

> Olivier Evrard, conseiller juridique Brulocalis

## LOGEMENTS DES POUVOIRS LOCAUX : LE RETOUR DE LA COMMISSION INDÉPENDANTE

Le Parlement et le Gouvernement bruxellois sont intervenus pour donner une nouvelle assise à la commission indépendante et aux règlements-types d'attribution. Les logements des communes et des CPAS seront à nouveau attribués sur la base de règlements-types et sur avis conforme d'une commission indépendante dont le conseil communal et le conseil de l'action social déterminent, chacun pour ce qui le concerne, la composition et le mode de fonctionnement. Le Parlement et le Gouvernement ont poursuivi des objectifs de bonne gouvernance mais n'ont tenu compte que partiellement des enseignements de la jurisprudence. On n'est donc pas à l'abri de nouvelles difficultés.

### 1. POURQUOI AVOIR ADOPTÉ UN NOUVEL ARTICLE 28BIS ET UN NOUVEL ARRÊTÉ D'EXÉCUTION ?

En 2013, le Parlement bruxellois a adopté un nouveau Code du logement<sup>1</sup>. Celui-ci a modifié notamment les règles relatives à l'attribution des logements publics non sociaux, avec pour objectif de renforcer la transparence des attributions et d'harmoniser les procédures des différents opérateurs publics<sup>2</sup>.

Plusieurs recours ont été introduits à cette occasion.

La Cour constitutionnelle a annulé l'article 28bis du Code du logement<sup>3</sup>. C'est cet article qui prévoyait que tant les logements appartenant aux communes que ceux appartenant aux CPAS devaient être attribués sur avis conforme d'une commission indépendante dont la composition et le mode de fonctionnement étaient déterminés par le conseil communal.

La Cour a estimé qu'il n'était porté atteinte de manière disproportionnée à l'autonomie des

1. Ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement.
2. Pour un commentaire de cette réforme, voir : O. EVRARD, « L'attribution des logements publics non sociaux – Vers plus de transparence et d'uniformité », in N. BERNARD et A. MAHOUX (dir.), *Le nouveau code bruxellois du logement en débat(s)*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 189 à 200.
3. CC, arrêt n° 16/2015 du 12 février 2015. En outre, la Cour constitutionnelle a annulé les mots « En aucun cas la part des logements attribués sur base du présent article ne peut excéder 40 % du total des attributions effectuées pendant l'année précédente » dans l'article 31 du Code du Logement. Pour rappel, l'article 31 du Code permet d'attribuer un logement en dérogation aux règles prescrites par le règlement d'attribution, en faveur d'un demandeur en situation d'urgence extrême. La réforme de 2013 limitait les dérogations à 40 % du total des attributions effectuées pendant l'année précédente. La Cour a constaté que cette limitation pourrait avoir pour conséquence d'empêcher une commune ou un CPAS d'attribuer un logement alors que la situation d'urgence extrême du demandeur est avérée et que la dérogation peut par conséquent se justifier. Pour la Cour, il en résulte que cette limitation est disproportionnée par rapport au but d'objectiver la procédure d'attribution des logements.



communes ni à leur droit de propriété, dans la mesure où le conseil communal reste compétent pour déterminer la composition et le mode de fonctionnement de la commission. Elle n'a donc pas remis en question le principe même d'une commission indépendante. Toutefois, la Cour relève que le Code du logement ne donne aucune compétence au CPAS pour fixer la composition de la commission et qu'il n'impose aucune représentation minimale du CPAS au sein de la commission. Elle a estimé par conséquent que l'article 28bis constituait une discrimination des CPAS par rapport aux communes et a par conséquent annulé cette disposition<sup>4</sup>.

Le Conseil d'État en avait tiré les conséquences. Des requêtes en annulation avaient également été introduites devant le Conseil d'État contre l'arrêté du gouvernement qui déterminait les règlements-types par catégorie d'opérateur<sup>5</sup>. En toute logique, le Conseil d'État a annulé les articles de l'arrêté qui exécutaient les articles du Code du logement que la Cour constitutionnelle avait elle-même annulés. En effet, suite à la décision de la Cour constitutionnelle, ceux-ci étaient devenus dépourvus de toute base légale.

Il convient de souligner que la juridiction administrative a ajouté **qu'en interdisant l'exercice de tout mandat politique aux membres de la commission, le Gouvernement a limité le pouvoir de décision du conseil communal en l'absence de toute habilitation législative**<sup>6</sup>. Le Conseil d'État a ainsi rejoint l'avis émis par Brulocalis par courrier du 11 septembre 2013. Dans celui-ci, notre association faisait valoir que le code ne permet pas au Gouvernement de restreindre le pouvoir du conseil communal en cette matière. En outre, elle insistait sur le fait que le droit des conseils communaux de pouvoir désigner des mandataires élus relève d'un principe démocratique essentiel.

Finalement, c'est suite à un troisième recours que **l'arrêté du 27 juin 2014 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par les opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales a été annulé par le Conseil d'État**<sup>7</sup>. En effet, cet acte avait été adopté à une date à laquelle le gouvernement démissionnaire était tenu de limiter son action à l'expédition des affaires courantes<sup>8</sup>.

**Dans l'attente d'une modification du Code du logement, les communes et les CPAS avaient retrouvé leur pleine autonomie sur cette question.** Le conseil communal et le Conseil de l'action sociale restaient libres de maintenir ou non dans le règlement d'attribution le principe d'une commission indépendante, pourvu qu'ils respectent l'enseignement de la Cour constitutionnelle relatif aux compétences du CPAS.

En réponse à une question parlementaire posée en commission du logement le 19 mars 2015, la **Ministre chargée du Logement Céline Fremault** avait indiqué les principes qu'elle entendait mettre en œuvre en réaction à cette

jurisprudence: Rétablir la commission, préserver son indépendance, assurer la représentation des CPAS et garantir le pluralisme des membres plutôt que d'exclure les mandataires politiques<sup>9</sup>.

Les récentes modifications visent à **redonner une base légale à la commission indépendante et à arrêter de nouveaux règlements-types d'attribution** auxquels les opérateurs immobiliers publics et les AIS doivent se conformer.

## 2. QU'EST-CE QUI CHANGE ?

### Un champ d'application élargi

L'article 24 du Code bruxellois du logement est complété afin d'**étendre le champ d'application des règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics** (articles 24 à 33). Désormais le code dispose que ces règles s'appliquent également aux personnes morales, quelles que soient leur forme et leur nature, dont l'objet social prévoit la gestion et la mise en location d'un ou plusieurs logements et sur lesquelles un ou plusieurs opérateurs immobiliers publics et/ou la Région de Bruxelles-Capitale exercent directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui régissent la personne morale concernée. Le code précise toutefois que ces règles ne s'appliquent pas « *aux logements mis en location au sein de maisons de repos et des lieux d'hébergement agréés* ».

Selon les travaux préparatoires de l'ordonnance, « **L'actualité récente a démontré le besoin d'élargir et de peaufiner la définition d'«opérateur immobilier public», afin de pouvoir couvrir également l'ensemble des structures communales et des CPAS détenteurs de logements publics. Ces structures doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle et être incluses dans le champ d'application du Code du Logement.** »<sup>10</sup>.

### L'avis de la commission indépendante est à nouveau obligatoire

L'article 28bis du code du logement, annulé par la Cour constitutionnelle, est remplacé. Le principe n'a pas changé: **Les logements appartenant aux communes et aux CPAS sont attribués sur avis conforme d'une commission indépendante**<sup>11</sup>. Cependant, le libellé du nouvel article 28bis prévoit qu'est instituée **une commission par commune ainsi qu'une commission par CPAS**. Le conseil communal et le conseil de l'action sociale ont toutefois la faculté de créer, de commun accord, une commission unique.

Pour rappel, l'intérêt d'une telle procédure, inspirée de la pratique de la Commune de Molenbeek-Saint-Jean, consiste à associer au processus décisionnel les « *partenaires associatifs et acteurs de terrain qui œuvrent quotidiennement aux côtés des services*

4. Pour une lecture toute différente de l'arrêté de la Cour constitutionnelle voir l'avis, à notre connaissance resté isolé, de N. BERNARD, *Politiques du logement en région bruxelloise*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 471, n° 778.
5. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2014 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par les opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales.
6. C.E., 12 mars 2015, n° 230.506, CPAS de Bruxelles; C.E., 12 mars 2015, n° 230.507, Commune de Woluwe-Saint-Lambert.
7. C.E., 21 avril 2016, n° 234.463, Commune d'Uccle.
8. Dans son arrêt, le Conseil d'Etat section du contentieux administratif se plaît à rappeler, non sans malice, que « *Tel est d'ailleurs le sens de l'observation liminaire faite à la partie adverse par la section de législation du Conseil d'Etat, invitée à se prononcer sur le projet d'arrêté qui allait devenir l'acte attaqué. Dans son avis 56.439/3 donné le 10 juin 2014, elle attire ainsi l'attention de l'auteur du projet « sur le fait que les élections du 25 mai 2014 ont pour conséquence que, depuis cette date et jusqu'à la formation d'un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences* ». ».
9. Question orale, « l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 12 février 2015 portant sur le Code du logement », Doc. Parl., Brux.-Cap., sess. 2014-2015, C.R.I. Commission logement n° 69, p. 53 et s.
10. Projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement, visant à renforcer la bonne gouvernance dans le secteur du logement public, exposé des motifs, Doc. Parl., Brux.-Cap., sess. 2017-2018, n° 635/1, p. 2.
11. Solliciter l'avis de la commission est obligatoire. Il s'agit d'une formalité substantielle dont le non-respect entacherait d'illégalité la décision prise par l'autorité administrative. Par ailleurs, l'avis est contraignant. Par avis conforme, on entend en effet un avis dont le destinataire ne peut s'écarter.

12. D'après les déclarations de Chr. DOULKERIDIS, alors Secrétaire d'État chargé du logement, *Doc. parl., Brux.-Cap., sess. 2012-2013, n° A- 355/2, p. 51.*
13. À défaut d'une habilitation particulière contenue dans une norme législative déterminée, le gouvernement peut uniquement faire usage du pouvoir général d'exécution des normes législatives que lui reconnaît l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Ce pouvoir « lui permet de dégager du principe et de l'économie générale d'une disposition législative, les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit, mais sans jamais pouvoir en étendre ou en restreindre la portée, ni le compléter ou le modifier ou en combler les éventuelles lacunes », *C.E., Avis L. 35.366/4 du 14 mai 2003 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « fixant les modalités de mise en œuvre des zones d'aménagement différé ».*
14. Voir la déclaration de la Ministre C. FREMAULT, Projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement, visant à renforcer la bonne gouvernance dans le secteur du logement public, exposé des motifs, *Doc. Parl., Brux.-Cap., sess. 2017-2018, Rapport, 22 février 2018, n° 635/2, p. 9.*
15. Lors des discussions parlementaires de la réforme de 2013, les députés ont noté que « Le mot "indépendant" ne signifie pas qu'il faille exclure tout membre du conseil communal. L'indépendance viendra de sa composition globale, sur base du nombre de personnes, de la collégialité, et de la diversité des provenances. Grâce à l'amendement, ce n'est plus le Gouvernement, mais chaque conseil communal qui décidera. » (Intervention de M. A. MARON, *Doc. parl., Brux.-Cap., sess. 2012-2013, n° A- 355/2, p. 163*). Selon l'avis rendu en 2013 par le Conseil consultatif du logement concernant le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales: « l'absence de mandat politique ne semble pas être un gage d'indépendance pour une commission d'attribution. Il serait plus opportun de faire figurer une obligation de pluralisme, où la diversité des acteurs représentés permettra un contrôle réciproque ». Pour sa part, Brulocalis avait préconisé « que dans le cas où des mandataires politiques participent à cette Commission, il y ait une représentation équilibrée de la majorité et de l'opposition communales, et que la Commission n'intègre pas exclusivement des mandataires, pour avoir la possibilité de s'associer des experts » (avis du 11 septembre 2013). *Contra: Voy. N. BERNARD, Op. Cit., p. 458, n° 753.* Pour cet auteur, l'interdiction pour tout mandataire de siéger au sein de la commission indépendante « résulte de la philosophie même du texte ».

*communaux concernés (logement, aide sociale, contrats de quartier)»<sup>12</sup>.*

De manière étonnante, et à nouveau en l'absence de toute habilitation législative pour exécuter l'article 28bis du code<sup>13</sup>, l'article 10 de l'arrêté du 21 décembre 2017 dispose **qu'aucun membre de la commission indépendante n'exerce de mandat politique**. Le Gouvernement n'a donc pas tiré les leçons de l'arrêt du Conseil d'Etat précité. Cette disposition est donc contestable.

Lors des discussions parlementaires en commission du logement, et en réponse aux interrogations de certains députés concernant le caractère indépendant de la commission d'attribution, la Ministre chargée du logement a notamment déclaré que « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par certains opérateurs immobiliers publics et les agences immobilières sociales dispose qu'aucun membre de ces commissions ne peut être titulaire d'un mandat politique »<sup>14</sup>. Cet arrêté n'était pas encore publié à l'époque mais l'intention du gouvernement ressort clairement des travaux préparatoires. Dans ce contexte, **on n'aperçoit pas pour quelles raisons, le Parlement n'a pas saisi l'opportunité qui lui était offerte lors de l'adoption de l'ordonnance du 19 avril 2018 pour insérer une habilitation législative en faveur du gouvernement dans le nouvel article 28bis.**

Il reste que par application de l'article 28bis du code du logement, même dans sa nouvelle mouture, le conseil communal et le conseil de l'aide sociale devraient déterminer librement la composition et le mode de fonctionnement des commissions pourvu que celles-ci restent indépendantes. L'indépendance de la commission n'est pas nécessairement liée à son éventuel caractère apolitique (choix qui appartient à chaque opérateur), mais doit résulter d'une composition équilibrée qui soit de nature à assurer l'objectivité et l'impartialité de la commission dans l'application du règlement d'attribution<sup>15</sup>.

Il convient cependant de relativiser l'enjeu de cette controverse dans la mesure où la compétence de la commission est « liée », en ce sens qu'elle « doit prendre en compte l'ordre chronologique du registre et faire une juste application des critères d'attribution prévus dans le règlement communal. La commission dispose cependant d'une marge d'appréciation lorsque sont réunies les conditions permettant l'octroi d'une dérogation »<sup>16</sup>.

## De nouveaux règlements-types d'attribution et quelques précisions

Le nouvel arrêté s'applique à l'attribution de tout logement mis en location par des opérateurs immobiliers publics au sens du code bruxellois du logement (et donc notamment les communes et les CPAS), ainsi qu'aux agences immobilières sociales (AIS). Selon celui-ci, « Hormis lorsque le logement

*est pris en gestion par une AIS, l'opérateur est tenu de garantir les dispositions de l'arrêté lorsque la gestion ou l'attribution du logement ou la sélection du locataire est confié à un tiers. ».*

Conformément à l'article 29, alinéa 6 du code bruxellois du logement, **le Gouvernement a arrêté un règlement-type par catégorie d'opérateur**, qui doit reprendre les exigences mentionnées aux articles 27 à 32 du code. Il s'agit des annexes 2 et 3 pour les communes et les CPAS. **Ces documents à caractère réglementaire sont contraignants**, de telle sorte qu'il n'est pas permis de s'en écarter<sup>17</sup>.

Cependant, les communes peuvent ajouter d'autres clauses<sup>18</sup>, sans toutefois pouvoir contredire les normes supérieures de l'arrêté et du code. En outre, et c'est là l'originalité du dispositif bruxellois, **l'arrêté prévoit des dispositions facultatives** (qui apparaissent dans le texte entre crochets [...]) et dont les opérateurs peuvent s'inspirer. Il ne faut pas se méprendre sur la portée de celles-ci: il s'agit de simples suggestions qui ne sont pas à prendre ou à laisser, chaque opérateur reste libre de les adapter ou d'en ajouter d'autres<sup>19</sup>.

**Le nouvel arrêté reproduit essentiellement le texte de l'arrêté annulé. Il apporte toutefois quelques précisions**, dont nous retiendrons ici les plus importantes.

Premièrement, le règlement d'attribution et l'inventaire annuel, prévu à l'article 25 du code, doivent être communiqués non seulement à l'autorité de tutelle mais également à l'administration régionale en charge du logement.



## BASE LÉGALE

Code bruxellois du logement, articles 24 à 33.

Ordonnance du 19 avril 2018 modifiant le Code bruxellois du Logement, visant à renforcer la bonne gouvernance dans le secteur du logement public, M.B., 30 avril 2018, pp. 37037 - 37039, entrée en vigueur le 10 mai 2018, Inforum n° 320766.

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par certains opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales, M.B., 28 mai 2018, pp. 44202 - 44237, entré en vigueur le 7 juin 2018, Inforum n° 321416.

Deuxièmement, l'**arrêté élargit les possibilités de déroger au classement des candidatures** arrêté en fonction de l'ordre chronologique pondéré, le cas échéant, par les critères d'attributions qui seraient prévus par le règlement d'attribution (les points de priorités).

Ainsi l'article 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de l'arrêté prévoit-il que des logements peuvent être attribués sur dérogation dans les cas suivants :


- 1° *s'il y a lieu d'appliquer le régime dérogatoire visé à l'article 5, § 2 du présent règlement<sup>20</sup>;*
- 2° *lorsque le demandeur se trouve en situation d'urgence extrême [telle que prévue à l'article 31 du code];*
- 3° *orsque l'attribution porte sur la location d'habitations adaptées à l'usage de personnes reconnues handicapées;*
- 4° *lorsque des logements sont conçus pour des personnes âgées et que ceux-ci bénéficient de services spécifiques;*
- 5° *lorsque l'attribution se fait dans le cadre d'une mutation;*
- 6° *lorsque l'attribution se fait dans le cadre d'un plan de relogement de locataires d'habitations gérés par l'opérateur immobilier public, vouées à réhabilitation.*

Malheureusement, cette disposition prête le flanc à la critique. Les deux premiers points paraphrasent des hypothèses visées explicitement par le code lui-même. Par contre, pour les autres points, le gouvernement ne dispose d'aucune habilitation expresse du législateur pour permettre aux opérateurs immobiliers publics de déroger à l'article 29 du code du logement<sup>21</sup>. Ici encore, on ne discerne pas pourquoi une telle habilitation n'a pas été ajoutée dans le code du logement à l'occasion du vote de l'ordonnance du 19 avril 2018.

Troisièmement, l'article 11 **fixe les conditions de revenus et loyers maximaux que les communes et les CPAS doivent respecter lorsqu'ils mettent en location un «logement locatif moyen au sens de l'article 2, § 2, 3° du code du logement, produit ou rénové via un subside régional accordé après l'entrée en vigueur du présent arrêté [...] s'il n'est**

*pas soumis à une autre réglementation imposant une barémisation des loyers ou des revenus des locataires*». Ce régime est donc supplétif, dans la mesure où il ne sera applicable qu'à défaut d'une réglementation spécifique imposant une barémisation<sup>22</sup>.

## CONCLUSION : UNE RÉFECTION IMPARFAITE ET ENCORE DE L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE...

Après plusieurs années d'incertitudes, on aimerait pouvoir se réjouir de l'adoption d'un nouvel arrêté exécutant les règles du code bruxellois du logement relatives aux logements mis en location par les pouvoirs locaux. Toutefois, on ne peut que regretter que celui-ci soit fragilisé par des dispositions au fondement juridique douteux, et ce malgré les avertissements émis par le Conseil d'État (tant par la section de législation que par la section du contentieux administratif). 

### > Plus d'info

[Plus d'infos sur les subsides voir Agences Immobilières sociales \(AIS\) et politique de la Ville \(PdV axe 2\)](#)

16. O. EVRARD, *Op. Cit.*, p. 194.  
Comme l'écrit N. BERNARD : « À bien y regarder, en effet, la composition de la commission se révèle d'une importance secondaire tant ladite commission est tenue, de toute façon, par des règles (univoques) d'attribution. Qu'elle regroupe des fonctionnaires, des représentants d'associations, des échevins ou des conseillers communaux par exemple ne change pas grand-chose à l'affaire (en théorie, à tout le moins...) dans la mesure où les critères et procédures d'octroi sont identiques, pour tous. », *Op. Cit.*, p. 472, n° 779.
17. Article 5, alinéa 2 de l'arrêté.
18. *Doc. Parl.*, Brux.-Cap., sess. 2012-2013, n° A-355/2, pp. 166-167.
19. C.E., Avis L. 56.439/3 du 10 juin 2014, observation n° 623 et C.E., avis L. 62.115/3 du 25 octobre 2017, observation n° 4.7. La Section de législation conteste le fondement juridique du procédé des mentions facultatives dans un acte de nature réglementaire et ne s'est donc pas prononcée sur la légalité de leur contenu.
20. C'est-à-dire, les mesures d'action positives prévues à l'article 198 du code du logement.
21. C.E., Avis L. 62.115/3 du 25 octobre 2017, observation n° 4.4.6., p. 26.
22. Par courrier du 31 août 2016, Brulocalis a remis un avis concernant l'avant-projet d'arrêté relatif aux règles applicables aux logements mis en location par les opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales, visant à remplacer l'arrêté du 27 juin 2014 annulé par le Conseil d'État.  
Notre association a plaidé pour une harmonisation des barèmes de revenus et de loyers des logements modérés mis en location par les communes et CPAS, quelle que soit la base légale du subventionnement. Actuellement, la coexistence de différents régimes rend la matière assez illisible.  
Pour ce faire, il convient de trouver un juste équilibre entre la prise en compte de la situation sociale du candidat locataire d'une part, et les impératifs de pérennité des budgets communaux, d'autre part. Cet élément doit être pris en compte pour permettre aux pouvoirs locaux de continuer à développer l'offre de logements abordables.