

**ÉVOLUTION DE LA SITUATION DU
LOGEMENT À BRUXELLES**

**DE LA CRISE DU LOGEMENT À UNE RÉPONSE
POLITIQUE ?**

DÉCEMBRE 2006



TABLE DES MATIÈRES

Introduction

L'évolution de la démographie en RBC

L'évolution du coût des logements pour les ménages candidats locataires

Augmentation de la part des revenus consacrée au logement

Décrochage des loyers par rapport à l'index

Décrochage des revenus d'insertion

Un facteur d'exclusion sociale qui compromet la réalisation des droits fondamentaux

I. Le logement : l'imbroglie de compétences

1. Les compétences de l'État fédéral
2. Les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale
3. Les compétences des communes
4. Propositions de l'ARAU
5. Le cas particulier de la lutte contre le logement indigne

II. Le secteur du logement social : de l'inertie à la pénurie

1. Le rôle de la Région
 - 1.1. Les plans quadriennaux de rénovation
 - 1.2. Le plan régional pour le logement (social et moyen)
2. Les autres acteurs producteurs de logements à caractère social en Région bruxelloise
 - 2.1. Les Agences immobilières sociales
 - 2.2. Le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale
3. Propositions de l'ARAU

III. Le secteur dit du logement moyen

IV. L'accès à la propriété

Propositions de l'ARAU

V. Les beaux jours de l'exode urbain...

Propositions de l'ARAU

Conclusions

Introduction

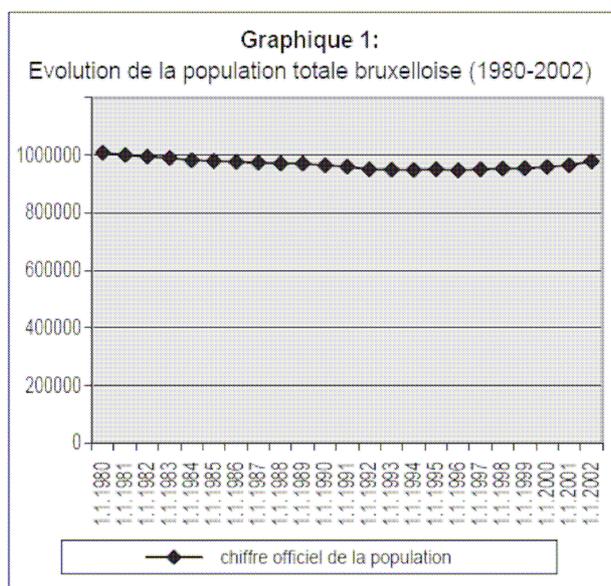
La question du logement recouvre de multiples réalités selon qu'on se réfère à l'acquisitif ou au locatif, au logement des familles ou à celui des isolés, au logement public ou au secteur privé et dépend du niveau de vie et du statut des candidats locataires ou propriétaires. Ces diverses réalités entrent en ligne de compte¹.

Le constat relatif à la situation actuelle du logement est amer. Ce « marché » n'est pas comme les autres car il est tendu entre ses dimensions sociales et anthropologiques, (l'habitat) et ses dimensions économiques (la « loi de l'offre et de la demande »). La Région bruxelloise connaît une crise du logement qui touche les locataires, les candidats locataires aux faibles revenus et les primo acquérants. Cette crise n'est pas une crise d'offre mais aussi une crise d'accès comme l'a établi le colloque organisé par les Facultés universitaires Saint-Louis et le Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'Habitat le 23 avril 2004².

À Bruxelles, la relation entre le nombre de ménages propriétaires et le nombre de ménages locataires est inversée par rapport au reste du pays : 40% de ménages propriétaires pour environ 60% de locataires. Cette tendance est accentuée par l'éclatement des ménages. De plus, les revenus moyens des ménages bruxellois sont les plus bas du pays et les loyers sont les plus élevés : c'est la quadrature du cercle.

Face à cette situation, l'offre publique de logements, bien qu'elle mette à disposition environ 500 logements neufs chaque année, est insuffisante.

L'évolution de la démographie en RBC



Source : *La démographie récente de la Région de Bruxelles-Capitale*, MRBC, Direction des Etudes et de la statistique régionale, 2002

¹ Voir notamment N. Bernard et C. Mertens (dir.), *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, collection Etudes et Documents, Ministère de la Région wallonne, 2005.

² N. Bernard et W. Van Mieghem (dir.), *La crise du logement à Bruxelles : problème d'accès et/ou de pénurie ?*, Actes du colloque organisé à Bruxelles le 23 avril 2004 par les Facultés universitaires Saint-Louis et le RBDH, Bruxelles, Bruylant, 2005.

Après avoir perdu des habitants depuis le début des années 80, la Région en gagne à nouveau, environ 50.000 habitants depuis 1997. Le nombre total d'habitants dépasse le million depuis peu. L'évolution démographique et l'augmentation du nombre de ménages accroissent la demande. Le développement de la garde alternée des enfants de parents séparés implique la quête de deux logements susceptibles d'accueillir une semaine sur deux les enfants des ménages monoparentaux, voire les enfants d'une famille recomposée.

À côté des statistiques officielles, il faut aussi compter avec un pourcentage de résidents non inscrits au registre de population soit parce qu'ils sont en situation irrégulière sur le territoire, soit parce qu'ils sont simplement à Bruxelles pour quelques mois, voire une année ou deux. C'est le cas de certains travailleurs au niveau des institutions européennes.

Le solde positif ne résulte pas du solde naturel mais du solde migratoire qui est le fait pour environ un tiers de population étrangère aux revenus élevés et pour deux tiers de population étrangère aux revenus faibles. Les ménages belges continuent de quitter la Région.

L'évolution du coût des logements pour les ménages candidats locataires

La crise du logement est attestée par l'Observatoire régional de l'habitat³. D'après son rapport 2005, elle touche en effet en premier lieu les familles mono parentales, dont le nombre a augmenté de 56% en 20 ans suite à l'éclatement des ménages, et les familles nombreuses aux faibles revenus. Elle reflète la crise des revenus et l'explosion des prix des loyers (+ 46% entre 1986 et 2001).

Augmentation de la part des revenus consacrée au logement

50% des ménages locataires dans les communes de la première couronne disposent d'un revenu mensuel inférieur à 1.000 euros, tandis que le loyer médian est de 412 euros. Plus de la majorité, 54%, des locataires bruxellois déboursent, pour se loger, une somme comprise entre 41% et 65% de l'ensemble de leurs revenus. 10% des ménages les plus pauvres consacrent jusqu'à 64% de leurs ressources à l'habitat⁴.

Décrochage des loyers par rapport à l'index

Le coût du logement est répercuté dans l'index à hauteur de 5,5%. Ce seuil ne correspond pas à la part des revenus des ménages consacrée au logement qui tourne autour de 25% en moyenne. Le logement est donc sous représenté dans le calcul du « panier de la ménagère » qui détermine l'index d'évolution des salaires.

Décrochage des revenus d'insertion

Les revenus de remplacement sont les mêmes dans tout le pays mais les loyers sont plus élevés dans les grandes villes. Une étude de Philippe Defeyt a montré que, sur le long terme, la charge du logement pour les ménages a augmenté de plus de 50% en 10 ans (en pondérant avec les taux et l'indice des prix)⁵. En outre, les revenus des ménages sont de plus en plus instables dans le temps.

³ M.-L. de Keersmaecker, *L'Observatoire des loyers 2005*, Observatoire régional de l'habitat, 2006.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Ph. Defeyt, *Enquête sur les loyers. L'indice des prix et la comptabilité nationale sous-estiment la hausse des loyers*, Institut pour un Développement durable, 2004.

La hausse des loyers se fait également sentir au niveau des loyers sociaux, qui ont augmenté plus rapidement que les autres loyers⁶.

Un facteur d'exclusion sociale qui compromet la réalisation des droits fondamentaux

Cette problématique a bien entendu des répercussions sociales considérables et constitue dans certains cas un facteur d'exclusion sociale. Des études montrent en effet que cette situation incite les ménages à réduire en particulier leurs dépenses de santé et porte également atteinte aux droits de l'enfant. Elle compromet ainsi la réalisation des droits au logement reconnus entre autres par la Constitution belge⁷, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de l'ONU, par le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, la Charte Sociale Européenne Révisée du Conseil de l'Europe⁸ et par la Déclaration des droits de l'enfant proclamée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 20 novembre 1959⁹ [résolution 1386(XIV)]. Ces textes internationaux font en effet du logement le socle de l'insertion socio-économique. Une tension croissante se développe entre le droit et la réalité vécue par les ménages comme l'a démontré l'occupation des anciens bureaux de la COCOF, boulevard de Waterloo, 100-103 en novembre 2006.

Les politiques du logement en Belgique ont longtemps privilégié l'aide à la brique (et au secteur de la construction, traditionnel moteur de l'économie) et l'accession à la propriété même pour les ménages aux revenus modestes, jetant les bases d'un « pays de rentiers » au détriment de l'aide aux personnes. Aujourd'hui, face à une réalité difficile, celle de l'explosion des prix et de l'inadéquation entre les revenus des ménages et les loyers, le débat sur l'aide aux personnes revient au devant de la scène.

I. Le logement : l'imbroglio de compétences

1. Les compétences de l'État fédéral

Dans les années septante, l'État fédéral a transféré aux trois Régions presque toutes ses compétences en matière de politique du logement. Cette matière a donc évolué en fonction des aspirations de chacune des Régions. C'est pourquoi aujourd'hui, les dispositions du code wallon du logement, du code bruxellois du logement et du code flamand du logement (« Wooncode ») diffèrent à maints égards.

L'État conserve néanmoins des compétences en matière de logement via la loi sur les baux à loyer, et pour une partie, sur la fiscalité immobilière.

Un exemple de l'exercice de cette compétence est à trouver dans la déclaration de politique gouvernementale du 17 octobre 2006 qui porte en partie sur l'enregistrement obligatoire et gratuit des baux, l'encadrement du prix des loyers, l'élargissement des commissions

⁶ *Ibidem*

⁷ Article 23 de la Constitution belge : « Chacun a le droit à mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce droit comprend le droit à un logement décent ».

⁸ Charte Sociale Européenne Révisée de 1996, ratifiée par le Conseil de l'Europe le 2 février 2004.

⁹ Principe 4 : L'enfant doit bénéficier de la sécurité sociale, il doit pouvoir grandir et se développer d'une façon saine ; à cette fin, une aide et une protection spéciales doivent lui être assurées ainsi qu'à sa mère, notamment des soins prénatals et postnatals adéquats. L'enfant a droit à une alimentation, à un logement, à des loisirs et à des soins médicaux adéquats.

paritaires, la réduction du taux de TVA sur les logements sociaux, l'étalement de la garantie locative.

À côté de ces compétences en matière de logement, l'exercice par l'État fédéral de ses compétences exclusives, qui *a priori* ont peu à voir avec le logement, peut avoir un impact significatif sur cette matière. Il en est ainsi au niveau de la politique d'intégration sociale (compétence exclusive fédérale) avec la loi du 12 janvier 1993 relative au Programme d'urgence pour une société plus solidaire, dite « loi Onkelinx ». Cette loi montre qu'une législation fédérale peut imposer indirectement aux Régions (qui ont dans le cas précis de la loi Onkelinx, la tutelle sur les communes depuis la dernière réforme de l'État) une attitude en matière de logement (la réquisition d'immeubles par les bourgmestres en l'occurrence).

Un autre aspect qui ne peut être ignoré dans le cadre d'une analyse sur le logement vient se rajouter à cette compétence « détournée » de l'État fédéral : l'encouragement à certains comportements, dont le règlement est de la compétence stricte des Régions, par le biais d'octroi de financements fédéraux. La politique fédérale des Grandes villes participe de ce mécanisme.

Deux événements l'illustrent à leur manière :

- le sommet du Gouvernement fédéral organisé à Ostende en mai 2004 : réuni de manière exceptionnelle pour se consacrer aux questions sociales (donc de sa compétence), le gouvernement décide de consacrer 70 millions d'euros à la question du logement pour :
 - augmenter l'offre locative ;
 - favoriser l'accès à la propriété ;
 - renforcer la lutte contre l'insalubrité et l'abandon de logements (compétences régionales et communales) ;
 - réinsérer les publics défavorisés.
- la conférence interministérielle du 5 juillet 2005 sur le logement : elle a été organisée par le ministre fédéral en charge de l'Intégration sociale dans l'objectif de coordonner les interventions des pouvoirs publics au niveau du logement. Elle a débouché sur la constitution de onze groupes de travail portant sur des matières qui relèvent des compétences du niveau fédéral (lutte contre la discrimination à l'accès au logement, implication de la Régie des Bâtiments de l'État, mesures fiscales...), mais qui ont des implications sur les compétences des Régions et des Communautés.

Si on analyse l'action du fédéral dans la gestion de la crise du logement, il faut reconnaître que des initiatives sont prises (loi Onkelinx, Politique des Grandes Villes...) mais ne sont pas toujours suivies d'effets. Il en est ainsi de la conférence interministérielle sur le logement. Après lui avoir assigné des objectifs ambitieux¹⁰ et associé des associations issues de la

¹⁰ Les groupes de travail étaient en effet chargés d'examiner : la lutte contre les discriminations dans le logement, la lutte contre l'habitat indigne, la garantie d'un meilleur accès pour tous au logement locatif, de promouvoir des projets pilotes de concertation locale en matière locative, d'améliorer l'accueil des personnes sans abri et/ou sans papiers, d'encourager de nouvelles formes de logements solidaires, de prendre en compte les effets du plan de répartition des demandeurs d'asile sur le logement et la qualité de la vie dans les villes, l'adoption de mesures fiscales différenciées, la facilitation des démarches administratives dans le cadre des aides au logement, l'implication de la Régie des Bâtiments en tant que partenaire des projets de conversion des bâtiments inoccupés en logements, la participation belge au réseau européen d'échanges d'expériences en matière urbaine.

société civile, cette conférence n'a pas encore abouti à des résultats concrets, si l'on excepte les éléments contenus dans la déclaration gouvernementale du 17 octobre dernier¹¹.

C'est d'autant plus dommageable qu'il y a une demande pressante de la part du secteur associatif, conscient des enjeux sur le terrain. En effet, dans l'objectif de préparer les travaux des groupes de travail, les associations concernées par la problématique du logement, principalement à Bruxelles et en Wallonie, se sont réunies dans une vaste plate-forme regroupant l'ARAU, ATD Quart Monde, Solidarités Nouvelles, le Syndicat des Locataires, le Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'Habitat, Inter-Environnement Bruxelles, le Mouvement ouvrier chrétien, la CSC, la FGTB, le Comité général d'action des Marolles...

Seules quelques réunions ont eu lieu avec les cabinets. Le processus a tiré en longueur, la volonté politique s'est étiolée dans les limbes juridiques.

La prise de conscience de l'urgence sociale persiste cependant (et constitue sur le plan politique une monnaie d'échange face à la politique fiscale). La disparité entre les régions pénalise Bruxelles. L'action de l'État fédéral doit être renforcée en tant que puissant mécanisme de solidarité nationale. C'est d'ailleurs un des objectifs affichés de la politique fédérale des grandes villes, considérant que la pauvreté se concentre dans les principales agglomérations belges. Des outils existent au niveau fédéral, ils doivent être mis en œuvre avec une plus grande efficacité. L'idée d'une conférence interministérielle n'était pas une mauvaise idée, mais son suivi fut désastreux. Or, c'est de ces groupes de travail que pourront se concrétiser les mesures qui compléteront l'arsenal juridique et fiscal.

2. Les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale

2.1. Production et gestion de logements publics

En matière de logement, les Régions sont directement compétentes pour le logement social et le logement moyen. Cette compétence s'exerce autant pour leur construction (notamment à Bruxelles au travers des organismes pararégionaux comme la Société de Développement pour la Région de Bruxelles – SDRB ou la Société du Logement de la Région bruxelloise - SLRB) que leur gestion (via la SLRB, les agences immobilières sociales...). Elles disposent aussi d'une compétence générale. Celle-ci leur permet d'adopter des dispositions réglant, par exemple, la manière dont un logement peut être mis en location, les conditions de salubrité, le droit au logement... Les trois Régions ont intégrés ces diverses dispositions dans un code qui leur est propre. À Bruxelles, un tel code a été adopté en juillet 2003¹².

Il a pour objectif fondamental de réaliser le droit à un logement décent, proclamé par l'article 23 de la Constitution.

L'objectif est d'améliorer la qualité des logements mis en location en région bruxelloise, pour ce qui concerne leur sécurité, leur salubrité et leur degré d'équipement ; d'inciter à la rénovation des logements de qualité insuffisante, c'est à dire ne correspondant pas aux normes du Code.

Le Code du Logement bruxellois, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004, comporte deux volets :

¹¹ À noter que nombre de mesures annoncées à cette occasion, sont en réalité issues des demandes des associations.

¹² Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le code bruxellois du logement.

- Des règles relatives à l'état du logement loué : le Code énumère des critères essentiels de salubrité (ventilation, éclairage, surfaces minimales, ...) ainsi que d'équipement élémentaire (eau chaude, chauffage, ...). Certains types de logement devront obligatoirement obtenir une « attestation de conformité ». Une amende de 3.000 à 25.000 euros pourra être exigée si le logement est non conforme ou que l'attestation requise n'a pas été demandée ;
- Le droit de gestion publique : en théorie, un logement non conforme ou inoccupé pourra être réquisitionné et géré par un opérateur public.

2.2. Compétences en urbanisme

À côté de ces compétences « directes », il en existe d'autres qui concernent aussi le logement dans ses aspects urbanistiques : il en est ainsi de la législation relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, que ce soit au niveau des plans (Plan régional de développement, plan régional d'affectation du sol) ou au niveau de la réglementation (Règlement régional d'urbanisme). Ces aspects ne peuvent être ignorés. En effet, à Bruxelles, ces dispositifs constituent le cœur de la politique de l'aménagement du territoire dans l'objectif de ramener des habitants dans la ville-Région :

- Le Plan régional de développement prévoit des options planologiques spécifiques tels que les espaces de développement renforcé du logement à côté de mesures que le gouvernement régional est invité à prendre (récupération de parcelles, augmenter le parc locatif à vocation sociale...).
- Le Plan régional d'affectation du sol est censé permettre la reconquête du logement dans la Région par des prescriptions généreuses puisqu'il autorise la construction de logements dans toutes les zones, qu'il ne permet pas d'en supprimer, etc. Cependant, au vu du nombre d'exceptions, du rapport de force entre les affectations et de certaines dispositions, certaines zones ne garantissent pas au logement la place qui lui revient.
- Le Règlement régional d'urbanisme impose à la fois de mesures en terme d'habitabilité (hauteur sous plafonds...) ou encore en terme d'accès aux logements (notamment au-dessus des commerces).

Ce n'est pas l'objet de cette analyse d'être exhaustif à ce niveau, mais cet exposé succinct des instruments urbanistiques indique que la Région (et les communes, cfr. Infra) possèdent des leviers en amont des projets pour agir dans le domaine du logement et en particulier sur les capacités d'offre de logements.

Enfin, les Régions sont compétentes pour les matières qui touchent à la politique foncière.

Dans le cadre de ces compétences, on peut relever plusieurs exemples de mécanismes qui sont du ressort de la Région ou qui ont été mis en place¹³ :

▪ Le droit d'expropriation d'intérêt public

Pour exercer le droit d'expropriation, le pouvoir expropriant doit justifier l'utilité publique et l'extrême urgence¹⁴. En échange de quoi, et au regard du droit constitutionnel de

¹³ Il ne faut pas oublier que plusieurs dispositifs, dont le droit de gestion publique, ont été permis grâce à une législation fédérale (cfr. Supra).

protection de la propriété (article 16), le bien exproprié devra faire l'objet d'une indemnisation.

L'utilité publique est entendue comme permettant à un pouvoir public de disposer d'un bien pour un usage public ou privé si la législation le prévoit expressément. Ce qui est le cas avec l'ordonnance organique de la revitalisation des quartiers de 1993 : les opérations de réhabilitation, de construction ou de reconstruction de l'habitat peuvent se faire avec l'appui financier privé. En revanche, le recours à cette possibilité est exclu pour acquérir des immeubles à l'abandon pour, par exemple les réoccuper.

Ainsi, un projet de logements sociaux ou la réalisation d'un Plan particulier d'Affectation du Sol pourra être considéré comme justifiant le recours à l'expropriation.

Le recours à l'expropriation est inscrite également à l'article 79 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (COBAT). Cet article prévoit qu'il est possible d'acquérir des immeubles par voie d'expropriation pour réaliser les dispositions prévues aux plans réglementaires (plan régional ou plan particulier d'affectation du sol). Le gouvernement régional devra alors adopter un plan d'expropriation à la demande de l'expropriant.

Les pouvoirs expropriant sont : la Région, les communes, la SDRB, les CPAS...

L'urgence, quant à elle, sera appréciée en fonction du préjudice que pourrait subir l'intérêt général si cette expropriation ne devait pas avoir lieu. Le pouvoir expropriant doit ensuite diligenter l'expropriation avec un certain zèle faute de voir l'extrême urgence contestée.

▪ **Le droit de gestion publique**

Ce droit a été rendu possible par la loi du 12 janvier 1993 relative au Programme d'urgence pour une société plus solidaire (la loi Onkelinx) et a été récemment inscrit dans le Code bruxellois du Logement. Il est effectif depuis le 1^{er} juillet 2004. Il permet aux opérateurs immobiliers publics – les communes, les CPAS, les régies communales autonomes, le Fonds du logement, la SLRB, les sociétés immobilières de service public et la Régie foncière régionale – de prendre en gestion pour 9 ans des immeubles inoccupés ou fermés par décision du bourgmestre ou par décision du Service d'inspection régionale. Le but est de les mettre en gestion par une Agence immobilière sociale (AIS), par exemple, pour les louer à des conditions sociales. Des barèmes permettent de protéger les locataires.

À tout moment le propriétaire peut reprendre possession de son bien moyennant remboursement des frais engagés.

Le Syndicat National des Propriétaires a introduit un recours qui a été rejeté par la Cour d'Arbitrage le 20 avril 2005 suite à une action du Rassemblement bruxellois pour le Droit

¹⁴ Le Secrétariat régional au Développement urbain (S.R.D.U.) a rédigé à la demande de Charles Picqué un Vade-mecum juridique sur l'expropriation en mars 2005. Ce texte explique la marche à suivre et donne des modèles de délibération aux conseils communaux. Il apporte de plus toutes les garanties possibles aux propriétaires « de bonne foi » ou désireux de revenir dans le droit chemin, car il ménage des phases de négociations amiables et de recours.

La législation actuellement en vigueur, hors des dispositions particulières inscrites dans les ordonnances bruxelloises comme celle relative à la revitalisation des quartiers du 7 octobre 1993.

à l'Habitat. La Cour d'Arbitrage a reconnu dans son arrêt qu'une autorité peut restreindre le droit de propriété pour rendre effectif le droit au logement¹⁵.

▪ **L'ordonnance du 18 décembre 2003 relative à la réhabilitation et à la réaffectation des sites d'activités inexploités**

La Régie foncière régionale est chargée de dresser un inventaire des terrains et des bâtiments inexploités. Le propriétaire d'un bien inscrit à l'inventaire est tenu de le réhabiliter si nécessaire et de le réaffecter avec éventuellement l'aide de la Régie. En l'absence de projet de réhabilitation de la part du propriétaire, la Régie lui fera une proposition de réhabilitation. Une taxation annuelle est appliquée aux sites inexploités.

▪ **Le droit de préemption**

L'Ordonnance du 18 juillet 2002 a défini un droit de préemption générale en Région de Bruxelles-Capitale. Sont titulaires de ce droit : la Région, les communes agissant pour elles-mêmes ou pour les CPAS, la Société de Développement régional de Bruxelles, la Société du Logement de la Région bruxelloise et la Société régionale du Port de Bruxelles.

Ils peuvent y recourir pour réaliser des équipements d'intérêt collectif ou de service public, lutter contre l'existence d'immeubles abandonnés et insalubres, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé, réaliser des logements de type social.

▪ **Les contrats de quartier**

C'est le principal outil de revitalisation des quartiers fragilisés en Région de Bruxelles-Capitale. Initiés et subventionnés par la Région et mis en oeuvre par les communes, ces programmes d'intervention intégrée comportent des actions sur le logement, les espaces publics et le développement social des quartiers.

La mise en oeuvre d'un contrat de quartier s'étale sur une période de quatre ans (+ deux ans pour finaliser les chantiers).

Cinq types d'intervention, appelés « volets » peuvent être menés dans un contrat de quartier :

- Volet 1 : Rénovation ou construction de logements assimilés au logement social par la commune ou le CPAS en vue d'accroître le parc public de logements locatifs de type social.
- Volet 2 : Création de logements conventionnés (logements destinés aux «classes moyennes») par le privé. Il s'agit, en diminuant la charge foncière, d'encourager l'investissement privé dans le quartier et d'assurer une certaine mixité sociale.
- Volet 3 : Partenariat public-privé. Il s'agit d'encourager l'investissement privé dans un quartier «défavorisé» en garantissant à l'investisseur un rendement minimum. La Commune ou le CPAS prend en emphythéose une partie des logements réalisés et les affecte à du logement de type social afin de les louer à son tour.
- Volet 4 : Diverses interventions visant à rendre l'espace public plus agréable, comme, par exemple, la réparation ou réaménagement de trottoirs et de places, l'amélioration de l'éclairage public et la verdurisation des espaces publics.

¹⁵ L'arrêt se trouve sur le site de la Cour d'Arbitrage : www.arbitrage.be (arrêt n°69).

- Volet 5 : Toute action contribuant à la revitalisation sociale et économique du quartier, y compris la création d'infrastructures et d'équipements de proximité.

Pour l'année 2005, une somme de 30 millions d'euros a été réservée pour la mise en oeuvre des contrats de quartier. Et depuis 2001, l'Etat fédéral apporte annuellement 12,5 millions d'euros dans le cadre de l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région. Ainsi, entre 2001 et 2006, 75 millions d'euros ont été affectés à la revitalisation des quartiers.

Les communes concernées doivent, elles, investir au moins 2,5 millions d'euros. En résumé : en dix ans, plus de 300 millions d'euros investis par les pouvoirs publics.

Au total, de 1994 à 2006, près de 415 millions d'euros ont été injectés par la Région, les communes et l'Etat fédéral dans l'ensemble des contrats de quartier

Le lancement successif de ces programmes permet de couvrir progressivement l'ensemble des zones à revitaliser : plus de 750 logements ont d'ores et déjà été rénovés ou créés, 31 équipements d'intérêt collectif ont été réalisés et de nombreux kilomètres de voiries ont été réaménagés.

Les contrats de quartiers jouent un rôle d'entraînement non négligeable mais la rénovation des espaces publics entraîne la hausse du foncier qui repousse les locataires vers des quartiers moins bien reliés à la ville et moins bien équipés¹⁶.

La notion de gentryfication, portée par certaines études, devrait être approfondie sur le long terme.

La régionalisation a maintenant 17 ans, les lacunes statistiques se comblent peu à peu, des outils ont été mis en place comme l'Observatoire régional du logement qui permet de mieux connaître la situation des ménages, d'apprécier l'évolution des loyers et d'objectiver d'éventuels choix politiques.

3. Les compétences des communes

En matière de logement, les communes sont compétentes en ce qui concerne la gestion du patrimoine et indirectement des sociétés de logements sociaux. Les communes disposent de leurs propres outils : notamment les CPAS, leurs régies foncières éventuelles... Elles gèrent le cas échéant un parc de logements sociaux propres et peuvent également procéder à la construction, à la rénovation ou à la vente de logements. Elles interviennent également en cas d'insalubrité et d'inhabilité des logements ainsi que pour des aides au logement.

Les communes sont également titulaires du droit d'expropriation, de préemption et de gestion publique décrit plus haut.

De plus, les communes sont compétentes en ce qui concerne les moyens de lutte contre les immeubles vides :

▪ Le droit de réquisition

¹⁶ Voir : « Bruxelles : mixité sociale en théorie, ségrégation en pratique », *Les Cahiers marxistes*, n°211, décembre-janvier 1998-1999 et M. Van Crielingen, « Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles? Des migrations sélectives au départ des quartiers bruxellois en voie de gentrification », *Brussels Studies*, n°1.

L'article 134bis de la nouvelle loi communale relatif au pouvoir d'ordonnance de police permet au Bourgmestre de mettre en œuvre un droit de réquisition pour les immeubles abandonnés depuis plus de six mois, sur demande motivée du président du CPAS de la commune concernée. Ces immeubles doivent être destinés à loger des personnes sans abris.

- **Les travaux d'extrême urgence**

L'article 135 de la nouvelle Loi communale confère des pouvoirs aux bourgmestres pour les travaux d'extrême urgence relatifs à un immeuble menaçant ruine.

Dans les autres cas, l'approbation du propriétaire est obligatoire pour toute rénovation de son bien. Cela suppose que celui-ci soit identifié et accessible. Ce qui est parfois contourné par des montages de sociétés complexes, la domiciliation à l'étranger, les changements successifs de propriétaire, les successions... Il y a là une faiblesse.

- **La taxe sur les immeubles à l'abandon**

Les dix-neuf communes disposent maintenant d'un règlement de taxe sur les immeubles à l'abandon. Le Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'Habitat en a fait le relevé dans le n°18 de son magazine « art.23 » du premier trimestre 2005. Les montants et les modalités de mise en œuvre en sont disparates, ce qui en fait un instrument peu lisible.

Les communes considèrent que le constat de l'état d'abandon est difficile à établir. Le Code du Logement fixe cependant des critères comme l'absence de meubles, une consommation d'électricité ou d'eau négligeable, etc.

L'article 179 de l'Ordonnance organique de la Planification et de l'Urbanisme prévoyait que les communes établissent l'inventaire des biens abandonnés sur leur territoire. Le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (COBAT) a malheureusement supprimé cette disposition sous l'ancienne législation.

Par ailleurs, les montants enrôlés sont sans commune mesure avec les montants réellement perçus. Beaucoup de propriétaires échappent au règlement soit en déposant des demandes de permis d'urbanisme irréalistes (à côté du Falstaff) soit en ne donnant tout simplement pas suite, soit encore en introduisant des recours contre ces taxes. Si bien que de l'avis des administrations : « ce sont les petits qui paient », les gros ont les moyens d'attendre, par exemple, un changement d'affectation. En attendant le bien est de moins en moins récupérable et on plaidera pour une démolition plutôt qu'une rénovation.

Par ailleurs les terrains non bâtis échappent à la taxation et peuvent même générer des revenus par l'apposition de panneaux publicitaires ou l'exploitation en parking sauvage ou institutionnalisé... L'accord de majorité prévoit d'adapter la législation pour remédier à cette situation.

- **Le droit d'acquisition par les communes**

La Région a prévu des budgets destinés à subsidier à 85% l'acquisition et à 65% la rénovation d'immeubles abandonnés en vue d'y construire des logements. Cela fait partie des dispositions contenues dans l'arrêté du 19 juillet 1990, dit « arrêté Gosuin ».

Entre 1993 et 2001, 523 dossiers de demandes de subvention ont été introduits dont 393 ont été acceptés pour un montant global de 21.355.319 euros. Ce sont surtout les communes de Bruxelles-Ville et de Schaerbeek qui ont utilisé cet outil¹⁷. Mais seulement 5% des sommes budgétées initialement ont été allouées (760.326 euros). Le but n'est en effet pas d'agrandir le patrimoine des pouvoirs publics mais de faire pression sur les propriétaires pour qu'ils rénovent leur bien ou le vendent à un tiers plus dynamique.

La déclaration gouvernementale évoque la possibilité de l'étendre aux terrains inexploités.

▪ **La cession directe**

La loi du 12 janvier 1993 créant un droit d'action en matière de protection de l'environnement permet au tribunal de première instance de constater la violation de dispositions de lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement. La procédure prévoit une conciliation qui peut permettre au propriétaire de se ressaisir.

La Ville de Bruxelles a déjà mis en œuvre ce droit.

▪ **Les subventions à la rénovation et la reconstruction d'immeubles**

L'arrêté du Gouvernement régional bruxellois du 12 février 1998 prévoit des subventions aux communes et aux CPAS pour rénover ou reconstruire des immeubles insalubres, fonctionnellement inadaptés ou menaçant ruine qui leur appartiendraient. Les immeubles rénovés ou reconstruits doivent être principalement affectés au logement et être occupés prioritairement par les personnes qui les occupaient avant la rénovation ou reconstruction. À défaut, ces personnes doivent être relogées dans un logement de remplacement.

Les pouvoirs publics locaux sont opérateurs dans les politiques de revitalisation des quartiers défavorisés via les contrats de quartier. Associées au pouvoir fédéral, les communes participent à la politique fédérale des grandes villes, destinée à redynamiser les zones urbaines en déclin.

Enfin, elles disposent d'outils importants qui, harmonisés, avec la politique urbanistique et fiscale peuvent avoir des effets réels sur la mise à disposition de logement.

4. Propositions de l'ARAU

D'aucuns se retranchent parfois derrière cet imbroglio de compétences pour justifier de l'inaction des responsables politiques. Chaque niveau de pouvoir a pourtant une assez large latitude. La Cour d'Arbitrage a reconnu par exemple à la Région flamande le droit d'intervenir dans les relations entre bailleur et locataires, compétence apparente du fédéral, à travers le droit de gestion. Dans la mesure où le droit de gestion repose sur la mise à

¹⁷ Anderlecht, Molenbeek, Forest, Saint-Gilles et Ixelles n'ont pas encore utilisé cette disposition.

disposition de logements à loyers plafonnés sur base de critères objectifs, la Cour considère que cette initiative relève des compétences régionales.

À la décharge des responsables politiques, il faut noter que le secteur du logement est complexe car aucune mesure ne suffirait seule à résoudre la crise actuelle. De nombreuses recettes existent certes, mais leur combinaison peut comporter son lot d'effets pervers. La démarche bien connue qui consiste à tenter l'implantation de bonnes pratiques étrangères comporte également ses limites tant l'histoire et la culture du logement sont différentes d'un pays à l'autre. L'étude des pratiques étrangères apporte cependant son lot de connaissances.

Le RBDH¹⁸ publie tous les deux mois un baromètre qui ne dénote pas d'une action significative¹⁹.

Il importe de relever qu'en définitive, à part les droit de gestion et de réquisition, les outils existant au niveau des Régions et des communes sont destinés à permettre la remise sur le marché des logements lorsqu'ils existent ou la construction de nouveaux. Les droits de gestion, par le mécanisme de plafonnement des loyers, et de réquisition, par la mise à disposition immédiate aux personnes qui en ont besoin, sont les outils permettant aux pouvoirs locaux d'agir sur l'accès aux logements, si l'on excepte les mises en location de leurs immeubles (propriété du CPAS, de la régie foncière...).

Pour mémoire, il faut signaler que, jusqu'en 2004, l'ordonnance organique de l'aménagement du territoire prévoyait en son article 179 l'obligation pour les communes d'établir un inventaire des immeubles non bâtis, susceptibles d'être construits ainsi que les immeubles bâtis mais qui sont ni habités, ni exploités. Cette disposition a été supprimée lors de l'insertion de l'ordonnance dans le Code bruxellois de l'Aménagement du territoire en 2004. Cette obligation doit être rétablie.

L'ARAU souhaite que chaque commune se dote d'un échevin du logement afin de coordonner les actions de manière plus opérationnelle.

Le cas particulier de la lutte contre le logement indigne

Une frange non négligeable du secteur privé accueille les populations les plus fragilisées : ménages en rupture, étrangers sans papiers. Leur marginalisation peut être accentuée par certains dispositifs comme les expulsions ou la mise en œuvre du Code du logement.

La lutte contre l'habitat indigne ne peut se traduire par des expulsions sans relogement qui induisent une spirale négative : les familles se retrouvent à la rue puis bien souvent dans d'autres logements précaires et/ou plus onéreux. Les expulsions ordonnées par les bourgmestres dans le cadre d'un arrêté d'inhabitabilité dans le cadre de l'article 135 de la Nouvelle Loi communale doivent donc être assorties d'une obligation de résultat en matière de relogement de manière décente. Des propositions précises se retrouvent dans le rapport général sur la pauvreté en Belgique et ses documents de suivi.

Pour l'ARAU, il faut :

1. Lier l'arrêt d'expulsion à une obligation de rénovation

¹⁸ <http://www.rbdh-bbrow.be>

¹⁹ <http://www.barometresdulogement.be>

Fermer des logements insalubres est sans lendemain si l'immeuble n'est pas rénové et les appartements remis sur le marché.

Si le propriétaire privé s'avère déficient, les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre le droit de réquisition. Les délais et les procédures existantes protègent les droits des propriétaires. L'objectif final de l'accès au logement doit être réalisé au bénéfice des personnes en situation de précarité.

2. Améliorer la cohérence des réglementations fédérales et régionales

L'insalubrité persiste dans toutes les grandes villes du pays et y prend les mêmes formes. Il importe d'améliorer la cohérence des réglementations fédérales et régionales et de les articuler aux compétences des juges de paix.

Les communes seraient les plus à même de dresser des inventaires, elles disposent de codes et de normes régionales, cependant sans incitant voire sans contrainte du pouvoir régional il ne faut pas se faire d'illusion sur les résultats à attendre. L'état fédéral est aussi responsable de l'application de la constitution, via la fiscalité immobilière il dispose d'un instrument hors pair de régulation et de contrôle des pratiques sur le terrain. La fiscalité immobilière n'est pas équitable entre tous les propriétaires...

3. Rendre applicable le droit au logement, comme un droit opposable

Cette piste est actuellement proposée en France.

Le droit au logement se montre insuffisant s'il n'est pas assorti d'obligation de résultat des collectivités auxquelles sa mise en œuvre est déléguée. L'État doit être garant de ce droit qu'il a inscrit dans la Constitution. Les habitants subissant le mal logement doivent accéder à une possibilité de recours lorsque ce droit n'est pas respecté, effectivement appliqué. L'Écosse s'est dotée d'une législation et d'un système articulé avec la société civile intéressant pour cette mise en œuvre inconditionnelle du droit.

4. Lutter contre les marchands de sommeil

La notion de marchands de sommeil est définie, depuis la réforme du 10 août 2005, à l'article 433decies du Code pénal : « Quiconque aura abusé, soit directement, soit par un intermédiaire, de la position particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire ou de sa situation sociale précaire, en vendant, louant ou mettant à disposition, dans l'intention de réaliser un profit anormal, un bien meuble, une partie de celui-ci, un bien immeuble, une chambre ou un autre espace visé à l'article 479 du Code pénal dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine, de manière telle que la personne n'a en fait pas d'autre choix véritable et acceptable que de se soumettre à cet abus ».

Les marchands de sommeil se voient en théorie appliquer des peines d'emprisonnement ainsi que des amendes. Ces amendes peuvent être appliquées autant de fois qu'il y a de victimes. Le cas échéant, des mesures de saisie ou de confiscation peuvent également être prises. La loi prévoit que les victimes peuvent être accueillies ou relogées sur décision de l'autorité à charge du marchand de sommeil. En réalité, on en prend un de temps en temps pour l'exemple. Un meilleur suivi s'impose.

II. Le secteur du logement social : de l'inertie à la pénurie

À Bruxelles, le parc immobilier est ancien et ne comporte que 8% de logements sociaux (38.000 logements gérés par 33 Sociétés immobilières de Service Public (SISP) sous tutelle de la Société du Logement de la RBC (SLRB)²⁰, créée en 1985). Le secteur du logement social n'est pas en état d'absorber la demande sociale qui ne cesse de croître, le nombre de ménages augmentant et le nombre de ménages pauvres augmentant également. La précarisation d'une partie de la classe moyenne accroît encore la demande.

Les chiffres sont connus : 29.415 ménages figuraient sur les listes d'attente au 31 décembre 2005²¹. Il faut jusqu'à 10 ans pour obtenir un logement social, en particulier pour les familles nombreuses, qui devraient en être les principales destinataires mais qui sont pénalisées par la structure du parc (4% seulement de logements de quatre chambres et plus). Malgré l'accentuation de son rôle social²² et la rationalisation de la gestion du secteur avec l'établissement d'un cadastre technique des logements, la mise en place de l'inscription multiple, les plans quadriennaux d'investissement destinés à financer la rénovation progressive du parc, les remises en ordre dans la gestion que les récents scandales en Wallonie n'auront pas manqué d'entraîner, la pénurie reste le phénomène le plus marquant. « Entre les années 2000 et 2004, les SISP ont réalisé une moyenne annuelle de 19 logements neufs et 1.042 logements rénovés »²³. Contre plus de 700 en Wallonie (où le logement social représente 25% du parc locatif) et un plan de construction de 1.000 logements annuels en Flandre. Comme on le constate, les efforts portent en effet prioritairement sur la rénovation du parc, ce qui peut aussi s'expliquer par les caractéristiques propres à Bruxelles (rareté des terrains, spéculation sur d'autres, programmes de construction rejetés par les riverains (phénomène NIMBY)...).

1. Le rôle de la Région

1.1. Les plans quadriennaux de rénovation

Le gouvernement régional a adopté en mai 2006 un plan quadriennal de rénovation pour les logements sociaux pour la période 2006 - 2009. Ce plan, doté d'environ de 200 millions d'euros, se concentre sur deux priorités :

- Les aménagements permettant des économies d'énergie
- La réhabilitation des logements sociaux inoccupés

²⁰ <http://www.slr.b.irisnet.be>

²¹ « La production des logements sociaux », publié dans *Art.23*, n° 01/02/03, dossier trimestriel RBDH, 2006, p. 15.

²² P. Zimmer, « La politique de l'habitat de la RBC », publié dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1746-1747, 2002, p.82.

²³ « La production des logements sociaux », *op. cit.*, p. 13.

Un système de subsides permettra d'allouer des montants jusqu'à concurrence de 50 % des sommes engagées dans la rénovation de manière à réduire les augmentations de loyer qu'une rénovation de ces logements entraînerait.

1.2. Le plan régional pour le logement (social et moyen)

La secrétaire d'État Françoise Dupuis, en charge de l'urbanisme, met en œuvre le « Plan régional pour le logement » qui comprend la construction de 5.000 logements dont 3.500 sociaux d'ici 2010 dont elle déclare, à ce jour, que 10 projets sûrs sont en cours pour un total de 1.300 logements²⁴.

Accentués par la période préélectorale, qui réveille les rivalités entre la Région et les communes, de nombreux problèmes sont apparus quand il fut question de passer du plan à la réalité : difficultés à rassembler les financements, à conceptualiser et à élaborer des projets, à mettre en place la formule des marchés de promotion pressentie (intégrant conception, construction et maintenance sur 30 ans), à assimiler les aménagements entraînés par la crise de l'énergie qui s'avéreront pourtant inéluctables, résistance des communes et des sociétés de logements sociaux à mettre à disposition leurs réserves foncières²⁵, manque d'expertise du personnel politique, manque de dynamisme et de cohérence entre les différents partenaires, etc. Des débats qu'on croyait enterrés sur la forme architecturale et l'implantation des projets ont ressurgi dans certains milieux de jeunes architectes dont la culture urbaine est faible et qui sont défenseurs de la tour et de l'immeuble barre au détriment de l'îlot.

Il faudra dépasser l'ensemble de ces difficultés pour réaliser l'objectif.

2. Les autres acteurs producteurs de logements à caractère social en Région bruxelloise

2.1. Les Agences immobilières sociales

Une AIS est une asbl agréée par la Région de Bruxelles-Capitale et qui a pour objectif de louer à des conditions sociales des logements du secteur privé ou public, qui lui sont confiés par le propriétaire contre paiement d'un loyer modéré. En contrepartie, l'AIS se charge de la gestion locative et garantit le paiement régulier du loyer, que le logement soit occupé ou non.

Les AIS sont agréées et subsidiées par la Région depuis 1998. Elles réalisent une médiation entre les candidats locataires et les propriétaires afin de rendre accessible une partie du parc locatif privé ou public aux ménages à bas revenus tout en offrant une garantie de revenus (plafonnés mais sans risques locatifs) aux propriétaires. Les AIS gèrent actuellement 1.400 logements.

Les AIS rénovent ou font rénover des logements en mauvais état. Leur principal atout réside dans leur facilité d'accès aux mécanismes régionaux de primes, qui sont d'ailleurs majorées dans le cas de collaboration avec les AIS. Ce dispositif permet ainsi de lutter contre l'insalubrité encore endémique à Bruxelles du fait de l'âge du parc immobilier. Les

²⁴ *La Libre*, 31 août 2006, p. 34.

²⁵ Les SISF disposent de 519.565 m² de réserves foncières. Chiffre 2003. Source : « La production des logements sociaux », *op. cit.*, p. 22.

interventions consistent le plus souvent à aménager des sanitaires, à décloisonner des logements pour en augmenter le nombre de chambres, à destination des familles nombreuses, à mettre le logement aux normes.

2.2. Le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale

Le site de la SLRB définit ainsi la mission du Fonds du logement :

« Le Fonds du logement est un organisme, contrôlé et subsidié par la Région, qui propose :

- des prêts hypothécaires à taux modestes ;
- des prêts hypothécaires spécifiques pour les jeunes ménages ;
- une formule de location-achat ;
- des prêts régionaux pour constituer la garantie locative ;
- une aide locative ;
- une information complète et le cas échéant, un accompagnement.

Le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale est destiné à encourager et permettre aux familles à revenus modestes et moyens d'acquérir ou de rénover leur habitation, grâce à l'octroi de prêts hypothécaires ou de formules de location-achat.

En décembre 2001, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté deux arrêtés qui étendent considérablement les activités du Fonds en matière de prêts hypothécaires.

Dans le cadre du budget 2005, le gouvernement a engagé 180 000 000 € pour accroître cette offre.

Le pouvoir d'investissement du Fonds avait été considérablement augmenté en 2005 pour atteindre 30 millions d'euros en dotation et à 51 millions d'euros pour les prêts hypothécaires pouvant être garantis par la Région.

80% des nouveaux acquéreurs sont dans les conditions d'accès au logement social.

Actuellement, le Fonds permet à près de 700 ménages d'acquérir chaque année leur logement.

Parallèlement à son rôle de prêteur, le Fonds du Logement joue également un rôle en matière de construction/rénovation de logements à vocation sociale.

En 2005 et 2006, il a initié la construction de 300 logements, dont une vingtaine grâce aux moyens libérés par l'affectation des charges d'urbanisme 2005.

Le parc existant ou en cours de construction du Fonds du Logement s'élève à 1025 logements. »

3. Propositions de l'ARAU

Les acteurs associatifs dont l'ARAU estime que la production quantitativement significative de logements sociaux est urgente. Elle passe par une meilleure concertation entre les acteurs,

la mise à disposition des réserves foncières par les SISP et une coordination technique plus efficace entre la SLRB et les SISP²⁶.

Le nombre de logements vides appartenant aux Sociétés Immobilières de Service Public, aux communes, aux CPAS doit être réduit quand il est anormalement élevé du fait d'une gestion peu dynamique. Le Gouvernement régional s'est engagé à maintenir la rénovation du parc de logements sociaux comme objectif principal. Il doit progressivement réduire ce stock à un nombre raisonnable, correspondant au taux frictionnel normal²⁷.

L'ARAU souhaite également lever un tabou : celui de la vente des logements sociaux à leurs occupants, qui devrait être étudiée²⁸.

Parmi les réponses possibles à la crise des loyers dans le secteur privé, l'ARAU estime qu'outre l'accélération d'une production quantitativement significative de logements sociaux susceptible d'exercer une pression sur les prix, il est opportun, à court terme :

- **Remettre sur le marché les logements vides appartenant aux privés**

Le nombre de logements inoccupés est estimé à 25.000 unités à Bruxelles, 35.000 en Wallonie et 65.000 en Flandre, soit 125.000 logements vides pour l'ensemble du pays.

En Région bruxelloise, l'ARAU demande que le devoir d'inventaire, qui a été supprimé au moment de la révision du COBAT, soit remis à l'ordre du jour.

Ces données peuvent être croisées avec celle de la CIBE ou de l'état civil.

La Région et les communes doivent appliquer les dispositifs législatifs existants comme le droit de gestion publique.

La Région pourrait conditionner l'octroi des subsides à la rénovation destinés aux communes à la lutte contre les logements vides et même accorder des facilités de remboursement de prêts aux communes qui mettent en œuvre une politique volontariste de mise sur le marché de logements décents et accessibles.

Les pouvoirs publics doivent aussi mettre en œuvre les dispositifs urbanistiques existants pour remettre les 15 à 30.000 logements vides sur le marché²⁹, ce qui principalement ressort de la responsabilité des communes. Notons que de nombreux partis politiques avaient mis cette mesure à leur programme électoral pour le scrutin communal d'octobre 2006.

²⁶ La mise en place d'un « pool de techniciens » a été plébiscitée par les acteurs institutionnels lors des auditions préalables au Mémoire du Conseil consultatif du logement de la RBC pour la législature 2004-2009, SLRB, 2003.

²⁷ La notion de « taux frictionnel » doit être comprise ici comme le décalage existant entre un logement qui vient de se libérer suite au départ du locataire et qui est dans l'attente d'une relocation ou en rénovation.

²⁸ Le droit d'acquisition des locataires sociaux a été adopté en Flandre par le Décret du 15 juillet 2005 modifiant le Code flamand du logement. Y. Schreel, « Région flamande, droit d'acquisition des locataires sociaux », publié dans *Les Echos du logement*, n° 1, Région wallonne, mars 2006.

Des mandataires MR bruxellois ont déposé une proposition d'ordonnance permettant de sortir du moratoire interdisant aux sociétés de logements sociaux de vendre une partie de leur patrimoine.

²⁹ Depuis 2002, la lutte contre les logements vides n'a pas connu de sursaut faute de volontarisme politique. Voir P. Zimmer, « La politique de l'habitat de la RBC », paru dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1746-1747, 2002, p. 81 et 95.

Par ailleurs, en tenant compte des compétences de chacun des niveaux de pouvoirs comme indiqué dans la partie 1, il faut :

- augmenter le contrôle des pouvoirs publics sur la brique (par des quotas de logements sociaux et conventionnés non seulement dans le cadre des contrats de quartiers mais aussi dans les projets privés, comme le fait la Ville de Bruxelles, par la réorientation des charges d'urbanisme vers le logement à caractère social, etc.) sans que cette maîtrise porte atteinte à la vie privée des personnes, autrement dit sans favoriser le clientélisme ;
- mettre en œuvre un système de lissage des loyers qui régule leurs augmentations entre chaque bail³⁰ ;
- taxer les loyers réels parallèlement à la mise en place d'une déductibilité réelle des frais d'entretien, mesure qui contribuera également à la lutte contre le travail au noir, endémique dans le secteur de la construction³¹ ;
- envisager les formules de partenariat public-privé qui permettent à des promoteurs de mettre des logements neufs ou rénovés en location, notamment dans le cadre des SICAFI résidentielles ;
- obliger les fonds de pension à investir dans la production de logements neufs. Les investisseurs qui produiraient des logements dont les loyers seraient encadrés doivent pouvoir bénéficier d'incitants fiscaux, de même que les propriétaires qui remettent un logement décent sur le marché. Une articulation peut être envisagée avec l'outil des AIS, en particulier pour l'application de grilles AIS majorées pour l'encadrement des loyers ;
- programmer l'urbanisation mixte (du point de vue social et des fonctions) des anciens terrains ferroviaires. La Région devrait pour se faire instaurer une agence d'urbanisme.

▪ La réquisition d'immeubles

On l'a vu, les dispositifs existent pour réquisitionner les immeubles mais ils ne sont pas appliqués. Soit ils sont rendus applicable, soit le droit de réquisition doit être exercé de manière volontaire par les Régions.

Les données comme l'adresse des lieux où la consommation d'eau est inférieure à 5 m³ peuvent être fournies aux pouvoirs publics qui peuvent ainsi mettre systématiquement en œuvre leur arsenal de réquisition dont nous savons dès aujourd'hui que l'effet est le plus souvent d'inciter le propriétaire à remettre le bien sur le marché.

Les Régions doivent se doter d'objectifs quantitatifs aussi dans ce domaine. Par exemple s'engager à réduire de moitié en trois ans le stock de logements vides. Contact doit être pris avec les propriétaires afin d'évaluer au cas par cas les causes de l'abandon et adopter

³⁰ « Pas moins de 19% des logements locatifs bruxellois connaissent un changement de locataires au bout d'un an seulement », N. Bernard, « L'allocation-loyer (couplée à un conventionnement des loyers) », publié dans *Les Echos du logement*, Région wallonne, n°3, août 2006, p. 20, note 58. Il y a déjà eu deux propositions de lois déposées, l'une par R. Landuyt en 1994, et l'autre par M. Nagy en 2005.

³¹ Rappelons que cette proposition a été endossée par le Conseil Supérieur des finances en 1997. Il y voyait en effet un indéniable progrès dans le sens d'une plus grande équité.

les outils les plus pertinents. L'effet d'annonce forcera les propriétaires négligents à remettre leur bien sur le marché de la location ou à le vendre³².

L'instrument de lutte contre les immeubles abandonnés, la taxe sur les immeubles à l'abandon, est du ressort des communes comme on l'a vu. Cet outil est insuffisant. L'ARAU demande la création d'une cellule régionale chargée de suivre la lutte contre l'abandon d'immeubles à l'image de ce que la Ville de Bruxelles a mis en place avec la Délégation au développement de la ville.

▪ **Taxation des revenus immobiliers**

Il n'est pas légitime que les revenus immobiliers ne soient pas taxés (surtout comparé aux revenus du travail). De même tous les propriétaires ne sont pas égaux devant l'impôt, et le propriétaire citoyen est même lésé par rapport au "marchand de sommeil". Les propriétaires qui rénovent un bien donné en location, qui le mettent sur le marché à un prix avoisinant le prix AIS +15% doivent pouvoir déduire une partie de leurs frais de leur revenus imposables. Des déductions majorées doivent être mises en place pour les frais qui concernent des travaux qui améliorent l'habitabilité des immeubles et leurs qualités environnementales (isolation entre autre...).

Le produit de cette taxe doit être versé dans un fonds pour la construction de logements ou par exemple au profit d'un opérateur comme, par exemple, le Fonds du logement.

▪ **Enregistrement obligatoire et gratuit des baux**

L'enregistrement des baux doit être obligatoire et gratuit. Afin d'inciter les bailleurs à enregistrer le bail, le dispositif doit prévoir qu'à défaut d'enregistrement, le terme du bail est fixé d'office pour une certaine durée (par exemple 9 ans pour les baux à court terme). Ce dispositif peut être mis en œuvre par les communes afin de le coupler à la domiciliation, qui transmettent les baux au fédéral garant de la loi. Cela mettrait à disposition des communes, des régions, de l'état un inventaire des relations "propriétaires-locataires" utile à la bonne gestion d'un droit fondamental comme le logement. Cette disposition est prévue par la déclaration gouvernementale du 17 octobre 2006.

▪ **Encadrement public des loyers privés, lier le prix à la qualité**

Maîtriser le coût du logement est apparu comme prioritaire dans les consultations réalisées pour la rédaction du 9^{ème} rapport sur la pauvreté de l'observatoire bruxellois de la santé et du social.

Les logements dont les loyers sont les plus élevés sont aussi, comparativement, ceux qui sont en moins bon état et ceux où la rotation est la plus grande. Les locataires qui ne subissent pas d'expulsion ou restent longtemps dans un logement sont seulement soumis à une hausse de l'indice et à une négociation avec le propriétaire. Les personnes qui errent dans le circuit marginal du logement (cfr. rapport général sur la pauvreté et évaluations depuis 1992) sont soumises à des frais d'installation, de déménagement, de constitution

³² Le Syndicat National des Propriétaires a introduit un recours contre le droit de gestion publique qui a été rejeté le 20 avril 2005 suite à l'action du RBDH. La Cour d'arbitrage a reconnu dans son arrêt n°69 (voir www.arbitrage.be, arrêt n°69) qu'une autorité peut restreindre le droit de propriété pour rendre effectif le droit au logement.

de garantie répétitifs et à un rapport de force déséquilibré avec des propriétaires parfois peu scrupuleux.

L'encadrement public des loyers permettra de lier l'augmentation des loyers à celle du coût de la vie et à l'amélioration de la qualité des logements. Cette mesure devrait également permettre de rééquilibrer la mixité sociale dans les quartiers car elle bénéficiera en priorité aux quartiers défavorisés. En soulignant que la mixité sociale se réalise aussi en rendant accessible des logements décentes pour les familles les plus pauvres dans les quartiers aisés de nos régions.

Une proposition d'allocation-loyer figure par ailleurs dans l'Accord de majorité régional³³. Le Conseil consultatif du logement de la Région a de plus formulé le 7 mars 2006 une proposition d'allocation-loyer qui consisterait à donner au bailleur une allocation sur base d'un plafonnement volontaire du loyer. Cette aide, indirecte, aux personnes, destinée aux grandes familles et aux ménages bénéficiaires du revenu d'intégration, s'accompagnerait d'un encadrement des loyers perçu comme un risque par le secteur immobilier³⁴. Le Conseil a budgété cette mesure à hauteur de 6 millions d'euros pour 3.150 ménages par an. La Région a inscrit au budget 2007 une enveloppe de 2 millions d'euros pour une allocation logement réservée aux locataires des logements publics, gérés par les AIS, les CPAS, les Régies foncières... Cette mesure vise à compenser l'inaccessibilité du parc de logement social et à introduire une relative mixité sociale dans le parc public. L'ARAU soutient cette proposition.

Face à cette situation de pénurie dans le champ du logement social, le secteur privé fait bien souvent office de bailleur social de fait, en tout cas dans la proportion encore non rénovée du parc immobilier bruxellois³⁵. Là aussi nous sommes confrontés aux risques inhérents aux faibles revenus des candidats locataires bruxellois.

Face à cette situation de crise, le Gouvernement a adopté le Code du logement qui définit les qualités d'habitabilité des logements pour améliorer les conditions de vie des locataires bruxellois (cfr. Supra).

Les pouvoirs publics ont aussi significativement renforcé l'action des Agences Immobilières Sociales (AIS), du Fonds du logement³⁶ et de la Société de Développement de la Région de Bruxelles³⁷.

III. Le secteur dit du logement moyen

Le site de la SDRB définit ainsi sa mission :

« La Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) est une institution publique pararégionale créée en 1974. Elle est active dans deux domaines : l'expansion économique et la rénovation urbaine.

³³ « Un avenir et une ambition pour Bruxelles », accord de majorité, p. 28.

³⁴ Détail de la proposition dans N. Bernard « Allocation-loyer : le point », publié dans *Les Echos du logement*, Région wallonne, n°3, août 2006, p. 9-21.

³⁵ 47% du parc d'après l'enquête INS.

³⁶ <http://www.fondsdulogement.be>

³⁷ <http://www.sdrb.irisnet.be>

La mission de rénovation urbaine de la SDRB consiste à produire des logements pour des habitants à revenus moyens dans des quartiers caractérisés par un déficit en construction résidentielle et ceci dans le but de maintenir ou de ramener les habitants dans la Région. Ces différents projets de logements sont réalisés grâce à un partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

Les missions, les compétences et le fonctionnement de la SDRB ont été réglés par l'ordonnance du 20 mai 1999 relative à la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (parution au Moniteur Belge : le 29 juillet 1999) et par les statuts de l'Institution (parution au Moniteur Belge : le 5 février 2000).

La SDRB produit et met en vente, sur base d'un partenariat public-privé, des logements destinés aux ménages à revenus moyens en associant le secteur privé à l'investissement immobilier et en concentrant son action en priorité dans les quartiers les plus dégradés ».

IV. L'accès à la propriété

Les acteurs de terrain comme l'ARAU constatent une recrudescence importante de grands projets de construction de logements neufs du fait du réinvestissement du secteur privé dans le résidentiel. Cette évolution est liée à l'augmentation de la demande, au renchérissement des prix à la vente, à la crise du marché de bureaux et au solde migrateur positif dont un tiers concerne des populations étrangères aux revenus élevés.

Ces appartements neufs vendus entre 1.200 et 3.000 euros le m² sont également destinés à des investisseurs qui spéculent sur les plus values³⁸. Le résultat le plus visible est que la ville se reconstruit et que de nombreux terrains vagues, en particulier dans le centre, trouvent subitement des investisseurs voués au résidentiel : boulevard Jacquain, en bordure de la jonction ferroviaire Nord-Midi, dans le quartier européen, etc..

Le secteur immobilier bruxellois a connu deux booms immobiliers : l'un à la fin des années quatre-vingt et l'autre depuis la fin des années nonante. Le magazine *Trends Tendances* définit le marché immobilier comme « un marché extrêmement porteur³⁹ », c'est tout dire.

Le 6 mai 2006, *La Libre Belgique* présentait le rapport de l'immobilier Stadim qui annonce un bond des prix moyens des maisons unifamiliales « en bon état et bien situées » de 53% sur l'année 2005 et parle de flambée immobilière. Plusieurs articles ont tempéré cet effet d'annonce qui peut avoir un effet dévastateur sur les candidats à la propriété. La hausse moyenne des prix du résidentiel pour l'acquisitif à Bruxelles est de l'ordre de + 46% entre 1986 et 2004, avec, sans doute, une accélération ces deux dernières années. *Trends Tendances* évoque une progression sur Bruxelles de 129% pour les maisons d'habitation entre 2000 et 2005, 72% pour les villas avec terrain, 17% pour les maisons de rapport, 74% pour les appartements, -5% pour les terrains à bâtir en voie de raréfaction. Cette situation pénalise principalement les primo-acquéreurs et polarise les disparités entre les quartiers. Les ménages qui, auparavant, auraient acheté une fois leur situation familiale stabilisée, ne peuvent plus aujourd'hui accéder à la propriété et sont condamnés à supputer un apport de la génération

³⁸ À Paris intra muros, le prix moyen au m² est de 5.500 Euros, *Le Monde* du ...

³⁹ Trends tendance, Guide immobilier, édition 2006, 7 septembre 2006, chiffres établis pour la première fois en collaboration avec la Direction générale statistique du SPF Economie et la Fédération des Notaires, sur base du quartile 75, c'est-à-dire que 75% des transactions ont été conclues sous ce prix.

précédente qui a bénéficié d'une accélération sans précédent du niveau de vie des Golden Sixties ou à quitter la ville.

Pour les candidats propriétaires dans la Ville-Région, les logements vendus aujourd'hui autour de 1.000 euros le m² par la SDRB constituent une planche de salut, à condition qu'ils entrent dans les conditions de revenus⁴⁰, qu'ils ne soient pas effrayés par les quartiers populaires et recherchent un habitat relativement standardisé. Depuis 1991, la SDRB a produit plus de 2.000 logements. « Depuis 1998, la barre des 200 logements vendus a été franchie tous les ans. Ce rythme, pourtant appréciable, est malheureusement loin de suffire à satisfaire la liste des 7.000 candidats acquéreurs établie auprès de la SDRB⁴¹ ». Les ménages acquéreurs venant à 70% de la Région, ils libèrent des logements dans le secteur privé pour d'autres ménages.

Propositions de l'ARAU

Les pouvoirs publics, et en particulier la Région, ont, on l'a vu, considérablement renforcé les instruments à leur disposition et ont fait preuve d'une certaine activité législative et budgétaire. Outre cet apport qui devrait encore être renforcé avec une attention accrue pour les ménages à très faibles revenus, l'ARAU estime que d'autres mesures doivent être mises en œuvre pour faciliter l'accès à la propriété, même sans capital de départ, entre autres :

- les primes à la rénovation devraient être rétablies pour les propriétaires occupants sous condition de revenus, quelle que soit l'implantation du logement,
- le Fonds du logement devrait pouvoir étendre son offre de prêts sociaux progressifs à partir de 0% pour les revenus les plus bas,
- la réduction des taux d'imposition à l'achat et, d'une manière générale une fiscalité mieux équilibrée entre ponction sur les revenus du travail et revenus immobiliers, d'une part, et revenus élevés et revenus faibles, d'autre part,
- l'accélération des procédures urbanistiques pour les demandes de permis d'urbanisme relatives à la production de logements. Il n'est, en effet, pas normal que les demandeurs doivent attendre plus de 6 mois pour l'obtention d'un permis.

V. Les beaux jours de l'exode urbain...

Le mouvement d'exode urbain, en réaction auquel l'ARAU s'est constitué non seulement n'a pas été enrayé alors qu'il constituait, pour des raisons fiscales évidentes l'enjeu prioritaire du Plan régional de développement de 1995, mais semble même avoir de beaux jours devant lui. C'est une conclusion paradoxale puisque la Région gagne des habitants. Mais une partie d'entre eux est en transit. En effet, l'immobilier résidentiel reste moins élevé dans certains secteurs en Flandre et en Wallonie et des facteurs sociologiques liés à la peur de l'altérité, à la piètre qualité des écoles bruxelloises, à l'ancrage familial et identitaire en province, à l'attrait d'une campagne plus ou moins phantasmée constituent autant de facteurs de suburbanisation. De plus, Bruxelles reste, pour de nombreux wallons et flamands une ville mal aimée. Il est rare qu'au moment du choix les ménages prennent en considération le coût de la mobilité et la manière dont il est susceptible d'évoluer dans l'avenir. Les files, et leur description chaque

⁴⁰ 48.000 euros de revenus annuels imposables, la part du conjoint le moins bien rémunéré comptant pour moitié.

⁴¹ *Mémoire du Conseil consultatif du logement de la RBC pour la législature 2004-2009*, SLRB, 2003.

matin sur les ondes, s'allongent. Les acteurs économiques militent pour l'extension du réseau routier, la résistance à Bruxelles à la navette, voire aux infrastructures de pénétration est faible. Ceux qui font le choix de localités situées à proximité de gares peuvent envisager de se rabattre sur le train. Des parkings de dissuasion sont prévus. La SNCB perpétue une culture des relations inter villes. Le RER, annoncé pour 2012, peut constituer un nouveau levier de l'exode urbain. Le bureau d'études Stratec a chiffré à 7.000 (?) le nombre de ménages susceptibles de quitter Bruxelles avec l'événement de liaisons efficaces. Les coûts globaux de la voiture (carburant, assurance, entretien, taxes) et ses coûts collectifs (impact du bruit, de la pollution sur la santé publique, coût social des accidents, avec 1.300 morts par an) ne compensent pas les avantages individuels.

Propositions de l'ARAU

En matière de logement, on l'a vu, les dispositions existantes ne sont pas insignifiantes mais elles sont souvent appliquées. Certaines communes ignorent les outils à leur disposition. La Région n'est pas inactive mais ne parvient pas à répondre aux besoins qui sont estimés par d'aucun aujourd'hui à 150.000 logements. La problématique du logement, comme bien d'autres dans le champ de l'aménagement du territoire, renvoie à l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale dans la gestion des politiques.

C'est pourquoi, l'ARAU estime que :

- la révision de la répartition des compétences entre communes et Région s'impose ;
- une cellule de techniciens devrait être mise en place au niveau régional pour aider les différents acteurs à renforcer leurs actions.

D'autres actions sont à mener dans d'autres champs comme la mobilité et en particulier :

- la réduction de la pression automobile de 20 % sur Bruxelles ;
- la mise en œuvre préalable des mesures d'accompagnement du RER, entre autres au travers de la gestion du stationnement ;
- l'instauration d'un péage doit être étudiée car la navette doit cesser d'être favorisée ;
- l'implantation de zones 30 dans les quartiers ;
- le renforcement des transports en commun et en particulier de leur fréquence, etc.

Les actions favorables à l'amélioration du cadre de vie en ville et au renforcement de la démocratie urbaine doivent également être renforcées.

Conclusions

La crise du logement qui touche les ménages à faibles revenus est une crise sociale qui attend des réponses sociales (l'urbanisme ne peut pas tout).

Il faut raison garder : la majorité des ménages bruxellois est bien logée. Cependant, la crise est réelle pour les ménages à faibles revenus. Le secteur du logement social est encore sinistré, le secteur locatif privé et l'accès à la propriété sont devenus très difficiles.

Les organismes publics de production et/ou de gestion de logements sociaux bruxellois (la SLRB), à caractère social (le Fonds du logement) ou moyen (la SDRB) produisent ensemble environ 500 logements neufs par an, un score qui n'est pas négligeable mais insuffisant pour répondre à la demande sociale. Les prix du secteur privé connaissent une escalade.

La tentation de la périphérie reste grande pour les ménages avec enfants du fait de représentations sociales, d'implantation familiale, du coût sous évalué des déplacements pendulaires, de l'état sinistré des écoles en Région bruxelloise tant sur le plan social que de l'état des bâtiments.

Traditionnellement considérée comme une question d'urbanisme, la crise du logement apparaît également comme une crise sociale : celle des revenus et des mouvements de populations propres aux grandes villes.

Ces problèmes appellent une réponse urbanistique, efficace, concertée et équitable des pouvoirs publics. Les résoudre dans une Région qui compte plus de 20 % de chômeurs relève du tour de force, c'est pourquoi il faut également une réponse sociale et fiscale qui dépend en grande partie du bon vouloir du niveau fédéral.

Au terme de cette étude, nous avons le sentiment que les pouvoirs publics sont écartelés entre deux objectifs contradictoires que l'on peut résumer schématiquement ainsi : laisser jouer le marché, renforcer l'attractivité de Bruxelles pour des ménages solvables d'un côté et tenter de réaliser les objectifs sociaux du droit au logement de l'autre.

La Région et les communes ne sont cependant pas dépourvues d'outils et peuvent mener des politiques incitatives plus fermes. Les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, actuels et futurs sont demandeurs d'un renforcement significatif de la qualité de vie en ville.