

Direction de l'Inspection régionale du Logement **Rapport d'activité 2014**

1) Introduction

Le rôle et la mission de l'Inspection régionale du Logement sont déterminés au Titre III, chapitre 1er du Code, «Des exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements»¹.

Les catégories de normes sont définies à l'article 4, et leur contenu a été fixé par le Gouvernement².

L'article 5 précise que «*nul ne peut proposer à la location ou mettre en location un logement qui ne répond pas aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement*» et établit un système de proscription générale des logements non-conformes³, ou un régime d'autorisation sous condition, les deux visions n'étant pas contradictoires.

Cette notion d'autorisation sous condition ne doit pas être confondue avec la mise en place d'un permis de location, possibilité longuement discutée et finalement rejetée lors des travaux parlementaires, tant en 2003 qu'en 2013.

Enfin, l'article 6 fixe la mission de l'Inspection régionale du Logement de manière précise et exhaustive.

«Le service d'inspection régionale du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale a pour mission de contrôler le respect des critères de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements visées à l'article 4 et de délivrer les attestations de contrôle de conformité [...]».

Si le seul changement apporté à la mission de l'Inspection régionale du Logement définie à l'article 6 semble ne découler que de la prise en compte de la suppression de deux procédures - attestations et certificats de conformité -, il faut souligner que les modalités d'intervention de l'Inspection régionale ont été revues en profondeur, ce qui lui permettra d'agir plus efficacement pour l'amélioration du parc locatif.

¹ cf. Frédéric Degives, *La lutte contre l'insalubrité : le contrôle du respect des normes de sécurité, salubrité et équipement*, in Nicolas Bernard et Aurélie Mahoux (dir.), *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*, Bruxelles, Larcier, 2014.

² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 (MB 19 septembre 2003) déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, modifié par l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mars 2006 (MB 3 avril 2006) et Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 avril 2004 (MB 5 mai 2004) déterminant les exigences complémentaires de prévention contre les incendies dans les logements mis en location.

³ « En vertu de l'article 5, § 1er, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, nul ne peut mettre en location un logement qui ne répond pas aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement sous peine, d'une part, d'une amende administrative et, d'autre part, d'une interdiction de continuer à mettre le logement en location ou de le louer ou de le faire occuper. L'article 4 du même Code précise également que les logements doivent respecter ces exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaires. Ces dispositions consacrent donc une interdiction de principe de mise en location d'un logement non conforme », C.E., 27 juin 2012, Boon, n°219.986.

Depuis le 28 juillet 2013, elle dispose de nouveaux instruments : non-avertissement préalable du bailleur et du locataire pour certaines visites d'initiative, prolongation du délai d'exécution des travaux, logement réputé conforme, suspension de la moitié de l'amende administrative, avertissement de non-conformité...

2) Activités en 2014

2014 est une année particulière puisqu'il s'agit du premier exercice entièrement régi par l'ordonnance du 11 juillet 2013.

Il est donc peu pertinent de comparer les chiffres avec ceux des années antérieures, notamment compte tenu de l'impact particulièrement important de la suppression des attestations et certificats de conformité sur le nombre total de dossiers⁴. A titre d'information, les principales données chiffrées concernant les dix premières années d'activité de l'Inspection régionale du Logement sont jointes en annexe

a) *Dossiers par procédure*

Pour remplir sa mission, la DIRL dispose depuis juillet 2013 de 4 procédures :

- La plainte, principalement introduite par le locataire, mais aussi, dans une moindre mesure, par les communes.
- L'attestation de contrôle de conformité qui ne vise plus que les logements interdits à la location par la DIRL et qui doit être introduite par le bailleur pour lever cette interdiction⁵.
- L'initiative qui comme son nom l'indique est une procédure lancée par la DIRL elle-même, souvent sur base d'informations recueillies dans le cadre de plaintes.
- L'avertissement de non-conformité qui est une forme de plainte à disposition de nos collègues de la direction du Logement.

Procédures	2014
Plaintes	467
Attestations de contrôle	186
Initiatives	19
	672

Près de 70% des dossiers ont été introduits via les permanences d'accueil et d'information du public organisées par la DIRL. En 2014, l'équipe chargée de ces permanences a reçu plus de 1.700 personnes, répondu à 710 appels téléphoniques et 257 courriels. Cela confirme le rôle de service de première ligne de la direction.

⁴ Ces deux procédures avaient généré 438 dossiers en 2013.

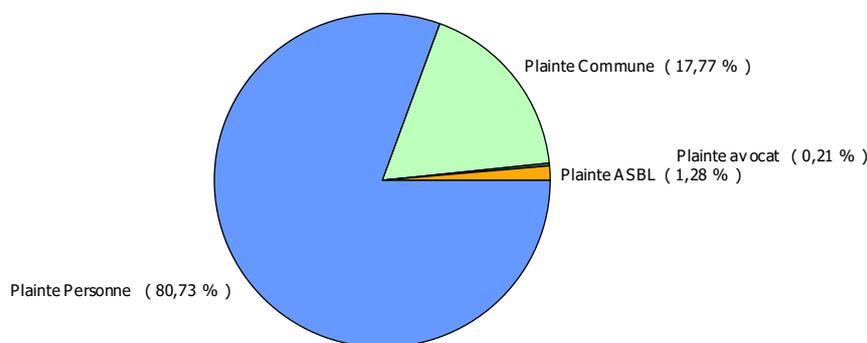
⁵ Ne sont donc plus concernés les logements frappés par un arrêté d'inhabitabilité pris par le bourgmestre sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale.

Outre ces procédures, la DIRL collabore aussi avec le Parquet en tant qu'expert . Elle remet alors à l'autorité judiciaire un rapport technique général. En 2014, 8 immeubles regroupant 35 logements ont été visités dans ce cadre l'année passée. En la matière, la DIRL est tributaire des demandes du Parquet. Relevons que le volume actuel de ces collaborations, bien que pouvant paraître faible, est cependant suffisant au regard des moyens devant être mobilisés pour ces collaborations. En effet, dans ces cas ce n'est pas un logement, mais tout un immeuble qui doit être visité, nécessitant la mobilisation de plusieurs inspecteurs pour un seul dossier.

i) Les plaintes

Les plaintes ont connu un recul de près de 20% en 2014 par rapport à 2013. S'agissant d'une procédure initiée par des tiers, l'Inspection régionale du Logement n'a pas de prise directe sur le nombre des dossiers entrants et il est périlleux de tenter d'expliquer cette diminution surtout en ne considérant que deux exercices. On peut toutefois supposer que l'allongement du délai maximal des mises en demeure, passé de 8 à 12 mois, et la possibilité de prolonger celui-ci ont découragé des plaignants dont le véritable objectif n'était pas l'amélioration de leur logement, mais l'espoir de bénéficier d'une aide au relogement, y compris en s'opposant à la réalisation des travaux nécessaires.

Plaignants par catégorie



La plainte reste la procédure phare de notre direction pour accomplir sa mission. 80% des plaintes sont toujours introduites par des locataires, ce qui correspond à l'un des objectifs initiaux du Code qui voulait leur donner un rôle d'acteur de premier plan.

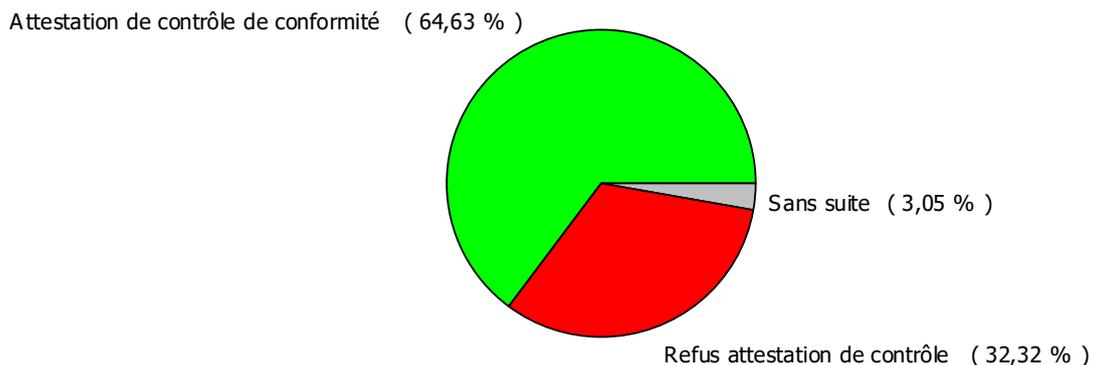
Les plaintes introduites par les communes représentent un peu plus de 17% du total, les autres catégories de plaignants sont totalement marginales.

Cette répartition entre les différents catégories de plaignants est assez stable depuis 2004.

ii) L'attestation de contrôle de conformité

Les attestations de contrôle de conformité ont reculé de 15% entre 2013 et 2014. Cette diminution découle vraisemblablement pour l'essentiel de la restriction du champ d'application de cette procédure, qui ne concerne plus la remise en location de logements frappés par un arrêté pris par le bourgmestre sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale.

Répartition des décisions en 2014



64% des attestations ont été délivrées et 32% refusées, souvent en raison d'une demande prématurée. La DURL a donc levé 106 interdictions de mise en location, soit plus de la moitié des interdictions prononcées en 2013. Par là-même elle remplit donc bien sa mission d'amélioration de la qualité du parc des logements locatifs.

iii) La visite d'initiative

Les visites d'initiative ont évolué de manière erratique, leur nombre étant conditionné par les situations constatées dans le cadre d'autres procédures, mais aussi et peut-être surtout par les ressources disponibles au sein de la direction, ce qui a conduit dans les faits à utiliser cette procédure comme variable d'ajustement.

Durant l'année 2014, notre direction a dû se réorganiser et passer de trois à deux cellules d'enquête. Ceci a donc eu des conséquences sur le volume des visites d'initiative, qui est passé de 31 dossiers en 2013 à 19 en 2014.

b) Enquêtes

Dans le cadre de ces différents dossiers, les inspecteurs ont effectué 893 enquêtes en 2014.

Celles-ci débutent par l'envoi d'un courrier recommandé au bailleur, au locataire et, le cas échéant, au plaignant, mentionnant notamment la date et l'heure de visite. Si la présence du locataire ou de son mandataires est indispensable, tel n'est pas le

cas de celle du bailleur, sauf dans le cadre des attestations de contrôle de conformité.

Les visites sont toujours effectuées par deux inspecteurs. Toutes les normes sont contrôlées, quel que soit le motif d'ouverture du dossier, des photos sont prises comme aide-mémoire ainsi que des notes et un plan sommaire des lieux est également dressé.

c) Décisions

Excepté l'attestation de contrôle qui est une procédure binaire (elle est délivrée ou pas), toutes les procédures officielles peuvent déboucher sur les décisions suivantes :

i) Mises en demeure

300 mises en demeure ont été notifiées en 2014, essentiellement dans le cadre des plaintes. Seuls 5% de ces mises en demeure ont fait l'objet d'une demande de prolongation de délai, demande acceptée dans 90% des cas. Cette nouvelle disposition est donc encore largement méconnue des bailleurs ; son impact sur le taux de réalisation des travaux, ainsi que celui de la possibilité de prolongation du délai initial, ne peut donc être actuellement que marginal.

ii) L'interdiction de mise en location

Une interdiction de mise en location peut être :

- soit immédiate si l'état du logement présente un danger imminent pour la sécurité ou la santé des occupants,
- soit après revisite lorsque le logement visé par une mise en demeure n'est toujours pas conforme au terme du délai,

En 2014, la DURL a prononcé 99 interdictions immédiates et 104 après revisite, soit un chiffre quasi identique à celui de l'exercice précédent. La stabilité du nombre des interdictions immédiates malgré la baisse de 20% du nombre des plaintes confirme l'existence et la persistance d'un « noyau dur » de logements fortement dégradés et conforte notre analyse selon laquelle les plaintes instrumentalisant le Code ont diminué.

Ce chiffre est constant par rapport à 2013 (204 interdictions).

Malgré la faiblesse de l'échantillon, on peut constater que les initiatives débouchent bien plus souvent sur des interdictions immédiates de mise en location que les plaintes (42% contre 18%).

iii) Logements conformes

149 logements ont été déclarés conformes après avoir fait l'objet d'une mise en demeure et 4 dès la première visite.

Seuls 2 logements ont été réputés conformes, comme le permet désormais le Code. On peut sans doute, et bien que cela soit paradoxal, se réjouir de la faible utilisation de cette faculté. En effet, d'une part l'allongement conséquent du délai de mise en demeure, passé de huit à douze mois a permis d'écarter largement les situations où les travaux étaient certes en très bonne voie, mais n'avaient pas été effectués en totalité. De telles situations débouchaient sur des interdictions qui pouvaient sembler disproportionnées par rapport aux défauts toujours présents.

D'autre part, les situations où les défaut constatés sont de minime importance et ne peuvent être supprimés que moyennant la mise en œuvre de travaux disproportionnés par rapport à l'objectif à atteindre sont très rares.

Notons que si l'on cumule logements conformes après revisite et attestations de contrôle de conformité, la DURL remet plus de logements en conformité sur le marché qu'elle n'en retire via les interdictions de mise en location (254 logements conformes pour 203 interdits).

iv) Amendes administratives

Une amende allant de € 2.000 (€ 3.000 avant juillet 2013) à € 25.000 peut sanctionner une mise en demeure ou une interdiction immédiate de mise en location. Dans ce dernier cas, elle est imposée systématiquement, à quelques très rares exceptions près.

Après audition du bailleur, l'amende peut être maintenue, suspendue pour moitié, réduite ou annulée. La suspension est une nouvelle décision prévue depuis la modification intervenue en 2013 pour encourager la remise en état des biens, tout en préservant les moyens financiers que les bailleurs peuvent y affecter. C'est aussi, potentiellement, une épée de Damoclès maintenue durant le délai de mise en demeure.

Les amendes sont calculées sur la base d'un barème mis en place par l'Inspection régionale du Logement dès sa création. En fonction de leur nature et de leur gravité, les défauts constatés sont « cotés », défaut par défaut, d'un montant de € 0, 200, 800 ou 4.000 euros. A titre d'exemple, la présence d'une prise électrique située à moins de 15 cm du sol et celle d'un commutateur à couteaux non protégé, sous tension et à portée de préhension constituent tous deux un défaut à l'exigence de sécurité des installations. Ce mode de calcul est communiqué à tous les bailleurs auxquels une amende administrative provisoire est notifiée.

Si un tel barème n'était pas, et n'est toujours pas, prévu par le Code, il permet d'encadrer le pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire dirigeant, de respecter les principes de proportionnalité, d'équité et de prévisibilité ; son existence et son utilisation ont été validées à plusieurs reprises par le Conseil d'État⁶.

89 propositions d'amendes administratives ont été notifiées en 2014, pour un montant total de € 880.100, soit un montant moyen de € 9.888 par proposition. Après

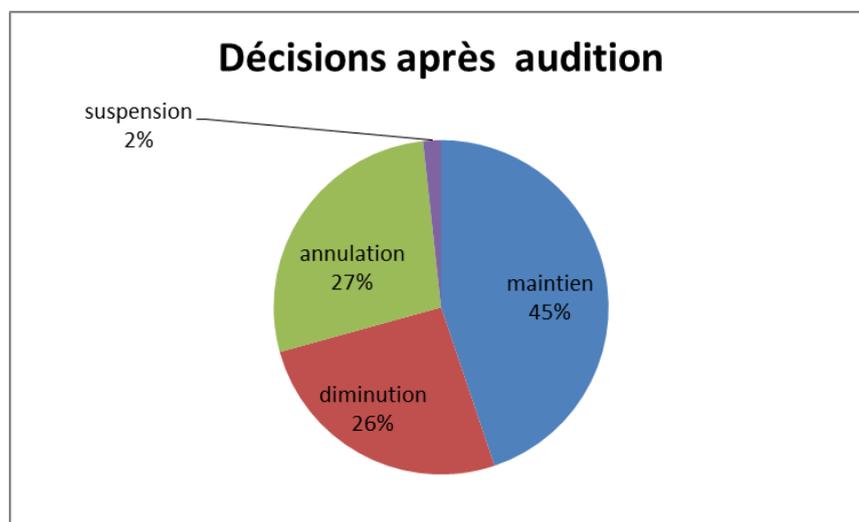
⁶ voir par exemple C. E.(VI), 10 juin 2008, Aydin, n° 184.041 ou C.E. (VI), 10 octobre 2010, de Fays, n° 220.933

audition, 58 amendes ont été infligées, pour un montant total de € 286.550, soit un montant moyen d'amende de € 4.940.

On ne peut établir de lien direct entre le nombre et le montant des amendes, et le volume des plaintes ou des visites d'initiative. Un tel lien existe cependant en ce qui concerne les interdictions immédiates à la location, celles-ci ne pouvant être motivées que par des défauts mettant en péril la sécurité et la santé des habitants, défauts le plus souvent frappés d'une amende unitaire de € 4.000

Il faut aussi souligner l'influence sur le nombre et le montant des amendes de la capacité de l'Inspection régionale du Logement à organiser et à tenir les auditions de bailleurs contrevenants, qui dépend du personnel disponible.

Le nombre et le montant des amendes provisoires ne constitue qu'un aperçu imparfait des situations rencontrées, l'application du barème ne tenant et ne pouvant d'ailleurs tenir compte du contexte, celui-ci ne pouvant être apprécié que lors des auditions.



Le résultat des auditions est illustré ci-dessus. Dans les maintiens d'amende, il faut préciser que 57% d'entre eux sont dus à l'absence du bailleur à l'audition. En tenant compte des décisions prises par le Fonctionnaire délégué après recours⁷, 58 amendes administratives ont été notifiées définitivement, pour un montant total de € 278.425 avec un montant moyen d'amende de € 4.800. Le Fonctionnaire dirigeant est donc très largement suivi par le Fonctionnaire délégué dans ses décisions.

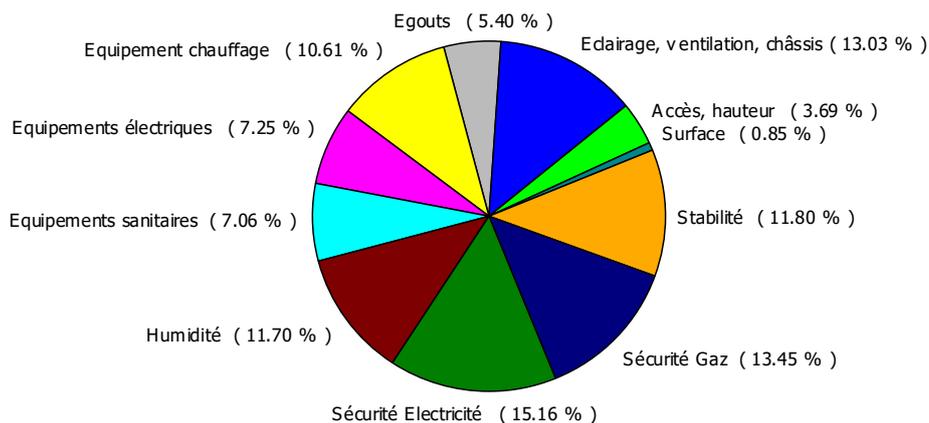
Pour 2014, les montants d'amende perçus atteignent un total € 541.485,03, soit une hausse de plus de 30% par rapport à 2013. Leur augmentation devrait se poursuivre et s'accélérer avec le transfert des recouvrements de l'administration fédérale de l'Enregistrement et des Domaines à Bruxelles Fiscalité régionale.

Précisons qu'il est normal que le montant des amendes perçus soit bien supérieur au montant des amendes infligées. En effet, les bailleurs peuvent échelonner le

⁷ 53% des amendes définitives notifiées par le fonctionnaire dirigeant ont fait l'objet d'un recours ; celui-ci a débouché sur un maintien de l'amende dans 70% des cas et une diminution pour 30%. Aucune annulation n'a sanctionné la décision du Fonctionnaire dirigeant.

paiement de celles-ci, cet échelonnement étant d'ailleurs explicitement mentionné et encadré dans la nouvelle législation de 2013. Celle-ci fixe la durée maximale d'échelonnement à 5 ans. Notre direction perçoit donc encore le produit de ses amendes plusieurs années après leur notification définitive.

d) Nature des défauts constatés



Les défauts significatifs sont les mêmes d'année en année. Ils sont liés à la non-conformité des installations et électriques (15%) et de gaz (13%), ce dernier point incluant les risques d'intoxication au monoxyde de carbone. Viennent ensuite les défauts liés à l'éclairage et à la ventilation (13%) et à l'humidité (12%), ces deux problématiques étant souvent liées.

On notera également que peu de défauts concernent la surface du logement. Les normes sont basses, mais en plus, elles tiennent compte de la composition du ménage au moment de la prise en location et non au moment de l'inspection. La DURL n'est donc clairement le bon acteur pour traiter les problèmes de surpopulation.

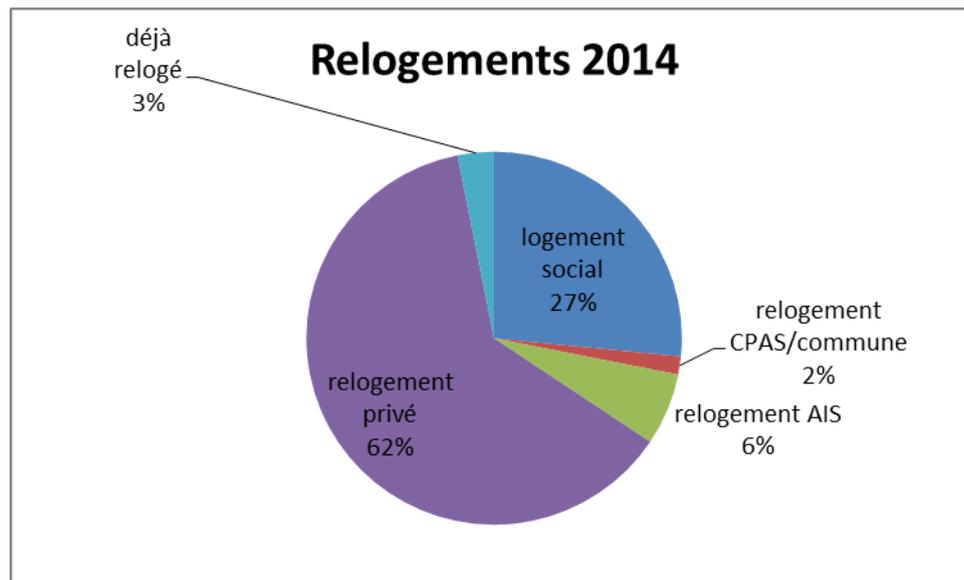
e) Dossiers sociaux

Comme les années précédentes, l'Inspection régionale du Logement a pleinement assuré les deux missions qui lui sont assignées par le Code, à savoir l'octroi de cinq titres de priorité supplémentaires pour l'obtention d'un logement social et l'octroi de l'intervention dans les frais de déménagement et d'installation et d'une allocation de loyer (article 11).

Par ailleurs, et bien que cette mission ne lui soit pas assignée par le Code, l'Inspection régionale du Logement a offert un accompagnement social individuel à toutes les personnes dont le logement a été frappé d'une interdiction à la location

prononcée par celle-ci. Elle les a également assistées dans la recherche d'un nouveau logement.

Avec un délai moyen de 8 mois pour reloger les ménages, le suivi social est un travail de longue haleine, qui nécessite un personnel compétent et en nombre suffisant. Près de 60% des 163 dossiers sociaux ouvert en 2014 le sont donc toujours. La majorité des relogements se font dans le parc privé, mais les logements sociaux et publics au sens large représentent malgré tout 35% des relogements.



En 2014, 90 nouveaux ménages ont perçu une allocation unique de déménagement et 60 ont bénéficié d'une allocation de loyer.

Le budget engagé en 2014 pour couvrir les interventions du Fonds régional de Solidarité s'élève à € 421.081,79.

Le public aidé est particulièrement précarisé puisque 70% des ménages suivis tirent leurs revenus du chômage ou du CPAS. 80% de ces ménages sont constitués de personnes isolées.

Annexe
Données juillet 2004 –juin 2013

Dossiers par procédure

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Attestation	208	946	7.235	649	371	677	787	608	2.673	406	14.560
Certificat	83	134	238	92	98	69	110	102	99	32	1.057
Contrôle		8	85	112	139	162	176	238	233	219	1.372
Initiative	23	85	107	37	70	50	126	34	89	58	679
Plainte	195	382	390	367	467	493	613	565	552	575	4.599
Total	509	1.555	8.055	1.257	1.145	1.451	1.812	1.547	3.646	1.290	22.267

Décisions par procédure

Mise en demeure	34	11				52	14	61	17	18	4
Sans suite	1	8		53	22	32	17	24	19	22	14
Sans suite après MED				14			3	4	17		3
Total attestations	182	810	7316	724	380	650	733	683	2507	570	
Délivrance		3	23	81	76	119	99	135	158	166	
Refus			27	29	56	31	60	76	62	46	
Sans suite			7	9	3	3	7	10	13	15	
Total attestations de contrôle	3	57	119	135	153	166	221	233	227		
Attestation										1	
Délivrance après MED	3	40	35	70	14	9	14	17	18	7	
Délivrance	8	53	130	64	66	49	61	68	70	24	
Interdiction après MED		11	12	10	6	5	1	4	8	1	
Interdiction immédiate		2	1	1	4			3		2	
Mise en demeure	41	76	84	21	11	13	23	22	29	2	
Sans suite	2	20	12	12	7	17	13	10	8	5	
Sans suite après MED				10	15	2	3	1	2	6	
Total certificats	54	202	274	188	123	95	115	125	136	47	
Interdiction après MED			2	19	7	11	5	20	3		
Interdiction immédiate		14	20	12	23	14	25	19	8	17	
Conforme	1	1		1							
Conforme après MED		1	22	16	10	6	6	16	1	2	
Mise en demeure	11	46	24	29	24	11	37	9	8	13	
Sans suite	2	28	27	25	20	16	20	9	5	11	
Sans suite après MED		8	5	3	7	7	8	5	1	2	
Total initiatives	14	98	100	105	91	65	101	78	26	45	
Interdiction après MED		30	81	73	94	105	112	123	139	96	
Interdiction immédiate	6	43	48	52	77	84	82	87	97	84	
Conforme		1	1	1							
Conforme après MED	1	53	154	106	124	111	148	162	185	151	
Mise en demeure	87	260	249	238	266	324	331	316	328	338	
Non-fondé	4	42	26	11							
Non-fondé après MED			2								
Sans suite	13	21	50	54	78	129	106	133	107	130	
Sans suite après MED		6	27	60	53	44	88	38	12	19	
Total plaintes	111	456	638	595	692	797	867	859	868	818	

Plaintes : résultats des enquêtes

