

Le logement moyen à Bruxelles : enjeux et perspectives

Nicolas BERNARD, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

Avant-propos : le présent texte fait volontairement l'impasse sur le travail accompli par la SDRB, lequel fait l'objet d'un exposé distinct et exhaustif (cf. la contribution de Luc Willame).

A. Le logement moyen, c'est quoi ?

La définition du logement moyen est à la fois simple et complexe.

Elle est simple, tout d'abord, parce que le logement moyen désigne le segment intermédiaire entre le secteur privé du logement et le parc public. Le logement moyen est, par nature, celui qui est ouvert aux revenus moyens.

Mais ici s'arrête le consensus. Car derrière cette définition simple, en apparence, se dissimule une série de questions.

1. Le logement moyen concerne-t-il l'acquisitif, le locatif ou les deux ?
2. Comment s'assure-t-on que le logement moyen est bien accessible aux revenus moyens ? Faut-il se référer, autrement dit :
 - à la valeur — locative ou vénale, suivant le cas — du bien (laquelle doit être inférieure à un certain plafond) ?
 - à la hauteur des revenus du ménage ?
 - aux deux à la fois ?
3. Si on fixe un prix plafond par m², faut-il instaurer une limitation de superficie ? Il s'agirait, par là, d'éviter que des personnes répondant, certes, aux conditions de revenu bénéficient d'une aide publique pour emménager dans des logements trop grands pour eux.

B. Le logement moyen, ça sert à quoi ?

1. À l'heure où, en raison de la flambée des prix à l'acquisition, l'accès à la propriété devient malaisée pour les revenus moyens (les tarifs ont progressé de pas moins de 30% en 2005 à Bruxelles-Ville, par exemple), l'aide publique est plus nécessaire que jamais en ce domaine.
2. Cet incitant, par ailleurs, peut opportunément ralentir l'exode urbain des

classes moyennes, lequel se poursuit en dépit d'une augmentation globale du nombre d'habitants en Région bruxelloise.

3. Pour sa part, le secteur public du logement est complètement saturé, lui qui ne comptabilise déjà que 8% du parc immobilier total à Bruxelles alors que 70% des locataires de la capitale peuvent prétendre, en termes de revenu, à un appartement social. Et s'il n'y a « que » 25.000 demandes en souffrance, c'est parce qu'un grand nombre de candidats sont découragés face à l'effroyable lenteur de résorption de la liste d'attente (une dizaine d'années en moyenne pour une famille nombreuse), lenteur due elle-même à un taux de rotation dans les logements sociaux singulièrement peu élevé (5% l'an). Et donc, par un effet de débordement bien normal vu l'étroitesse du parc public, les ménages éligibles à un appartement social doivent trouver à se loger dans le secteur *privé*, lequel devient le parc social de fait.
4. Les politiques en matière immobilière se caractérisent par une certaine polarisation, écartelées qu'elles sont entre des mesures d'accession à la propriété à destination d'une certaine frange — plutôt aisée — de la population, et des aides à la brique (c'est-à-dire, le logement social) tournées en théorie vers les personnes défavorisées. Certes, la SDRB occupe ce segment intermédiaire (*cf.* l'exposé de Luc Willame), au même titre (mais avec un mode d'intervention totalement différent) que le Fonds du logement. Sur un plan quantitatif et macro-économique, toutefois, ces deux derniers organismes ne parviennent pas (encore ?) encore à s'ériger en contrepoids massif. Dans ce cadre, le logement moyen remplit une double fonction cardinale, intimement complémentaire : maintenir des prix acquisitifs modérés en Région bruxelloise, et extraire du logement social ceux qui, pas assez pauvres, ne devraient pas s'y trouver, de manière à réserver le parc public aux plus démunis.

C. Comment cette aspiration au logement moyen a-t-elle, sur un plan normatif, été rencontrée en Région de Bruxelles Capitale ?

1. *Description*

Abrogeant tout en reprenant à son compte deux ordonnances (du 29 août 1991 et du 13 avril 1995) relatives au logement moyen, respectivement dans le secteur acquisitif et locatif, le Code bruxellois du logement du 1^{er} avril 2004 (II^{ème} partie) propose désormais une réglementation unifiée (art. 161 et s.).

Est désormais considéré comme logement moyen, le bien immeuble d'habitation principale donné en location, cédé ou vendu, dans les conditions fixées par le présent Code, à un ménage dont l'ensemble des revenus n'excède pas un certain montant pas encore fixé par le Gouvernement.

Une personne de droit public peut conclure avec un ménage répondant aux conditions d'accès au logement moyen un bail emphytéotique ou une vente de gré à gré portant sur un terrain ou sur une habitation en vue de permettre à ce ménage de fixer sa résidence principale dans ce logement pour une durée minimale de dix ans. Cette même personne de droit public peut également conclure un bail à loyer avec ledit ménage, ce dernier pouvant cumuler cette intervention avec une prime à la rénovation. Afin de répartir géographiquement l'offre de logements moyens entre les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement peut fixer des conditions particulières d'intervention en fonction des zones qu'il détermine.

Ce n'est pas tout. Cette personne de droit public peut également conclure un bail emphytéotique ou une vente de gré à gré sur un ou des habitations lui appartenant nécessitant rénovation, avec un *promoteur immobilier*, à charge pour ce dernier de construire, de reconstruire ou de rénover du logement qu'il doit céder, vendre ou louer aux conditions du logement moyen.

Pour bénéficier de ces différentes interventions, les ménages *acquéreurs* visés doivent s'engager à construire ou à rénover un seul logement destiné à leur occupation personnelle et à, sauf cas de force majeure :

- introduire la demande de permis d'urbanisme nécessaire au plus tard six mois après l'acquisition du terrain;
- commencer les travaux dans les six mois de l'obtention du permis d'urbanisme nécessaire;
- occuper personnellement le bien construit ou rénové, pendant dix ans, et s'y domicilier dans les trois mois suivant l'ouverture des compteurs d'énergie.

Pour leur part, les ménages *locataires* doivent s'engager à ne pas donner le bien en sous-location et à avertir le bailleur de toute modification de leur situation patrimoniale susceptible de porter atteinte aux conditions requises pour pouvoir bénéficier du régime du logement moyen.

2. Appréciation

La présente réglementation appelle divers commentaires critiques d'ordre général.

- Le succès plus que mitigé de l'ordonnance de 1991 sur le logement moyen acquisitif, conjugué à l'absence totale d'application de l'ordonnance de 1995 relative au logement moyen locatif (dont l'arrêté d'exécution n'a même jamais été pris !), ne laisse pas d'interpeller. Les autorités bruxelloises, autrement dit, ont-elles correctement analysé les raisons de ces échecs successifs avant de proposer une nouvelle réglementation ? La chose est douteuse si l'on en croit les travaux préparatoires, muets sur cette gabegie.
- Le Code bruxellois du logement n'est pas davantage prolix sur le *prix* qu'il faut assigner à ce type de logement moyen, de sorte que l'articulation de cette réglementation avec la mission déjà assumée par la SDRB reste incertaine.
- Plus de deux ans après l'adoption du Code du logement, nul arrêté d'exécution n'a encore été pris. Or cette mesure élémentaire d'application est nécessaire pour, notamment, arrêter les revenus maximaux des bénéficiaires, déterminer les prix de vente, arrêter la procédure, délimiter les zones privilégiées d'intervention, etc., autant d'éléments essentiels qui conditionnent l'entrée en vigueur du prescrit. Et l'apathie actuelle de l'exécutif en la matière ne permet aucunement affirmer que ces arrêtés seront adoptés dans un futur proche.

Plus spécifiquement, la réglementation inspire l'une ou l'autre réflexion ciblée.

- Qu'est-ce qui justifie cette nouveauté qui consiste à autoriser la personne de droit public à traiter *directement* avec le ménage bénéficiaire, alors qu'auparavant un promoteur immobilier faisait obligatoirement l'intermédiaire ?
- Cette dernière possibilité reste toutefois d'application (art. 163 et 168 du Code du logement), déclinée sous la forme du marché de promotion. Précisément, le Plan pour l'avenir du logement (qui vise à faire bâtir 3.500 logements sociaux et 1.500 logements moyens d'ici la fin de la législature régionale) repose sur le même schéma du marché de promotion. Certes, le substantiel retard qu'accuse aujourd'hui ce plan (trop) ambitieux n'est pas à imputer exclusivement à ce type de procédure. Il n'empêche, l'inquiétude est de mise, singulièrement lorsque l'on se rappelle que c'est justement la lourdeur de la procédure qui est à l'origine des déboires de

l'ordonnance de 1991.

- L'acquéreur d'un logement moyen doit, en contrepartie, s'engager à le rénover (art. 165, §1^{er}, al. 1^{er}). Quid cependant si le bien présente un état satisfaisant de salubrité ?
- L'acquéreur d'un logement moyen qui entreprend effectivement ce processus de rénovation est tenu de solliciter un permis d'urbanisme « au plus tard six mois après l'acquisition du terrain » (art. 165, §1^{er}, al. 1^{er}, 1^o). Quid cependant si le terrain est *déjà* bâti et que la vente concerne non pas un fonds mais un immeuble ?

D. Pistes de solution pour accélérer le développement du logement moyen (au sens large)

1. *Pôle locatif*

- Accroître les atouts des agences immobilières sociales, notamment en réévaluant le barème des tarifs offerts au propriétaire.
- Introduire une allocation-loyer, qui permettrait à une série de personnes (dont les familles nombreuses) d'habiter enfin un logement décent et accessible financièrement.

2. *Pôle acquisitif*

- Réintroduire une prime à l'acquisition en Région bruxelloise. Il existait bien une mesure de ce type, agrémentée même d'un mécanisme anti-spéculatif, mais elle a été supprimée en 2001, au motif qu'elle était trop orientée vers les classes moyennes et qu'elle pouvait induire un effet d'aubaine. Or, il faut savoir ce qu'on veut. Si, comme proclamé par nos instances, l'on désire retenir les classes moyennes à Bruxelles, voire les y attirer, il faut assumer ce genre d'effet collatéral.
- Réintroduire une prime à la rénovation à destination du propriétaire bailleur. En contrepartie, celui-ci ne pourrait plus mettre son bien en location qu'à un tarif conventionné. Il semble indécent en effet de profiter des deniers publics pour rehausser un loyer et, ainsi, s'enrichir grâce à l'argent de la collectivité. Le système ici proposé permettrait d'étendre l'offre de logements locatifs privés décents et accessibles aux revenus moyens. Telle était, précisément, la philosophie qui présidait initialement aux primes à la rénovation bruxelloises (voy. arrêté du Gouvernement de

la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1996). Las, le système a été revu (cf. arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002) et les bailleurs désireux de faire rénover leur bien grâce à l'aide de la Région sont désormais tenus, au préalable, de se soumettre aux conditions des agences immobilières sociales, avec un succès tout relatif. D'une part, en effet, les bailleurs renâclent à l'idée de se dessaisir de la gestion de leur bien, et de l'autre, les A.I.S. ne désirent pas prendre en gestion un immeuble dans lequel le propriétaire continue d'habiter (au rez-de-chaussée par exemple). Or, cette situation est monnaie courante à Bruxelles.

Conclusion

A lui seul, le logement moyen ne retiendra pas les classes moyennes à Bruxelles. Si d'autres initiatives ne sont pas prises en parallèle pour augmenter la qualité de vie, en termes de régulation des loyers, d'environnement et de mobilité, il est à craindre que l'exurbanisation se poursuive, au grand dam des finances régionales et, plus fondamentalement, de la mixité sociale.

Annexe

La matière du logement au coeur d'un enchevêtrement de normes

Le droit au logement présente cette caractéristique de ne point se laisser enfermer dans une seule catégorie juridique. Il relève, d'abord, du droit civil, puisque les dispositions afférentes aux baux à loyer sont à trouver dans notre Code civil. Chargé de réguler, dans une optique libérale et civiliste, les relations locatives entre particuliers, le droit au logement recèle également une dimension plus interventionniste relevant du droit public, puisque la prérogative comporte notamment l'obligation adressée aux autorités (et aux particuliers) d'assurer un logement décent. À ce titre, l'attribut touche au droit constitutionnel, puisque l'article 23 de la Constitution stipule : "Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou [l'ordonnance] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment [...] le droit à un logement décent". Par ailleurs, le droit au logement fait partie intégrante du droit administratif. "Les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages [...] de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics", prescrit en effet la Nouvelle loi communale. Le droit au logement recèle encore des incidences fiscales non négligeables (questions liées au droit d'enregistrement, au précompte immobilier et au revenu cadastral, notamment), tout en déployant, par le biais des critères de salubrité, un essentiel volet "santé et hygiène". Enfin, consacré par divers instruments internationaux, le droit au logement possède une indéniable dimension supranationale, qu'il s'agit de ne pas perdre de vue.

Le droit au logement participe donc de plusieurs logiques différentes. En somme, ce caractère foncièrement hybride ne fait que refléter la nature bifide du droit au logement, qui est à la fois un instrument de régulation des rapports privés et un outil de transformation sociale, une "obligation d'abstention" aussi bien qu'un "droit-créance" à l'encontre des pouvoirs publics.

Cette dissociation des niveaux de compétence donne lieu parfois à des situations proprement grand-guignolesques. Ainsi la décision prise par un bourgmestre de fermer un bien insalubre n'a théoriquement aucune incidence sur le bail en cours. Contrairement dès lors à ce qu'il pourrait croire en toute bonne foi, le preneur n'est nullement autorisé par l'arrêté d'inhabitabilité à suspendre unilatéralement le paiement du loyer. Il doit continuer à régler la redevance mensuelle tant que le juge de paix, qu'il aura adéquatement saisi au préalable, ne l'en aura pas formellement délivré. Il reste l'hypothèse de l'exception d'inexécution,

malaisée cependant à mettre en œuvre.

Plus spécifiquement, la question de l'insalubrité se distingue également par une singulière complexité, tant d'un point de vue technique que juridique. La profusion des normes de qualité ne fait que refléter la multiplicité des niveaux de pouvoir chargés de les adopter. Ainsi le bien loué doit-il observer les critères civils de qualité édictés par la loi fédérale du 20 février 1991 et, à la fois, les exigences régionales de salubrité promues par le Code wallon du logement, tout en respectant les règlements communaux en la matière. Cette diversification des acteurs pose inévitablement la question de la répartition des compétences.

Si elles ne veulent pas voir leurs actions censurées respectivement par le Conseil d'État et la Cour d'arbitrage, les autorités administratives et législatives doivent observer scrupuleusement les règles répartitrices de compétence, particulièrement complexes dans le domaine de la salubrité de l'habitat. Jouissant d'une compétence de principe en matière de logement, la Région est autorisée à renforcer les critères de qualité imposés par l'autorité fédérale dans le cadre de sa compétence spécifique en matière de la location. Le permis wallon de location lui-même, subordonnant l'introduction d'un bien sur le marché locatif à l'obtention préalable d'un brevet de qualité, est considéré comme n'empiétant pas sur la compétence du législateur fédéral relative au bail de résidence principale. Animée, quant à elle, par des motivations touchant à la santé publique, la commune doit décliner son action en matière de salubrité autour de critères hygiéniques. Ce qui lui donne licence de rehausser le niveau des règles régionales de qualité, à la condition toutefois de rester dans son champ de compétence.

Cette interpénétration des compétences constitue incontestablement un enrichissement pour la matière, dès lors que joue une certaine émulation entre les diverses autorités également compétentes. De fait, le législateur régional est autorisé à intervenir dans un champ qui n'est pas *a priori* le sien, comme la détermination des règles de qualité requises pour qu'un bien soit mis en location, à la condition toutefois de se montrer plus sévère. Et il en va de même pour les instances communales, laissées libres de relever, à l'intérieur de leur sphère de compétence, la hauteur des critères régionaux de salubrité.

Fécond, ce "maelström" de normes a toutefois le désavantage d'altérer la lisibilité de l'action des pouvoirs publics. Il n'est pas toujours aisé, en d'autres termes, de savoir qui s'occupe de quoi. Les autorités elles-mêmes entretiennent parfois, dans un volontarisme méritoire mais peut-être désordonné, la confusion. Au-delà de la lisibilité du message, c'est le principe de légalité qui est en jeu, celui-là même que les instances juridictionnelles se chargeront tôt ou tard de faire respecter. Que les responsables politiques se gardent bien, face à l'exigence de sécurité juridique dont ils sont redevables envers les justiciables, de tout emballement lorsqu'il s'agit

d'intervenir dans le domaine de la salubrité, étant entendu que l'inaction est encore plus dangereuse.

Plus fondamentalement, l'absence d'étanchéité entre les sphères de compétence des uns et des autres rend impérative la concertation des différents niveaux de pouvoir. Si, avant d'adopter sa réglementation, le législateur régional s'aperçoit que la norme en projet risque d'exercer une incidence notable sur l'application de loi relative aux baux de résidence principale par exemple, qu'il veuille au minimum à s'accorder avec les autorités fédérales de manière à prévenir, autant que faire se peut, la survenance de conséquences collatérales trop néfastes, et réciproquement. Pareille démarche suppose toutefois que les différents législateurs procèdent, préalablement à l'édition de la norme, à une étude d'impact rigoureuse et qu'ils engagent une évaluation prospective de la future réglementation. Si les esprits ne sont pas encore gagnés entièrement par cet impératif méthodologique, gageons que les mentalités sont progressivement en train de changer.

En résumé, les pouvoirs publics doivent donner à leurs politiques de logement un tour davantage horizontal. Seule la mise en réseau des différents acteurs du logement, couplée à l'interpénétration de leurs pratiques, paraît susceptible de "transpercer" la verticalité inhérente aux traditionnelles politiques sectorielles en la matière. Alors seulement, une mesure transversale et intégrée pourra se dessiner. Il s'agit donc d'adopter une approche globale. Celle-ci, expliquent Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, désigne "la nécessité de produire une intelligence commune des problèmes, de prendre en compte les interactions existantes entre des domaines qu'a totalement séparés une approche sectorielle livrée à sa seule logique"ⁱ. Car le problème du logement a besoin d'une réponse globale, qui ne se limiterait pas à la rénovation du bâti, par exemple. Au-delà des réparations urgentes, c'est un véritable projet de développement social que les quartiers défavorisés réclament. C'est de front que les politiques sociales, culturelles et sécuritaires, notamment, doivent être menées. Traiter un problème sans instruire, parallèlement, une question interdépendante, condamne à ne pouvoir jamais agir qu'à la marge. On ne parviendra à élaborer une perspective globale qu'*ensemble*, en collectant les pratiques réelles de chacun. Un point de vue général ne s'obtient pas artificiellement, "en chambre", mais se construit laborieusement par la confrontation. Son élaboration se doit d'être collective, à peine de ne refléter que l'opinion de son auteur, aussi bien intentionné soit-il. Le défi, à la hauteur de l'enjeu, est certes imposant mais ne fait que refléter les attentes des citoyens.

*

* *

Écartelée entre différents niveaux de pouvoir, la matière du logement est également l'objet, au sein d'un *même niveau de pouvoir*, de tiraillements divers. Pour

ne parler que de la Région bruxelloise, se partagent la compétence de l'habitat (au sens large) la Secrétaire d'État en charge du Logement, le Ministre-Président qui a la Rénovation urbaine dans ses attributions, le Ministre des Finances qui a la haute main sur les droits d'enregistrement par exemple et, enfin, la Ministre de l'Énergie qui a le pouvoir d'initiative en matière de primes à la rénovation. Et l'on n'évoque même pas ici, afin de ne pas embrouiller plus encore l'écheveau, de la protection du patrimoine. On le devine aisément, les intérêts de ces différents édiles ne sont pas toujours convergents, tant s'en faut. Au reste, l'extrême difficulté qui a présidé à l'adoption — avec retard (fin du mois de février) — du budget 2006 est imputable à des divergences de vue plus ou moins profondes sur une question relative à la politique du logement (à savoir, la correcte liquidation des crédits dédicacés à la rénovations des logements sociaux). Pas étonnant, dans ces conditions, que les nécessaires compromis et certaines autres manoeuvres de "donnant-donnant" conduisent à dénaturer jusqu'aux mesure les plus novatrices ou courageuses.

ⁱ J. DONZELOT et Ph. ESTÈBE, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994, p. 22. "Nouveau mode de penser, l'approche globale suscite un nouveau mode d'action".