sur la Dirl et ses 11 enquêteurs. En 2003, au moment de l'élaboration du Code du logement, le législateur a fait le choix « d'écarter » les communes, alors qu'au niveau local, on disposait pourtant d'une expertise en matière de sécurité et de salubrité publiques. Les autorités locales ont des compétences qui leur permettent d'intervenir sur les logements ou les immeubles lorsqu'ils présentent un danger pour leurs habitants¹¹. Il y avait donc du personnel qualifié au niveau de la première ligne dont on a décidé de se passer.

Si le choix du législateur a pu être guidé par la faiblesse des effectifs locaux et le manque de proactivité de certaines communes,¹² cette option interroge aujourd'hui et devrait, nous semble-t-il, refaire débat alors que le Gouvernement entend intensifier la lutte contre l'insalubrité, considérée comme un impératif

11. Article 135 de la Nouvelle loi communale.

12. [Parlement bruxellois, Rapport fait au nom de la Commission du logement et de la rénovation urbaine, projet d'Ordonnance portant le Code bruxellois du logement, 1er juillet 2003, op.cit., morceaux choisis](#) : « Dans le premier avant-projet, le Gouvernement avait voulu confier aux communes le soin de réaliser les inspections. Mais les communes, par le truchement de l'Union de la Ville et des Communes, ont refusé [...] parce que les communes n'avaient pas les moyens. », « Le Secrétaire d'État rappelle que chaque fois que la Région a voulu imposer quelque chose aux communes, celles-ci s'y sont opposées. La Région ne demandera donc plus rien aux communes, en dehors de leurs propres compétences. »

13. Plan d'urgence pour le logement, p. 121.

14. Cf. F. DEGIVES, « La lutte contre l'insalubrité », dans : Le nouveau Code bruxellois du logement en débats, Larcier, Bruxelles, 2014, p.142.

de santé publique¹³. Toutes les forces vives sont les bienvenues. En Flandre et en Wallonie, les acteurs locaux occupent une place centrale dans le contrôle des normes de salubrité.

À Bruxelles, l'absence d'habilitation des communes fait perdre en efficacité et en cohérence. Il n'est pas rare que les logements soient visités plusieurs fois, d'abord par les services communaux si l'initiative est lancée au niveau local (à la demande d'un locataire ou sur base d'un faisceau d'indices qui amènent les agents locaux à intervenir), puis par la Dirl pour ce qui est spécifiquement des normes du Code. On perd du temps, les interventions tardent à produire leurs effets.

Logements insalubres non-identifiés

Vu ses effectifs, la Dirl peine à réaliser des visites d'initiative. Elles constituent une « variable d'ajustement », effectuées quand les enquêteurs ont un peu d'air.¹⁴ L'inspection régionale se concentre donc tant bien que mal sur les plaintes déposées par les locataires. Il y a donc une proportion de logements en mauvais état, difficilement quantifiables, qui ne font l'objet d'aucune intervention, leurs locataires craignant à juste titre de dénoncer leurs conditions de vie. Les communes peuvent aussi porter plainte, mais le mot d'ordre est de ne solliciter la Dirl que dans les cas les plus graves, pour ne pas « l'asphyxier »... C'est en tout cas le retour qui nous a été fait dans plusieurs services communaux.

La chasse aux mauvais logements pèse lourdement sur les épaules des locataires.

Porter plainte à la DIRL est une entreprise risquée. D'abord, parce que le locataire s'attirera très probablement les foudres et représailles de son bailleur : contre-attaque en justice de paix, résiliation du bail – parfois dans les formes, parfois pas – tentative d'intimidation, menaces physiques dans les cas extrêmes, voire expulsion illégale.

Ensuite, parce qu'il ne maîtrise pas l'issue de l'intervention : le locataire peut vouloir mobiliser la DIRL pour faire exécuter des travaux et se trouver au terme de l'enquête, face à une interdiction de mise en location.

Mal logé, le locataire doit réfléchir à deux fois avant de porter plainte, pour ne pas s'exposer et risquer de perdre son logement. Il n'est pas rare d'ailleurs que des personnes signalent leur logement à la DIRL puis se rétractent. Pour les plus vulnérables, on pense notamment aux personnes sans-papiers, la plainte n'est même pas une option.

On comprend dès lors que des biens en mauvais état mettent du temps à sortir de l'ombre ou que des bailleurs peu scrupuleux ne soient jamais vraiment inquiétés.

Les logements sont contrôlés trop tard, souvent quand rien ne va plus

Les chiffres de la DIRL montrent d'ailleurs, ces dernières années, que la proportion des interdictions immédiates de mise en location est en augmentation par rapport aux autres décisions.¹⁵ Ainsi, les plaintes relatives à des situations graves pour la sécurité et la santé des personnes progressent.

Si le logement est fermé par arrêté du Bourgmestre, les locataires doivent partir. Cette intervention publique, bien trop tardive, expose les habitants à un relogement difficile qu'aucune autorité ne veut vraiment assumer aujourd'hui.¹⁶ En agissant plus tôt, on épargnerait aux locataires, et des conditions de vie indignes, et l'angoisse d'un relogement incertain.

Des logements fermés qui n'empêchent pas l'impunité

Faute de personnel encore¹⁷, les logements interdits à la location, pour certains inhabitables et/ou dangereux ne font l'objet d'aucun suivi dans le temps. En pratique, les bailleurs qui remettent leur bien fermé en état doivent solliciter une attestation de contrôle de conformité auprès de la DIRL avant de remettre en location, sur base d'une nouvelle visite de l'administration. Les nombreux dossiers de fermeture toujours actifs montrent que tous ne s'exécutent pas.

15. [Rapport d'activité de la DIRL, année 2018, p. 9.](#)

16. La décision d'interdire une mise en location est une compétence exclusive de la DIRL, il revient cependant au Bourgmestre de l'exécuter. C'est à lui de fermer effectivement le logement et de mettre tout en œuvre pour reloger ses occupants. Il s'agit néanmoins d'une obligation de moyens, pas de résultats (article 12 du Code du logement).

17. Jusqu'il y a peu, le service social de la DIRL devait limiter son suivi aux ménages qui se trouvaient dans les situations les plus urgentes, les 3 assistantes sociales ne pouvant accompagner tout le monde. Les choses devraient évoluer favorablement avec l'arrivée de 3 nouvelles AS engagées à l'été 2021. Faute de juristes, ce sont les auditions des bailleurs (et donc l'imposition des amendes administratives) qui ont été quasiment suspendues durant l'année 2018...

18. Formation du RBDH du 29 septembre 2020 consacrée au travail de la DIRL et présentée par les travailleurs de l'administration.

Sur les 7 800 logements contrôlés par la DIRL depuis ses débuts, 2 075 interdictions sont « actives » en 2020.¹⁸ Un peu plus du quart. Si l'on rapporte ce chiffre à tous les logements interdits par la DIRL depuis 2004, le bilan est encore plus défavorable : environ 40 % ont fait l'objet d'une attestation de contrôle de conformité, alors que les autres sont toujours concernés par une interdiction de louer.¹⁹

Parmi ces interdictions ; des sous-sols, caves, greniers qui ne seront jamais autorisés ou des logements qui ont quitté le marché locatif. Des logements vides aussi ou pire encore, reloués dans le même état, car on peine à croire que ceux qui manquent à l'appel sont des bailleurs vertueux qui ont rénové sans demander le feu vert de la DIRL. Il y a plutôt là un noyau dur de logements très problématiques qui nécessitent un suivi rapproché et systématique pour éviter d'être remis sur le marché. À l'occasion d'une nouvelle plainte, la DIRL peut être amenée à sanctionner les bailleurs en récidive (amende doublée), mais la réponse reste insuffisante et dépend à nouveau d'une démarche entreprise par un locataire.

Le Plan d'urgence pour le logement projette la création d'un outil informatique d'alerte, partagé par les administrations communales et la DIRL, pour relayer les demandes de domiciliations dans des logements frappés d'une interdiction. Une information qui prouve sans équivoque qu'un bien a été reloué malgré la décision administrative toujours en vigueur. La DIRL sera alors en mesure d'identifier et de sanctionner davantage de récidivistes. Ce projet de base de données n'a pas encore été initié, mais des collaborations de ce type existent déjà entre la DIRL et les communes de Jette et Schaerbeek²⁰.

Quand bien même, un suivi rigoureux de tous les logements grevés d'une interdiction reste nécessaire. La demande de domiciliation est une voie pour débusquer les relocations mais elle ne les couvre pas toutes et peut-être justement pas les plus graves²¹.

Relogement des locataires : dilemme inextricable

Si le manque d'effectifs et de moyens financiers minent l'efficacité de la mécanique bruxelloise, il est une autre réalité qui empêche plus encore d'avancer, c'est l'absence de perspectives pour se reloger correctement ailleurs.

Pour les locataires comme pour les acteurs mobilisés autour du mal-logement, le dilemme c'est qu'agir, c'est toujours prendre le risque de se retrouver dehors ou de mettre des gens dehors. Ainsi, les locataires s'abstiennent de porter plainte s'ils n'ont pas autre part où habiter, les Bourgmestres s'abstiennent de fermer les logements pour ne pas devoir expulser, sauf en cas de danger imminent. Dans un contexte bouché comme celui-là, même encourager les visites d'initiative de la DIRL pose question : plus de contrôles, c'est se risquer à prononcer plus d'interdictions...

19. Rapports d'activités de la DIRL et calculs propres.

20. Rencontre avec la DIRL, op cit.

21. L'apposition de scellés peut aussi éviter des relocations illicites ou en tous cas permettre de les identifier rapidement. Elle est prévue par le Code du logement mais très peu appliquée par les Bourgmestres. Schaerbeek y réfléchit.

Sur le marché privé, les locataires précaires sont bloqués par les prix et souvent discriminés. Les logements publics manquent à l'appel et quand ils existent, ils servent à autre chose. Il faut dire que du côté des pouvoirs publics, personne n'a vraiment envie de se mouiller pour le relogement. Nous y reviendrons.

Par ailleurs, il n'existe actuellement aucune perspective de relogement pour les habitants sans titre de séjour. Ils n'ont pas accès aux rares opportunités qui se présentent dans le logement public ou éventuellement en AIS. Or, ces personnes particulièrement vulnérables sont les premières victimes de l'insalubrité²², celles qui devraient être protégées en priorité et qui sont laissées à leur propre sort.

22. Cf. RBDH, [Sans-papiers et logement : accepter l'inacceptable.](#)

23. Rapports annuels de la DURL. La proportion de fermetures après mise en demeure s'élève à 41 % en 2019 (nombre de mises en demeure décidées en 2018 sur le nombre d'interdictions prononcées l'année suivante, puisque les bailleurs disposent de 12 mois maximum pour effectuer les travaux). L'année 2020, bousculée par la crise COVID ne nous permet pas d'établir des statistiques fiables.

24. [Bien qu'il ne soit pas toujours possible d'effectuer les travaux en présence des occupants. En outre, la plainte est susceptible d'exacerber les tensions entre les parties et forcer le départ même s'il n'est pas souhaité.](#)

Des mises en demeure qui ne servent à rien

Les interdictions de louer de la DURL ne concernent pas seulement des logements insalubres, inhabitables et potentiellement dangereux. Elles touchent aussi des logements pour lesquels les travaux exigés n'ont pas été réalisés dans les temps. Sur les 5 539 mises en demeure prononcées depuis 2004, 1 811 se sont soldées par une fermeture. Une fois sur trois, le bailleur ne s'exécute pas²³.

Ces logements non rénovés sont donc eux aussi interdits à la location. Leurs occupants devront partir tôt ou tard. On ne peut s'empêcher de penser que dans ce cas de figure-là, l'interdiction résonne comme un aveu d'échec. La réalisation des travaux aurait dû permettre d'améliorer les conditions de vie des locataires sans les contraindre nécessairement au départ²⁴, en s'épargnant le coût d'un relogement. Au niveau régional, on semble manquer de leviers incitatifs ou plus contraignants pour faire s'exécuter ces bailleurs-là.

Autre point à relever, le fait qu'environ 20 % des mises en demeure finissent classées sans suite, alors qu'une première visite de contrôle a eu lieu et qu'elle a démontré la non-conformité du bien et la nécessité de l'améliorer. La DURL explique la clôture de ces dossiers du fait qu'au moment de la visite de contrôle (12 mois plus tard), le bien n'est plus occupé – les logements vides sortant de son champ d'application – ou les (nouveaux) locataires en refusent l'accès. Il est tout de même assez surprenant et préoccupant d'entendre que des logements identifiés comme problématiques et sur lesquels pèsent une obligation de travaux sortent des mailles du filet en cours de procédure. N'y aurait-il pas des dispositions du Code du logement à revoir pour éviter que certains bailleurs s'en sortent à trop bon compte ?

Des amendes en question²⁵

La DURL a la possibilité d'infliger des amendes administratives, proportionnelles aux défauts constatés, aux bailleurs dont les biens ne répondent pas aux exigences du Code du logement. Les montants s'échelonnent de 2 000 € minimum à un plafond de 25 000 €. La récidive fait doubler l'amende. L'interdiction de mise en location porte en moyenne la sanction financière à 10 000 €.

L'amende a ses atouts. Elle fait bouger nombre de propriétaires d'après les responsables de la DURL. Il faut cependant garder à l'esprit que ce qui importe, c'est la rénovation du bien. Les travaux ont un coût eux aussi, d'où la recherche d'un équilibre entre sanction financière et budget à préserver pour la mise en conformité.

Il y a néanmoins des défauts de paiement et nous dit la DURL, plus la dette est lourde, plus la récupération est difficile. Une dette élevée indique un logement en très mauvais état. On apprend par ailleurs que la procédure de recouvrement forcé, à charge de Bruxelles Fiscalité, n'est pas suffisamment mise en œuvre.

Il y a des bailleurs pour qui l'amende ne dissuade pas de continuer ou de recommencer. L'amende est payée mais l'activité illicite reste lucrative. Et puis, il y a ceux qui ne paient pas et qui n'ont pas l'air d'être vraiment inquiétés. Pendant ce temps-là, les logements continuent à se dégrader et font de nouvelles victimes.

25. Audition de la DURL à la commission logement du 16 décembre 2021.

On peut se demander s'il n'y a pas lieu de repenser le montant des amendes notamment en cas de récidive, à condition de poursuivre la récupération jusqu'au bout évidemment. On peut aussi se demander s'il ne faudrait pas d'autres outils aux côtés de l'amende pour faire vaciller les plus entêtés. Il y a la justice pour sanctionner les marchands de sommeil, mais les condamnations restent bien trop rares.

Faire mieux

Ces faiblesses combinées empêchent de s'attaquer plus largement à l'insalubrité.

Identifier les logements problématiques en élargissant le spectre, les contrôler et les sanctionner avec plus de sévérité si nécessaire, améliorer le suivi pour garantir leur rénovation. Et surtout, ouvrir des perspectives en matière de relogement. Voilà des priorités sur lesquelles il faut s'engager de toute urgence. Il y a des personnes qui vivent dans des conditions inacceptables et ce sont toujours des personnes en situation de précarité. Ce sont leurs réalités qui doivent guider l'action politique.

Nous explorons ces pistes dans les parties 3 et 4 de l'étude, mais pour l'heure, arrêtons-nous sur une idée qui a le vent en poupe, celle du permis locatif, comme outil à verser à la lutte contre les logements de mauvaise qualité.

ÉTAT DES LIEUX EN BREF

1

» On manque de chiffres fiables sur l'état des logements bruxellois.

2

» Depuis 2004, la DIRL a contrôlé seulement 2 % des logements locatifs. Le sommet de l'iceberg.

3

» Ce sont les locataires les plus précaires qui sont condamnés à vivre dans les logements insalubres.

4

» Le dispositif régional de lutte contre l'insalubrité présente des faiblesses importantes :

- Très peu de logements contrôlés à l'initiative de l'administration, faute de personnel. La lutte contre l'insalubrité repose sur les locataires précarisés.
- Des logements interdits à la location, pourtant reloués sans réparation et sans risque majeur pour leurs bailleurs.
- Trop de logements non rénovés après l'imposition de travaux par la DIRL.
- Des sanctions insuffisantes pour dissuader les bailleurs entêtés.
- Un manque cruel de solutions de relogement pour les locataires.



**UN PERMIS
LOCATIF?
OUI, MAIS
POUR QUOI
FAIRE?**



Le principe d'un permis locatif, c'est de conditionner la mise en location des logements, tous ou certaines catégories, permis généralisé ou ciblé donc, à un contrôle préalable. Dans le débat qui nous occupe, le contrôle devrait servir à vérifier, en premier lieu, que le logement respecte les normes minimales d'habitabilité, sans quoi il n'a pas sa place sur le marché locatif. Ces normes sont obligatoires mais elles ne sont pas toujours respectées. Il faut donc veiller à ce qu'elles le soient. Aujourd'hui, les plaintes des locataires ne suffisent pas à faire le tour du problème. Quand le rapport de force entre parties n'est pas équilibré, la partie la plus faible n'ose pas agir de peur de voir sa situation se dégrader encore.

Néanmoins, la majorité des logements ne sont pas de mauvais logements, au sens des exigences minimales prescrites en tout cas. Le combat prioritaire du RBDH, ce sont les logements insalubres, ceux qui gâchent la vie de leurs occupants, ceux qui procurent des profits individuels inacceptables sur le dos des plus précaires. Ce qui nous intéresse dans le permis locatif, qui nous séduit comme concept évidemment, c'est de savoir quel rôle il peut jouer dans ce combat-là en particulier. Il a des atouts, mais servent-ils directement cette cause ? Est-il un outil pertinent pour lutter contre l'insalubrité, celle qu'on n'arrive pas à toucher ou trop tard ?

26. Cf. RBDH, [Justice de paix : bailleurs welcome! Locataires welcome? Quand la justice peine à sanctionner l'insalubrité.](#)

INVERSER LA VAPEUR

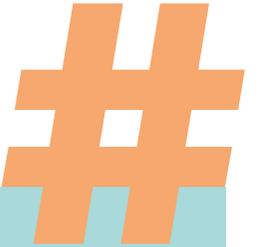
Une des vertus du permis locatif, en tout cas d'un point de vue théorique, c'est incontestablement de prendre le mal à la racine. La posture est résolument préventive. On agit en amont pour éviter de devoir agir après coup sur des logements dégradés et déjà occupés.

Il existe des règles, des normes minimales qui s'imposent à ceux qui souhaitent mettre un logement en location. À eux de démontrer que leur bien est en état d'être loué, avant de le louer. Les locataires n'ont pas à s'exposer et à prendre des risques. Si les critères de salubrité sont respectés, le bailleur obtient l'autorisation de louer. Dans le cas contraire, une mise en conformité est un passage obligé.

Un permis locatif généralisé pourrait donc participer à rehausser globalement la qualité du parc locatif, à favoriser des réparations, des rénovations, même si comme nous le verrons plus avant, il devrait être pensé en combinaison avec d'autres mesures. En cela, il possède aussi une visée informative, pédagogique à l'attention des bailleurs qui méconnaissent les normes ou qui n'ont pas toujours conscience de ce que leurs logements sortent des minima prescrits. Ils sont nombreux.

Consacrer le permis locatif comme une obligation à charge des bailleurs pourrait en outre connaître des prolongements en justice. La reconnaissance et l'indemnisation d'un trouble de jouissance en justice de paix, lié à l'insalubrité, est une démarche difficile et pas toujours concluante pour les locataires. En cause notamment, des preuves qui font défaut ou qui ne convainquent pas suffisamment les juges,²⁶ puisque c'est au locataire à prouver ce qu'il avance. L'absence de permis, là où il est imposé, pourrait constituer une présomption forte d'insalubrité ou de défauts

que le bailleur devrait alors renverser. Cela reste toutefois une arme à double tranchant. Il ne faudrait pas que la présence du précieux document réduise à néant les possibilités de contestation des locataires dont le logement s'est dégradé après coup.



Le permis de location en Wallonie

Il existe depuis 1998. Il s'applique à tous les logements individuels de moins de 28 m² (dont le logement étudiant) et aux logements collectifs. Depuis le 1^{er} juin 2021, le permis est aussi obligatoire pour mettre en location une habitation légère (caravane...).

Les visites des logements sont réalisées par des agents communaux ou des enquêteurs privés agréés (architecte, ingénieur civil...). Elles sont systématiques.

Pour être en règle, le logement doit respecter les critères minimaux de salubrité et de surpeuplement imposés par la Région wallonne, les réglementations locales en matière de prévention incendie et d'urbanisme et disposer d'un certificat PEB.

La durée de validité du permis est de 5 ans.

Le bailleur qui ne sollicite pas de permis ou qui n'en respecte pas le contenu peut faire l'objet d'une amende administrative forfaitaire (1 500 €) ou très hypothétiquement de sanctions pénales.

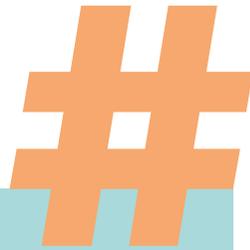
La visite d'un logement réalisée à la suite d'une demande de permis locatif a un coût : 170 € HTVA max. + 34 € HTVA max. par pièce individuelle dans les logements collectifs (année 2021).

Seulement 40 à 50 % des logements visés par cette mesure ont un permis.

Sources :

– [Service public de Wallonie, territoire, logement, patrimoine et énergie.](#)

– Rencontre avec Philippe Carlier, attaché à la Direction des Études et de la Qualité du logement, administration wallonne, 2021.



L'attestation de conformité en Flandre

Le Code flamand du logement prévoit que les communes peuvent imposer sur leur territoire, une attestation de conformité, comme préalable à la mise en location d'un logement. Il ne s'agit donc pas d'une obligation généralisée à l'ensemble du parc locatif. Les premières initiatives datent de 2015.

Dans de nombreuses communes, tous les logements sont visés mais progressivement. Le plus souvent au renouvellement du bail et selon leur année de construction, pour permettre un échelonnement dans le temps (d'abord les plus anciens, puis petit à petit les autres). Ailleurs, l'obligation concerne exclusivement certains types de logements : chambres d'étudiants, unifamiliales subdivisées ou encore logements très anciens...

Ce sont les services communaux qui réalisent les visites préalables, systématiques à toute mise en location. Ils contrôlent le respect des normes minimales de qualité du Code flamand du logement. Les mêmes éléments que ceux qui sont contrôlés lorsqu'un locataire porte plainte par exemple. D'ailleurs, l'attestation de conformité est aussi le document délivré au terme d'une procédure d'enquête de salubrité, lorsque le logement est remis en conformité. Le système flamand mise sur la cohérence.

La durée de validité de l'attestation de conformité est de 10 ans, mais les communes peuvent décider de réduire ce délai. Par exemple, l'attestation peut être délivrée même si certains défauts sans gravité subsistent ou certaines exigences ne sont pas rencontrées (en termes de PEB par exemple). Le logement fait alors l'objet d'une surveillance plus rapprochée dans le temps.

Les communes règlent localement le montant des frais éventuellement à charge du bailleur, sans pouvoir cependant dépasser un plafond de 90 €/logement + 15 €/chambre dans les logements collectifs. Elles peuvent imposer des sanctions financières à ceux qui mettent des logements en location sans attestation, mais toutes ne le font pas : 500 €/logement, puis 500 € supplémentaire l'année suivante avec un maximum de 2 000 €, d'après les règlements communaux consultés.

1 commune flamande sur 5 impose l'attestation de conformité. Les grandes villes n'y ont pas encore recours.

Sources :

– [Agentschap wonen-Vlaanderen](#).

Rencontres avec :

– Geert Inslegers Vlaamse Huurdersplatform.

– Dorien Van Cauwenberge, Beleidscoördinator - expert woningkwaliteit, Agentschap wonen-Vlaanderen.

– Tom Vandromme, Universiteit Antwerpen, 2021.

FAIRE D'UNE PIERRE DEUX COUPS

La stratégie de rénovation énergétique du bâti portée par la Région bruxelloise, exigée par l'Europe, offre un autre terrain propice aux discussions sur le permis locatif. La « révolution »²⁷ prévoit de réduire les consommations énergétiques dans le secteur résidentiel par trois d'ici 2050, c'est-à-dire atteindre une PEB moyenne de C+ dans l'ensemble des logements.²⁸ Dès 2030, des objectifs intermédiaires devront déjà être atteints.

Pour y arriver, la Région compte engager des moyens considérables (primes, prêts, fiscalité favorable...) pour permettre l'adaptation, ce qui est plutôt une bonne chose pour le parc bruxellois. Le projet est titanesque mais les injonctions européennes devraient booster sa réalisation.

Chaque logement devra faire l'objet d'un diagnostic (savoir où on est pour savoir vers où on va), donc de visites. Une occasion pour contrôler l'état général des logements et pourquoi pas y ajouter l'exigence d'un permis et ainsi mutualiser les moyens humains.

Cependant, le niveau d'exigence énergétique recherché est élevé, pour certains acteurs de terrain trop élevé et ne tient pas suffisamment compte de la réalité de certains logements, passives énergétiques qui ne répondent même pas à un minimum de décence. En outre, on ne sent pas vraiment aujourd'hui la volonté d'articuler les objectifs de cette transition écologique à ceux qui gouvernent le travail de la DIRL dans sa traque contre le mal-logement.

UN PERMIS LOCATIF POUR CONTRÔLER LES LOYERS?

En marge de notre sujet d'étude, notons encore que le principe d'une autorisation préalable de mise en location pourrait trouver à s'appliquer à d'autres caractéristiques du logement. On pense par exemple au loyer.

La délivrance du permis locatif pourrait ainsi dépendre, outre de la conformité du bien, du respect d'un loyer de référence. Un loyer déterminé une fois le logement remis en état évidemment, un bien en défaut ne donnant, par principe, aucun droit à un revenu locatif.

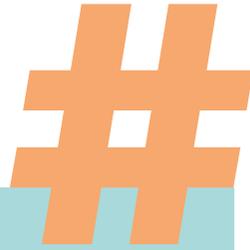
Le lien reste néanmoins très hypothétique à Bruxelles, étant donné que la grille des loyers n'est pas un outil normatif. Libre aux bailleurs de l'appliquer ou pas, même si la notion de loyers abusifs, fraîchement adoptée par nos parlementaires, impose une certaine tempérance.²⁹

Quand bien même cette grille trouverait à s'imposer, elle devrait alors pousser vers des loyers à la baisse, ce qu'elle ne fait pas, en cherchant à coller étroitement aux prix du marché. Si le permis locatif devait être l'occasion d'interroger le loyer, ce serait bien sûr dans une perspective d'accessibilité.

27. [Stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant en Région de Bruxelles-Capitale aux horizons 2030-2050.](#)

28. Aujourd'hui, la PEB moyenne se situe plutôt entre D et E.

29. [Ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs.](#)



Le permis de louer en France

Le mécanisme a été introduit en 2014 par la loi ALUR (Accès au Logement et Urbanisme Rénové) et les modalités pratiques, définies dans un décret de 2016.

Les mesures ne s'appliquent pas à l'ensemble du territoire français. Leur mise en œuvre dépend des communes ou de regroupements de communes, libres de s'en saisir, de l'imposer ou pas.

Le permis de louer français peut prendre deux formes :

- Soit une autorisation de mise en location, à demander avant la signature du bail, sur laquelle l'autorité doit statuer ;
- Soit une déclaration de mise en location, à déposer dans les 15 jours qui suivent la signature du bail, dont l'objectif est d'informer plutôt que solliciter l'avis des pouvoirs locaux. En pratique, ce n'est pas la démarche privilégiée par les collectivités.

Le permis de louer peut concerner soit des zones géographiques (quartier à forte proportion d'habitations dégradées par exemple), soit des types de logement (studios...) ou encore des immeubles présentant des caractéristiques particulières (date de construction, nombre de logements...).

Le logement est censé respecter les critères de décence fixés par décret (surface minimale, absence de risque pour la sécurité et la santé du locataire, absence d'animaux nuisibles et de parasites, performance énergétique minimale, mise à disposition de certains équipements).

La demande d'autorisation ou la déclaration de mise en location est accompagnée d'un diagnostic technique sur le logement (état des installations de gaz, d'électricité...).

Les demandes de permis ne font pas l'objet de visites systématiques de la part des services d'hygiène, même si les communes affichent une volonté d'éviter les autorisations implicites. Les moyens humains ne sont pas toujours au rendez-vous.

Le permis de louer est à renouveler à chaque nouveau bail.

Le bailleur qui omet de déclarer ou de solliciter l'autorisation de mise en location est passible d'une amende de 5 000 € (maximum). Si un logement est loué alors que l'autorisation a été refusée, l'amende peut s'élever à 15 000 €.

Cout de la démarche : Entre 60 et 114 €, parfois gratuite.

Sources :
 – Agence nationale pour l'information sur le logement.
 – Liste non exhaustive des communes avec permis de louer. www.bailpdf.com
 – Rencontre avec Noria Derdek et Sarah Coupechoux de la Fondation Abbé Pierre, 15 octobre 2021.

UNE IDÉE QUI FAIT SON CHEMIN

Le permis locatif fait débattre les acteurs associatifs, les groupes politiques et même les citoyens. À l'automne dernier, la commission logement du Parlement bruxellois a organisé des auditions sur le sujet, auxquelles nous avons été conviées, à la demande du représentant du mouvement citoyen Agora.³⁰ L'introduction d'un permis généralisé est un des axes de la Résolution logement de cette assemblée citoyenne.

Plus tôt dans l'année, les parlementaires Ecolo s'étaient aussi saisis de la question en créant l'échange avec nos voisins wallons et flamands chez qui le permis est d'application.

Du reste, même si ces auditions ont montré une ouverture et un intérêt certain pour le principe dans le chef des parlementaires, ce point ne figure pas à l'agenda de la majorité. Le Gouvernement lui préfère un mécanisme de conventionnement. Encourager les bailleurs à proposer des loyers conformes à la grille régionale et des logements qui respectent les normes d'habitabilité, avec en contrepartie une série d'avantages comme l'accès à des primes, le bénéfice d'une assurance contre les impayés de loyer... Il s'agit à ce stade d'un projet.

Nous ne sommes pas vraiment convaincus par cette proposition, dans la mesure où elle reposera exclusivement sur la volonté des bailleurs d'y recourir ou pas. Rien ne dit de surcroît que les logements conventionnés feront l'objet d'une visite de contrôle, préalable à la mise en location.

UNE IDÉE PAS SI NEUVE QUE ÇA

Bruxelles a déjà testé une version édulcorée du permis locatif. Entre 2003 et 2013, les propriétaires de logements de moins de 28 m² et de meublés, considérés comme un segment concentrant les problématiques les plus aigües de mal-logement, devaient être en possession d'une attestation de conformité pour pouvoir louer.³¹ Environ 35 000 logements étaient concernés par cette obligation, 10 % du parc locatif.

Le mécanisme n'était guère contraignant puisqu'une simple attestation sur l'honneur, confirmant le bon état du logement, suffisait à obtenir l'autorisation de louer pour une durée de 6 ans. Une visite de contrôle de la DIRL n'était pas impossible mais pas systématique en tout cas. L'attestation de conformité a été abandonnée avec la réforme du Code de 2013. L'évaluation qu'en a faite la DIRL nous offre de précieux enseignements à verser à la réflexion actuelle.

Malgré l'obligation, à peine 1/3 des bailleurs concernés a demandé l'attestation (9 163). Six ans plus tard, au moment du renouvellement, 1 bailleur sur 6 seulement faisait à nouveau l'effort de se mettre en ordre.

30. « *L'Assemblée Citoyenne Bruxelloise est la première institution politique bruxelloise constituée entièrement de citoyen-nes tirés au sort. Chaque semestre, ses 89 membres délibèrent sur des sujets relevant de la compétence de la région bruxelloise. L'Assemblée est organisée par le mouvement politique citoyen Agora, et ses propositions sont relayées dans le Parlement par son porte-parole élu.* » www.assemblee.brussels

31. Par ailleurs, un « certificat de conformité » facultatif, pouvait être demandé pour tous les autres logements. Les bailleurs pouvaient opter pour ce certificat pour se rassurer quant à l'état du logement mis en location.

DE L'IDÉAL THÉORIQUE AU TERRAIN

Priorité au combat contre l'indécence

La mise en œuvre du permis repose sur une démarche volontaire des bailleurs au moment de la (re)mise en location. C'est à eux de se manifester pour obtenir l'autorisation de louer. Parmi les propriétaires qui louent consciemment des logements en défaut, lesquels auraient envie de se jeter dans la gueule du loup? Il y a quand même fort à parier que ce sont ceux-là qui resteront en dehors des radars, c'est ce que le bilan de la DIRL semble confirmer.

L'absence de permis n'empêchera pas ces bailleurs de trouver preneur. Le segment le plus modeste du parc concentre la demande sociale, la pression y est maximale, les dérives aussi. Les locataires ne choisissent par leur logement, ils prennent par défaut. Alors permis locatif ou pas...

Le certificat PEB, par exemple, est obligatoire depuis 2011 pour toute mise en location à Bruxelles et pourtant cette prescription n'est pas respectée dans la plupart des logements occupés par les ménages précaires. C'est un constat relayé par nos membres sur le terrain. Le certificat PEB a pour ambition d'informer et n'a pas les implications d'un permis locatif qui pourrait mener à une interdiction de mise en location : on peut louer un logement malgré une cote énergétique médiocre. De fait, son existence ou son absence est totalement négligeable pour les ménages qui n'ont pas le luxe de pouvoir comparer les logements entre eux et choisir le plus performant. Du reste, le défaut de certificat peut être sanctionné par des amendes administratives voire des sanctions pénales (plus théoriques que réelles), mais les contrôles sont marginaux.³⁴

Entre 2003 et 2009, la DIRL a réalisé 147 visites de contrôle seulement, moins de 2 % des logements pour lesquels une attestation avait été délivrée. En décembre 2011, lors d'une commission du logement, le Secrétaire d'État Christos Doulkeridis confirmait encore la difficulté à dégager du temps pour réaliser les vérifications sur place.³²

Dans cet échantillon restreint, 35 % étaient conformes dès la première visite, 35 % après mise en demeure sans qu'on sache si les manquements constatés étaient d'ampleur ou pas. La DIRL dit tout de même ne pas y avoir retrouvé les situations les plus problématiques.

Conclusion de l'administration : « l'obligation d'obtenir une attestation de conformité n'est pas respectée et nous ne sommes pas en mesure de sanctionner son non-respect.³³ »

Ce qui est évident, c'est qu'imposer un permis locatif, sans se donner les moyens d'aller visiter les logements, ne sert à rien.

Le permis locatif généralisé est certes un projet qui défend un vrai idéal en matière de qualité des logements, mais ce n'est pas, nous semble-t-il, l'outil qui va permettre de débusquer les logements les plus problématiques. On risque d'utiliser beaucoup de moyens et d'énergie à contrôler de très nombreux logements, dont des logements qui sont dans les normes, sans atteindre l'essentiel.

C'est un projet qui de surcroît mettra du temps à se déployer et qui ne répond ni à l'urgence, ni à la réalité des ménages qui n'habitent pas décemment. Ce que nous craignons par l'introduction d'un permis locatif global, c'est de détourner des moyens humains et financiers essentiels à la lutte contre les mauvais logements. Ce combat-là doit rester prioritaire et il se décline sous différents angles :

- Accroître les contrôles sur le segment le plus problématique ;
- Développer parallèlement des solutions de relogement ;
- S'assurer que les logements soient rénovés ;
- Garantir leur bon état sur le long terme.

Si le permis locatif peut jouer un rôle dans cette dynamique comme nous le verrons un peu plus tard, il n'est pas la panacée qui permettra d'assainir le bâti le plus dégradé, ni celle qui stoppera les pratiques illégales de certains bailleurs.

Décupler les moyens ne suffirait pas

Du reste, généraliser l'usage du permis nous paraît difficilement tenable tant la tâche semble colossale en regard des moyens dont on dispose aujourd'hui. Le parc locatif bruxellois compte plus de 360 000 unités. L'administration régionale parvient à peine à en contrôler 500 par an (0,1 %). Qui va visiter les logements? Pourrait-on espérer s'appuyer sur les ressources dégagées à l'occasion de la Révolution dont nous avons parlé précédemment? Rien ne le laisse entrevoir pour le moment.

Privilégier une démarche plus pragmatique à l'image de la Wallonie, de la Flandre et même plus récemment de la France, en ciblant certaines catégories de logements soumises à permis est une option, mais elle impliquerait toutefois aussi de mobiliser des moyens qui n'existent pas actuellement.

Dans les autres régions et chez nos voisins français, la mise en œuvre du permis locatif a été confiée aux communes. On a choisi très justement de s'appuyer sur les forces vives locales pour développer l'instrument : mener les enquêtes, délivrer le permis. La Région wallonne est allée un cran plus loin encore, en ouvrant les enquêtes à des certificateurs privés agréés.³⁵

La Flandre se dirige elle aussi tout doucement vers cette solution. Le Code flamand du logement a été modifié en ce sens au début de l'année 2021, les arrêtés d'exécution sont en cours. Au Nord du pays, il n'existe pas de permis locatif qui vaudrait pour tout le territoire régional. Par contre, les communes peuvent l'imposer au niveau local. 22 % d'entre elles l'ont fait.³⁶ Il s'agit surtout de communes de petite taille ou de taille moyenne

32. [Commission du logement du 20 décembre 2011, p.55.](#)

33. [Mémorandum 2009-2014 de feu l'administration de l'aménagement du territoire et du logement \(AATL\), devenue depuis lors Bruxelles logement, p.50.](#)

34. [Question écrite n° 340 concernant le paiement des amendes administratives à Bruxelles Environnement, Parlement bruxellois, 13/07/2020.](#)

35. [Pour être agréé par la Région wallonne, le certificateur privé doit démontrer un diplôme particulier : architecte, ingénieur civil architecte ou en construction, ingénieur industriel ou ingénieur technicien en construction, géomètre-expert immobilier. Ils sont 944 à avoir un agrément \(au 03/11/2021\).](#)

36. [Données disponibles sur le site de l'agence flamande du logement \(22/10/2021\).](#)

qui possèdent un parc locatif réduit. Des grandes villes comme Anvers ou Gand ne l'ont pas développé. L'ouverture aux acteurs privés pourrait changer la donne.

À Bruxelles, l'inspection du logement a du mal à garder la tête hors de l'eau. Comment renforcer ce qui est prioritaire ? Quelle place et quelle utilité accorder à un permis locatif avec cet objectif-là ?

37. Cette option faisait partie des suggestions émises par la DIRL en 2013, y voyant un indice sérieux d'insalubrité. Cf. F. DEGIVES, « La lutte contre l'insalubrité », dans : Le nouveau Code bruxellois du logement en débats, Larcier, Bruxelles, 2014, p.141. Plus récemment, la directrice de la DIRL estimait que le critère méritait d'être creusé pour l'instauration d'un permis locatif ciblé (cf. Commission logement du 16/12/2021). Cette proposition est également portée par l'ASBL le CAFA, lors de notre consultation. L'objectif reste de focaliser les visites aux habitations problématiques. Aussi, nous ne voyons pas d'intérêt à agir face à des logements que l'administration présumerait conformes (par ex. des logements neufs), et ce même si leur bailleur est en défaut pour d'autres biens. Ceci pour éviter de consacrer du temps et des moyens à des logements non problématiques. Dans la même logique, nous ne pensons pas que tous les logements des bailleurs sociaux doivent être systématiquement contrôlés lorsqu'un locataire porte plainte auprès de la DIRL. La plainte et les constats de l'inspecteur régional peuvent aboutir à la réalisation de travaux améliorant les conditions de logement du plaignant. Quant au parc social dans son ensemble, qui n'est pas exemplaire sur les questions de salubrité, d'autres politiques régionales sont développées pour le rénover (les financements quadriennaux pour le logement social ou les subsides aux acquisitions et rénovations pour les parcs communaux notamment).

38. Entretien avec Sophie Grégoire, 21 mai 2021. Les entretiens que nous avons menés avec les acteurs d'autres régions confirment cette pratique (ex. Namur – Nancy Marchand, France – Fondation Abbé Pierre).

RENFORCER LES CONTRÔLES ET RECOURIR AU PERMIS LOCATIF COMME OUTIL DE SUIVI

Aujourd'hui, lorsqu'un logement est contrôlé et fermé par la DIRL, son bailleur doit demander « une attestation de contrôle de conformité » pour lever l'interdiction de louer. La DIRL revisite le logement pour s'assurer qu'il soit conforme avant de délivrer le sésame. L'attestation de contrôle de conformité, c'est finalement un permis locatif qui conditionne la (re)mise sur le marché d'un logement. Une intervention après coup donc et pas comme préalable à toute mise en location. La démarche reste néanmoins intéressante au niveau du suivi des biens.

Ces attestations se limitent aux logements qui ont été fermés, elles concernent un peu plus d'une centaine de logements par an. Il faut pouvoir renforcer la dynamique. D'un point de vue quantitatif, en augmentant le nombre de contrôles, qui doivent rester ciblés sur les logements les plus douteux. Et puis, en limitant dans le temps la validité de cette autorisation, on a là un outil performant pour suivre sur le plus long terme les logements. Travailler sur ces deux éléments ne demande ni de procédures, ni de moyens inédits. La proposition que nous détaillons dans les lignes qui suivent est pragmatique; elle peut être mise en place à court terme (contrairement à un permis locatif préalable à toute mise en location). C'est essentiel compte tenu de l'urgence qu'impose la réalité des familles qui vivent dans des logements indignes.

Plus de contrôles ciblés

La meilleure source pour cibler au plus juste les logements problématiques reste, selon nous, les logements signalés à la DIRL. Quand les locataires franchissent le pas et décident de porter plainte, malgré tous les risques encourus, c'est que la situation est intenable. Ainsi, la quasi-totalité des logements inspectés comportent effectivement des manquements, souvent graves. Un moyen d'élargir le spectre est de partir de ce que l'on connaît de ces logements, à savoir leurs bailleurs et les immeubles dans lesquels ils sont situés.

Le RBDH plaide pour une intensification forte des contrôles ciblés :

– **Contrôler systématiquement tous les logements d'un bailleur s'étant vu notifier une obligation de travaux ou une interdiction à la location pour l'un de ses logements ;** les autres biens étant potentiellement soumis au même défaut d'entretien que le premier logement visité.³⁷

– **Renforcer les visites d'initiative des logements situés dans les immeubles vétustes,** dont les communs ou l'enveloppe présentent un mauvais état général, constaté par un inspecteur lorsqu'il visite un des logements de l'immeuble. C'est aujourd'hui le point de départ le plus usité pour les initiatives de l'inspection³⁸ et, indéniablement, un indice fort du mal-logement.

Assurer un suivi dans le temps par un permis locatif

L'imposition d'un permis locatif limité dans le temps et circonscrit aux logements contrôlés par la DIRL est un levier intéressant pour garantir que ces biens problématiques restent conformes sur le long terme.

Concrètement, cela implique des contrôles réguliers, initiés par l'administration, afin de vérifier que les propriétaires assurent correctement l'entretien des biens, ou, qu'à défaut, ils soient à nouveau sanctionnés. On est face à des bailleurs qui ne sont pas exemplaires, on est dans des immeubles vétustes, les risques de dégradations sont réels. De quoi justifier cet effort de veille, essentiel pour pérenniser l'impact des opérations entreprises par la DIRL.

À quel rythme reconstruire les logements ?

Les régions qui imposent un permis locatif procèdent différemment pour déterminer sa durée de validité. La Wallonie et la Flandre ont arrêté une période déterminée : 5 ans pour le sud du pays et 10 ans pour le nord (les communes flamandes peuvent limiter la durée de validité en fonction de critères liés à l'état du bien, au type de logement...). Plus la validité est longue, plus le risque que le permis reflète mal l'état d'un bien, amené à se dégrader avec le temps, est grand. La France, quant à elle, impose le renouvellement du permis à chaque nouveau bail conclu. Une option qui a l'avantage de permettre la réalisation d'éventuels travaux lorsque le bien est inoccupé, de rassurer le locataire quant à l'état du logement pour lequel il se porte candidat et de limiter les risques d'éviction en cours de contrat.

Quelle que soit l'école choisie, quelle que soit la durée de validité d'un permis locatif, un manquement pourra toujours survenir, à tout moment. Un logement détenant un permis locatif en cours de validité pourrait ne plus être conforme. Le bailleur reste responsable des réparations à sa charge ; le permis locatif ne doit en aucun cas dédouaner le propriétaire de ses responsabilités. Mais le risque existe³⁹.

Un effet tache d'huile

Immanquablement, un tel dispositif va grandissant avec le temps. À chaque logement contrôlé, c'est un ou plusieurs logement(s) supplémentaire à visiter. Difficile d'apprécier finement l'évolution que devrait prendre la mécanique. Les propriétaires des logements signalés auprès de la DIRL sont-ils multipropriétaires ? On ne sait pas grand-chose du profil des bailleurs bruxellois. Une étude, basée sur les données cadastrales de 2002, indique que la moitié des bailleurs particuliers ne détient qu'un logement locatif à Bruxelles, environ 30 % en détiennent 2 ou 3 et le solde 4 ou plus⁴⁰. Le nombre de visites annuelles pourrait au minimum doubler. À cela s'ajoutent les visites d'initiative des logements situés dans les immeubles très dégradés qui vont encore accroître le volume des contrôles et suivis à l'échéance du permis.

Du côté de la DIRL

En 2020, l'inspection du logement comptait 35 agents répartis dans cinq services⁴¹ : enquête, juridique, administratif, comptable et social (pour l'accompagnement au relogement) dont seulement 11 enquêteurs pour réaliser, sur tout le territoire, le contrôle des normes dans les logements (première visite et visites de contrôle après travaux). C'est peu.

Le Plan d'urgence pour le logement adopté par le Gouvernement bruxellois au début de l'année 2021 prévoit l'engagement de 14 ETP pour renforcer les équipes existantes. Les engagements sont en cours. À terme, la DIRL disposera de 17 enquêteurs. Les autres recrues viendront étoffer le service dans sa globalité⁴².

39. Aujourd'hui déjà, les locataires précaires craignent d'entamer toute démarche auprès de leur bailleur – signaler des défauts et l'inviter à y remédier – par peur de représailles. Ils risquent d'être encore plus mal reçus si le propriétaire peut leur opposer un permis locatif en cours de validité. Les obligations qui incombent aux bailleurs méritent d'être rappelées et pourquoi pas via le permis locatif lui-même ?

40. J. CHARLES, « Les bailleurs détiennent les clés du logement », *Bruxelles en Mouvement* 150 (ieb.be), septembre 2005, p. 3.

41. Depuis le 1^{er} septembre 2019, la DIRL est en outre chargée d'effectuer des tests pour repérer et sanctionner les actes de discrimination dans l'accès au logement.

42. La cellule enquête comprend outre les enquêteurs, 3 architectes-coordonateurs (à terme 5, grâce aux moyens du PUL) et 2 postes administratifs (2 engagements supplémentaires sont prévus). La cellule sociale s'est elle aussi étoffée.

Grâce à ces renforts, les inspecteurs régionaux pourront probablement assurer la charge de travail supplémentaire qu'implique l'intensification des contrôles d'initiative, mais plus difficilement le suivi. L'équipe doit impérativement encore être renforcée et des collaborations avec d'autres services envisagées.

Du côté des communes

On l'a dit, Bruxelles a confié à la DIRL le monopole du contrôle des normes du Code du logement. Les 19 communes ont été exclues du dispositif en 2003, jugées alors peu actives en matière d'insalubrité. Depuis lors, la réalité dans les communes a évolué. Dans certaines d'entre elles, notamment celles qui comptent une proportion élevée de logements vétustes, souvent subdivisés sans autorisation et donc potentiellement problématiques, il existe des services et des agents compétents qui traquent les infractions urbanistiques, de même que celles qui touchent à la sécurité et à la salubrité publiques, conformément aux prérogatives locales. Avec des dispositifs innovants, basés sur la collaboration entre les services, elles se donnent les moyens d'intervenir de manière ordonnée sur le segment très problématique du parc locatif. On pense au service ILHO développé à Schaerbeek, au Comité technique actif sur le territoire de la Ville de Bruxelles, à la Cellule habitat molenbeekoise ou encore au tout récent « Dignity » qui poursuit les logements dangereux d'Anderlecht.⁴³

En Wallonie comme en Flandre, les communes sont étroitement associées au contrôle des normes régionales de qualité. L'étendue de leur territoire impose certes l'appui des autorités locales, mais cette organisation à deux niveaux encourage surtout la mutualisation des effectifs et les actions de proximité⁴⁴. À Bruxelles, il est temps de réévaluer le rôle des communes. **Habiller les agents communaux compétents au contrôle des normes du Code du logement, sans intermédiaire, permettrait de faire face à un nombre accru de visites de logements.**

43. Pour plus d'informations sur ces dispositifs : Lutter contre l'insalubrité et les marchands de sommeil | by Les analyses du RBDH | Des pratiques communales inspirantes en matière de logement | Medium, ADMINISTRATION COMMUNALE DE SCHAERBEEK (1030.be) ; Schaerbeek veut éradiquer les marchands de sommeil - Le Soir ; rapport-annuel-2019-2020-fr.pdf (irisnet.be), p.227 ; Anderlecht lance la plateforme Dignity pour chasser les marchands de sommeil - Édition digitale de Bruxelles (sudinfo.be)

44. En Wallonie, les communes volontaires sollicitent un agrément les habitant enquêter et à statuer sur les mesures à imposer pour faire respecter les critères de salubrité. Pour les autres, c'est l'administration régionale qui opère. Actuellement, 63 communes – sur un total de 262 – sont habilitées à enquêter. La plupart des grandes villes wallonnes sont agréées, à l'exception de la Ville de Liège. Le personnel communal en charge du contrôle doit démontrer des qualifications techniques dans le domaine de la construction ou du bâtiment ou suivre une formation spécifique organisée par la Région. [Arrêté du Gouvernement wallon du 30/08/2007, modifié par l'arrêté du 3/12/2020 relatif à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements, des critères de surpeuplement et la présence de détecteurs d'incendie.](#) La Flandre a mis en place une collaboration similaire visant à rationaliser les interventions communales et régionales. 16 communes sont agréées, parmi lesquelles on retrouve également les grandes villes (Anvers, Gand, Louvain, Ostende...). [Vrijstelling van adviesverplichting vragen | Wonen Vlaanderen.](#)

UN PERMIS LOCATIF ? OUI, MAIS POUR QUOI FAIRE ? EN BREF

1

- » Un permis locatif généralisé présente des vertus incontestables :
- Contrôle préventif des logements = garantie pour le locataire d'intégrer un logement conforme.
 - Amélioration globale de la qualité du parc locatif et bonne information des bailleurs sur les exigences.
 - Élément à charge du bailleur en justice de paix.

2

- » Un permis locatif a des limites :
- Les bailleurs les moins scrupuleux ne demanderont pas de permis, il faut d'autres mesures pour les débusquer et les contrôler.
 - Sa mise en œuvre demande du temps et des moyens, ce n'est donc pas une réponse à l'urgence qu'impose la lutte contre l'insalubrité.

3

- » Le RBDH plaide donc pour une approche plus pragmatique :
- Une intensification des contrôles ciblés sur les bailleurs en faute et les immeubles particulièrement dégradés.
 - L'utilisation du permis locatif pour assurer un suivi à long terme des logements.
 - Une collaboration DIRL / communes pour renforcer le volume de contrôles.



RÉNOVER



Renforcer la lutte contre l'insalubrité passe inévitablement par un accroissement des contrôles. La condition est nécessaire mais pas suffisante. Encore faut-il que les logements ciblés soient effectivement remis en état. Rénover plutôt que fermer. Une étape cruciale qui, aujourd'hui, reste trop peu investie par certains bailleurs particulièrement peu enclins à s'exécuter malgré les injonctions de la DIRL – ainsi que par l'administration elle-même qui délaisse le suivi des logements non-conformes. Les mises en demeure qui se soldent par une interdiction à la location faute de réparations, celles qui sont classées sans suite et le nombre élevé de fermetures toujours actives en témoignent.

Comment faire en sorte que l'état des logements s'améliore réellement? Quels leviers mobiliser pour sortir d'une logique d'impunité dans laquelle certains sont installés confortablement?

DES CONSTATS

Des mises en demeure sous la loupe

Toutes les visites de la DIRL ne se soldent pas, fort heureusement, par une interdiction de mise en location. Dans plus de 75 % des cas, l'administration ordonne la réalisation de travaux. Le logement peut continuer à être loué, à condition d'y apporter des améliorations dans un délai fixé à 12 mois. À l'échéance, une nouvelle visite systématique est organisée pour s'assurer que les réparations ont bien été effectuées.⁴⁵ Or, ce qui interpellant, c'est qu'à ce moment-là, un logement sur trois ne répond toujours pas aux exigences minimales et doit être fermé.

Les motivations et profils des bailleurs qui restent en défaut sont pluriels selon la DIRL.

Parfois, les travaux sont entamés, le logement est amélioré partiellement mais l'ensemble des postes signalés n'ont pas fait l'objet de réfections, par manque de temps dans certains cas. D'autres fois, aucune démarche n'a été entreprise. La DIRL évoque des bailleurs qui peinent à cerner les exigences et les actions à mener pour répondre mais aussi des propriétaires complètement négligents, peu préoccupés par les injonctions de la Région et ses conséquences.

Une autre réalité est celle des bailleurs « désargentés »⁴⁶ dont les propres conditions de logement sont parfois proches de celles de leurs locataires. Il peut s'agir de propriétaires qui ont opté pour l'acquisitif face à l'envolée des prix sur le marché locatif, et qui proposent à la location une partie de l'immeuble dans lequel ils vivent.⁴⁷ Les moyens financiers faisant défaut, les réparations ne peuvent être réalisées avec diligence. On pare au plus pressé, sans pouvoir envisager de répondre à toutes les obligations.

De 8 à 12 mois voire plus

En 2013 avec la réforme du Code du logement, le délai de mise en demeure est passé de 8 à 12 mois. L'objectif de cet allongement était d'éviter de condamner à fermeture, des logements pour lesquels les travaux étaient en bonne voie, mais néanmoins pas terminés au terme du délai imparti. Prononcer une interdiction dans de telles situations était jugé disproportionné par l'administration. La DIRL tire un bilan positif de cette extension. Dans les statistiques pourtant, elle n'apparaît pas significative. Le taux de logements déclarés non-conformes après mise en demeure continue à avoisiner les 30 % ces dernières années.

Dans le même ordre d'idées, il a été décidé en 2013 encore, que dans certaines circonstances indépendantes du bailleur, le délai de 12 mois pourrait être renouvelé une fois, soit deux ans au total pour s'acquitter des réparations exigées. Étaient visés ici les travaux soumis à permis d'urbanisme,⁴⁸ ceux dépendant de la décision d'une copropriété ou incompatibles encore avec la présence des locataires,⁴⁹ les délais de préavis pour mettre fin au bail s'accordant mal au temps de la mise en demeure. Là encore, on semble avoir agi à la marge. Les demandes de prorogation ne concernaient en 2019 qu'une poignée de dossiers (18). Pour la DIRL, cette faculté de prolongation reste pertinente et utile. Si elle est peu activée par les bailleurs, c'est par méconnaissance nous dit-on.

Pas de suivi rapproché

Il y a quand même quelque chose qui saute aux yeux dans ces mises en demeure. C'est l'absence de suivi rapproché et d'accompagnement des bailleurs en cours de route. Visiter le logement après 12 mois ne suffit pas visiblement. La DIRL pointe les difficultés de certains propriétaires à faire face à des chantiers parfois complexes, multiples, ce qui, nous dit-elle, aboutit à un taux d'échec

important en bout de course. Elle évoque aussi des bailleurs indifférents aux menaces de fermeture ou aux sanctions financières. Ceux-là ont toute latitude pour continuer à louer pendant 12 mois sans se mettre en action et sans pression aucune.

Certes, la DIRL propose des entretiens techniques à qui souhaite saisir la balle au bond. Les auditions sont une autre occasion d'aborder le cahier des charges des rénovations à mener, mais il est peut-être temps d'investir dans de nouvelles stratégies pour s'assurer de l'avancée réelle des travaux. Fixer un échéancier à réaliser étape par étape et un temps pour le démarrage du chantier, notamment lorsque la tâche est d'ampleur et le nombre d'interventions à prévoir important. Il existe par ailleurs, au niveau local – et dans les communes, et dans les associations – des acteurs de proximité qualifiés sur lesquels s'appuyer pour l'accompagnement et dont les moyens d'action devraient être renforcés pour prioriser ces situations.⁵⁰

45. Rappelons tout de même qu'à ce stade-là, un nombre important de dossiers sont classés sans suite, faute pour la DIRL de pouvoir entrer à nouveau dans les logements.

46. On connaît mal le profil socio-économique des bailleurs bruxellois. Certains chercheurs ont tenté de croiser les données sur les revenus avec celles du cadastre pour tenter d'approcher la réalité des propriétaires bailleurs « pauvres », ceux qui appartiennent aux déciles de revenus les plus bas (les revenus locatifs ne sont pas pris en compte dans ces statistiques) et qui ne louent pas à plus d'une adresse différente de leur propre adresse. D'après cette estimation, ils seraient moins de 10 %. Lire à ce sujet : [En finir avec la grille des loyers... et la rente locative!](#) (inegalites.be)

47. F. DEGIVES, « La lutte contre l'insalubrité », dans : *Le nouveau Code bruxellois du logement en débats*, Larquier, Bruxelles, 2014, p.147.

48. Les travaux de conservation et d'entretien ne requièrent pas de permis d'urbanisme. Cependant, certains postes liés aux exigences du Code du logement peuvent être concernés par l'obligation de permis d'urbanisme, on pense notamment au remplacement des châssis. Les travaux requérant un permis d'urbanisme sont listés dans le COBAT.

49. Notons que les inspecteurs de la DIRL constatent que les travaux imposés par les mises en demeure peuvent être réalisés en présence des locataires dans la plupart des dossiers. cf. entretien avec Sophie Grégoire, directrice ff. DIRL, 21 mai 2021.

50. On pense notamment au Réseau Habitat qui travaille majoritairement avec des propriétaires occupants. Les permanences sont moins investies par les propriétaires bailleurs. Les travailleurs de terrain constatent que, trop souvent, les bailleurs qui les contactent arrivent trop tard, lorsqu'ils sont acculés par la DIRL. Rencontre du 16 novembre 2021 avec les membres du réseau.

Financer les réparations

Soulignons que les bailleurs sans grande épargne ne sont pas laissés à leur propre sort. Il existe des primes régionales, qui sont d'ailleurs en train d'évoluer vers un système unique et simplifié⁵¹, accessibles à ce public aussi, sous certaines conditions. Des primes destinées à la rénovation, notamment énergétique du bâti, mais pas que.

Pour le moment, les bailleurs sont éligibles aux aides financières qui couvrent les travaux d'amélioration énergétique. Pour les autres postes, l'accès aux subsides régionaux (anciennes primes à la rénovation) est conditionné, après travaux, à une mise en gestion du bien auprès d'une agence immobilière sociale (AIS) et ce, pour une durée minimale de 9 ans.

Ces aides financières sont intéressantes dans la mesure où elles couvrent à peu près tous les postes pour lesquels le Code du logement pose des exigences minimales : stabilité, chauffage, conformité gaz/électricité, ventilation, sanitaires⁵²... Elles peuvent donc aider à mettre un logement en conformité.

Le passage en AIS doit être encouragé dans les situations qui nous occupent, dans la mesure où il constitue une alternative à la vente et qu'il garantit non seulement l'amélioration du bien mais aussi son accessibilité financière. Les logements revendus sur le marché sont acquis par des propriétaires qui ont les moyens d'investir, donc de rénover, contrairement à ceux qui sont contraints de vendre. Et les premiers ne manqueront pas d'appliquer, après travaux, des loyers plus élevés.

Aujourd'hui, la part des propriétaires bailleurs qui mobilisent les primes est marginale.⁵³ Le constat vaut tant pour les primes à la rénovation que les primes énergie. La motivation à entreprendre des travaux d'amélioration qui profiteront d'abord

aux locataires n'est pas vraiment au rendez-vous. On peine cependant à comprendre pourquoi des bailleurs, qui se voient sommés de réparer par la DIRL, n'activent pas plus souvent cette option⁵⁴ si les moyens manquent pour agir (montant moyen d'une prime réno. en 2020 : 6 292 €). Le régime AIS n'est peut-être pas une formule adaptée à tous et la présence de locataires dans le logement ne facilite pas le passage de flambeau⁵⁵ c'est certain, mais il peut éviter une fermeture, voire la revente du bien. Et puis placer son logement en AIS n'est ni un geste complètement désintéressé, ni un sacrifice. La rentabilité est toujours au rendez-vous.

51. Le régime des [primes rénovation](#) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022. La réforme tend à uniformiser les procédures et conditions d'accès aux différentes primes existantes (énergie, rénovation et embellissement des façades). Une plateforme web gérée par Bruxelles Environnement et urban.brussels est en cours de finalisation. Elle permettra l'introduction d'une demande unique de prime. Cette réforme s'inscrit dans la stratégie rénovation qui poursuit la diminution par trois, des consommations résidentielles bruxelloises pour 2050.

52. La liste des actes et travaux subsidiables est en cours de validation par le Gouvernement, il se peut donc que des changements interviennent dans les mois à venir.

53. 96 % concernent des propriétaires occupants en 2017.

54. On peut penser que la complexité et la longueur des procédures jouent comme facteur de découragement pour certains. Le coût des travaux peut demeurer un obstacle malgré le taux de couverture de la prime (dépenses réelles au-dessus des montants subsidiables, soit que certains postes sont sous-estimés par rapport à leur coût réel, soit qu'ils sont mal pris en compte). La réforme en cours est censée apporter des réponses pertinentes à ces deux écueils. Par contre, dans la nouvelle mouture du texte, l'octroi de la prime interviendra après travaux : exit le contrôle de qualité avant la mise en route du chantier, sauf à être accompagné par un service d'aide à la rénovation.

55. Les AIS peuvent prendre en gestion des logements occupés, à condition que toutes les parties en présence, dont les locataires, acceptent le relais et que les conditions d'accès (seuil de revenus du logement social, sauf dérogation) soient réunies.

En 2023, le Gouvernement bruxellois projette l'ouverture des primes à l'ensemble des propriétaires bailleurs, sans plus imposer l'AIS. Ce projet s'inscrit dans le cadre du conventionnement voulu par les partis de la majorité.⁵⁶ Si le propriétaire accepte la convention et s'engage à respecter un loyer inférieur à la grille régionale de référence des loyers, il pourrait accéder à toutes les primes régionales. Les obligations de rénovation (énergétique) imposées par l'Alliance Révolution, dont nous avons déjà parlé dans la première partie de cette étude, devrait convaincre à investir dans des travaux. À voir comment cette dynamique trouvera à s'articuler avec les prescriptions du Code du logement.

DES PROPOSITIONS POUR ACTIVER LES RÉNOVATIONS ET LUTTER CONTRE L'IMMOBILISME

Faire à la place de...

L'aide à la conception d'un projet de rénovation, le soutien technique ou encore les incitants financiers entre autres, peuvent constituer des leviers pour faire bouger les bailleurs mis en demeure. En tout cas, ceux de bonne volonté. Pour les autres, il faut passer à la vitesse supérieure. Si le temps de la mise en demeure n'est pas utilisé pour trouver des solutions et aboutit malgré tout à une fermeture, il faut alors se tourner vers des outils plus contraignants pour garantir l'amélioration des logements.

Aux côtés des sanctions financières dont nous reparlerons dans le point suivant, nous voudrions voir se développer d'autres moyens d'action pour avancer. Nous pensons notamment au droit de gestion publique qui permettrait de se substituer aux bailleurs pour faire les travaux qui n'ont pas été faits, moyennant contreparties, évidemment.

Le principe est consacré dans le Code du logement depuis 2003⁵⁷. Il est surtout connu comme outil de lutte contre les logements inoccupés, bien qu'il soit complètement sous-exploité. Des acteurs publics comme les communes, les CPAS ou la régie foncière régionale ont la faculté de prendre temporairement en gestion des logements privés pour les remettre en location à des conditions sociales.⁵⁸ L'accord du propriétaire est certes souhaitable mais pas nécessaire. Si des travaux préalables s'imposent avant location, ils sont pris en charge par l'opérateur, mais remboursés ultérieurement par le propriétaire, sur les loyers.

56. [Action 22 du PUL](#), pp.107-109

57. [Chapitre II du Code bruxellois du logement](#).

58. La durée de prise en gestion est initialement fixée à 9 ans, mais elle peut être prolongée le temps nécessaire à l'opérateur pour récupérer l'ensemble des frais engagés sur les loyers. Le droit de gestion publique est en cours de révision. À l'avenir, les logements devront être loués pendant une durée minimale de 9 ans aux conditions de loyer appliquées dans le secteur des AIS et ce, même en cas de reprise anticipée par le propriétaire (s'il rembourse sa dette en une fois).

On en parle peu, mais le champ d'application du droit de gestion publique ne se limite pas aux logements vides. Il concerne également les logements interdits à la location par la DIRL et ceux qui ont fait l'objet d'un arrêté d'inhabitabilité du Bourgmestre, en vertu de l'article 135 de la Nouvelle loi communale. Par ailleurs, il faut rappeler que les bénéficiaires prioritaires du droit de gestion publique sont précisément les victimes de l'insalubrité, des personnes précaires avec de faibles revenus.⁵⁹ C'est ce public-cible-là qui est pressenti pour occuper les logements pris en gestion.

Des avantages

On a là un outil pertinent qui pourrait servir la cause. Plus de logements aux normes, abordables de surcroît, mais aussi de nouvelles perspectives de relogement pour les locataires. Cela s'avère précieux quand on sait que des personnes continuent d'habiter des logements interdits à la location faute d'avoir trouvé autre chose.

Le droit de gestion publique est aussi un repoussoir à l'immobilisme des bailleurs. La menace d'une prise en gestion pourrait suffire, dans la plupart des cas, à les mettre en action. Pour cela, il faut néanmoins que les réfractaires soient convaincus que le mécanisme n'est pas qu'un principe théorique inscrit dans un texte, mais que l'opérateur public est prêt à l'appliquer et à aller jusqu'au bout. Or, aujourd'hui, les initiatives se comptent sur les doigts d'une main.⁶⁰

La Ville de Bruxelles est la seule commune de la Région à avoir activé le droit de gestion publique sans consentement du propriétaire, dans le cadre de la lutte contre les logements vides toujours.⁶¹ Chaque année, la commune identifie quelques logements susceptibles d'être pris en gestion au sein de son inventaire des biens inoccupés.

L'inaction prolongée du bailleur, les sanctions financières et autres tentatives vaines pour en venir à bout figurent parmi les critères de sélection. D'après le coordinateur de la cellule planification à l'urbanisme, le propriétaire informé des intentions de prises en gestion reste rarement passif.⁶²

Objections à lever

Deux arguments sont souvent évoqués pour justifier le fait que le droit de gestion publique reste lettre morte dans la lutte contre l'insalubrité. L'état de dégradation avancé du logement et le fait qu'il soit occupé, ce qui nécessite de prendre un autre problème à bras-le-corps, celui du relogement.

Les logements non-conformes ne sont pas tous des logements inhabitables ou gravement insalubres. Ils ne sont sans doute pas plus délabrés, voire le sont peut-être même moins que certains logements restés vides pendant plusieurs années. L'inoccupation de longue durée peut mener à de véritables chancres urbains, couteux à réhabiliter.

59. Ces logements doivent être prioritairement proposés aux locataires amenés à quitter une habitation ne répondant pas aux normes de sécurité, de salubrité et d'équipement et qui répondent aux conditions de revenus fixées pour l'accès au logement social. Article 18§2 du Code du logement.

60. *Seuls trois dossiers sont actuellement en cours* : deux à l'initiative du CPAS de Forest et un à l'initiative de la commune de Saint-Gilles. Dans les trois situations, la prise en gestion a fait l'objet d'un accord avec le propriétaire.

61. *Le projet* n'a malheureusement pas pu aller jusqu'à la location du logement, le bailleur ayant repris la main de manière anticipée (remboursement de l'intégralité des montants engagés par la Ville de Bruxelles) avant la signature du premier bail. Comme souligné plus haut, cette faculté de reprise anticipée est en cours de modification.

62. Rencontre du 23 juin 2021.

Il existe un fonds régional⁶³ à disposition des acteurs du droit de gestion publique pour préfinancer les rénovations nécessaires. Il n'a jamais été utilisé. Le Gouvernement s'est accordé récemment sur une réforme du droit de gestion publique, ainsi que sur d'autres outils de lutte contre l'inoccupation. Le projet d'ordonnance doit encore être débattu au Parlement. Il est question entre autres de revaloriser le fonds et de doubler les avances consenties aux opérateurs qui souhaiteraient se lancer (de 50 000 à 100 000 euros/logement), de quoi sortir le dispositif de l'action isolée et symbolique.

En 2021, la régie foncière régionale a acquis deux immeubles avec des moyens du Plan d'urgence pour le logement. Ce sont 9 logements de transit qui vont être habilités et occupés en priorité par des ménages confrontés à une fermeture immédiate.⁶⁴ C'est le service social de la DIRL qui assurera l'accompagnement des occupants.

Il faut saluer la démarche pour son côté innovant, mais regretter dans le même temps, son caractère exceptionnel. Les subsides du PUL n'ont pas vocation à être renouvelés. Pourtant, une des voies pour sortir de l'épineux problème du relogement, c'est entre autres d'étoffer l'offre régionale de transit.

On pourrait élargir la destination de ces logements pour permettre des opérations-tiroirs articulées à une prise en gestion publique : accueillir temporairement des familles dont le logement est en rénovation, puis envisager un retour une fois le projet achevé.

De nouvelles forces vives

Le PUL promet des moyens humains supplémentaires dans les communes – un équivalent temps plein pour chacune d'entre elles – afin d'activer les dispositifs de lutte contre la vacance immobilière, dont le droit de gestion publique.⁶⁵ Les contrats logement communes/Région en discussion vont dans ce sens.⁶⁶

63. Jusqu'à présent, 5 % du produit des amendes perçues sur les logements en infraction sont versés au fonds droit de gestion publique. 85 % sont ristournés à la commune sur le territoire de laquelle se situe le bien inoccupé pour autant qu'elle ait expressément exclu les logements inoccupés du champ d'application de son règlement-taxe relatif aux immeubles abandonnés, inoccupés ou inachevés. Elle les affecte au développement de sa politique en matière de logement (article 23 du Code du logement). Les 10 % restants alimentent les recettes régionales. *Le texte approuvé par le Gouvernement* le 24 décembre 2021 prévoit de revoir cette répartition de la manière suivante : 70 % du produit des amendes pour le fonds, 25 % pour les communes et 5 % pour la Région. Actuellement, le fonds dispose d'un solde de 5 millions d'euros.

64. *CP de Nawal Ben Hamou, Logements insalubres : 4 nouveaux logements de transit pour accueillir des familles dont le logement présente un danger pour leur sécurité, 29 avril 2021.* *CP de Nawal Ben Hamou, Logements insalubres - 5 logements de transit supplémentaires, 19 juillet 2021.*

65. Le droit de gestion publique n'est pas le seul cœur de cible de cette nouvelle cellule régionale. Tous les dispositifs de lutte contre la vacance immobilière sont dans son viseur : action en cessation, expropriation...

66. *Action 10 du PUL* : « Conclusion d'un contrat logement avec chaque commune afin de définir les objectifs partagés et réciproques ainsi que les moyens mis en œuvre pour les réaliser. Soutien financier aux communes sous la forme d'un subside pour le recrutement d'un référent logement au sein de chaque commune. ». Les communes s'investissent dans la recherche active de solutions innovantes pour répondre à la crise du logement dont « agir de manière concertée afin de lutter contre les logements inoccupés et collaborer activement au développement du droit de gestion publique », « agir de manière concertée contre les logements insalubres. » Pour le moment, seule la commune d'Ixelles dispose d'un contrat logement.

Le projet d'ordonnance dévoile cependant une nouvelle piste pour concrétiser. La création d'une cellule au sein de l'administration régionale composée de 8 équivalents temps,⁶⁷ en soutien aux opérateurs locaux. L'appui aux communes devrait prendre plusieurs formes : aide juridique, technique, gestion de projets, conduite de travaux... Cette nouvelle cellule, intégrée au service qui poursuit la vacance immobilière, pourrait aussi elle-même initier des actions.

Un des arguments avancés par les communes pour justifier le non-recours à la gestion publique, c'est le fait de ne pas avoir de personnel dédié et parfois pas qualifié pour mener à bien une procédure qui prend du temps et qui peut s'avérer complexe quand le bien nécessite des rénovations.

Cette nouvelle cellule d'appui est une très bonne initiative, mais elle reste confinée pour le moment à la problématique des logements vides. Rien ou presque sur les logements insalubres. Dans l'esprit du texte en débat, seuls les logements interdits à la location depuis un an et donc présumés vides et en infraction à cette législation⁶⁸ pourraient faire l'objet d'une attention renforcée. Rappelons tout de même que les bailleurs mis en demeure par la DIRL ont déjà eu 12 mois pour exécuter les travaux. Il n'y a aucune raison d'attendre une année supplémentaire pour agir. Même constat pour les fermetures immédiates.

Le Code du logement autorise la prise en gestion publique de logements interdits à la location. Dès le début de l'interdiction. Il y a un cadre juridique pour le faire et d'ici peu, du personnel pour y travailler et aboutir. Nous plaçons pour que ces logements non-conformes mais améliorables deviennent une priorité pour l'application de cet instrument.

L'amende administrative : sanction et levier pour encourager les rénovations

Dans son attirail, la DIRL a la possibilité d'infliger des amendes administratives aux bailleurs dont les biens ne répondent pas aux exigences du Code du logement. Des amendes, dont le montant est proportionnel aux défauts constatés. À chacun d'eux, la DIRL associe une valeur pécuniaire (entre 50 et 4 000 euros), le montant pouvant être doublé en cas de récidive. Si la somme des manquements dépasse les 2 000 euros⁶⁹, l'amende est imposée au bailleur. Et en dessous, pas d'amende.

Ce modèle n'est pas suffisamment dissuasif, le nombre de plaintes à la DIRL reste important année après année, et les logements reloués illicitement aussi, et les rénovations pas assez systématiques. Trois éléments peuvent expliquer le trop faible impact de ces sanctions financières :

- 1) les amendes sont trop rarement infligées ;
- 2) le rôle de levier des amendes pour forcer les bailleurs à rénover est sous-exploité ;
- 3) les montants ne sont pas toujours à la hauteur de l'infraction, les bailleurs récidivistes notamment peuvent s'en sortir à relativement bon compte.

67. PUL, p. 70.

68. « Constitue une infraction administrative le fait, pour le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal, de maintenir inoccupé, un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages pendant plus de 12 mois consécutifs. » [Article 20 du Code bruxellois du logement, chapitre III.](#)

69. Avant la révision du Code du Logement de 2013, l'amende n'était notifiée que lorsqu'elle atteignait 3 000 euros. La DIRL elle-même a plaidé pour un abaissement du plafond, estimant que « l'imposition d'une amende d'un montant inférieur à 3 000 euros présente le double avantage d'être un signal fort pour le bailleur contrevenant, et de ne pas compromettre la réalisation des travaux ». Cf DEGIVES F, op cit, p. 157.

Comment faire mieux ?

Infliger plus d'amendes

Le nombre d'amendes imposées annuellement par l'inspection fluctue dans des proportions importantes. Pour qu'une amende soit confirmée, la DIRL doit entendre le bailleur en audition (il peut expliquer les démarches entreprises pour remédier aux défauts ou démontrer qu'il n'est pas responsable des problèmes constatés). Le volume des auditions est fonction du personnel disponible pour les mener ; les amendes infligées aussi de facto. Les valeurs sont très basses en 2014 et 2018, années où la DIRL ne comptait plus de juristes pendant de nombreux mois. En moyenne, entre 2014 et 2020, la DIRL a mis à l'amende après audition 82 bailleurs par an pour un montant moyen de 6 500 euros, avec un record de 142 amendes confirmées en 2020⁷⁰. Un effet du renforcement du service, dont l'impact devrait se poursuivre dans le temps.

Des amendes conditionnées

Pour éviter que le budget des rénovations ne soit mangé par une amende trop lourde, le Code du logement prévoit, depuis la réforme de 2013, la possibilité de suspendre, pour moitié, les amendes. Cette faculté vise à encourager les rénovations, en permettant au bailleur d'affecter une partie de ses moyens dans les travaux plutôt que dans le paiement de l'amende, tout en maintenant une pression (la somme suspendue étant

due lorsque les réparations n'ont pas été effectuées dans les délais impartis)⁷¹. La logique de la suspension semble donc répondre à l'objectif général poursuivi par la DIRL, l'amélioration du bâti. Elle ne concerne pourtant que 4 % des décisions après auditions entre 2014 et 2020⁷². Nous peinons à comprendre cette sous-utilisation⁷³ et continuons de penser que cette conditionnalité de la sanction peut convaincre une partie des bailleurs mis en demeure à s'exécuter, et ainsi, avoir une véritable incidence sur les réparations.

Sévir face aux logements fermés et aux remises en location illicites

Les suspensions partielles d'amendes sont justifiées pour inciter des bailleurs d'effectivement rénover leurs biens. À l'inverse, lorsque les sommations restent sans effet, il faut pouvoir taxer davantage l'immobilisme des bailleurs concernés. Il en va de même pour les logements fermés, mais réparables, dans lesquels les propriétaires n'entreprennent pas de travaux, ou, pire encore, relouent en l'état. Comment contrer l'inertie de ces propriétaires ?

En Flandre, les logements déclarés inhabitables suite à une enquête de salubrité sont inventoriés au sein de VIVOO (pour Vlaamse inventaris voor ongeschikte en onbewoonbare woningen). Tous les bailleurs dont les biens figurent dans l'inventaire sont taxés annuellement, les montants de base étant également multipliés par le nombre d'années d'infraction. La perception ne s'arrête qu'une fois le logement rayé de l'inventaire, c'est-à-dire une fois le logement réparé et re-contrôlé. Le propriétaire a donc tout intérêt à réparer vite et à faire les démarches nécessaires pour que l'administration atteste de la bonne exécution des travaux demandés.

70. DIRL, Rapports annuels, op.cit et calculs propres.

71. DEGIVES F, op cit pp. 156-162

72. DIRL, rapports annuels, op.cit.

73. La DIRL la justifie notamment par le faible impact que peut avoir cette suspension pour moitié pour une « petite » amende (estimation d'une amende liée à une mise en demeure : entre 2 000 et 3 500 euros). Elle aurait préféré une suspension de l'entièreté des sommes. Entretien avec Sophie Grégoire, op.cit.

À Bruxelles, un tel outil d'inventaire permettrait d'assurer un véritable suivi des décisions de fermetures (les fermetures immédiates et après mises en demeure) par un contrôle systématique à la date d'anniversaire de l'inventorisation par exemple.

Soit le logement est toujours loué. Une relocation illicite constatée par une nouvelle plainte, une visite de contrôle, un signal suite à une nouvelle domiciliation, un éventuel bris de scellé... (cf page 13). Dans cette hypothèse, il faut pouvoir alourdir fortement l'amende encourue, en la multipliant pour récidive.

Soit le logement est inoccupé, auquel cas il doit continuer d'être l'objet de sanctions. Le propriétaire est très probablement en infraction au regard de la législation bruxelloise sur les logements vides. Un véritable lien systématique doit être tissé entre les mesures et services régionaux en charge des insalubres et des inoccupés.⁷⁴

Rappelons que maintenir un logement vacant plus de 12 mois consécutifs constitue une infraction au Code du logement. Infraction sanctionnée, elle aussi, d'une amende. Son montant évolue avec le temps pour contrer l'inertie des propriétaires : elle s'élève à 500 € par mètre courant de façade, multiplié par le nombre de niveaux inoccupés mais aussi le nombre d'années d'inoccupation⁷⁵. Les montants peuvent devenir rapidement dissuasifs pour la plupart des propriétaires.

Avec un pont direct et systématique entre les logements insalubres fermés et inventoriés et les amendes pour inoccupation, la Région assure une cohérence, la continuité des sanctions et pare aux éventuelles mesures dilatoires des propriétaires.

Jusqu'au bout

Les amendes – qu'elles sanctionnent un logement insalubre ou inoccupé – ont pour objectif de forcer les bailleurs à rénover et remettre en location leurs biens. Encore faut-il pouvoir aller jusqu'au bout de la procédure – récupérer effectivement les sommes dues – pour mettre fin à l'impunité. C'est un indispensable pour que le signal soit très clair pour l'ensemble des propriétaires.

C'est Bruxelles Fiscalité qui est compétente depuis 2013 pour poursuivre les mauvais payeurs, auparavant l'administration fédérale s'en chargeait. Malgré ce transfert, le recouvrement des impayés reste trop faible⁷⁶. Bruxelles Fiscalité indique travailler avec huissiers et

74. C'est dans ce sens que va l'ordonnance en projet, celle relative à la lutte contre la vacance immobilière, lorsqu'elle prévoit l'ajout d'un nouveau critère de présomption d'inoccupation qui vise les logements interdits à la location par la DIRL depuis plus de 12 mois. Le texte indique que la décision de fermeture sert de déclencheur à la procédure logement inoccupé. Un logement est sanctionné pour inoccupation lorsqu'il est vide depuis plus de 12 mois. Le décompte pourrait donc partir du jour de la décision DIRL.

75. Code bruxellois du logement, art. 20.

76. En 2014, la DIRL évoquait dans son rapport annuel, ce transfert de compétence et en espérait beaucoup en termes de recouvrement. Les compétences générales de l'administration fiscale régionale se sont fortement étoffées (ex. reprise du précompte immobilier et des taxes de circulation), des priorités ont dû être décidées. Corolaire, les dossiers jugés moins prioritaires ont pris du retard. En 2018-19, seul.e.s 6 fonctionnaires étaient en charge des dossiers de recouvrement transmis par des tiers, ces tiers représentant 25 services (services externes à Bruxelles Fiscalité). Nous ne disposons pas d'information relatives à la récupération des amendes pour logement non-conforme, mais bien pour les logements inoccupés ou la situation semble évoluer favorablement.
Sources : [Parlement bruxellois, rapport de la commission finances et affaires générales, 26/10/2020, n° 21, pp.50-53](#) ; [Parlement bruxellois, rapport de la commission finances et affaires générales, 05/07/2021, n° 169, pp. 1-3 et question écrite concernant les recettes d'amendes dans le cadre du Code du logement \(question n° 446\), 21/01/2021.](#)

via significations-commandements de payer. En matière d'inoccupation, le Code du logement prévoit la possibilité de poursuites immobilières, allant jusqu'à la vente publique des biens en cas de défaut de paiement. Le Ministre des Finances semble frileux à l'idée d'intenter une telle procédure, qu'il qualifie de « longue et coûteuse »⁷⁷. Mais à quoi bon prévoir des sanctions sans les appliquer jusqu'au bout ? Il faut que le message pour les bailleurs soit sans équivoque. Sans condamnation effective, les bailleurs qui continuent de mettre en location de mauvais logements, et qui sont probablement les plus à même d'échafauder des stratégies pour échapper à leurs obligations, risquent d'être confortés dans leurs choix.

77. Commission finances et affaires générales du 20/10/2020. Op.cit., p. 52.

78. En projet, la généralisation du droit de préemption, avec l'intention de préempter des biens pour produire du logement public. Ce droit de préemption élargi coexistera avec le régime actuel mais ne portera que sur des biens d'une certaine superficie et ne pourra être exercé que pour développer de nouveaux projets de logements sociaux. [Adoption en 1^{er} lecture d'un avant-projet d'ordonnance visant à instaurer un périmètre de préemption généralisé dans le CoBAT | Rudi Vervoort.](#)

79. [Avant-projet d'Ordonnance Droit de préemption, Avis CRD.pdf \(crd-goc.be\).](#)

80. La préemption présente une faiblesse : elle se limite à une option d'achat prioritaire et n'offre aucune réponse aux logiques inflationnistes qui dictent les valeurs des biens et terrains. Les logements qui nous occupent ont besoin de rénovations, les prix pourraient traduire les défauts. Et rappelons que les propriétaires sont redevables d'amendes impayées... De quoi limiter l'investissement public ?

Exploiter tous les outils : vente forcée et droit de préemption

Oui, il faut pouvoir poursuivre avec acharnement les mauvais bailleurs en forçant des ventes de logements. Mais pour éviter que les biens ne soient rachetés par des investisseurs, en mesure de les rénover certes mais qui risquent d'appliquer des loyers inabordables, les opérateurs immobiliers publics devraient pouvoir s'en porter acquéreurs.

Des possibilités existent. Les pouvoirs publics ont la faculté de préempter, c'est-à-dire d'acquérir prioritairement, aux conditions et prix fixés entre les parties dans un compromis, un bien immobilier mis en vente. La Région compte 18 périmètres de préemption⁷⁸, mais n'use de ce droit qu'à de rares occasions (environ 5 acquisitions par an)⁷⁹. La mécanique doit être dynamisée. Pourquoi ne pas cibler les biens insalubres ? Il y aurait une vraie cohérence à ce que les biens mis en vente forcée soient récupérés dans le giron public en vue d'en faire du logement conforme et socialisé.⁸⁰

Des sanctions pénales

En matière d'insalubrité, des sanctions pénales s'appliquent aux situations les plus intolérables dans d'autres législations, avec succès divers. C'est un choix qui peut aussi se montrer payant, en témoigne la dynamique en Flandre.

Marchands de sommeil

Certaines des situations qui nous occupent pourraient relever de la législation fédérale visant les « marchands de sommeil ». Les conditions cumulatives suivantes doivent être réunies pour que la notion puisse être appliquée : abuser de la vulnérabilité de la victime et tirer un profit anormal de la mise en location dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine.⁸¹ Inscrite dans le Code pénal depuis 2005⁸², cette infraction reste très peu sanctionnée. D'abord parce que les premières victimes, à savoir les personnes sans titre de séjour, ne portent pas plainte auprès de la police. Celle-ci enregistre tout de même entre 150 et 200 dossiers annuels ces dernières années (entre 40 et 50 pour Bruxelles)⁸³. Mais les condamnations sont marginales : 22 condamnations en 2018 et 14 en 2019 à l'échelle de la Belgique⁸⁴. Les acteurs et observateurs expliquent ces chiffres par des procédures longues et complexes, des difficultés à prouver l'infraction, mais aussi des juges peu enclins à infliger des sanctions telles que la confiscation des biens du bailleur...⁸⁵

Infractions urbanistiques

Les infractions urbanistiques, quant à elles, concernent notamment des constructions élevées en l'absence de permis ou des logements subdivisés à l'excès et en toute illégalité. Des situations qui coïncident souvent avec l'insalubrité. Ces infractions font (ou plus exactement devraient faire) également l'objet de poursuites pénales (amendes jusqu'à 25 000 euros, emprisonnement)⁸⁶. Ici aussi, les sanctions relèvent plus de la théorie de la législation que de la pratique des parquets. Les constats sont les mêmes dans les trois régions : très peu de poursuites enregistrées. Les raisons de cet insuccès sont probablement proches de celles identifiées dans le cadre de la législation à l'encontre des marchands de sommeil⁸⁷.

81. « Sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de cinq cents euros à vingt-cinq mille euros, quiconque aura abusé, soit directement, soit par un intermédiaire, de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale, en vendant, louant ou mettant à disposition, dans l'intention de réaliser un profit anormal, un bien meuble, une partie de celui-ci, un bien immeuble, une chambre (...) dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine ». Code Pénal, art. 433 décies.

82. Avant cette date, l'infraction était limitée aux propriétaires qui louaient à des locataires en situation illégale sur le territoire et relevait du dispositif relatif à la traite et au trafic des êtres humains.

83. 207 en 2017 ; 145 en 2018 ; 196 en 2019 ; 154 en 2020. Sources : statistiques policières de criminalité. Statistiques de criminalité (policefederale.be).

84. Question écrite n° 7-949 (senate.be).

85. Nathalie Cobbaut, « Enquête sur les marchands de sommeil », alter échos, février 2011.

86. Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), art. 306.

Flandre : procédure pénale basée sur le Code du logement

Le Code flamand du logement prévoit des sanctions pénales en cas de non-respect des normes d'habitabilité du Code du logement⁸⁸. Avec des condamnations à la clé. Ce qui semble faire la différence, c'est l'implication de la Région et des parquets dans la procédure. Les priorités en matière de politique criminelle du Gouvernement flamand sont listées dans une circulaire contraignante pour les procureurs ; la lutte contre les locations indignes par le traitement pénal des normes minimales de qualité de logement y est répertoriée.⁸⁹ L'administration régionale flamande est outillée pour monter et suivre les dossiers, elle dispose d'inspecteurs habilités et d'une collaboration rapprochée avec les parquets. L'administration ne fait pas état de difficulté à prouver l'infraction. Nous retenons également que les requêtes portent sur la réparation des biens, avec astreintes en cas de non-exécution. De quoi assurer de véritables rénovations et limiter le sentiment d'impunité de ces bailleurs récalcitrants.⁹⁰

Comment ça marche ?

Priorités de l'inspection du logement pour la procédure pénale :

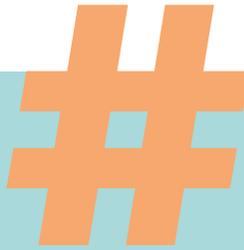
- Logements inhabitables reloués
- Logements comportant des risques graves pour la sécurité et la santé des occupants
- Locaux impropres à l'habitation (ex. caves, ateliers, garages)
- Logements subdivisés illégalement
- Multipropriétaires et récidivistes

87. Le dispositif « ILHO », développé par la commune de Schaerbeek, vise à lutter contre les marchands de sommeil et les subdivisions illégales. La collaboration de plusieurs services communaux permet de réaliser des opérations et PV d'infractions étayés. Pour autant, les dossiers sont trop souvent classés sans-suite par le parquet. Dans certains dossiers, ce classement sans-suite intervient après plusieurs années, l'adresse restant problématique et le travail à recommencer entièrement pour la commune. Cf. entretien avec les agents du dispositif ILHO, le 8/9/2021.

88. Rappelons que le Code wallon de l'habitation durable (logement) (wallonie.be) prévoit également des sanctions pénales à l'encontre des bailleurs en infraction. Le dispositif est peu utilisé. L'amende administrative a été introduite dans le code wallon en 2012. Elle vise les remises en location de biens interdits à la location. Depuis 2015, l'amende administrative peut être infligée par l'administration sans que le recours au parquet – et son dessaisissement – ne soient obligatoires.

89. Circulaire col 04/2019 - circulaire commune du ministre de la justice et du collège des procureurs généraux avec la participation du Ministre-Président flamand compétent en matière de justice – priorités en matière de politique criminelle du Gouvernement flamand ; (om-mp.be). Certains parquets sont plus actifs que d'autres. Entretien avec Tom Vandromme, Universiteit Antwerpen, 13/10/2021

90. Entretiens avec Dorien Van Cauwenberge, Agentschap Wonen-Vlaanderen, 21/09/2021 et Tom Vandromme, op.cit.



Procédure :

- Enquête diligentée par les inspecteurs régionaux dotés de pouvoirs d'enquêtes (perquisitions...)
- PV et action en réparation (herstelvorderingen) envoyés au propriétaire et au parquet
- Lorsque le parquet poursuit, le juge peut ordonner la réparation (mesures à prendre, délai, astreintes) ou la démolition, des peines d'emprisonnement (rares), des amendes (entre 500 et 100 000 euros).
- Si les mesures ne sont pas mises en œuvre, la commune peut se substituer au bailleur défaillant et récupérer tous les frais engagés.
- Les condamnations à réparer (ou à démolir) et les astreintes sont listées dans un registre. Le bien n'est rayé de l'inventaire qu'une fois toutes les réparations effectuées et après un contrôle de suivi de l'administration régionale. L'obligation porte sur le nouvel acquéreur en cas de vente du bien.⁹¹

Mise en œuvre (données 2019)⁹² :

- 446 bâtiments « verbalisés », pour 1 389 logements.
- 404 actions en réparation imposée aux bailleurs et transmises au parquet.
- 100 condamnations pénales par le parquet (une partie des propriétaires exécutent les travaux suite à l'action en réparation, les logements étant alors conformes lors de l'audience devant le juge)⁹³.
- 268 bâtiments rénovés (pour 463 logements)⁹⁴.
- Médiatisation des condamnations pour un effet dissuasif⁹⁵.

91. [Register van herstellvorderingen | Wonen Vlaanderen](#). Le registre comptait 1 207 biens au 26/02/2021.

92. [Jaarverslag wonen Vlaanderen 2020 et jaarverslag wonen Vlaanderen 2019](#). Nous avons préféré les données 2019, les chiffres pour 2020 sont plus faibles vu le ralentissement des activités imposé par le confinement.

93. Entretien avec Dorien Van Cauwenberge, op.cit.

94. Auxquels il faut ajouter 171 unités de logement supprimées ou démolies et 61 réaffectées à une fonction autre que le résidentiel.

95. Par exemple : [Man verhuurde jarenlang onbewoonbare woning \(Wevelgem\) | Het Nieuwsblad](#) ; [Steeds meer woningen in Vlaanderen onbewoonbaar verklaard | Binnenland | hln.be](#)

RÉNOVER EN BREF

1

» Les logements contrôlés par la DURL restent trop souvent non rénovés, faute de suivi, de moyens ou de sanctions suffisamment coercitives.

2

» Les propositions du RBDH pour favoriser les réparations :

- Proposer un suivi technique rapproché aux bailleurs pour organiser les différents travaux nécessaires.
- Encourager le recours aux primes régionales et la mise en gestion en AIS des logements rénovés.
- Mobiliser le droit de gestion publique pour rénover et mettre en location à des conditions sociales.
- Sanctionner plus sévèrement les bailleurs et aller jusqu'au bout. La sanction doit toujours viser un double objectif : donner un signal clair à tous les propriétaires (plus d'impunité) et aboutir à des réparations effectives des logements.

RELOGER

UNE QUESTION QUI PARALYSE

» Le manque de perspectives pour reloger les locataires est certainement l'une des contraintes les plus lourdes de conséquences dans la lutte contre le mal logement. Faute de relogement, toute action – à l'initiative du locataire ou d'un tiers d'ailleurs – comporte un risque conséquent de mettre des ménages dehors. Il faut pouvoir dépasser l'alternative entre un mauvais logement et pas de logement.

Obligation de moyens, pas de résultats

Dans le Code, la Région a renvoyé la responsabilité du relogement aux communes. Si les contrôles et les décisions de fermeture sont une compétence exclusive de la DIRL, il revient aux Bourgmestres de les exécuter, soit de fermer les logements et de trouver de quoi reloger les personnes expulsées. Un choix qui en 2003 n'avait pas manqué de faire grincer des dents certains élus locaux d'ailleurs⁹⁶.

Du reste, l'obligation qui s'impose au niveau local demeure très théorique. Le Bourgmestre doit chercher des logements – auprès de tous les opérateurs immobiliers publics de la commune – mais il ne garantit pas d'en trouver. Il n'y est pas tenu d'ailleurs. Et souvent, il n'en trouve pas, en tout cas pas au moment où l'interdiction est ordonnée⁹⁷. Les gens restent alors dans un logement jugé pourtant inhabitable, faute d'alternative. Les expulsions administratives, conséquences d'une décision de la DIRL, sont en effet peu courantes : « *Des arrêtés d'inhabitabilité sont rarement édictés au regard des nombreuses situations qui le justifieraient pourtant. Pour ceux qui sont prononcés, ils aboutiraient, dans les faits,*

*très exceptionnellement à l'expulsion effective. Ce faible nombre d'expulsions administratives en regard du nombre de logements bruxellois pourtant insalubres atteste de la sous-utilisation du dispositif par les autorités au vu des conséquences délétères pour les personnes expulsées.*⁹⁸ »

En 2013, lors de la réforme du Code du logement, la SLRB a été convoquée pour se joindre aux efforts de relogement des Bourgmestres. Avec ces 50 000 ménages en attente et sa très faible production annuelle, on imagine bien que son entrée en lice n'a pas fondamentalement changé les choses.

96. [Parlement bruxellois, Rapport fait au nom de la Commission du Logement et de la Rénovation urbaine, projet d'Ordonnance portant le Code bruxellois du Logement, 1er juillet 2003](#). Par exemple (p.123) : « *M. Vincent De Wolf affirme que, puisque la Région a la même compétence que le Bourgmestre en matière d'expulsion, c'est à la Région de faire ses propres expulsions(...). En effet, l'intervenant estime indélicat que ce soit une autre autorité, qui n'a pas participé à la décision, qui doit exécuter celle-ci en faisant le sale travail.* »

97. [Code bruxellois du logement, art. 12](#) : « *Au locataire dont le bien a fait l'objet d'une interdiction à la location mise en exécution par le bourgmestre, une proposition de relogement doit être adressée au plus tard au moment de l'expulsion, dans la mesure des disponibilités et suivant la procédure suivante. D'abord, le Bourgmestre vérifie si, sur le territoire de sa commune, un logement est disponible parmi les logements locatifs des différents opérateurs immobiliers publics. A défaut de disponibilité, la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale procède au même exercice, mais à l'échelle de la Région. Dans le cas visé à l'article 7 § 5, la proposition visée à l'alinéa précédent doit être formulée dans le mois de l'expulsion.* »

98. [Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale \(2019\), Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise. Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018, Commission communautaire commune : Bruxelles, p. 41.](#)

En outre, le Code (art. 12) donne droit à une priorité d'accès au parc social aux locataires obligés de quitter leur logement déclaré insalubre. La mesure se matérialise par 5 titres de priorité. Un quart des candidats de la liste d'attente dispose de plus de 15 titres de priorité. Ceux qui se sont vu attribuer un logement social en 2020 font état, en moyenne de 16 points de priorité. Pour les grandes familles (logements de 5 chambres et plus), cette moyenne atteint 24 points⁹⁹. Les 5 points de priorité ne garantissent pas l'accès à un logement social, mais ils peuvent faire gagner quelques années d'attente. Ils ne jouent le rôle de tremplin que pour des ménages qui disposent déjà d'une bonne dose de points avant l'intervention de la DIRL. Un quart des ménages suivi par le service social de la DIRL a pu être relogé dans le logement social après une interdiction à la location.

Et puis, la durée de validité de ces 5 points de priorité est limitée dans le temps. Ils sont attribués pour 3 mois, renouvelables. L'administration peut, au cas par cas, reconduire « l'avantage » de mois en mois, en fonction de l'avancée de la recherche de logement. Nous peinons à comprendre la logique qui sous-tend ce délai de péremption des priorités. Tant que le ménage n'a pas pu intégrer un logement social, la priorité se justifie et doit être maintenue.

99. [Parlement bruxellois, réponse de N. BEN HAMOU à la question écrite n° 633, 12/07/2021.](#)

100. [Booster le logement de transit | by Les analyses du RBDH | Des pratiques communales inspirantes en matière de logement | Medium.](#)

101. Sources : [Monitoring du Logement_05 \(perspective.brussels\)](#) et [Plan Logements 2019-2024 | Ville de Bruxelles.](#)

Les logements de transit et les autres

Quand on pense relogement, on pense spontanément logements de transit. À l'échelle des communes et des CPAS bruxellois, on compte environ 250 unités¹⁰⁰, inégalement réparties sur le territoire. La Ville de Bruxelles et son CPAS occupent une position tout à fait singulière par rapport aux communes voisines avec 80 logements de transit. C'est dire combien les autres en sont peu dotées.

Avec ce bilan-là, il n'est même pas possible de faire face aux fermetures annuelles de la DIRL, d'autant que les publics victimes de l'insalubrité ne sont pas les seuls candidats à l'occupation de ce petit stock de logements. Ils servent d'autres formes de précarité ou d'autres fragilités.

Pour autant, proposer un logement temporaire, transitoire à des familles qui ont déjà beaucoup souffert et qui n'ont, pour la plupart, pas les moyens financiers pour rebondir vers autre chose au terme du séjour n'est qu'une solution par défaut. Le problème du logement de transit, c'est qu'il mène régulièrement à des impasses. Censé pouvoir héberger des ménages à tour de rôle, il finit saturé par le manque de perspectives des occupants.

Pourtant, dans les communes, il n'y a pas que du logement de transit. Il y a aussi des logements locatifs, régis par les règles du bail d'habitation, comme dans le secteur privé. Ils sont cependant loués moins cher que sur le marché. Certains ont des loyers socialisés. Ici encore, les communes ne sont pas égales en patrimoine. Certaines ont beaucoup de logements – comme la Ville de Bruxelles et son CPAS à nouveau (environ 5 500 logements) ou encore Saint-Gilles (près de 1 000 logements) – d'autres moins¹⁰¹. Il n'y a cependant que peu de porosité entre cette

stratégie immobilière destinée pour partie à loger les classes moyennes et la politique de relogement des victimes de l'insalubrité. Des choix politiques sont opérés dans la gestion du patrimoine communal.

Dans le secteur des AIS, le logement de transit peut déboucher à terme sur une solution plus durable. Du côté des communes et des CPAS, il n'y pas d'articulation entre les logements de transit et le parc communal quand il existe.

Faire face aux loyers du marché privé

Faute de logement social ou public, les ménages à bas revenus sont obligés de se tourner vers le marché privé. Un marché dont les prix ne cessent d'augmenter. Le bilan du service social de la DIRL illustre cette réalité : c'est dans le parc privé que 60 % des ménages se relogent après la fermeture de leur logement¹⁰³.

Des aides existent pour aider à faire face aux loyers privés. La Région octroie des allocations-loyer aux ménages pauvres, mais sans s'attaquer au véritable problème que représente l'explosion des prix sur le marché privé... Fin 2021, un nouveau système d'allocation-loyer est entré en vigueur à Bruxelles¹⁰⁴. Il est centré sur une allocation de loyer octroyée aux ménages à faibles revenus, durant 10 ans, en attendant de l'obtention d'un logement social. Un système simplifié sur le plan administratif et d'une ampleur inédite (13 000 bénéficiaires potentiels).

Un mécanisme complémentaire d'aide temporaire est prévu pour des publics-cible particulièrement vulnérables, confrontés à des besoins urgents de logement. Les locataires dont les logements insalubres sont fermés par la DIRL

en font partie. Mais pas ceux dont les logements présentent des défauts moindres et pour lesquels les bailleurs sont mis en demeure de réparer. Ce que le RBDH regrette. Dans cette dernière hypothèse, le logement est non-conforme et le locataire devrait pouvoir bénéficier d'une aide pour le quitter s'il le souhaite ou s'il n'y a pas d'autre issue.

OUVRIR DE NOUVELLES PERSPECTIVES

Mettre à contribution les parcs des communes et CPAS, et de l'ensemble des bailleurs publics

« Le locataire obligé de quitter un logement qui ne respecte pas ou plus ces exigences a un droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics. »¹⁰⁵

Voilà la première perspective envisagée par le Code du logement pour faire face à la problématique du relogement. Dans les faits, cette intention se limite au logement social (5 titres de priorité) alors que le Code du logement invite bien l'ensemble des opérateurs publics bailleurs à participer au relogement des ménages victimes d'insalubrité. Le Gouvernement n'a jamais élaboré de directives pour les autres acteurs publics (AIS, communes, CPAS, Fonds du logement...).

103. DIRL, rapports annuels, op.cit.

104. Pour plus de détails sur les deux systèmes : [ALLOCATIONS-LOYER : PLUS SIMPLES ET MIEUX PENSEES – RBDH \(rbdh-bbrow.be\).](#)

105. [Code bruxellois du logement, art.12.](#)

Les communes (et CPAS) ont arrêté des règlements d'attribution pour leur parc. Environ la moitié d'entre elles prime les ménages quittant un logement insalubre en leur octroyant des points de priorité. Ni Bruxelles, ni Saint-Gilles – les deux communes qui possèdent le plus de logements – ne figurent dans la liste. De quoi réduire la portée de la mesure et les opportunités de relogement¹⁰⁶.

Les mêmes constats s'appliquent au secteur des agences immobilières sociales (environ 8 000 logements) : certaines ciblent les victimes de l'insalubrité, d'autres parent à d'autres urgences. Le Fonds du logement, pour son volet « aide locative » (environ 1 500 logements), n'a pas non plus de politique d'octroi axée sur l'insalubrité.

Nous plaçons pour que tous les opérateurs immobiliers publics, régionaux et communaux, prennent part au relogement des ménages contraints de quitter un habitat indigne en leur priorisant l'attribution d'un logement décent et abordable.

Nous mettons l'accent sur les logements communaux pour deux raisons majeures. Ce sont bien les Bourgmestres qui ont pour mission de tout mettre en œuvre pour proposer des solutions de relogement aux familles contraintes de quitter un logement dangereux. Aller chercher des possibilités dans le parc communal devrait donc relever de l'évidence. D'autant que celui-ci devrait, pour partie, devenir plus abordable pour les locataires grâce à la socialisation des loyers des logements communaux¹⁰⁷.

Multiplier les solutions transitoires

On l'a dit, ce sont bien des logements durables et abordables qui vont permettre aux ménages précaires de quitter le marché du mal-logement. Peut-on, pour autant, se passer de solutions transitoires ? À l'heure actuelle, difficile de faire sans. Le logement de transit reste, théoriquement du moins, un peu plus disponible que le logement public pérenne (bien que ce ne soit pas du logement d'urgence¹⁰⁸). Et puis, il peut s'avérer essentiel pour faciliter des programmes de rénovation et les prises en gestion publique en permettant la réalisation d'opérations-tiroirs.

Le transit est une option qui doit être développée au niveau local. Les autorités communales occupent une position déterminante dans la gestion des pertes de logements et certaines ne disposent d'aucune option de logement urgent ou temporaire. Les 19 communes doivent toutes dédier une part de leur parc propre au transit, et tout mettre en œuvre pour l'étendre. Pour éviter qu'il ne soit synonyme d'impasse, il est indispensable de penser des dispositifs intégrés, en investissant dans la rénovation des biens, dans l'accompagnement social et en associant le secteur du logement durable¹⁰⁹.

Accroître les capacités d'accueil dans le parc public = accroître le parc public

Du reste, un accès prioritaire au parc public n'a de sens que s'il y a des logements à attribuer. Cela semble évident, ça l'est d'ailleurs, mais les bilans de la production publique des dernières années nous obligent à le rappeler. Poursuivre et intensifier la production de logements sociaux est la priorité.¹¹⁰

Les communes doivent étendre leurs parcs, elles en ont la possibilité. C'est l'un des axes du Plan d'urgence pour le logement. Il mise sur l'implication des collectivités locales dans la production de logements abordables, en les soutenant par des subsides spécifiques dans les dynamiques d'acquisitions et rénovations de bâtiments (action 4), mais aussi via la conclusion de contrats logement Région/communes (action 10). Parmi les missions confiées aux communes au travers de ces contrats, on retrouve la facilitation de la production sociale sur le territoire communal, l'acquisition de logements et terrains (...) aux côtés de la lutte contre l'inoccupation et le développement actif du droit de gestion publique.

La Régie foncière régionale est également un acteur qui doit prendre une part plus active dans le développement de solutions de relogement. Elle l'a fait en réalisant deux acquisitions pour du transit en 2021. La dynamique doit être poursuivie pour étoffer l'offre transitoire régionale. La régie fait partie des opérateurs qui peuvent initier des prises en gestion publique, un axe à développer en bonne intelligence avec la nouvelle cellule d'appui régionale notamment. Rappelons que selon le Code du logement, les logements pris en gestion publique sont destinés prioritairement aux « locataires amenés à quitter une habitation ne répondant pas aux normes de sécurité, de salubrité et d'équipement ».

Sans-papiers : appel à la régularisation

Les sans-papiers ne disposent d'aucun accès aux options de relogement évoquées. Pas d'accès au logement social, pas plus aux autres parcs publics, pas d'allocation de relogement non plus.

En France, la jurisprudence indique que l'obligation de relogement concerne tous les occupants des immeubles interdits à la location, et sans distinction « selon que l'occupant étranger est ou non en situation irrégulière »¹¹¹. Le droit au logement est un droit fondamental. Toujours chez nos voisins français, certains ménages sans-papiers sont hébergés auprès d'opérateurs publics après avoir quitté un logement indigne. S'ils ne peuvent pas conclure de bail classique, des conventions d'occupation temporaires sont proposées. L'option devrait être étudiée à Bruxelles, les SISP bruxelloises ayant la faculté de signer des conventions temporaires pour les logements en attente de rénovation.¹¹²

106. Des parcs de taille moyenne sont concernés : le CPAS de Bruxelles, et les parcs communaux d'Ixelles et Anderlecht notamment.

107. Nawal Ben Hamou | CP: Socialisation des logements publics – Lancement de 2 projets pilotes à Saint-Gilles et Ixelles; Analyse-RBDH-Reformes-allocation-loyer-partie-2.pdf (rbdh-bbrow.be).

108. Le logement de transit est sommairement défini dans le Code du logement par deux caractéristiques : il est destiné à un public spécifique auquel un accompagnement social est assuré et pour une durée limitée à 18 mois maximum. Le logement d'urgence, quant à lui, n'est pas défini dans le Code du logement. Il l'est uniquement au niveau fédéral, par le SPP intégration sociale comme « un logement loué pour une courte période à des personnes qui se trouvent dans une situation de besoin (...) ».

109. C'est le choix qu'a opéré la commune de Molenbeek par exemple. Elle a développé une politique de logement temporaire articulée, associant l'urgence, le transit et le relogement. Pour plus d'info : RBDH_des-pratiques-communales-inspirantes/booster-le-logement-de-transit.

110. Produire du logement social à Bruxelles – RBDH (rbdh-bbrow.be).

111. Décision n° 2016-581 QPC du 5 octobre 2016 | Conseil constitutionnel (conseil-constitutionnel.fr). Pour d'autres éléments de jurisprudence française : Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 12 septembre 2012, 11-18.073, Publié au bulletin - Légifrance (legifrance.gouv.fr) Habitat indigne : note de jurisprudence sur le relogement des étrangers en situation irrégulière dans les opérations d'aménagement ou de lutte contre l'habitat indigne : Anil, analyses juridiques et jurisprudence.

112. Code bruxellois du Logement, art. 41 et 67.

Mais il faut pouvoir aller plus loin, on ne peut admettre que les seules réponses à proposer aux premières victimes des marchands sommeil se limitent à des hébergements d'urgence ou des solutions provisoires dans des logements non rénovés. Sans régularisation, impossible de vivre décemment, impossible d'accéder à un logement décent¹¹³.

113. [Analyse – RBDH – 2020 – Logement-sans-papiers.pdf \(rbdh-bbrow.be\)](#) et [Cahier du mal logement des personnes sans-papier \(fondation-abbe-pierre.fr\)](#).

Victimes mais toujours suspects

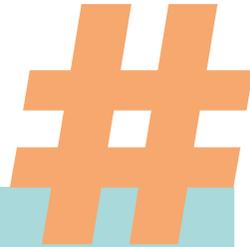
Des logements fermés, mais reloués en dépit de l'interdiction, c'est une réalité à Bruxelles. On est là manifestement face à des bailleurs sans scrupules, que le dispositif actuel ne parvient pas à mettre hors d'état de nuire. Il faut alourdir les sanctions à l'encontre de ces bailleurs.

Par contre, nous ne pouvons tolérer que les locataires de ces logements dangereux soient sanctionnés. C'est pourtant ce qui se passe aujourd'hui. Les aides sociales de la DIRL (allocations-loyer et 5 points de priorité pour le logement social) ne sont accordées qu'au premier plaignant. Une deuxième plainte pour un même logement ne sera accompagnée d'aucune mesure d'aide au logement. C'est un véritable cercle vicieux, les locataires sont encore plus réticents à porter plainte, les bailleurs récidivistes peu inquiétés.¹¹⁴

Ce qui motive cette précaution, c'est le risque supposé de locataires qui choisiraient volontairement de prendre en location un logement fermé pour obtenir les compensations... D'autres mesures visent à éviter que les locataires « abusent » des « avantages ». Ainsi, depuis 2013, les 5 points de priorité pour le logement social ne sont plus octroyés automatiquement aux locataires, il faut d'abord s'assurer qu'ils ne soient pas responsables des manquements¹¹⁵... Ces soupçons de comportements frauduleux sont hypothétiques, particulièrement difficiles à entendre, et totalement disproportionnés par rapport aux situations de détresse vécues.

114. Convivence, « Les difficultés dans la lutte contre l'insalubrité – regard d'un acteur de terrain », dans : Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale (2019). [Regards croisés. Les expulsions du logement et le mal-logement en Région bruxelloise : analyses et propositions de différentes organisations](#), Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018. Commission communautaire commune. Bruxelles 2018, p. 31. (ccc-ggc.brussels).

115. [Code bruxellois du logement, art. 12.](#)



RELOGER EN BREF

1

» L'absence de solutions de relogement paralyse toutes les actions visant à lutter contre l'insalubrité.

2

- » Des solutions existent pour faciliter le relogement des ménages concernés :
- Prioriser l'accès des ménages contraints de quitter un logement insalubre à tous les parcs publics, communaux et régionaux ;
 - Booster le logement de transit et les opérations-tiroirs en mettant à contribution les communes et la Région ;
 - Ouverture aux sans-papiers et régularisation.

CONCLUSION

Depuis ses débuts en 2003 et jusqu'à aujourd'hui, la DIRL, figure centrale de l'intervention publique régionale contre le mal-logement, a contrôlé environ 7 800 habitations, dont 99 % ont été reconnus, après enquête, non-conformes, donc en infraction aux obligations du Code du logement. La DIRL fait mouche quasiment à tous les coups.

Seulement, 7 800 logements, cela représente une infime portion du parc locatif bruxellois, à peine 2 %. Les quelques indicateurs qui permettent d'approcher l'état des logements, statistique imparfaite, laissent tout de même entrevoir une réalité qui dépasse les capacités d'action de la DIRL et ce, malgré le PUL (Plan d'urgence pour le logement) et le déblocage récent de moyens financiers pour tripler le personnel. L'augmentation des effectifs reste évidemment une opportunité à saisir pour permettre à la DIRL de déployer ou redéployer certains axes de travail sur lesquels nous nous sommes penchés dans cette étude.

Le système bruxellois met les locataires à forte contribution. Les 7 800 logements, ce sont dans une écrasante majorité leurs plaintes. Ce sont les passages à l'acte de personnes qui ont osé lever le voile sur leurs conditions de logement, en prenant le risque d'un retour de flamme. Mais combien ne font et ne feront jamais cette démarche par peur de se retrouver dehors ? Cette stratégie centrée presque exclusivement sur la requête d'un locataire – la DIRL prend quand même occasionnellement l'initiative –, aboutit à ce que certains bailleurs en infraction ne rendent jamais de comptes. On ne peut s'y résoudre.

On entend que le Gouvernement veut intensifier la lutte contre l'insalubrité et on ne peut que soutenir, mais il faut trouver autre chose, en sus des plaintes, comme porte d'entrée dans les

logements. Pour le RBDH, la solution se trouve du côté des visites d'initiative. Ce sont elles qui doivent être multipliées.

Nous proposons d'une part, de concentrer les actions sur les logements des bailleurs pris en défaut, c'est-à-dire soumettre toutes leurs locations à un contrôle systématique, dès lors qu'un seul de leurs logements déroge aux normes. S'il y a négligence dans une habitation, il est probable que les autres subissent le même sort.

D'autre part, renforcer les visites d'initiative dans les immeubles vétustes où des problèmes ont été signalés (et confirmés) dans certaines unités de logement. Ce type d'opérations est déjà à l'œuvre à la DIRL, mais dans des proportions trop discrètes pour faire une différence. Il s'agit au fond d'étendre le nombre de contrôles en s'appuyant sur ce qui est déjà connu et qui pose problème.

Augmenter la cadence pose au moins deux questions essentielles : celle des forces vives à mobiliser d'abord. Le législateur de 2003 a choisi de confier à l'exclusive, les enquêtes de salubrité à la DIRL. Les communes, très impliquées dans les autres régions du pays, n'y ont pas été associées. On voit depuis quelques années de nouveaux projets poindre dans les communes bruxelloises pour tenter d'enrayer le phénomène (Schaerbeek avec sa cellule ILHO, Anderlecht et son projet Dignity ou encore Molenbeek), en utilisant les compétences locales en matière d'urbanisme, de sécurité et de salubrité publiques. Il y a du personnel qualifié et expérimenté au niveau local, pourquoi ne pas les associer plus directement à la mécanique régionale ? On pourrait gagner un temps précieux et multiplier les interventions.

Autre enjeu à l'intensification des contrôles ; celui du relogement. Une politique plus interventionniste risque de mener à plus de fermetures de logements. Aujourd'hui déjà, le manque de solutions de relogement mine tout le dispositif. On s'abstient d'agir pour éviter de faire pire et devoir expulser des locataires. S'il y a bien une dimension de la lutte contre l'insalubrité sur laquelle mettre le paquet, c'est celle-là. Nous pensons qu'il est nécessaire de prioriser l'accès des victimes au parc public, quel qu'en soit le propriétaire. La SRLB et certaines communes le font déjà mais pas de manière décisive, en accordant quelques points de priorité qui réduiront les délais d'attente. D'autres ne font pas assez. Il est nécessaire de sortir d'une forme de fatalisme qui justifie qu'on tourne en rond. Bien sûr, il y a des logements publics, il en faudrait certes beaucoup plus, mais il y en a. Seulement, les priorités sont ailleurs, les candidats recherchés sont autres.

La régie foncière régionale qui vient d'acquiescer deux immeubles pour y aménager quelques logements de transit, grâce à des subsides du PUL, devrait être mobilisée elle aussi. Une régie est censée mener une politique active de création de logements, saisir des opportunités, mettre des biens à disposition pour servir les politiques régionales de logement. Cette institution doit sortir de l'ombre.

Les personnes sans titre de séjour sont très souvent les premières victimes des logements insalubres. Le discours officiel, tant régional que local, qui tend à laisser croire qu'on ne peut rien faire pour les aider à se reloger est insupportable. Le droit au logement est un droit fondamental pour tout le monde, avec ou sans papiers. On pourrait s'inspirer du modèle français où des solutions de relogement sont dégagées dans le secteur public pour les aider. On pourrait aussi faire contribuer

les bailleurs en défaut aux frais de relogement, sans devoir passer par la case justice. C'est aussi une option qui existe chez nos voisins français. S'il faut une politique plus volontariste pour le relogement, il faut quand même rappeler que la DIRL ferme environ 300 logements par an. Il y a donc d'autres ressorts à saisir.

Les fermetures sont pour partie décidées immédiatement après la visite de la DIRL, lorsque les logements présentent des risques imminents pour leurs occupants. Mais le plus souvent, 3 fois sur 4, la DIRL n'interdit pas la location du logement, elle impose des réparations et donne 12 mois aux bailleurs pour s'exécuter. Ce qui est particulièrement interpellant, c'est qu'à l'expiration du délai, lorsque la DIRL revient contrôler le logement, dans un tiers des cas les problèmes ne sont pas réglés. Ces logements non rénovés sont donc eux aussi interdits à la location.

Second point noir : le suivi des fermetures. Sur l'ensemble des logements contrôlés, plus du quart est toujours soumis à une interdiction de louer. Faute de personnel, la DIRL n'a pas de regard sur le devenir de ces logements. Sont-ils toujours vides et en attente de réparation ? Ou sont-ils reloués en l'état et en toute illégalité ?

Comment s'assurer que les logements soient effectivement rénovés, car c'est bien là le but recherché. Il est d'abord indispensable de proposer un véritable suivi aux bailleurs qui peuvent se trouver démunis, lorsque les chantiers sont multiples ou complexes. Des compétences existent au sein de la DIRL, mais aussi des communes et du réseau associatif. Il faut pouvoir les mobiliser pour accompagner ces bailleurs-là. Les propriétaires désargentés doivent, quant à eux, être guidés vers les primes régionales. Elles sont

conditionnées à la mise en gestion du logement auprès d'une agence immobilière sociale, de quoi garantir son accessibilité financière.

Lorsque les mesures incitatives ne suffisent pas, il faut pouvoir aller un cran plus loin. Nous préconisons le recours au droit de gestion publique, un dispositif qui permet aux opérateurs publics de faire les travaux en lieu et place des bailleurs qui refusent de bouger. Appliquer la gestion publique aux logements insalubres répond à plus d'une des faiblesses actuelles : les réparations sont effectives, le signal vers les bailleurs est clair : fini l'impunité, les logements sont socialisés (provisoirement) et les options de relogement étendues – les logements pris en gestion étant destinés prioritairement aux ménages obligés de quitter un logement insalubre. Le dispositif est séduisant, d'autant que le personnel pour mener de telles opérations devrait évoluer prochainement, tant dans les communes qu'au sein de l'administration régionale.

Pour sanctionner l'insalubrité, la Région mise essentiellement sur l'amende administrative. Là aussi, il faut pouvoir aller plus loin. Imposer plus d'amendes, mais surtout poursuivre jusqu'au bout ceux qui s'obstinent à ne pas les honorer, en forçant la vente de leurs biens si nécessaire.

D'autres outils pourraient-ils être appelés en renfort pour améliorer ou compléter le dispositif bruxellois ?

Depuis plusieurs années, le RBDH pense aussi au permis locatif. Là où il est appliqué, en Wallonie et en Flandre notamment, il est une condition préalable à toute mise en location (son action est le plus souvent limitée à certains segments du parc locatif). Il renverse, d'un point de vue conceptuel, le modèle actuel en privilégiant une

approche résolument préventive : agir avant que les logements ne soient occupés pour éviter à des familles de subir au quotidien les effets d'un habitat dégradé. Renvoyer le bailleur à ses obligations également. À lui de faire la démarche avant de louer, à lui de mettre son logement en ordre de réparation avant d'espérer en tirer un profit quelconque. Sur papier donc, le permis locatif généralisé présente des avantages incontestables.

Il peut participer à élever le niveau de qualité des logements bruxellois, en encourageant des travaux d'amélioration voire des rénovations de plus grande importance. Au près des bailleurs de relative bonne volonté cependant. L'obtention d'un permis locatif suppose une démarche proactive de la part des propriétaires.

Le permis locatif généralisé ou ciblé ne dissuadera pas les bailleurs sans scrupules de louer en passant outre ce à quoi ils sont tenus. En Flandre et en Wallonie, de même qu'en France d'ailleurs, le permis locatif coexiste aux côtés des contrôles, enquêtes de salubrité dans les zones où les problématiques de mal-logement sont les plus aiguës. Les deux approches se complètent, mais ne se superposent pas. Chez nos voisins, les deux stratégies évoluent en parallèle et ne sont pas prises en charge par les mêmes acteurs. Ce sont les communes qui assument presque partout la délivrance des permis et les visites qui vont avec. En Wallonie, on y associe même des relais privés. Mettre en œuvre un tel mécanisme nécessite en effet des moyens humains de grande envergure.

La Dirl traque les logements insalubres et elle n'en fait pas encore assez. Ne dispersons pas ses moyens. La priorité doit rester l'urgence des familles les plus mal loties, ainsi que les logements en mauvais état qu'il faut assainir

Le permis locatif ne dissuadera pas les bailleurs sans scrupules de louer de mauvais logements, mais il pourrait jouer un rôle essentiel de veille vis-à-vis des logements contrôlés par la Dirl.

rapidement. Entre 2003 et 2013, Bruxelles a tenté une version allégée du permis locatif avec son attestation de conformité imposée dans tous les petits logements. La Dirl n'a pas pu faire face. Elle n'était pas en mesure de contrôler les logements. L'attestation a été abandonnée.

Que faire alors ? Doit-on écarter définitivement l'outil permis locatif à Bruxelles ? La réponse est non.

À très court terme et sans devoir forcément décupler les efforts et les moyens à mettre en œuvre, le permis locatif pourrait jouer un rôle essentiel de veille vis-à-vis des logements contrôlés par la Dirl. Après mise en conformité, ces biens pourraient recevoir une autorisation de mise en location conditionnée dans le temps, avec à l'échéance, un nouveau contrôle pour assurer un objectif pérenne de qualité. Nous sommes face à des bailleurs non exemplaires, dans des immeubles vétustes. Les risques de dégradations sont réels, de quoi justifier une surveillance soutenue.

À plus long terme, il est possible que les ambitions de rénovation énergétique portées par la Région bruxelloise et imposées par l'Europe aboutissent à faire évoluer le débat autour de la généralisation du permis locatif. La « révolution » que va connaître la Capitale dans les années à venir prévoit des visites diagnostiques de toutes les unités de logement, des travaux à charge des propriétaires (occupants ou bailleurs) supportés financièrement par des subsides régionaux et le renforcement du soutien technique et de l'accompagnement à la rénovation.

Une occasion pour contrôler l'état général des logements et pourquoi pas y ajouter l'exigence d'un permis en mutualisant les moyens humains.