# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 12 février 2015 (Belgique). RG 16/2015

* Date : 12-02-2015
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20150212-1
* Numéro de rôle : 16/2015

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet des recours et procédure
a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 janvier 2014 et parvenue au greffe le 20 janvier 2014, la commune de Woluwe-Saint-Lambert, assistée et représentée par Me M. Uyttendaele, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement (publiée au Moniteur belge du 26 juillet 2013).
b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 janvier 2014 et parvenue au greffe le 27 janvier 2014, le centre public d'action sociale de Bruxelles, assisté et représenté par Me J.-P. Lagasse, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 24 à 33 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 2013 précitée.
Ces affaires, inscrites sous les numéros 5811 et 5819 du rôle de la Cour, ont été jointes.
(...)
II. En droit
(...)
Quant à l'ordonnance attaquée
B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation totale ou partielle de l'ordonnance du 11 juillet 2013 « modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement ».
Les moyens visent plus particulièrement les articles 24 à 33, ainsi que, pour ce qui concerne l'affaire n° 5811, le cas échéant, l'article 74, du nouveau Code du Logement, tels qu'ils ont été remplacés par l'article 2 de l'ordonnance attaquée. Ces dispositions composent le chapitre IV du titre III du nouveau Code et énoncent les règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics.
B.2.1. Après dix ans d'entrée en vigueur du Code bruxellois du logement et les nombreuses modifications intervenues depuis son adoption, le législateur ordonnanciel entendait poursuivre un triple objectif : d'abord, sur le plan formel, redonner de la lisibilité à un texte dont les révisions successives avaient mis à mal la cohérence d'ensemble, ensuite, adapter le Code en fonction des difficultés d'application rencontrées sur le terrain et, enfin, offrir l'occasion de rendre opérationnels une série de dispositifs et concepts novateurs que la Région développe depuis un certain temps et ambitionne de promouvoir plus largement en énonçant des principes fondateurs qui sous-tendent la politique de l'habitat dans la Région de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/1, p. 2; Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/2, p. 3).
B.2.2. En ce qui concerne plus particulièrement les objectifs poursuivis lors de l'adoption des dispositions attaquées, les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :
« En dépit de son caractère plus ou moins récent, l'ordonnance du 19 décembre 2008 (intégrée dans le Code) relative à l'attribution des logements relevant du patrimoine des communes ou CPAS ne pouvait, elle non plus, faire l'économie d'une évaluation de son effectivité et de sa bonne application.
La première modification proposée consiste à élargir le prescrit à tout opérateur immobilier public, ainsi qu'aux agences immobilières sociales.
On tend par ailleurs à prohiber les refus d'inscription pour des raisons liées à la localisation du candidat ou à la part relative trop élevée du loyer eu égard aux revenus. En effet, les logements d'une commune ne sauraient être réservés aux ressortissants de la commune en question. Par ailleurs, ils doivent rester accessibles aux ménages ne jouissant que de ressources modestes.
Une interdiction de ce type gouverne aussi l'attribution des logements.
Il est ensuite décidé d'objectiver davantage la procédure d'attribution des logements appartenant aux communes et CPAS, en imposant la mise sur pied d'une instance extérieure sur avis conforme de laquelle l'octroi d'un logement se fera désormais.
Dans ce même registre, les critères d'attribution autorisés à pondérer l'ordre chronologique d'inscription devront désormais respecter les dispositions du Code relatives à l'égalité de traitement et à la non-discrimination.
Dans le même but de ne pas entraver la mobilité résidentielle ni la mixité sociale, la demande d'un logement, pour être satisfaite, ne devra plus nécessairement être en adéquation avec la localisation au sein de la commune du bien vacant.
En ce qui concerne le critère de l'adaptation du logement, qui continue bien par contre à gouverner l'octroi des biens, renvoi est ici fait aux règles en vigueur dans le logement social. Et, à cette occasion, il sera tenu compte des modalités d'hébergement égalitaire (la garde alternée), entre autres.
Enfin, il a été décidé de simplifier les recours. D'abord, en instaurant formellement comme instance de recours pour les logements communaux le collège des bourgmestre et échevins, plutôt que, en pratique aujourd'hui, le conseil communal. De fait, le collège se réunit plus fréquemment que le conseil. Il en va de même avec les logements appartenant au CPAS (recours devant le Bureau permanent). Ensuite, en prévoyant (pour les autres logements) un recours auprès du fonctionnaire délégué » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/2, pp. 13-14).
Quant aux moyens dans l'affaire n°5811
B.3. Par son premier moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 5811 demande l'annulation des articles 24, 26, 27, § 1er, 28, 29, 30, § 2, et 31 du Code bruxellois du logement, tels qu'ils ont été remplacés par l'article 2 de l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, au motif qu'ils violeraient les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 ce celle-ci et avec les articles 3 et 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ainsi que l'article 16 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.
B.4. L'article 24 du Code bruxellois du logement dispose :
« Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux opérateurs immobiliers publics et à leurs logements (à l'exception des SISP), y compris lorsque la gestion et la mise en location sont confiées à un tiers (autre qu'une agence immobilière sociale) ».
L'article 26 du même Code dispose :
« Tout opérateur immobilier public qui offre des logements en location à titre de titulaire d'un droit réel principal doit prendre un règlement d'attribution, ci-après appelé ' le Règlement d'attribution ', déterminant les critères et la procédure de leur attribution, ainsi que les modalités du recours prévu à l'article 32, § 2, en ce compris la compétence de réformation de l'instance de recours.
Ce règlement doit intégrer les obligations figurant aux articles 27 à 32. Il s'applique à tous les types de logement, à l'exception des logements de transit.
Le règlement doit être aisément accessible au public et communiqué sans délai au Gouvernement, ainsi que ses modifications subséquentes ».
L'article 27 du même Code dispose :
« § 1er. Tout opérateur immobilier public qui offre des logements en location doit tenir un registre - ci-après appelé ' le Registre ' - reprenant, dans l'ordre chronologique de l'introduction des demandes, la liste anonymisée des demandeurs pour l'attribution d'un de ces logements.
L'opérateur mentionne dans le Registre, en marge du demandeur à qui un logement a été attribué, l'adresse de ce logement ainsi que la date de la décision d'attribution.
La demande d'inscription dans le registre ne peut être refusée pour des motifs liés à la localisation de la résidence du candidat ou au montant minimal de ses revenus.
§ 2. Le Registre est accessible pour consultation à tout le moins aux demandeurs, aux conseillers communaux, aux conseillers des centres publics d'action sociale et aux membres du Parlement et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ».
L'article 28 dispose :
« Sans préjudice de l'article 31 relatif aux dérogations, le preneur doit être au nombre des demandeurs figurant au Registre ».
L'article 29 dispose :
« La décision d'attribution des logements suit l'ordre chronologique des demandes du Registre qui sont en adéquation avec le nombre de chambres du logement mis en location, conformément à la réglementation relative à l'aide visée à l'article 165 du présent Code.
Toutefois, d'autres critères inscrits dans le Règlement d'attribution peuvent être pris en compte pour pondérer l'ordre chronologique, pour autant qu'ils soient conformes aux dispositions du Titre X du présent Code.
Ces critères doivent être objectifs et mesurables, et ne peuvent concerner la localisation de la résidence du candidat ou le montant minimal de ses revenus. Leur poids dans le mécanisme d'attribution doit être décrit dans le Règlement d'attribution. L'ordre chronologique départage les ménages dont la demande a obtenu le même nombre de points.
Le Règlement doit également mentionner l'éligibilité à l'allocation-loyer des logements concernés.
Lors de l'attribution du logement, l'opérateur tient compte, pour l'application de l'alinéa 1er, du ou des enfants bénéficiant de modalités d'hébergement chez l'un ou l'autre des membres du ménage, telles qu'actées dans une décision judiciaire.
Le Gouvernement arrête un règlement-type, par catégorie d'opérateur, comprenant les exigences précitées ».
L'article 30, dont le paragraphe 2 est attaqué, dispose :
« § 1er. Chaque fois qu'il doit attribuer en location un de ses logements, l'opérateur immobilier public contacte, par courrier recommandé ou par tout autre moyen permettant d'établir la preuve de la réception du courrier, les demandeurs figurant au Registre, dont la demande est en adéquation avec le logement disponible et qui sont les mieux classés en vertu de l'article 29.
Par ce courrier, il les informe de la disponibilité du logement et précise à tout le moins le loyer qui en sera demandé, le montant des éventuelles charges locatives fixes, les modalités de visite du bien ainsi que celles, en ce compris le délai, suivant lesquelles les demandeurs peuvent manifester leur accord pour la prise en location du logement.
Les modalités de visite et de communication d'un accord doivent être identiques pour tous les demandeurs et conçues de manière à ne pas disqualifier sans motif admissible certaines catégories de demandeurs normalement diligents.
Ce courrier précise en outre les règles et critères d'attribution du logement, et reproduit intégralement le Règlement d'attribution.
§ 2. Parmi les différentes réponses positives de demandeurs, est retenu pour l'attribution du logement le demandeur satisfaisant à toutes les conditions et le mieux classé en vertu de l'article 29.
§ 3. Toute décision d'attribution d'un logement prise dans le cadre du présent chapitre est formellement motivée et répond aux prescriptions de la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer ».
Enfin, l'article 31 dispose :
« L'opérateur immobilier public ne peut déroger au Règlement d'attribution qu'en faveur d'un demandeur en situation d'urgence extrême. Cette dérogation doit être formellement motivée et mentionnée en marge du Registre. 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 ».
B.5.1. Il est reproché aux dispositions précitées d'imposer aux opérateurs immobiliers publics auxquels elles s'appliquent, d'une part, de donner leurs logements en location aux seuls demandeurs inscrits dans un registre, sachant que l'inscription dans ce registre ne peut être refusée pour des motifs liés à la localisation de leur résidence ou à un montant minimal de leurs revenus et, d'autre part, de procéder à l'attribution de leurs logements aux demandeurs précités dans l'ordre chronologique des demandes du registre, pondéré éventuellement par des critères qui ne peuvent concerner la localisation de la résidence du candidat ou le montant minimal de ses revenus, et en se conformant en la matière à un règlement d'attribution type à arrêter par le Gouvernement.
B.5.2. La restriction apportée à l'autonomie communale de la partie requérante serait également discriminatoire dans la mesure où elle ne concerne pas les sociétés immobilières de service public (ci-après : SISP). D'après la partie requérante, il n'existerait pas de justification valable pour expliquer la différence de traitement entre les deux catégories d'opérateurs immobiliers publics.
B.6.1. Comme le relève le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les griefs énoncés dans le premier moyen dans l'affaire n° 5811 ne concernent que les articles 24, 27, § 1er, alinéa 3, et 29, alinéas 3 et 6, tels qu'ils ont été remplacés par l'article 2 de l'ordonnance attaquée.
B.6.2. La Cour limite son examen à ces dispositions.
B.7.1. Dans la première branche du premier moyen, la partie requérante soutient que les dispositions attaquées ont pour effet de lui interdire, que ce soit lors de l'inscription d'un candidat locataire ou lorsqu'il s'agit d'attribuer un logement, de recourir au critère de la localisation de la résidence du candidat et, plus fondamentalement, au critère du montant minimal de ses revenus pour justifier un refus d'inscription au registre ou, en aval, pour refuser d'attribuer un logement ou pour accorder une plus grande priorité dans la liste d'attente. Les dispositions attaquées porteraient de la sorte atteinte de manière discriminatoire à l'autonomie communale de la partie requérante garantie par les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution.
B.7.2. D'après la partie requérante, cette restriction à l'autonomie communale serait d'autant plus discriminatoire qu'elle ne concerne pas les SISP.
B.8. En ce qu'il dénonce l'existence d'une discrimination par rapport aux SISP, le moyen est plus particulièrement dirigé contre l'article 24 du nouveau Code du logement dès lors qu'il exclut lesdites sociétés du champ d'application des dispositions applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics.
B.9. La Cour examine d'abord la compatibilité de l'article 24 précité avec le principe d'égalité et de non-discrimination dès lors que cet article détermine l'étendue du champ d'application des règles attaquées.
B.10.1. D'après l'article 54 du Code bruxellois du logement, les SISP ont essentiellement pour objet social la réalisation et la mise à disposition d'un logement social, celui-ci étant défini par l'article 2, § 1er, 20°, du Code comme « le logement donné en location par la SLRB [Société du Logement de la Région bruxelloise] et les SISP à des personnes de revenus modestes et dont les modalités de calcul du loyer sont fixées par le Gouvernement ».
L'article 67 du nouveau Code précise qu'elles poursuivent des missions de service public, notamment :
« 1° fournir aux personnes répondant aux conditions d'admission au logement social un logement destiné à la résidence principale dans les conditions fixées par le présent Code et par le Gouvernement;
2° acheter, transformer, assainir, rénover et entretenir des immeubles en vue de les donner en location aux personnes répondant aux conditions d'admission au logement social, notamment en veillant à ce que les espaces communs et les abords des logements sociaux soient agencés et aménagés dans un souci d'amélioration du bien-être des locataires, notamment par l'intégration d'innovations architecturales de type culturel;
3° favoriser la prise en compte des difficultés sociales rencontrées par les locataires, notamment dans le cadre de partenariats, et assurer une gestion locative qui tienne compte des besoins des locataires;
4° celles qui lui auront été confiées dans le cadre du contrat de gestion visé à la section 5 du premier chapitre, ou à défaut du règlement élaboré par la SLRB;
5° établir annuellement un rapport sur son fonctionnement et ses activités qui est déposé à la SLRB;
6° moyennant l'accord préalable de la SLRB, effectuer toutes opérations ayant un rapport avec celles énumérées par le présent Code;
7° exercer leur droit de gestion publique, conformément aux articles 15 à 19;
8° conclure, moyennant accord de la SLRB, des conventions d'occupation précaire de logements dont la rénovation est programmée et dont les occupants font alors l'objet d'un accompagnement social assuré par un intervenant extérieur à la SISP;
9° donner en location, moyennant l'accord de la SLRB, des logements modérés et moyens (au sens de l'article 2, § 2, du présent Code), dans le cadre de projets de construction et de rénovations d'ensemble (qui résultent en une augmentation du nombre de logements).
Le nombre de ces logements modérés et moyens ne peut dépasser un double seuil : 20 % des logements construits (ou, en cas de rénovation, du nombre de logements supplémentaires par rapport à la situation antérieure) et 10 % de l'ensemble des logements gérés par la SISP.
Dans des circonstances motivées, le Gouvernement peut relever le premier seuil (jusqu'à 40 % ).
Dans la proportion ainsi autorisée, la SISP peut dédier au logement moyen ou modéré des habitations situées ailleurs qu'au sein du nouvel ensemble.
Des conditions supplémentaires pourront être établies par le Gouvernement, liées à la taille du parc immobilier de la SISP ou au taux de logements sociaux déjà présents au sein de la commune;
10° développer une stratégie foncière de la Société ».
B.10.2. L'article 54 du Code précise encore que les SISP sont agréées par la SLRB sur la base des conditions prescrites par le Code et des critères d'agrément des SISP déterminés par le Gouvernement, « qui fixe également les modalités de renonciation ou de retrait de cet agrément ».
B.10.3. Les activités et la gestion des SISP sont soumises au contrôle et à la tutelle administrative de la SLRB qui, en vertu de l'article 41, 4°, du Code, doit veiller à la conformité aux normes législatives et réglementaires qui leur sont applicables, à la conformité des activités qu'elles exercent ainsi qu'à la validité de la composition et au fonctionnement des organes des SISP. La SLRB doit également contrôler le respect par les SISP des règles administratives, comptables, financières et de gestion sociale qui régissent leur fonctionnement et leurs activités.
D'après l'article 43 du Code, un contrat de gestion est conclu entre la SLRB et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, définissant les priorités et les orientations dans le cadre desquelles la SLRB exerce ses missions. L'article 47 du Code prévoit également qu'un contrat de gestion peut être conclu entre la SLRB et les SISP, ayant pour objet de traduire les objectifs et les modalités du contrat de gestion souscrit par la SLRB avec la Région. Le contrat de gestion ainsi conclu règle les matières suivantes :
« 1° l'autonomie de la SISP dans ses investissements;
2° la fixation des loyers dans les habitations sociales;
3° les règles de conduite vis-à-vis des usagers des prestations de service public;
4° les diverses obligations financières des parties;
5° les mécanismes horizontaux de solidarité financière en ce compris l'affectation de la cotisation de solidarité perçue au sein de la SISP;
6° les conditions de gestion et d'exploitation des activités de la SISP excédant sa mission de service public;
7° les objectifs relatifs à la gestion financière et patrimoniale ainsi qu'aux aspects urbanistiques, sociaux et architecturaux de tous les éléments affectant la mission de service public de la SISP;
8° les critères d'évaluation des engagements des parties;
9° les conditions de l'accord d'une SISP avec d'autres personnes morales conclu pour valoriser ses prestations de service public à l'égard des usagers;
10° les incitants à la réalisation des objectifs fixés dans le contrat de gestion;
11° les sanctions en cas de défaut ou de mauvaise exécution des engagements des parties;
12° les conditions de révision du contrat ».
A défaut de conclusion d'un contrat de gestion, la SLRB élabore un règlement pris en application des ordonnances et arrêtés existants ainsi que du contrat de gestion liant la SLRB et la Région.
B.10.4. Des règles spécifiques aux SISP sont encore énumérées aux articles 57 à 89 du Code tant en ce qui concerne leur fonctionnement que les plaintes et les recours qui peuvent être introduits à leur encontre.
B.10.5. Quant aux conditions d'inscription des candidats-locataires pour l'attribution d'un logement social et aux modalités du contrat de bail, elles sont fixées par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public.
B.11.1. Comme il est dit en B.10.1, la mission principale des SISP est la réalisation et la mise à disposition de logements sociaux. Le législateur ordonnanciel a entendu favoriser le développement d'une réflexion prospective, sur le long terme, relative à la politique foncière de ces sociétés pour épouser les évolutions dictées par le plan logement. A cet effet, il a modifié l'article 67 du Code en vue de leur permettre de bénéficier de la possibilité de gérer et mettre en location des logements moyens. Il s'agissait toutefois d'entourer cette possibilité de conditions afin d'assurer un nécessaire équilibre au sein de la SISP entre les différentes formules locatives (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/1, p. 16).
L'exposé des motifs du projet d'ordonnance mentionne :
« Vu l'importance de cette question du logement moyen, et eu égard à son caractère extrêmement sensible, on se permet ici de retranscrire in extenso la disposition en question, afin de donner à voir les garde-fous multiples qu'on a veillé à introduire. Ainsi, dans le cadre expressément de sa ' mission de service public ', la SISP est autorisée à ' gérer et mettre en location, moyennant l'accord de la SLRB, des logements modérés et moyens au sens de l'article 2, § 2, du présent Code, dans le cadre de projets de construction ou de rénovation d'ensembles de logements (pour autant que le nombre global de logements sociaux de l'ensemble rénové ne diminue pas). Le nombre de ces logements modérés et moyens ne peut dépasser un double seuil : d'une part, 20 % des logements du nouveau projet et, d'autre part, 10 % de l'ensemble des logements gérés par la SISP. Dans la proportion ainsi autorisée, la SISP peut dédier au logement moyen ou modéré des habitations situées ailleurs qu'au sein du nouvel ensemble. Dans des circonstances motivées, le Gouvernement peut relever le premier seuil (jusqu'à 40 % ). Des conditions supplémentaires pourront être établies par le Gouvernement, liées à la taille du parc immobilier de la SISP ou au taux de logements sociaux déjà présents au sein de la commune ' » (ibid.).
B.11.2. La modification de l'article 67 a fait l'objet du commentaire suivant :
« Par rapport au texte actuel de l'article 57 Code concernant les missions dévolues aux SISP, il est proposé de doter les SISP des missions de service public supplémentaires suivantes :
- la conclusion de conventions d'occupation précaire, moyennant l'accord de la SLRB (article 67, 8°, en projet);
- la gestion et la mise en location de logements modérés ou moyens, dans un souci de plus grande mixité sociale. Des garde-fous multiples sont cependant instaurés. D'abord, l'accord de la SLRB est requis. Ensuite, des seuils quantitatifs maximaux sont instaurés. Par ailleurs, habilitation est donnée au Gouvernement pour imposer encore des conditions supplémentaires (si, par exemple, la commune est pauvre à la base en logements sociaux). Enfin, cette politique de logements moyens ou modérés ne se fera pas au détriment du parc social existant (pas de détricotage en somme) puisque le nombre de logements sociaux ne pourra en aucune manière diminuer à la suite de cette politique. Pour autant, une certaine souplesse (encadrée) est requise, par exemple si l'on veut accentuer la mixité sociale dans certains projets. Par ailleurs, la société de logement n'est aucunement tenue d'' utiliser ' son quota de logements moyens dans le nouveau projet même; elle peut très bien décider, aux fins toujours de mixité sociale, d'affecter des logements sociaux existants au logement moyen. Les logements neufs, en effet, ne doivent pas spécialement revenir aux revenus moyens;
- et, de manière plus générale, le développement d'une stratégie sur la politique foncière de la Société (article 67, 10°, en projet) » (ibid., p. 42).
B.12. Les SISP se distinguent des autres opérateurs immobiliers publics par le fait que leur mission principale est de réaliser et gérer la mise à disposition de logements sociaux. Le législateur ordonnanciel a entendu les soumettre à un régime particulier pour répondre aux spécificités de cette mission. Si, par l'ordonnance attaquée et pour les motifs évoqués en B.11, les SISP se sont vu reconnaître la possibilité de mettre en location des logements moyens, le législateur ordonnanciel a légitimement considéré qu'il convient de maintenir des règles spécifiques à leur égard compte tenu de ce qu'un équilibre doit être réalisé entre la politique du logement social que les SISP doivent continuer à mener en tant qu'acteurs uniques de cette politique et la nécessaire mixité sociale que le législateur ordonnanciel estime devoir renforcer.
B.13. Partant, la différence de traitement opérée par l'article 24 du nouveau Code, entre les opérateurs immobiliers publics et les SISP est raisonnablement justifiée. La Cour doit encore examiner s'il n'est pas porté atteinte de manière discriminatoire à l'autonomie communale de la partie requérante ainsi qu'à son droit de propriété par les autres dispositions attaquées.
B.14.1. Au moment de l'adoption de l'ordonnance attaquée, l'article 41, alinéa 1er, de la Constitution disposait :
« Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ».
L'article 162, alinéas 1er et 2, 2°, de la Constitution dispose :
« Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.
La loi consacre l'application des principes suivants :
[...]
2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine; ».
B.14.2. Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt, et le réglementer comme elles le jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à l'obligation des communes, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt communal, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que lorsque l'Etat fédéral, une communauté ou une région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les communes sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière. En l'espèce, lorsque la Région de Bruxelles-Capitale agit dans l'une des matières visées par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, elle limite par là l'autonomie des communes, qui ne peuvent se saisir de ces domaines que dans le respect et en complément des ordonnances.
B.14.3. Le principe d'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'Etat fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et elles peuvent, en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir.
B.14.4. L'atteinte à la compétence des communes et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de l'Etat fédéral, des communautés ou des régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions citées au moyen, qui garantissent la compétence des communes pour tout ce qui concerne l'intérêt communal, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.
B.15. A propos des critères d'attribution autorisés à pondérer l'ordre chronologique des demandes d'attribution d'un logement, le législateur ordonnanciel a précisé dans les travaux préparatoires qu'ils devraient désormais respecter les dispositions du Code relatives à l'égalité de traitement et à la non-discrimination (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/1, p. 15).
B.16.1. Le critère de la localisation de la résidence a été supprimé dans le but de n'entraver ni la mobilité résidentielle ni la mixité sociale (ibid.).
B.16.2. Le commentaire relatif aux articles 27 et 29 en projet mentionne :
« Par rapport au texte actuel de l'article 23quinquies, il est proposé d'ajouter explicitement que l'inscription au registre tenu par l'opérateur immobilier public ne peut pas être refusée pour des motifs tenant à la localisation actuelle du candidat-locataire ou au montant de ses revenus minimaux. En effet, et même s'il peut être légitime pour les opérateurs immobiliers publics d'éviter d'installer dans leur parc immobilier des ménages qui risquent de s'avérer incapables de payer le loyer, il reste qu'il s'agit là d'un critère d'exclusion en amont. Par ailleurs, il convient de rappeler ici que les locataires [lire : les propriétaires] peuvent faire bénéficier leurs locataires d'une allocation régionale dans certains cas, et que ce financement s'avère actuellement sous-exploité sur le plan budgétaire. Au demeurant, il est impossible, au moment de l'inscription (avant même donc de savoir quel logement sera attribué au candidat), d'évaluer le pourcentage des revenus du locataire affectés au loyer puisque ce dernier n'est pas encore connu.
[...]
Par rapport au texte actuel de l'article 23septies concernant les critères d'attribution des logements, il est proposé de supprimer le critère d'adéquation de la localisation du bien, puisque, par hypothèse, le demandeur est déjà inscrit dans la commune et que le territoire de celle-ci est, en principe, suffisamment restreint. L'instauration de sous-distinctions géographiques va, au demeurant, à l'encontre d'objectifs tels que la mobilité résidentielle et la mixité sociale.
D'autre part, il est proposé d'énoncer plus explicitement que les critères additionnels qui peuvent être inscrits dans les règlements d'attribution, doivent être conformes aux dispositions du titre IX du Code relatif à l'égalité de traitement, ce qui exclut, par hypothèse, des droits de préférence ou, au contraire, des exclusions à des employés communaux ou des usagers du CPAS.
Plus précisément, le règlement d'attribution ne peut comporter de critères d'octroi tenant à la localisation actuelle du candidat-locataire ou au montant de ses revenus minimaux. Cette exigence posée au stade de l'inscription doit, pour des raisons de cohérence, être dupliquée au stade de l'attribution. Définitivement, un propriétaire public, financé avec les deniers de la collectivité, est tenu par certaines obligations supplémentaires par rapport à un propriétaire privé. Si le parc public (communal en l'espèce) refuse d'accueillir un candidat jugé trop précaire, ce dernier se rabattra alors sur le parc privé où il risque de payer plus cher pour un logement de moins bonne qualité. Les logements publics, en un mot, ont vocation à être ouverts à tous » (ibid., pp. 38-39).
B.17. L'article 200 du nouveau Code bruxellois du logement précise que les conditions et critères relatifs à l'accès au logement de même que les conditions d'obtention, de délivrance et les modalités d'octroi de logements relèvent du champ d'application du titre X du Code. D'après l'article 192 du Code, le titre X « a pour objectif de créer, dans l'accès au logement, un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur le sexe, la prétendue race, la couleur, l'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale ».
B.18.1. En l'espèce, comme il est dit en B.2, le législateur ordonnanciel a entendu favoriser la mobilité résidentielle et la mixité sociale et éviter les différences de traitement basées sur la fortune. Il a pu estimer nécessaire, pour atteindre ces objectifs, de supprimer la possibilité pour les communes de recourir à des critères pour l'attribution de logements qui seraient de nature à créer des discriminations entre candidats-locataires. Il en est d'autant plus ainsi que la fortune constitue l'un des critères protégés qui sont visés par l'article 193 du Code.
A défaut d'intervention de la Région, des différences de réglementation pourraient subsister d'une commune à l'autre selon qu'il serait encore recouru à l'usage de critères qui entraveraient les objectifs que le législateur ordonnanciel s'est fixés.
B.18.2. La mesure attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie locale des communes concernées dès lors qu'en vertu de l'article 29 du Code, les communes peuvent prendre en compte d'autres critères dans le règlement d'attribution qu'elles auront adopté pour pondérer l'ordre chronologique d'introduction des demandes d'attribution de logements inscrites dans le registre.
B.18.3. Quant à l'équilibre budgétaire que les communes entendaient maintenir en prenant en compte le niveau de revenus des candidats-locataires, celui-ci peut être assuré par la possibilité, pour ledit locataire, de demander une allocation de loyer à charge de la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012 instituant une allocation loyer (Moniteur belge, 26 septembre 2012) prévoit que cette allocation couvre la différence entre le loyer demandé par la commune, le CPAS ou le titulaire du droit de gestion publique et le tiers des revenus mensuels du ménage augmentés le cas échéant du tiers des allocations familiales.
La partie requérante soutient que la procédure d'octroi de cette allocation est très lourde administrativement et n'incite pas les communes à utiliser ce mécanisme. Elle allègue également que les communes ne sont pas certaines de pouvoir récupérer les sommes qu'elles ont avancées dans le cadre de l'octroi de l'allocation, le remboursement s'effectuant dans les limites du budget de la Région, et dans un délai d'un an et demi suivant la demande.
Il n'appartient toutefois pas à la Cour d'apprécier la manière dont la législation est appliquée par l'autorité administrative.
B.19. Il en résulte que le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.
B.20. Dans la deuxième branche du premier moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 5811 soutient que les dispositions attaquées réglementent de manière injustifiée l'usage des biens lui appartenant, à savoir les logements qu'elle donne habituellement en location, en violation de l'article 16 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.
B.21.1. L'article 16 de la Constitution dispose :
« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».
L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».
B.21.2. Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions attaquées.
B.21.3. L'article 1er du Protocole précité offre non seulement une protection contre une expropriation ou une privation de propriété (alinéa 1er, deuxième phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (alinéa 1er, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (alinéa 2).
La limitation du droit de propriété impliquée par une interdiction de recourir au critère du montant minimal des revenus des candidats-locataires pour la location d'immeubles dont les communes sont propriétaires, règle l'« usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens de l'article 1er, alinéa 2, du Premier Protocole additionnel. Cette limitation de propriété relève donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec l'article 16 de la Constitution.
B.21.4. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.
En matière de politique du logement, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, la Cour doit, compte tenu de l'obligation faite, par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, aux législateurs régionaux de garantir le droit à un logement décent, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est déraisonnable.
B.22. Il n'est pas sans justification raisonnable de supprimer la possibilité pour les communes de recourir au critère des revenus des candidats-locataires pour l'attribution de logements dont elles sont propriétaires compte tenu de l'objectif d'intérêt général que le législateur ordonnanciel a entendu poursuivre, à savoir le maintien de la mixité sociale et l'égal accès au logement pour tous. Cette mesure porte d'autant moins une atteinte disproportionnée au droit de propriété des communes concernées que celles-ci peuvent continuer à régler l'usage de leurs biens par l'adoption, dans leur règlement d'attribution, de critères complémentaires pouvant pondérer le critère chronologique d'inscription des candidats-locataires.
B.23. Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.
B.24. Dans la troisième branche du premier moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 5811 fait grief à l'article 29, dernier alinéa, de l'ordonnance attaquée de violer les dispositions constitutionnelles, conventionnelles et législatives visées au moyen en ce qu'il délègue au Gouvernement la compétence d'arrêter un règlement d'attribution-type par catégorie d'opérateurs immobiliers publics, dont la teneur s'imposera à chacun d'eux alors que l'article 16 de la Constitution consacre le principe selon lequel il appartient au législateur d'établir les cas et modalités de privation de propriété.
B.25.1. La délégation au Gouvernement contenue dans la disposition attaquée a fait l'objet du commentaire suivant dans l'exposé des motifs de l'ordonnance en projet :
« Par ailleurs, le Gouvernement est chargé d'adopter un règlement-type par catégorie d'opérateur, comprenant les exigences reprises dans ce chapitre (procédure, critères d'attribution, etc.) » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/1, p. 38).
B.25.2. Tel que cela ressort du rapport de la commission du Logement et de la Rénovation urbaine, un amendement n° 69 visait à supprimer le dernier alinéa de l'article 29 attaqué, s'inspirant de l'avis de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, concernant le règlement-type arrêté par le Gouvernement :
« Le règlement-type arrêté par le gouvernement : Les termes utilisés laissent entendre qu'il s'agit d'un modèle de règlement tandis que le commentaire de l'article affirme que ce règlement-type comprendra ' les exigences reprises dans ce chapitre (procédure, critères d'attribution, etc.) '.
S'il s'agit d'un modèle dont on peut s'écarter, cette disposition est inutile puisque rien n'empêche le gouvernement de proposer un modèle de règlement facultatif.
S'il s'agit d'un document contraignant, fixant notamment les critères de priorité et leur pondération, il se pose trois problèmes :
Premièrement, l'habilitation donnée au gouvernement est floue et beaucoup trop large. En effet, lorsqu'il ne s'agit pas d'un simple pouvoir d'exécution portant sur des mesures de détail mais de déléguer une compétence du législateur en faveur du gouvernement, le législateur doit en fixer les éléments essentiels. De plus, l'exercice est encore plus périlleux pour l'application de l'article 23 de la Constitution qui confère au législateur une compétence réservée.
Deuxièmement, en fonction du contenu de l'arrêté pris sur cette base, il pourrait y avoir une atteinte disproportionnée à l'autonomie communale en ce qui concerne la gestion du patrimoine communal.
Troisièmement, l'AVCB s'interroge sur l'utilité d'un règlement- type contraignant dans la mesure où le règlement d'attribution doit obligatoirement reprendre les principes prévus par le Code » (Doc. parl., Parlement de la région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/2, pp. 78-79 et 166).
En réponse à l'auteur de l'amendement qui lui demandait si ce règlement-type était un document dont on pourrait s'écarter ou bien s'il estimait que c'est un document contraignant, le secrétaire d'Etat a affirmé qu'il s'agissait d'un document contraignant mais que les communes pourraient ajouter d'autres clauses (ibid., pp. 166-167).
B.26.1. L'article 26 du nouveau Code bruxellois du logement prévoit que tout opérateur immobilier public qui offre des logements en location doit prendre un règlement d'attribution qui détermine les critères et la procédure de leur attribution, ainsi que les modalités du recours prévu à l'article 32, § 2, en ce compris la compétence de réformation de l'instance de recours.
La même disposition précise que le règlement doit intégrer les obligations figurant aux articles 27 à 32 du Code. Ainsi, le règlement doit prévoir que la décision d'attribution des logements suit l'ordre chronologique des demandes du registre qui doit être tenu par tout opérateur immobilier public concerné. Si des critères complémentaires peuvent pondérer le critère chronologique, ceux-ci doivent être objectifs et mesurables (article 26, alinéa 3, du Code), ils doivent respecter le titre X du Code (article 26, alinéa 2, du Code), ils ne peuvent concerner la localisation de la résidence du candidat ou le montant minimum de ses revenus (article 26, alinéa 3, du Code) et l'incidence de ces critères dans la décision d'attribution doit être décrite dans le règlement d'attribution (article 26, alinéa 3, du Code).
B.26.2. Comme l'indique l'exposé des motifs de la disposition attaquée, le règlement-type que le Gouvernement est chargé d'adopter doit contenir les exigences prévues au chapitre IV du titre III du nouveau Code qui énonce les règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics.
B.27. Le Gouvernement est donc habilité à adopter un modèle de règlement qui reprend les règles contenues dans le Code lui-même et qui ont été adoptées par une assemblée démocratiquement élue et qui n'empêchent nullement les communes, ainsi que l'a rappelé le secrétaire d'Etat en commission du Logement, d'ajouter d'autres clauses.
B.28. Les dispositions attaquées impliquent une ingérence dans le droit de propriété mais non une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution.
Contrairement à l'article 16 de la Constitution, qui réserve en principe au législateur lui-même le soin de déterminer les cas et modalités dans lesquels une expropriation peut avoir lieu, l'article 1er du Premier Protocole additionnel a pour seule exigence que l'ingérence dans le droit de propriété soit réglée par une norme pouvant être contenue soit dans une loi, soit dans un arrêté d'exécution.
L'article 1er du Premier Protocole additionnel n'interdit pas au législateur ordonnanciel d'habiliter le Gouvernement à décider d'établir un règlement d'attribution-type par catégorie d'opérateurs immobiliers publics.
B.29. Le premier moyen dans l'affaire n° 5811, en sa troisième branche, n'est pas fondé.
B.30. Dans son deuxième moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 5811 demande l'annulation de l'article 28bis du Code bruxellois du logement, tel qu'il est introduit par l'article 2 de l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, au motif qu'il violerait les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de celle-ci et avec les articles 3 et 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ainsi que l'article 16 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.
B.31. L'article 28bis attaqué dispose :
« Le logement est attribué sur avis conforme d'une commission indépendante (à créer au sein de chaque commune) pour l'attribution des logements appartenant aux communes et centres publics d'action sociale. Le conseil communal en détermine la composition et le mode de fonctionnement ».
B.32. La partie requérante dans l'affaire n° 5811 fait grief à l'article 28bis précité de subordonner l'attribution d'un logement proposé en location par un opérateur immobilier public à l'avis conforme d'une commission indépendante, en violation du principe d'égalité, combiné avec le principe de l'autonomie locale, et en violation du droit de propriété des opérateurs immobiliers publics.
B.33.1. L'adoption de cette disposition a été justifiée par le souci d'objectiver davantage la procédure d'attribution des logements appartenant aux communes et CPAS en imposant la mise sur pied d'une instance extérieure sur avis conforme de laquelle l'octroi d'un logement se fera désormais (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/1, p. 14).
L'exposé des motifs de l'ordonnance précise :
« Sur le modèle de la commission mise en place par la commune de Molenbeek-Saint-Jean, saluée par tous, une commission indépendante d'attribution des logements est instaurée. Le collège des bourgmestre et échevins continue à être l'organe officiel pour l'octroi des logements mais il ne peut désormais plus le faire que sur avis conforme de cette commission » (ibid., p. 39).
Le rapport de la commission du Logement et de la Rénovation urbaine mentionne :
« Le Secrétaire d'Etat rappelle tout d'abord que la création d'une commission d'attribution communale est prévue en toutes lettres par l'accord de majorité. L'autonomie communale est relative en cette matière, puisqu'en réalité, les règles d'attribution des logements communaux et des CPAS sont déjà uniformisées au niveau régional, depuis l'ordonnance (d'origine parlementaire) du 19 décembre 2008. Mais la Région est attachée à cette autonomie communale - même partielle - puisqu'elle s'est expressément inspirée de la commission molenbeekoise : la Région ne fait ici qu'amplifier et généraliser une bonne pratique communale. La fameuse question de la composition (et non de la désignation des membres) de la commission d'attribution est sans doute accessoire, puisque l'attribution des logements elle-même est de toute façon gouvernée par les règles de la Région. Ce que souhaite le Gouvernement régional est assurer une cohérence et homogénéité dans ces commissions, et surtout bien sûr la présence de tiers : une commission qui ne serait composée que de membres de l'administration communale ou du Collège ne serait pas une commission indépendante de l'autorité. L'esprit de l'accord est bien de réserver une place importante aux partenaires associatifs et acteurs de terrain qui oeuvrent quotidiennement aux côtés des services communaux concernés (logement, aide sociale, contrats de quartier, etc.). Si une fois cette balise convenue et assurée, la compétence de composer la commission est donnée au Conseil communal, je suppose que nous resterions dans l'esprit de l'accord du Gouvernement » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/2, pp. 50-51).
B.33.2. Le projet d'ordonnance initial chargeait le Gouvernement bruxellois de déterminer la composition et le mode de fonctionnement de ces commissions (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/1, p. 171).
Un amendement n° 32 a été déposé, visant à remplacer le mot « Gouvernement » par les mots « Conseil communal ». Cet amendement était justifié comme suit :
« Comme l'observe le Conseil d'Etat en général, l'habilitation que l'article donne au Gouvernement est beaucoup trop large. En effet, les logements appartenant aux Communes et CPAS doivent être gérés par les communes et les CPAS et non par des tiers désignés par le Gouvernement » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/2, p. 329).
Avant d'être finalement adopté, cet amendement a fait l'objet de discussions en commission du Logement et de la Rénovation urbaine :
« M. D.W. se félicite de l'amélioration qu'apporte cet amendement. Ceci étant M. D.W. s'interroge sur la nécessité de mettre en place cette commission dans une matière déjà très coercitive qui laisse peu de pouvoir d'appréciation au pouvoir local. La chronologie, les critères d'attribution menottent les pouvoirs locaux. Dans ces conditions, quelle sera la mission d'une commission indépendante ? Sa compétence est liée.
A l'auteur de l'amendement, M. D.W. demande si le conseil communal pourra librement décider qui fait partie de la commission.
M. M.D. renvoie à la situation existante à Molenbeek-Saint-Jean, où il a instauré, en sa qualité d'échevin du Logement, une commission similaire. Elle est composée du représentant du CPAS, des fonctionnaires communaux, de deux membres du monde associatif et de fonctionnaires du logement social. Le but recherché est celui de la transparence en associant le monde associatif actif dans ce domaine. Depuis 2006, cette commission fonctionne à la satisfaction générale. Un recours au Collège est ouvert, mais il n'a jamais eu lieu puisque la volonté de cette commission a toujours été respectée » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/2, pp. 160-161).
Le même parlementaire d'indiquer que l'intervention de ces commissions « découle d'une volonté politique d'associer certains acteurs (notamment le monde associatif) à cette prise de décision. Le Collège suit toujours leur avis [...] en respectant l'ordre chronologique. Le cas échéant, le Collège doit motiver la raison pour laquelle il s'en écarte » (ibid.).
B.33.3. La commission du Logement a également débattu de la composition des commissions en question. On peut lire à ce sujet dans son rapport :
« M. M.C. souhaite mieux comprendre la nature indépendante de cette commission. Un [arrêté] précisera-t-il des incompatibilités ? Un membre du conseil communal pourra-t-il siéger ? L'opposition est-elle représentée ?
Le Président note qu'aucun arrêté n'est prévu.
M. M.D. répond que dans l'exemple qu'il cite, aucun collaborateur ni représentant d'un mandataire n'y siège. Il n'y a ni échevin, ni directeur de cabinet d'un échevin ou d'un bourgmestre ou d'un président de CPAS. La commune décide.
M. A.M. note que l'exemple de Molenbeek-Saint-Jean a inspiré, mais ne lie pas le texte actuel. Le Collège et le Conseil communal arrêteront la composition et le fonctionnement de cette commission. Il faut compter un nombre de membres suffisant. Plus de trois membres sont nécessaires pour assurer la collégialité des débats. Il faut garantir une certaine pluralité et une certaine indépendance. Il ne faut pas exclusivement désigner des conseillers communaux. Le mot ' indépendant ' ne signifie pas qu'il faille exclure tout membre du conseil communal. L'indépendance viendra de sa composition globale, sur la 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 bien chaque conseil communal qui décidera.
M. A.H. indique que chaque conseil communal prendra ses responsabilités » (ibid., pp. 162-163).
B.34. Comme cela ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée, le législateur ordonnanciel a entendu objectiver davantage la procédure d'attribution des logements appartenant aux communes et aux CPAS en prévoyant l'intervention d'un organe qu'il voulait indépendant et au sein duquel il entendait réserver une place au secteur associatif et aux acteurs de terrain qui oeuvrent quotidiennement aux côtés des services communaux concernés.
B.35.1. Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, une telle mesure ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à l'autonomie des communes dès lors que celles-ci sont compétentes pour déterminer la composition et le mode de fonctionnement de ces commissions. Il en est d'autant plus ainsi que le collège des bourgmestre et échevins constitue l'organe auprès duquel un recours peut être introduit par tout candidat qui s'estime lésé par une décision d'attribution d'un logement prise par une commune.
B.35.2. Quant au fait que l'obligation de demander l'avis de ces commissions pourrait retarder l'attribution des logements concernés, il appartient aux autorités compétentes de tout mettre en oeuvre pour rendre la procédure efficace de manière à ce que les candidats-locataires ne soient pas préjudiciés par une procédure qui est établie dans un souci d'objectivité et de transparence. Il ne relève pas de la compétence de la Cour de contrôler la manière dont l'ordonnance sera appliquée par lesdites autorités.
Pour le surplus, le législateur ordonnanciel a effectivement eu égard à l'efficacité et à la rapidité nécessaires de la procédure, l'exposé des motifs de l'ordonnance alors en projet précisant, à propos de l'article 32, qu'il a été décidé d'instaurer formellement comme instance de recours le collège des bourgmestre et échevins plutôt que le conseil communal, le premier se réunissant plus fréquemment que le second (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/1, p. 40).
B.36. Pour des motifs identiques à ceux qui viennent d'être exposés, il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété des communes concernées.
B.37. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5811 n'est pas fondé.
B.38. La partie requérante dans l'affaire n° 5811 prend un troisième moyen de la violation, par les articles 24, 25, 33 et, le cas échéant, 74, du Code bruxellois du logement, tel qu'ils ont été remplacés par l'article 2 de l'ordonnance attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 2°, de celle-ci et avec les articles 3 et 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ainsi que de l'article 16 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.
B.39. L'article 25 du Code dispose :
« Avant le 1er juillet de chaque année, tout opérateur immobilier public communique au Gouvernement l'inventaire, arrêté au 31 décembre de l'année précédente, de tous les logements dont il est titulaire d'un droit réel principal et ou qui sont mis en location, ainsi que leur localisation, leur type, leur surface habitable, le nombre de chambres qu'ils comptent, le montant de leur loyer et le nom du locataire ».
L'article 33 du Code dispose :
« L'opérateur immobilier public, à l'exclusion de la Régie foncière régionale, ne peut en aucun cas diminuer le nombre de mètres carrés habitables de son parc de logements locatifs tel qu'établi au 1er juillet de l'année précédente ».
Enfin, l'article 74 du Code dispose :
« Moyennant l'autorisation préalable de la SLRB, les SISP peuvent aliéner leurs biens immeubles et tous droits réels principaux constitués sur eux, dans le respect des objectifs du secteur et de la politique foncière définie par le Gouvernement.
Une SISP ne peut cependant aliéner un élément de son patrimoine immobilier à un prix inférieur à la valeur vénale et que si une des conditions suivantes est remplie :
1° si cet élément de patrimoine ne lui permet pas de réaliser sa mission de service public;
2° si l'aliénation de cet élément de patrimoine lui permet d'exécuter les obligations qui lui incombent en fonction du règlement ou du contrat de gestion;
3° si cet élément de patrimoine dans le cas d'un échange est remplacé par un élément de patrimoine dont la valeur, la superficie ou la situation permet la réalisation d'un des objectifs déterminés par le règlement ou le contrat de gestion.
Le produit de l'aliénation doit être intégralement affecté à sa politique d'investissement dans le respect des objectifs du secteur du logement social et de la politique budgétaire arrêtée dans le contrat de gestion.
Les mesures de publicité visées à l'article 4 de l'ordonnance du 12 novembre 1992 relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux s'appliquent à ces opérations ».
B.40. La partie requérante dans l'affaire n° 5811 expose que par l'effet des dispositions attaquées, elle ne peut vendre ou céder les logements dont elle est propriétaire sans être contrainte d'en acquérir d'autres, à due concurrence du nombre de mètres carrés habitables de son parc de logements locatifs au 1er juillet de l'année précédente, tandis qu'une telle contrainte ne pèse pas sur les SISP, en vertu des articles 24 et 74 du Code. A son estime, les dispositions attaquées constitueraient une ingérence injustifiée dans le droit de propriété des opérateurs immobiliers publics dont elle fait partie ainsi qu'une atteinte discriminatoire à leur autonomie.
B.41. Bien qu'elle compare sa situation à celle de la Régie foncière régionale, qui est exclue du champ d'application de l'article 33 attaqué, la partie requérante n'expose pas en quoi cette différence de traitement serait discriminatoire. Seule la différence de traitement établie entre les opérateurs immobiliers publics et les SISP est donc examinée par la Cour.
B.42.1. L'article 25 du nouveau Code du logement trouve son origine dans l'article 23ter du Code, inséré par l'article 2 de l'ordonnance du 19 décembre 2008 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement et visant à préserver le parc de logements des pouvoirs publics en région bruxelloise et à établir des règles minimales en matière d'attribution de ces logements (Moniteur belge, 28 janvier 2009).
L'article 23ter disposait :
« Avant le 1er juillet de chaque année, tout opérateur immobilier public communique au Gouvernement l'inventaire, arrêté au 31 décembre de l'année précédente, de tous les logements dont il est propriétaire et qui sont mis en location, ainsi que leur localisation, leur surface habitable, le nombre de chambres qu'ils comptent, le montant de leur loyer et le nom du locataire ».
B.42.2. Quant à l'article 33 du nouveau Code, il trouve son origine dans l'article 23undecies du Code, également introduit par l'article 2 de l'ordonnance du 19 décembre 2008, et qui disposait :
« L'opérateur immobilier public, à l'exclusion de la Régie foncière régionale, ne peut en aucun cas diminuer le nombre de mètres carrés habitables de son parc de logements locatifs tel qu'établi au 1er juillet 2008 ».
B.43.1. Par l'ordonnance du 19 décembre 2008, le législateur ordonnanciel poursuivait des objectifs de transparence et d'objectivité dans l'attribution des logements appartenant aux pouvoirs publics par les mécanismes suivants :
« 1) Transmission annuelle au gouvernement régional par toute autorité publique propriétaire de la liste de ses logements et des personnes qui les louent;
2) Adoption et publication d'un règlement d'attribution dont le mécanisme sera basé sur l'ordre chronologique, pondéré éventuellement d'autres critères objectifs;
3) Possibilité de dérogation en cas d'urgence extrême et sous réserve de motivation circonstanciée;
4) Rapport annuel au conseil communal (ou de l'organe équivalent des autres opérateurs immobiliers publics) et possibilité de recours individuel auprès de celui-ci;
5) Maintien, au minimum, du nombre de mètres carrés habitables du parc de logements de l'opérateur immobilier public » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-493/1, p. 2).
Les développements de la proposition d'ordonnance précisent :
« La compétence régionale pour imposer des règles d'attribution aux logements relevant du patrimoine privé des pouvoirs publics bruxellois résulte tant de l'article 23 de la constitution, de l'équilibre des droits prévus à l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme que des articles 6, § 1er, IV, et 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui autorise la réglementation de l'attribution de ces logements dans la mesure où elle est nécessaire à l'exercice de la compétence régionale du logement, compte tenu du nombre des logements concernés et de l'ampleur de la crise du logement en Région bruxelloise ».
B.43.2. Quant aux dispositions attaquées, elles ont été commentées comme suit :
« Art. 23ter inséré. - Cet article doit permettre de connaître enfin de façon précise et évolutive les données réelles du logement des opérateurs immobiliers publics bruxellois. Il s'agit donc d'un outil de la politique du logement régionale.
Il dispose que, chaque année, doit être communiqué au gouvernement l'inventaire de tous les logements dont chaque opérateur immobilier public est propriétaire et qui sont mis en location, ainsi que leur localisation, leur surface habitable, le nombre de chambres qu'ils comptent, le montant de leur loyer et le nom du locataire.
Dans le cas des communes, cette obligation peut être mise en oeuvre conjointement à celle qui leur impose d'annexer à leur budget un relevé des logements qu'elles possèdent et mettent en location.
[...]
Art. 23undecies inséré. - Cet article vise à préserver la capacité globale des opérateurs immobiliers publics à loger des ménages dans leur parc locatif.
L'article n'a pas pour effet d'empêcher les opérations par lesquelles un organisme immobilier public convertit plusieurs petits logements en un grand logement, ou agrandit certaines pièces de vie au détriment du nombre de chambres, par exemple.
Si une vente ou cession peut se concevoir, notamment pour des motifs urbanistiques ou de rénovation urbaine, elle doit s'accompagner d'une construction ou d'une acquisition de telle sorte à préserver le nombre de mètres carrés habitables de chaque opérateur immobilier public » (ibid., pp. 3-4 et 7).
B.44.1. Comme la Cour l'a relevé en B.21.4, toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens, compte tenu de ce qu'en matière de politique du logement, la Cour doit avoir égard à l'obligation faite aux législateurs régionaux de garantir le droit à un logement décent, en vertu de l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution.
B.44.2. Tel est précisément l'objectif que le législateur ordonnanciel a entendu poursuivre par les dispositions attaquées. Il ressort en effet des travaux préparatoires cités en B.43.2 que celles-ci visent à préserver la capacité globale des opérateurs immobiliers publics à loger des ménages dans leur parc locatif. Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, la mesure attaquée n'a pas pour effet de lui interdire d'aliéner un bien à l'égard duquel elle est titulaire d'un droit réel principal. Il s'agit tout au plus d'assurer qu'une telle aliénation ne pourrait avoir pour conséquence de réduire le parc locatif mis à la disposition des ménages et, partant, de ne plus leur garantir le droit à un logement décent.
B.45. Par ailleurs, l'ingérence dans le droit de propriété des opérateurs immobiliers publics que constituent ces communes est raisonnablement justifiée, compte tenu de l'objectif d'intérêt général qui consiste à garantir le droit à un logement décent des ménages concernés et du fait que les communes ne sont nullement empêchées d'aliéner ou de procéder à un démembrement des droits réels dont elles disposent sur les habitations mises en location, moyennant compensation afin de conserver une surface habitable aussi grande et de continuer à respecter le droit à un logement décent.
B.46. Quant à la différence de traitement qui découle des dispositions attaquées entre les opérateurs immobiliers publics et les SISP, pour des motifs identiques à ceux qui ont été exposés en B.10 à B.12, elle est raisonnablement justifiée.
B.47. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5811 n'est pas fondé.
B.48. La partie requérante dans l'affaire n° 5811 prend un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 2°, de celle-ci et avec les articles 3 et 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Il est fait grief au Code bruxellois du logement, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de l'ordonnance attaquée, de ne pas prévoir la possibilité pour les logements donnés en location par des opérateurs immobiliers publics, autres que les SISP, d'une part, de procéder à une mutation de logement social lorsqu'il y a une chambre excédentaire par rapport au nombre de chambres prévu dans la définition du logement adapté et, d'autre part, de mettre fin au bail moyennant un préavis de six mois si le ménage refuse le logement adapté à sa nouvelle composition.
B.49.1. Le titre VI du Code bruxellois du logement, tel qu'il est remplacé par l'article 2 de l'ordonnance attaquée, énonce des règles applicables aux seuls logements sociaux.
B.49.2. L'article 140 du Code prévoit que, sur avis de la SLRB, le Gouvernement détermine, au besoin, en dérogeant aux dispositions impératives du Code civil :
« [...]
7° les conditions relatives à la mutation des locataires entre les différents types de logements offerts.
Une mutation est indiquée lorsqu'il y a une chambre excédentaire par rapport au nombre de chambres prévu dans la définition du logement adapté. Si le ménage refuse le logement adapté à sa nouvelle composition (de confort semblable et situé dans la même commune ou dans un rayon de 5 kilomètres) que la société de logement peut lui proposer, dans la mesure de ses disponibilités, il pourra être mis fin au bail moyennant préavis de 6 mois (prenant cours le premier jour du mois suivant celui au cours duquel il a été notifié), pour autant que le nouveau loyer ne soit pas supérieur de plus de 15 % à l'ancien loyer.
Si le ménage occupe un logement suradapté et refuse le logement adapté à sa nouvelle composition (de confort semblable et situé dans le même commune ou dans un rayon de 5 kilomètres) que la société de logement doit lui proposer, dans la mesure de ses disponibilités, il sera mis fin au bail moyennant préavis de 6 mois (prenant cours le premier jour du mois suivant celui au cours duquel il a été notifié), pour autant que le nouveau loyer ne soit pas supérieur de plus de 15 % à l'ancien loyer.
En cas de litige, les voies de recours ordinaires s'appliquent.
Cette disposition ne trouve cependant pas à s'appliquer pour les personnes âgées de plus de septante ans.
Si les personnes ainsi mutées sont âgées d'au moins de soixante-cinq ans ou sont handicapées, elles disposent d'une priorité pour l'attribution des logements nouvellement construits au sein de leur SISP.
La SISP communique à la SLRB un plan annuel de mutation;
[...] ».
B.50. Comme il a été dit en B.10.1, les SISP ont essentiellement pour objet social la réalisation et la mise à disposition de logements sociaux définis comme les logements donnés en location par la SLRB et les SISP à des personnes de revenus modestes.
Seules les SISP et la SLRB se sont vu confier cette mission, dans les conditions prévues aux articles 54 à 89 du Code ainsi qu'au titre VI du Code, et se distinguent, partant, des autres opérateurs immobiliers publics, qui ne gèrent pas ce type de logements.
B.51. Compte tenu de l'ampleur quantitative et des budgets qui y sont alloués, le logement social représente, d'après le législateur ordonnanciel, le principal vecteur d'aide publique aux logements de la Région bruxelloise (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/1, p. 15).
B.52. Le législateur ordonnanciel a justifié comme suit la réforme des règles relatives à la mutation :
« En ce qui concerne le régime locatif social en particulier, les retouches sont moins nombreuses, l'essentiel du corpus juridique relevant en effet de l'arrêté du 26 septembre 1996 (toujours en vigueur, implicitement, en dépit de l'abrogation de sa loi de base - l'ordonnance du 9 septembre 1993 - par l'ordonnance du 1er avril 2004, qui forme en fait la seconde partie du Code).
Mentionnons cependant l'évolution, notable, des règles relatives à la mutation (article 140, 7°). Ainsi, l'âge à partir duquel les locataires seront affranchis des procédures de mutation est relevé, eu égard à l'allongement général du temps de vie. Pour leur part, et sans que cette suggestion soit contestée par l'ANLH (Association Nationale pour le Logement des personnes handicapées), les handicapés perdent l'exemption dont ils jouissaient jusqu'alors, car les grands logements adaptés au handicap se font extrêmement rares au sein du parc public. Toutefois, des mesures d'accompagnement spécifiques sont prévues en cas de mutation pour les plus de 65 ans et, précisément, les handicapés; une aide au déménagement, plus spécifiquement, sera prévue.
Dans le même registre, le régime en matière d'occupation d'un logement suradapté applicable aux baux à durée déterminée (instauré à l'article 142 dans le Code par l'ordonnance du 23 juillet 2012) a été étendu aux baux à durée indéterminée (article 140, 7°) » (ibid., pp. 16-17).
B.53. La pénurie que connaît le secteur du logement social à Bruxelles et la particulière précarité dans laquelle se trouvent les candidats-locataires de ces logements peut justifier que des règles spécifiques de mutation soient réservées aux SISP afin d'optimaliser les espaces qui sont destinés à ce type de logements. Il est d'autant plus justifié de prévoir des règles particulières de mutation pour les logements sociaux que leur réalisation et la gestion de leur mise à disposition répond à un cadre législatif spécifique auxquelles seules sont soumises les SISP.
B.54. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5811 n'est pas fondé.
Quant aux moyens dans l'affaire n° 5819
B.55. La partie requérante dans l'affaire n° 5819, le CPAS de Bruxelles, prend un premier moyen de la violation, par les articles 24, 28bis, 29 et 32 du nouveau Code du Logement, des articles 10, 11, 16, 17, 35 et 39 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 6, § 1er, IV et VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.
A son estime, les dispositions attaquées portent atteinte à la compétence des organes du CPAS, au principe de l'autonomie communale ainsi qu'à son droit de propriété, créant de ce fait une différence de traitement discriminatoire d'abord par rapport à tout autre propriétaire de logements en général, ensuite, par rapport aux SISP et aux agences immobilières sociales (ci-après : AIS), et enfin, par rapport aux communes.
B.56. Comme l'indique le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, tel qu'il est formulé, le moyen invite la Cour à se prononcer sur la différence de traitement qui existe entre, d'une part, les CPAS et, d'autre part, les propriétaires de logements en général, les SISP, les AIS et les communes.
Les dispositions attaquées porteraient également atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété de la partie requérante.
B.57.1. En ce qui concerne la comparaison opérée entre les CPAS et les propriétaires de logements en général, comme le relève le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans son mémoire, ces derniers ne constituent par nature pas des pouvoirs publics investis de la mission sociale d'assurer à chacun le droit fondamental que constitue le droit à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution.
L'exposé des motifs de l'ordonnance en projet indique à ce sujet :
« un propriétaire public, financé avec les deniers de la collectivité, est tenu par certaines obligations supplémentaires par rapport à un propriétaire privé. Si le parc public (communal en l'espèce) refuse d'accueillir un candidat jugé trop précaire, ce dernier se rabattra alors sur le parc privé où il risque de payer plus cher pour un logement de moins bonne qualité. Les logements publics, en un mot, ont vocation à être ouverts à tous » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/1, p. 39).
B.57.2. La mission de service public dont sont investis les CPAS dans la politique du logement, à la différence des propriétaires privés, peut justifier qu'un traitement différent soit réservé aux premiers sans être discriminatoire.
B.58.1. En ce qui concerne la comparaison entre les CPAS et les SISP, comme la Cour l'a relevé en B.8, ces dernières, qui comptent parmi les opérateurs immobiliers publics en vertu de l'article 2, § 1er, 4°, du Code, sont exclues par l'article 24 attaqué de l'application du chapitre IV du titre III du nouveau Code énonçant les règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics. Les SISP sont, en revanche, soumises à un régime particulier décrit dans les articles 54 à 89 ainsi qu'au titre VI du Code.
B.58.2. Pour des motifs identiques à ceux énoncés en B.10 à B.12, la différence de traitement qui existe entre les CPAS et les SISP n'est pas discriminatoire.
B.59.1. Quant aux AIS, leur nature d'organisme de droit privé a été rappelée par le législateur ordonnanciel pour justifier les mesures particulières qu'il entendait leur appliquer, estimant toutefois indispensable de conserver à leur égard une certaine marge de liberté d'action afin de ne pas « tuer l'outil en étant trop directif » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/2, pp. 17 et 34).
En effet, l'article 124 du nouveau Code prévoit que pour être agréées par le Gouvernement, elles doivent adopter le statut d'association sans but lucratif au sens de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.
La même disposition prévoit également, en son 8°, comme condition d'agrément, l'obligation pour les AIS de se conformer au chapitre IV du titre III du Code, à l'exception des articles 24, 25, 28bis et 33.
L'article 120 du Code précise que leur objectif consiste à permettre l'accès au logement locatif aux personnes en difficulté à cet égard. A cet effet, les AIS maintiennent, reproduisent ou créent dans le circuit locatif un maximum de logements des secteurs privé et public. Le paragraphe 2 de la même disposition précise :
« Pour réaliser cette mission, l'agence immobilière sociale sera médiatrice entre les titulaires d'un droit réel principal, les titulaires d'un droit de gestion publique, ou encore, mais ici avec l'accord du bailleur, les preneurs d'un bail de rénovation ou les preneurs d'un bail commercial, d'une part, et des ménages locataires, d'autre part. A cet effet, elle conclura avec les titulaires d'un droit réel principal, d'un droit de gestion publique ou de bail commercial, des contrats de gestion ou des contrats de location d'immeubles ou de parties d'immeubles. Le Gouvernement est habilité à définir les modalités d'exécution de cette disposition.
Elle pourra également recevoir tout don ou legs, ainsi que conclure toute opération d'emphytéose ou de droit de superficie en rapport avec ses objectifs.
L'agence immobilière sociale pourra également acquérir des immeubles destinés aux logements.
Le Gouvernement établit les actes types suivants :
1° le contrat-type de bail qui unit le titulaire d'un droit réel principal à l'agence immobilière sociale;
2° le mandat-type de gestion de logement ou d'immeuble qui règle les relations entre le titulaire d'un droit réel principal et l'agence immobilière sociale;
3° les contrats-types de sous-bail qui unissent l'agence immobilière sociale au locataire;
4° les contrats-types de bail qui unissent l'agence immobilière sociale au locataire;
5° la convention d'occupation qui unit l'occupant du logement de transit à l'agence immobilière sociale ».
B.59.2. Le statut de droit privé que revêtent les AIS et la qualité de médiatrice que leur confère l'article 120 du Code pour gérer la mise en location de logements à l'égard desquels elles ne sont titulaires d'aucun droit réel principal, d'un droit de gestion publique ou de bail commercial peuvent raisonnablement justifier qu'elles soient soumises à un régime particulier, distinct des règles applicables aux opérateurs immobiliers publics.
B.60. Partant, la différence de traitement entre les CPAS et les AIS qui résulte des dispositions attaquées n'est pas discriminatoire.
B.61. La différence de traitement dénoncée par la partie requérante entre les CPAS et les communes ne concerne que l'article 28bis du nouveau Code du Logement en ce que ces dernières disposent du droit de déterminer elles-mêmes la composition de la commission indépendante chargée de donner un avis sur l'attribution des logements tandis que ce droit n'est pas reconnu aux CPAS. D'après la partie requérante, la nécessité d'objectiver davantage la procédure d'attribution des logements ne pourrait justifier la mise en place d'un dispositif à ce point attentatoire au droit de propriété.
B.62.1. L'article 75 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale prévoit que leurs biens sont régis et administrés dans la forme déterminée par la loi pour les biens communaux, sous la réserve des dispositions de la loi qui suivent ledit article 75. Parmi ces dispositions, l'article 81 de la loi organique des CPAS énonce que « sans préjudice de l'application des lois et arrêtés particuliers, il est procédé à la location de biens appartenant aux centres publics d'action sociale par voie d'enchères publiques ou de gré à gré ».
B.62.2. Comme il est dit en B.33.1, il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée que par l'article 28bis précité, le législateur ordonnanciel a entendu objectiver davantage la procédure d'attribution des logements appartenant aux communes et CPAS, en impliquant certains acteurs, notamment du monde associatif, dans la prise de décision d'attribution des logements, par la remise d'un avis émis par un organe indépendant et qui lie l'autorité décisionnelle.
B.62.3. Comme il est dit en B.35.1, il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée à l'autonomie des communes dès lors que celles-ci demeurent compétentes pour déterminer la composition et le mode de fonctionnement des commissions visées à l'article 28bis. Pour des motifs identiques à ceux qui ont été énoncés en B.35 et B.36, il n'est pas non plus porté atteinte de manière disproportionnée à leur droit de propriété.
En ce qui concerne les CPAS, bien qu'un lien organique existe entre ceux-ci et les communes, seules ces dernières sont compétentes pour déterminer la composition et le mode de fonctionnement des commissions indépendantes chargées de donner un avis sur l'attribution des logements, y compris ceux à l'égard desquels les CPAS sont titulaires d'un droit réel. L'ordonnance n'impose à leur égard aucune représentation minimale au sein desdites commissions, pas plus qu'elle ne rend obligatoire la réunion du comité de concertation visé à l'article 26 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, comme c'est le cas dans les matières visées à l'article 26bis de ladite loi.
B.62.4. Si l'objectivation de l'attribution des logements à l'égard desquels les CPAS sont titulaires d'un droit réel, constitue un but légitime, l'ordonnance attaquée ne prévoit aucune garantie de représentation des CPAS dans les commissions indépendantes chargées de donner un avis sur l'attribution des logements qui leur appartiennent alors que cet avis lie l'autorité décisionnelle. La circonstance qu'en vertu de l'article 32 du nouveau Code du Logement, le bureau permanent soit désigné comme l'organe de recours contre les décisions prises ne modifie rien à ce constat. La mesure constitue, partant, une discrimination à l'égard des CPAS par rapport aux communes.
B.63.1. Dans le premier moyen, le CPAS requérant dans l'affaire n° 5819 soutient encore que l'article 29 du nouveau Code du Logement porte atteinte de manière excessive à sa compétence pour administrer et gérer ses immeubles en rapport avec ses missions et à son droit de propriété et de gestion en ce qu'il prohibe comme critère d'attribution la localisation de la résidence des candidats à l'attribution d'un logement et le montant de leurs revenus.
B.63.2. Pour des motifs identiques à ceux exposés en B.15 à B.18.3, le moyen, en ce qu'il vise l'article 29 du nouveau Code, n'est pas fondé.
B.64. Le premier moyen dans l'affaire n° 5819 est fondé en ce qu'il vise l'article 28bis du nouveau Code du Logement, dans la mesure indiquée en B.62.4.
B.65. Dans le deuxième moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 5819 demande l'annulation de l'article 31 du nouveau Code du Logement, tel qu'il est fixé par l'article 2 de l'ordonnance attaquée. La disposition précitée violerait les articles 10, 11, 16, 17, 35 et 39 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 6, § 1er, IV et VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises en ce qu'elle interdit, en sa dernière phrase, que la part des logements attribués à des demandeurs en situation d'urgence extrême puisse excéder 40 % du total des attributions effectuées durant l'année qui précède. Selon la partie requérante, le législateur ordonnanciel ne serait pas compétent pour ce faire et porterait atteinte de manière excessive aux missions du CPAS en la matière.
B.66. Il ressort des développements du moyen que le grief dirigé à l'encontre de l'article 31 attaqué porte sur la seule atteinte, prétendument excessive, aux missions du CPAS et non sur la compétence du législateur ordonnanciel pour adopter la norme. La Cour limite dès lors son examen au premier point.
B.67.1. L'article 31 attaqué trouve sa source dans l'article 23novies du Code du Logement, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de l'ordonnance précitée du 19 décembre 2008. Cet article 23novies disposait :
« L'opérateur immobilier public ne peut déroger au Règlement d'attribution qu'en faveur d'un demandeur en situation d'urgence extrême. Cette dérogation doit être formellement motivée et mentionnée en marge du Registre ».
L'adoption de cette disposition a été justifiée comme suit :
« Cet article ouvre la possibilité, pour l'opérateur immobilier public, de répondre aux situations d'urgence extrême, comme les destructions de logement par des causes naturelles, un incendie, une inondation ou encore les cas de violence caractérisée. Il est précisé qu'il s'agit d'une urgence extrême car, dans le contexte de crise sociale du logement en Région bruxelloise, la plupart des demandeurs d'un logement à prix modéré sont dans une situation d'urgence. La décision d'attribution basée sur une situation d'urgence extrême doit faire l'objet d'une motivation circonstanciée et vérifiable » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-493/1, p. 6).
B.67.2. Quant à la limitation introduite par la disposition attaquée, il ressort de l'exposé des motifs de l'ordonnance en projet que celle-ci était inspirée de la réglementation applicable aux logements sociaux (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/1, p. 40).
L'article 11 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public dispose en effet :
« Le Conseil d'administration de toute société peut, pour des cas individuels et dans des circonstances exceptionnelles et urgentes, déroger aux dispositions de l'article 9, sur base d'une décision motivée.
Cette décision est prise, sur base d'un dossier complet et après accord du délégué social.
En cas d'avis défavorable du délégué social, la société immobilière de service public peut dans les 30 jours du refus du délégué social soumettre sa demande de dérogation à la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale.
La Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale dispose de trente jours ouvrables pour l'approuver ou la désapprouver. Si, au terme de ce délai, aucune décision n'est portée à la connaissance de la société immobilière de service public, la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale est réputée avoir marqué son accord.
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 ».
B.67.3. Un amendement n° 159 entendait supprimer 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 ».
Cet amendement était justifié comme suit :
« L'article en projet est absurde dans ses effets. Ainsi, dans l'hypothèse où le seuil de 40 % serait atteint, il serait strictement interdit pour l'opérateur immobilier public de faire suite à toute nouvelle demande d'extrême urgence et dûment motivable comme tel. Le projet n'avance regrettablement aucune solution à cette hypothèse, telle une obligation pour la SLRB de répondre aux demandes qui ne pourrai [en]t être traitée [s] en raison de cette limite.
Par ailleurs, le critère fondé sur le seul nombre d'attributions effectuées pendant l'année précédente apparaît peu pertinent, dès lors que celui- ci puisse être particulièrement variable d'une année à l'autre et peu claire, dès lors que ni l'article ni son commentaire ne permet de comprendre s'il s'agit des attributions effectuées en application de l'article 30 ou du présent article » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/2, p. 388).
Cet amendement a été retiré en commission du Logement et de la Rénovation urbaine. Le rapport mentionne à ce sujet :
« M. M.D. estime au contraire que 40 % de dérogation est un chiffre élevé étant donné la crise, d'autant plus que toutes les situations sont dramatiques. Ce pourcentage apparaît excessif à l'intervenant.
M. V.L. signale que l'état d'urgence extrême n'est pas n'importe quoi. Ce seuil de 40 % apparaît raisonnable.
M. V.D.W. estime que 40 % ne veut plus dire grand-chose quand une régie foncière n'attribue que dix logements par an.
Le Secrétaire d'Etat signale que cet article n'a pas été modifié par rapport à l'ancienne version. Cet article ne veut certainement pas dire que 40 % du parc est réservé pour des attributions d'extrême urgence. Il s'agit bien d'un maximum à ne pas dépasser. En plus, ce pourcentage est encadré par le fait que la dérogation ne peut se faire que dans le cas d'une urgence extrême, et motivée comme telle. Dans les faits, on n'arrive jamais à ce pourcentage de 40 % . En relisant les textes, il n'est pas apparu nécessaire de revoir ce pourcentage.
M. M.C. estime que ce raisonnement tient pour des SISP ainsi que pour des grandes régies communales, mais pas pour des petites régies communales. Pour ces petites sociétés, ce pourcentage de 40 % vide de sa substance toute la notion de dérogation.
Le Secrétaire d'Etat estime que dans ces cas-là, il faut inverser la formule. Quand un bourgmestre doit gérer un cas d'extrême urgence, il va par exemple s'adresser à une SISP ou à une autre commune qui a une plus grande marge de manoeuvre.
M. V.D.W. annonce qu'il déposera un amendement en séance plénière, où il proposera de neutraliser ce pourcentage de dérogation lorsqu'une régie communale attribue par exemple moins de cinq logements par an. En attendant, l'intervenant retire son amendement n° 159 » (ibid., p. 169).
Un député a également relevé que « la commune de Saint-Gilles déroge [ait] dans un certain pourcentage de cas pour des situations d'urgence familiale, de santé, etc. L'opposition pourrait s'imaginer que les dérogations sont abusives. C'est pourquoi il y aura une commission indépendante avec avis conforme » (ibid., p. 162).
B.68. Il ressort des travaux préparatoires précités que le législateur ordonnanciel a entendu renforcer l'objectivation et la transparence dans la procédure d'attribution des logements.
B.69. Ainsi que le prévoit l'article 31 attaqué, lorsque l'opérateur immobilier public déroge aux critères définis par le règlement d'attribution pour des motifs d'urgence extrême, cette dérogation doit être motivée en la forme et mentionnée en marge du registre. Cette dérogation ne peut en outre être décidée qu'après l'avis conforme de la commission indépendante visée à l'article 28bis du nouveau Code du Logement. Un recours est également prévu par l'article 32 du Code au profit de tout candidat qui s'estimerait lésé par une décision d'attribution de logement prise par une commune ou un CPAS.
B.70. Les objectifs poursuivis par le législateur ordonnanciel peuvent à suffisance être rencontrés par les mesures prédécrites. Comme le relève la partie requérante dans l'affaire n° 5819, la fixation d'un pourcentage maximum de logements pouvant être attribués en dérogation aux règles prescrites par le règlement d'attribution pourrait avoir pour conséquence d'empêcher un opérateur immobilier public d'attribuer un logement alors que la situation d'urgence extrême du demandeur est avérée et que la dérogation peut effectivement se justifier par des circonstances exceptionnelles. La mesure attaquée est, partant, disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.
B.71. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5819 est fondé. En conséquence, il y a lieu d'annuler 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 nouveau Code du Logement, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de l'ordonnance attaquée.
B.72. Dans le troisième moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 5819 allègue la violation, par les articles 24 et 33 du nouveau Code du Logement, tels qu'ils résultent de l'article 2 de l'ordonnance attaquée, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.
Les dispositions attaquées porteraient ainsi atteinte au droit de propriété et de gestion du CPAS requérant en lui interdisant de diminuer le nombre de mètres carrés habitables de son parc de logements locatifs tel qu'il est établi au 1er juillet de l'année précédente tandis que cette interdiction ne concerne ni la Régie foncière régionale ni les SISP.
B.73. Pour des motifs identiques à ceux qui ont été exposés en B.42 à B.45, l'ingérence dans le droit de propriété des opérateurs immobiliers publics que constituent les CPAS est raisonnablement justifiée.
B.74. En ce qui concerne la différence de traitement qui résulte de l'article 24 attaqué entre les opérateurs immobiliers publics et les SISP, celle-ci est raisonnablement justifiée pour les motifs exposés en B.10 à B.12.
B.75. La partie requérante dans l'affaire n° 5819 invoque encore l'existence d'une discrimination en ce que l'article 33 attaqué exclut de son champ d'application la Régie foncière régionale.
B.76.1. Cette exclusion de la Régie foncière régionale du champ d'application de la mesure attaquée trouve son origine dans l'article 23undecies du Code du Logement, introduit par l'article 2 de l'ordonnance précitée du 19 décembre 2008.
B.76.2. A la question d'un parlementaire sur cette exclusion, les auteurs de la proposition d'ordonnance qui a abouti à l'adoption de l'ordonnance du 19 décembre 2008 précitée ont répondu ce qui suit :
« Mme I.E. se réfère à l'ordonnance organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle du 23 février 2006, dont l'article 103, § 2, et qui balise clairement les procédures impliquant la Régie foncière régionale.
Le secrétaire d'Etat explique que la régie régionale a des terrains. Sa vocation n'est pas de gérer des logements. Dans l'hypothèse où elle se met d'accord avec une commune ou une autre entité publique, c'est évidemment cet autre opérateur qui va construire et gérer » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2008-2009, A-493/2, p. 21).
La question fut à nouveau posée lors des discussions parlementaires relatives au projet d'ordonnance ayant abouti à l'ordonnance attaquée. Le secrétaire d'Etat a déclaré à ce sujet :
« Le Secrétaire d'Etat se réfère au rapport de l'ordonnance [D./E.] (Doc. n° A-493/2 - 2008/2009, p. 23) : l'auteure de cette ordonnance avait expliqué que l'ordonnance organique portant les dispositions applicables à la comptabilité et au budget du 23 février 2006 prévoyait en son article 103, § 2, les balises impliquant les procédures de la régie foncière régionale. Celle-ci dispose de terrains. Sa vocation n'est pas de faire du logement locatif. Si elle le fait, elle s'adresse à la SLRB ou à une des sociétés qui est habilitée à le faire. On peut donc dire que la régie foncière régionale est un opérateur qui gère des terrains, mais pas un opérateur de logements, c'est la raison pour laquelle elle n'est pas soumise aux mêmes contraintes » (Doc. parl., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2012-2013, A-355/2, pp. 170-171).
B.77. Compte tenu de la nature particulière de la mission confiée à la Régie foncière régionale ainsi décrite, la différence de traitement n'est pas dénuée de justification raisonnable.
B.78. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5819 n'est pas fondé.
Par ces motifs,
la Cour
- annule l'article 28bis du nouveau Code du Logement, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de l'ordonnance du 11 juillet 2013 « modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement », dans la mesure indiquée en B.62.4;
- annule 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 nouveau Code du Logement, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de l'ordonnance du 11 juillet 2013 précitée;
- rejette les recours pour le surplus.
Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 février 2015.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
J. Spreutels