

DOSSIER TRIMESTRIEL DU RBDH - QUAI DU HAINAUT 29, 1080 BRUXELLES
BUREAU DE DÉPÔT : 1000 BRUXELLES 1 - N° DAGRÈMENT: P202278

bpost
PB-PP
BELGIËM - BELGIQUE

art. 23

«Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce droit comprend le droit à un logement décent.»

63 07-08-09
2016

RBDH
BBRow



Logement :
**10 IDÉES SOUS
LA LOUPE**

RBDH

Anne Bauwelinckx, Marie Couteaux
Marie Defreyne, Carole Dumont,
Anne-Sophie Dupont,
Laurence Evrard,
Werner Van Mieghem
Tel. : 02 502 84 63
Mail : info@rbdh.be
Website : www.rbdh.be

Ont contribué à la rédaction et à la relecture de ce numéro :

Anne Bauwelinckx, Marie Defreyne,
Carole Dumont, Anne-Sophie
Dupont, Laurence Evrard, Werner
Van Mieghem, Christine Vanhessen,
Muriel Allart, Marie Couteaux,
Geert De Pauw

Lay-out

Élise Debouny

Impression

Daddykate

Envoi réalisé par ETIKET,
Atelier Groot Eiland. Spécialiste en
mailings et envois. 02 511 72 10

E.R.

Werner Van Mieghem,
quai du Hainaut 29,
1080 Molenbeek

Cette publication est éditée à l'aide de subsides de la
Région de Bruxelles-Capitale, Insertion par le logement
et avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les membres du RBDH reçoivent Art.23 gratuitement.
Vous pouvez vous abonner à Art. 23 en versant
25 euros par an sur notre numéro de compte
BE740682 2988 8007 avec la communication suivante
« Abonnement Art. 23 ».

RBDH
BBRoW
Rassemblement bruxellois
pour le droit à l'habitat
Brusselse bond voor
het recht op wonen

Sommaire

3_

Introduction

4_

Droit de gestion publique :
il ne suffit pas de pouvoir,
encore faut-il le vouloir !

8_

Bail à durée déterminée
dans le logement social :
une mesure utile ?

11_

Certification « Performance
Énergétique des Bâtiments »
(PEB) : quel impact dans un
marché immobilier déséquilibré ?

14_

Allocation de relogement : quel
accès pour les sans-abris ?

18_

Enregistrement des baux
d'habitation : un potentiel
inexploité

22_

Attribuer les logements
communaux via une commission
d'attribution indépendante :
une idée qui a fait son chemin
croix et n'y a pas survécu !

25_

Les coopératives d'habitants :
une troisième voie à explorer,
entre location et acquisition

30_

Taxation des revenus locatifs
réels : le locataire comme victime
potentielle

33_

Airbnb à Bruxelles :
une menace pour l'offre
de logements ?

38_

Sans-abrisme : de l'urgence...
à l'efficience

Introduction

Cette nouvelle publication d'article 23 surprendra peut-être nos lecteurs.

Dans ce numéro en effet, nous tranchons avec notre objectif habituel de parler du logement, au travers d'une seule thématique analysée de manière approfondie.

Cette fois, ce n'est pas une porte d'entrée, mais une dizaine qui nous permettront d'évoquer le logement à Bruxelles, en ciblant notamment des mesures adoptées par nos mandataires politiques qui, partant d'une bonne intention, n'atteignent pourtant pas les effets escomptés. Nous tenterons d'en comprendre les raisons. Nous mettrons ainsi le focus sur la mise en œuvre du droit de gestion publique, la certification PEB ou encore l'allocation de relogement... Nous laissons au lecteur le soin de découvrir par lui-même l'entièreté du dossier.

Mais ce n'est pas tout. Nous nous pencherons également sur des idées en friche, dans l'air du temps, qui pourraient voir le jour à Bruxelles, mais sous certaines conditions, de manière à ne pas faire d'une bonne idée par principe, une réalité décevante ou inapplicable. On traitera ainsi, dans deux registres différents, des coopératives d'habitants et de la taxation des loyers réels. Cela nous donnera d'ailleurs l'occasion d'éclairer des sujets sur lesquels nous nous sommes très peu penchés jusqu'alors.

Ces dix thématiques ont en commun, outre leur lien étroit avec la matière du logement, d'apparaître *a priori*, pour une majorité d'acteurs, comme des évidences, de bonnes idées pour parer à la crise du logement. Si la plupart le sont en effet, malgré des applications limitées ou des impacts parfois franchement insatisfaisants, certaines par contre méritent d'être déconstruites. On pense ainsi, par exemple, à la mise en place d'un bail à durée déterminée dans le logement social.

Le lecteur l'aura compris, l'équipe du RBDH n'a pas ménagé sa peine pour lui proposer un parcours hétéroclite, étonnant mais cependant riche en enseignements, au cœur d'une problématique qui étouffe Bruxelles et ses habitants.

La structure de ce numéro permettra une lecture ciblée, selon l'intérêt de chacun pour les sujets développés. Les articles, indépendants les uns des autres donc, sont présentés sous forme de courte analyse, selon un schéma identique ; à savoir mise en contexte, évaluation et recommandations. Nous nous passerons pour une fois de conclusion générale, le style du numéro n'y étant pas vraiment propice.

Nous espérons que ces multiples petites contributions éveilleront le débat, tant citoyen que politique. Il faudra en effet de la créativité et du courage (politique) pour venir à bout de cette crise. ✕



Logement : 10 idées sous la loupe /

Le droit de gestion publique : il ne suffit pas de pouvoir, encore faut-il le vouloir!

Bruxelles est touchée de plein fouet par la problématique de l'inoccupation. De trop nombreux logements demeurent inoccupés, et ce malgré les législations et outils, toujours plus nombreux, qui visent à les faire réoccuper ou à sanctionner leurs propriétaires. Parmi ces outils, le droit de gestion publique, mesure à la fois, emblématique, polémique et courageuse, mais qui reste aujourd'hui particulièrement peu appliquée! Tentons de comprendre pourquoi.

ANNE BAUWELINCKX

Le droit de gestion publique, institué à Bruxelles en 2003¹, se voulait être une transposition régionale – plus facilement applicable – du droit de réquisition, prévu par la loi fédérale dite « Onkelinx » 10 ans auparavant. Ce droit de réquisition permet au bourgmestre de réquisitionner des logements vides depuis plus de six mois pour les mettre à la disposition de personnes sans-abri, moyennant un juste dédommagement. Cette initiative avait théoriquement l'avantage d'être dissuasive à l'égard des propriétaires d'immeubles vides et de donner une solution rapide au relogement des sans-abri. Si beaucoup se souviennent de cette législation, elle n'a pourtant été appliquée qu'une seule fois depuis 1993 (à Philippeville)! Parmi les obstacles à son application effective, on retiendra principalement le fait que la commune ne peut avoir recours à ce mécanisme que si elle ne dispose pas elle-même d'immeubles vides pouvant être affectés au logement sans gros travaux. Or, dans les faits, les communes ont souvent l'un ou l'autre immeuble inoccupé dans leur patrimoine. Une « frilosité » politique doit également être soulignée, la mesure n'est pas très populaire aux yeux d'une majorité de l'électorat local. Devant l'inefficacité de cette mesure fédérale, les trois régions se sont dotées d'un instrument proche, dit de « réquisition douce ». À Bruxelles, il s'agit du droit de gestion publique.



Le droit de gestion publique à Bruxelles

Le droit de gestion publique est le droit pour un opérateur immobilier public² de prendre en gestion un immeuble inoccupé depuis plus de 12 mois ou insalubre pour le remettre sur le marché locatif.

La procédure prévoit une phase amiable, l'opérateur public adresse tout d'abord au propriétaire de l'immeuble une proposition de prise en gestion. Cette proposition contient notamment la nature des travaux à réaliser, le montant du loyer qui reviendra au propriétaire et le montant de la rémunération de l'opérateur public pour les frais de travaux éventuels et de gestion. Le propriétaire a deux mois pour donner sa réponse. S'il accepte, il conclura avec l'opérateur public un contrat de gestion publique. S'il refuse sans motif valable, l'opérateur public le mettra en demeure de rénover son bien et de le mettre en location endéans un certain délai. À défaut de se conformer à cette obligation, l'autorité publique peut disposer de la gestion du bien pendant une période de 9 ans, renouvelable le temps nécessaire pour que les loyers couvrent l'ensemble des frais engendrés par la rénovation. Dans les deux cas de prise en gestion publique, volontaire ou forcée, l'autorité publique procédera à la rénovation du bien et le mettra en location à des conditions sociales. Elle reversera au propriétaire le montant du loyer déduction faite des travaux de rénovation et des frais de gestion. Le propriétaire peut à tout moment mettre fin à la gestion publique en reprenant la gestion de son bien à condition qu'il indemnise l'autorité publique de tous les frais qu'elle aura engagés.

Une mesure en évolution

Constatant qu'aucun opérateur n'avait recours au droit de gestion publique, la Région a tenté, depuis des années, d'identifier les failles du mécanisme et de remédier aux différents obstacles rencontrés, ou craints, par les opérateurs publics. Pour lever leurs réticences, la procédure a été améliorée à plusieurs reprises, et sur plusieurs des nœuds identifiés.

Un cout trop élevé

Les frais que vont engager la prise en gestion (procédure administrative, éventuels recours, rénovation, gestion locative...) peuvent être lourds pour l'opérateur immobilier public. Certes, il pourra se rembourser sur les loyers à venir... Mais le préfinancement d'une telle opération peut constituer un premier frein à l'exercice du droit de

gestion publique. Aussi, la Région a créé en 2006 le **fonds droit de gestion publique**³, qui peut avancer, sans intérêt, une partie des sommes nécessaires aux travaux de rénovation, sous trois conditions :

1. Le montant du prêt ne peut pas dépasser 50 % du montant total des travaux prévus, et 80% si le logement est situé dans l'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR) ;
2. Le cout total des travaux ne peut pas dépasser 50 000 € ;
3. Le remboursement doit intervenir dans les 9 ans, à partir de la fin des travaux.

En 2013, un nouvel arrêté modifie les conditions d'emprunt auprès du fonds, personne n'y ayant jusqu'alors fait appel... Le taux de financement passe de 50 % à 70 % du montant total des travaux, et même 90 % pour les logements situés en EDRLR⁴.

Et si, en 9 ans, l'acteur public n'est pas assuré de rentrer dans ses frais? En 2010, une nouvelle révision du texte lui octroie la possibilité d'allonger le délai de prise en gestion, de dépasser les 9 ans, pour qu'il ait la garantie de récupérer intégralement les frais investis pour la rénovation⁵.

Un manque de métier en interne et une gestion difficile des logements

Si quelques communes disposent de régies foncières habituées à la gestion de nombreux logements, ce n'est pas le cas pour toutes. Certaines avancent, pour expliquer la sous-utilisation du droit de gestion publique, un manque de personnel pour assurer la gestion des logements. Le législateur a permis en 2007 d'en confier la gestion aux Agences Immobilières Sociales⁶. →

1. Il est intégré dans le Code du Logement en 2003. Ses arrêtés d'exécution datent de 2004.
2. Il s'agit des communes, CPAS, régies communales autonomes, du Fonds du Logement, de la SLRB, des SISF, ou de la Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale.
3. Le fonds droit de gestion est alimenté par les amendes perçues par la cellule régionale « logements inoccupés ».
4. La période de 9 ans peut aussi être prolongée pour le remboursement, et coller aux délais autorisés par la révision de 2010.
5. Ordonnance du 1^{er} avril 2010 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement pour faciliter la mise en œuvre du droit de gestion publique, *Moniteur Belge*, 9 avril 2010, p. 246302
6. Ordonnance du 19 juillet 2007.



En 2013, le législateur va un pas plus loin : il permet aux AIS elles-mêmes, d'exercer le droit de gestion publique dès le début du processus⁷.

Une estimation difficile des travaux à prévoir et de leur coût

Évaluer avec précision les coûts qu'engendreront les travaux de rénovation est un préalable indispensable à la prise en gestion pour vérifier la faisabilité financière du projet, préalable d'autant plus indispensable en cas de recours au fonds droit de gestion publique : il faut pouvoir s'assurer que le montant total des travaux n'excédera pas 50 000 €. Depuis 2010, les agents de la DIRL, accompagnés d'un représentant en charge du droit de gestion publique sont autorisés à visiter les logements avant la prise en gestion⁸. L'opérateur public est ainsi parfaitement au courant de l'état du bien et est en mesure d'estimer la faisabilité et les conditions d'une prise en gestion.⁹

De timides premières expériences

Le dispositif n'est aujourd'hui plus lettre morte ! Il perce mais de manière extrêmement confidentielle, avouons-le. En 2016, soit 13 ans après l'adoption du droit de gestion publique, on ne recense que peu d'opérations menées à terme : le CPAS de Forest gère deux logements et la commune de Saint-Gilles en gère quatre. Et d'autres opérateurs sont en cours de procédure, parmi lesquels la Ville de Bruxelles¹⁰ et la Commune de Forest¹¹.

Quels enseignements peut-on tirer de ces premières expériences¹² ?

Signalons d'emblée que les acteurs interrogés, qui ont testé / sont en train de tester le dispositif, ne relèvent pas d'obstacles majeurs – liés à la procédure – à sa mise en œuvre. Il s'agit cependant toujours de prises en gestion réalisées avec l'accord du propriétaire. La seule expérience de gestion publique contrainte est actuellement toujours en cours de procédure à la Ville de Bruxelles, nous n'avons donc pas de recul pour en tirer des conclusions définitives. Si l'application du dispositif reste si rare, c'est donc plus par manque d'acteurs volontaires que par une contrainte légale ou procédurière. Les premières expériences (à Bruxelles et à Forest) révèlent malgré tout une étape particulièrement lourde en temps : l'intervention des inspecteurs de la DIRL. Le Code du Logement impose cette visite du logement, les travaux à effectuer devant rendre le bien compatible avec les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement prévues par le même Code. On sait le service déjà débordé, c'est

donc en mois que se compte le délai d'attente pour cette indispensable visite.

Premier constat, ce n'est pas des AIS qu'émane cette percée. Si certaines d'entre elles ont pu se montrer intéressées par cette possibilité supplémentaire de socialiser des logements privés, d'autres tiennent à leur neutralité. Elles ne souhaitent en aucun cas agir contre la volonté du propriétaire. Par ailleurs, contrairement aux communes et aux CPAS, elles ne peuvent pas faire appel au fond droit de gestion publique pour ce qui est du préfinancement des travaux et ne jouissent pas de subsides spécifiques pour poursuivre de tels projets.

Second constat, le même outil trouve à s'appliquer à des situations bien différentes. Le CPAS de Forest – qui ne dispose que de très peu de logements en patrimoine propre et, plus largement, de trop rares options à proposer à leurs usagers en grandes difficultés en matière de logement – a usé de son droit de gestion publique pour accroître son patrimoine et ainsi pouvoir soutenir des personnes pour qui le marché classique du logement est inaccessible. C'est donc le pragmatisme qui a poussé le CPAS à agir en ce sens¹³, pragmatisme qui a aussi des conséquences sur les procédures lancées : il s'agit toujours de prises en gestion publiques courtes (3 ans) réalisées avec l'accord du propriétaire et les travaux nécessaires à la remise en location sont toujours assez limités. Cela permet des procédures simples, sans risques de recours, rapides et dont les coûts peuvent être préfinancés par le CPAS lui-même.

L'action de la Ville de Bruxelles intervient dans un contexte tout autre. La procédure de prise en gestion publique lancée vise ici un bien inoccupé appartenant à un multipropriétaire, coutumier du fait ! Le mobile est bien de sanctionner ce propriétaire, réfractaire à toutes les propositions et autres sanctions dont il a fait l'objet¹⁴. Ce choix, emblématique, impose aussi ses contraintes : l'immeuble visé demande des travaux très importants et le potentiel en matière de logement n'est pas tellement intéressant. Le projet est estimé à 270 000 € pour la réhabilitation de 3 studios ; la prise en gestion s'étend sur près de 25 ans, délais nécessaires pour que la Régie puisse récupérer les sommes engagées dans la rénovation et la gestion du bien.

Troisième constat : le préfinancement offert par le fonds droit de gestion publique ne semble pas non plus être l'incitant qui pousse les pionniers à agir. Personne n'y

a encore jamais fait appel. Le CPAS de Forest craint le temps et les contraintes du recours au fonds, la Ville de Bruxelles et la Commune de Forest envisagent des travaux dont le budget dépasse le montant maximum des travaux autorisés pour pouvoir bénéficier de l'intervention du fonds (50 000 € par logement). Pour tous les acteurs rencontrés, il est évident que ce montant ne permet pas de réaliser des rénovations d'ampleur. Les acteurs profitent alors de budgets propres pour le préfinancement des travaux (Ville de Bruxelles¹⁵ et CPAS de Forest), ou d'enveloppes spécifiques prévues dans le cadre de Contrats de Quartiers (Communes de Saint-Gilles et Forest).

Mais la principale difficulté évoquée par les acteurs volontaires, ceux qui souhaitent appliquer le dispositif reste de trouver le bâtiment qui s'y prête (état du bâti, coût des travaux envisagés...). En outre, dans de nombreux cas, l'effet dissuasif de la mesure suffit à pousser les propriétaires à agir ; la menace de la gestion publique peut débloquent des situations en latence, parfois depuis plusieurs années¹⁶. C'est, en soi, une conséquence positive, dont les effets ne pourront cependant perdurer que si les prises en gestion se multiplient et si les procédures contraintes portent leurs fruits !

Conclusion

Nous persistons, le droit de gestion publique est une mesure qui peut se révéler très précieuse dans la tellement nécessaire lutte contre l'inoccupation. Elle n'est, bien entendu, pas la seule et doit s'articuler avec les autres outils existants (l'amende régionale, les taxes communales, l'action en cessation...). Elle est utile pour accroître le nombre de logements qui peuvent être loués à des loyers bas par les opérateurs publics, pour pousser les propriétaires récalcitrants à agir ou même pour offrir une réponse aux propriétaires de logements vides qui ne peuvent, pour des raisons financières ou pour des difficultés de gestion, les remettre en location. C'est l'autorité publique qui se charge des rénovations et de la mise en location.

Nous ne pouvons dès lors que regretter sa trop faible application, mais aussi saluer les auteurs des premières actions bruxelloises. À l'heure actuelle, beaucoup d'énergie doit être mobilisée par des acteurs qui ne disposent pas toujours des compétences techniques suffisantes en interne¹⁷. Espérons qu'à l'avenir, avec l'expérience accumulée, les projets pourront se multiplier et se succéder rapidement.

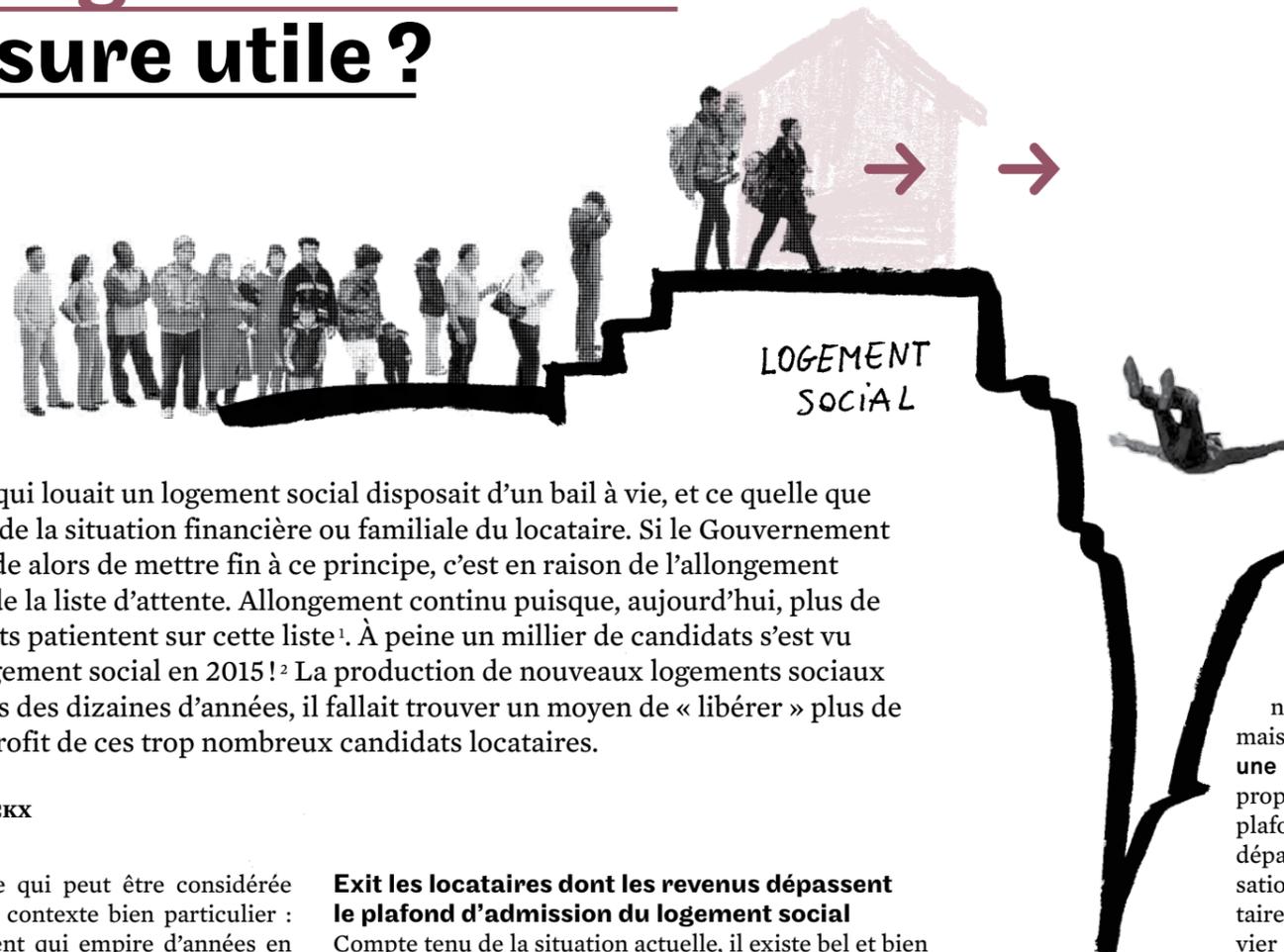
Mais, pour rendre véritablement opérationnel le droit de gestion publique, le RBDH préconise la création d'un service régional chargé de la mise en œuvre du dispositif, en proche collaboration avec les communes, la DIRL, la cellule régionale « logements inoccupés ». C'est à ce prix que le droit de gestion publique pourra véritablement s'étendre, gagner en efficacité, mais aussi constituer une « menace » dissuasive pour les propriétaires en infraction, les poussant à tout mettre en œuvre pour (faire) réoccuper les biens qu'ils laissent vides.

À défaut, la procédure mériterait encore quelques aménagements (augmenter le montant maximum des travaux par logement pour pouvoir faire appel au fonds droit de gestion publique, subsidier les AIS leur donner les moyens d'opérer cette gestion...) mais l'essentiel reste, pour notre Région, de se donner les moyens de rendre plus effectifs les mesures échafaudées. ✖

7. Ordonnance du 11 juillet 2013. Notons que l'accès au fonds droit de gestion publique ne leur est pas ouvert, à la différence des autres opérateurs titulaires du droit de gestion publique.
8. En cas de refus du propriétaire d'ouvrir le bien, « les agents inspecteurs ne pourront pénétrer d'office dans le logement qu'avec l'autorisation préalable du Tribunal de police. ». Art16 du Code Bruxellois du Logement.
9. Ordonnance du 1^{er} avril 2010
10. La ville de Bruxelles a contacté 3 propriétaires et poursuit la procédure pour un bâtiment, les deux autres cas ayant trouvé résolution, probablement par crainte du dispositif.
11. Dans le cadre du Contrat de Quartier Durable Abbaye, le service communal « Logement » a lancé la prise de contact avec les propriétaires de logements inoccupés. Le projet prévoit la prise en gestion publique de 6 logements, phase test, en vue d'élargir le droit de gestion publique après le contrat de quartier, à l'ensemble du territoire.
12. Les constats posés se basent sur les entretiens réalisés avec S. Somville (commune de Forest), A. Bouvet et C Roekens (CPAS de Forest) et H. Delhove (Ville de Bruxelles).
13. C'est dans la même optique que le CPAS a mené un projet d'occupation temporaire de 5 logements sociaux inoccupés, appartenant au Foyer Forestois, entre 2013 et 2016.
14. Contrairement au CPAS de Forest, pas de manque de logement : la Régie foncière de la Ville de Bruxelles gère un patrimoine de plus de 3 300 logements !
15. Notons que dans le cas de la Ville de Bruxelles, la Régie foncière dispose de moyens financiers et humains suffisants que pour assumer le couteux projet en cours, mais que cela reste peu intéressant, au-delà du caractère symbolique poursuivi. D'autant que l'arrêté d'exécution du Code du Logement, voté en 2004, impose des loyers maximum (260 € pour un studio ; 300 pour un appartement comprenant 1 chambre à coucher ; 350 pour un logement de deux chambres ; 420 pour un logement de 3 chambres ; 500 pour un logement de 4 chambres et euro 620 pour un logement de 5 chambres et plus), montants qui n'ont jamais été indexés. Cf. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du Logement.
16. Constaté à Bruxelles-Ville et Forest, mais aussi à Auderghem, commune particulièrement active dans la lutte contre l'inoccupation, ou la menace d'une éventuelle prise en gestion publique fait également partie de l'ensemble des outils mobilisés.
17. La Régie foncière de la Ville de Bruxelles fait ici figure d'exception, aucune autre commune ne dispose d'un parc de logements si étendu et, par voie de conséquence, de ressources humaines si larges pour en assurer la gestion.

Logement : 10 idées sous la loupe /

Le bail à durée déterminée dans le logement social : une mesure utile ?



Jusqu'en 2012, qui louait un logement social disposait d'un bail à vie, et ce quelle que soit l'évolution de la situation financière ou familiale du locataire. Si le Gouvernement bruxellois décide alors de mettre fin à ce principe, c'est en raison de l'allongement insupportable de la liste d'attente. Allongement continu puisque, aujourd'hui, plus de 43 000 candidats patientent sur cette liste¹. À peine un millier de candidats s'est vu attribuer un logement social en 2015!² La production de nouveaux logements sociaux piétinant depuis des dizaines d'années, il fallait trouver un moyen de « libérer » plus de logements au profit de ces trop nombreux candidats locataires.

ANNE BAUWELINCKX

Il s'agit donc d'une mesure qui peut être considérée comme défendable dans un contexte bien particulier : celui d'une crise du logement qui empire d'années en années et d'un cruel manque de logements sociaux. Mais elle cache mal la faiblesse des pouvoirs publics et leur incapacité à accélérer la production de logements sociaux, qui reste, bien évidemment, la meilleure option pour soutenir les plus démunis, confrontés de plein fouet à cette crise. À défaut, nos décideurs votent ce type de mesure qui fait supporter leur impuissance aux « moins pauvres parmi les pauvres ». Les ménages bruxellois locataires du logement social et dont la situation économique s'améliore se voient sommer de libérer les logements au profit des plus pauvres... Pourtant, ils restent fragiles sur le marché locatif privé. L'évolution de leurs revenus risque d'être rapidement « mangée » par le cout d'un nouveau loyer sur le marché privé; le loyer moyen d'un logement privé équivalant à plus de deux fois le loyer moyen du logement social (709 € pour 313 € en 2015)³.

Exit les locataires dont les revenus dépassent le plafond d'admission du logement social

Compte tenu de la situation actuelle, il existe bel et bien un manque d'équité entre, d'une part, des locataires sociaux, dont les revenus peuvent, avec le temps, avoir évolué pour dépasser le revenu d'admission, et, d'autre part, les candidats locataires, qui, par définition, disposent de revenus inférieurs aux plafonds maximums imposés⁴. Les premiers bénéficiant d'un loyer social, les seconds demeurant locataires sur le marché privé... C'est cet argument qui pousse le législateur à limiter la durée du bail à 9 années, au nom d'une meilleure justice sociale.

Dans son chapitre dédié au logement social, l'accord de Gouvernement précédent (2009-2014) promet que la Région mettra en place un bail à durée déterminée de 9 ans pour les nouveaux entrants à partir de 2010. À l'issue du bail, celui-ci ne pourrait être renouvelé que si les occupants ne dépassent pas de 10 % les conditions pour bénéficier d'un logement social.

MARCHÉ IMMOBILIER PRIVÉ

Le projet est concrétisé par une ordonnance en 2012⁵ et la mesure entre en vigueur en janvier 2013. Désormais, les baux conclus après le 1^{er} janvier 2013 ont une durée de 9 ans (les baux antérieurs gardant leur caractère à vie). À la fin du bail, les locataires dont les revenus dépassent de 50 %⁶ les plafonds d'admission du logement social doivent quitter leur logement, moyennant un préavis de 6 mois⁷. Pour les autres, le bail est reconduit pour une période de 3 ans (avec un nouveau contrôle de la situation tous les 3 ans).⁸

Rappelons que jusqu'alors, les locataires dont les revenus dépassaient les plafonds d'admission n'étaient pas contraints de quitter leur logement, mais le loyer de celui-ci était revu à la hausse. Ils payent une cotisation mensuelle de solidarité, progressive et proportionnelle aux revenus, mais dont le montant reste plafonné. En effet, le loyer d'un logement social ne peut dépasser 24 % du montant des revenus du ménage, cotisation mensuelle de solidarité comprise. Tous les locataires dont la signature du bail est antérieure au 1^{er} janvier 2013, qui conservent donc un bail à vie, continuent de payer cette cotisation, s'ils disposent de revenus supérieurs au plafond d'admission.

En 2013, pour toutes les SISP bruxelloises, l'ensemble des cotisations de solidarité représente un montant d'environ 1,5 million d'euros⁹, soit bien peu en regard des loyers annuels réels (123 millions) et de l'allocation de solidarité¹⁰ versée par la Région (19,5 millions)¹¹.

D'emblée, il faut souligner que le nombre de ménages qui pourraient être confrontés à cette mesure risque d'être relativement faible. Combien ? Difficile à estimer. On sait que, aujourd'hui, sur l'ensemble des locataires du logement social, seuls 5 % disposent des revenus concernés¹². La mesure ne concernant que les baux conclus après le 1^{er} janvier 2013, le pourcentage de locataires concernés sera encore largement réduit, d'autant que

le secteur connaît une paupérisation certaine. La comparaison entre les revenus des locataires sortants et entrants ne laisse aucun doute : les revenus des premiers excèdent (parfois de loin) ceux des seconds¹³.

Bref, certainement pas de quoi résorber significativement la liste d'attente... Pas de quoi combler le déficit de logements sociaux dont souffre Bruxelles. →

1. 43 345 candidats locataires actifs au 1er janvier 2016. Source : SLRB, rapport annuel 2015.

2. 1 122 logements ont été attribués aux candidats inscrits sur la liste d'attente. Source : SLRB, rapport annuel 2015.

3. SLRB, rapport annuel 2015.

4. Les revenus maximums d'admission en 2015 : 21 374,36 € pour un isolé ; 23 749,31 € pour un ménage avec un revenu ; 27 142,09 € pour un ménage disposant de deux revenus. Ces montants sont majorés d'environ 2 000 € par enfant à charge.

5. Ordonnance du 23 juillet 2012 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, *Moniteur Belge*, 27 août 2012.

6. Les 10 % prévus dans l'accord de gouvernement n'ont pas été retenus, à la demande du secteur du logement social.

7. Notons encore que les seniors et handicapés ne sont pas concernés par la mesure.

8. Un autre motif peut amener la SISP à mettre fin au bail : la sous-occupation du logement. La situation familiale et l'adéquation du logement à celle-ci seront également évaluées en fin de bail. Si le ménage occupe un logement suradapté et refuse un logement adapté à sa nouvelle composition familiale, il sera aussi contraint de quitter son logement. Cette réglementation concerne tous les locataires, sauf les personnes de plus de 70 ans. Des conditions strictes encadrent sa mise en œuvre (article 140 du Code du logement) : la société doit proposer un nouveau logement adapté à la nouvelle composition du ménage, de confort semblable et situé dans la même commune ou dans un rayon de 5 kilomètres, et dont le loyer ne doit pas être supérieur de 15 % à l'ancien loyer. Il existait précédemment un mécanisme « incitatif » – un supplément de loyer – visant à favoriser les mutations des ex-grandes familles vers des logements plus petits mais dont l'efficacité restait très limitée. Peu de mutations volontaires étaient enregistrées. Par cette disposition, le législateur espère pouvoir libérer les grands logements (sous-occupés), denrée extrêmement rare dans le parc social (le délai d'attente pour les logements de 4 chambres dépasse, en moyenne, 15 ans !)

9. Chiffre donnée par la Ministre du Logement, en commission logement, le 03/06/2015

10. Subside régional accordé aux SISP qui compense à 75 % le déficit social, c'est-à-dire la différence entre les loyers de base et les loyers réellement perçus par les SISP. Les loyers réels étant dépendants de la situation des locataires et de leurs revenus, ils diminuent quand la SISP intègre des locataires à très bas revenus.

11. SLRB, *Rapport annuel*, 2013

12. Situation au 31/12/2014. Chiffres à utiliser avec prudence, le revenu d'admission variant en fonction de la taille du ménage.

13. Par exemple : la situation au 31/12/2014, pour les HBM de Saint-Josse : le revenu moyen (net imposable) des nouveaux locataires est de 13 155,46 € contre 19 004,96 € pour les locataires sortants. Pour la SISP Kapelleveld, 18 157,69 € pour les nouveaux locataires, contre 29 211,06 € pour les locataires sortants. Source : SLRB, *statistiques annuelles*, 2014

Pourquoi accorder aux SISP la mission de faire du logement pour les bruxellois disposant de revenus moyens ?

Bienvenue à la « classe moyenne »

On pourrait s'arrêter là pour ce qui est des commentaires autour d'une mesure qui vise, rappelons-le, « à recentrer le parc des sociétés de logement sur ceux qui en ont le plus besoin »¹⁴. Une forme de priorisation de l'accès au logement social en fonction des besoins... Mais alors, pourquoi accorder aux SISP la mission de faire du logement pour les bruxellois disposant de revenus moyens ?

En effet, dans le même temps, le Gouvernement prépare une autre réforme... aux effets attendus diamétralement opposés : la possibilité pour les SISP de mettre en location des logements modérés et moyens ! Objectifs : **soutenir les ménages dits moyens qui peuvent aussi éprouver des difficultés pour se loger à Bruxelles, « mixifier » le public-cible du logement social et améliorer la situation financière des SISP !**

Le contrat de gestion 2010-2015, liant la SLRB au Gouvernement bruxellois, ouvrait la voie : il indique que « la Région peut confier à la SLRB la mission de construction et/ou de financement du logement moyen, notamment dans le cadre de projets mixtes »¹⁵. Le Code du Logement, réformé en 2013, confirme et concrétise cette intention. Il permet aux SISP de gérer et mettre en location par nouveau projet jusqu'à 20 % (et avec l'accord du Gouvernement jusqu'à 40 %) de logements modérés ou moyens.

L'arrêté – toujours en projet – visant à organiser la location des logements modérés et moyens par les SISP prévoit que les candidats locataires dont les revenus se situent entre le revenu d'admission du logement social et 150 % de celui-ci peuvent prétendre à un logement modéré ; les candidats dont les revenus se situent entre 150 % et 200 % à un logement moyen.

On peine à comprendre la logique qui a guidé le gouvernement dans l'adoption, quasi simultanée, de ces deux mesures.

Elles résultent probablement d'un compromis politique entre partenaires de majorité défendant chacun l'une des deux options.

Par ailleurs, les SISP risquent une légère perte financière en se séparant de leurs locataires les plus aisés avec l'adoption du bail à durée déterminée. Risque réduit cependant ; l'impact de la mesure étant limité (peu de ménages touchés) et la cotisation mensuelle de solidarité rapportant, *in fine*, relativement peu au secteur. En serait-il autrement des logements modérés et moyens que les SISP pourront désormais mettre en location ? On peut le présager. Les loyers des logements modérés correspondront aux loyers que peuvent demander les Agences Immobilières Sociales¹⁶ ; pour les logements moyens, ce sera au minimum le loyer d'un logement modéré, au maximum 6,5 % du coût de revient du logement¹⁷. Aucun lien avec les revenus des locataires n'est ici envisagé.

Et puis, cette mesure rejoint d'autres politiques régionales ayant pour objectif le maintien à Bruxelles d'une classe moyenne suffisamment contributive... ce qui se fait, dans ce cas-ci c'est assez clair, au détriment des plus précaires. En effet, cette ouverture laisse craindre au RBDH que certaines SISP ne s'engagent pleinement dans cette voie et produisent, *in fine*, moins de logements destinés aux bas revenus, ce qui doit pourtant rester la priorité du secteur¹⁸. Les besoins sont et resteront principalement là ! D'autres options auraient pu être privilégiées pour soutenir les finances des SISP, par exemple réformer le mode du calcul du loyer sans pour autant modifier le public-cible auquel doit continuer de s'adresser le logement social. ✖

14. Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, document parlementaire, A – 299/1, session ordinaire 2011-2012, 20 juin 2012, exposé des motifs, p.3

15. Art 82, *Contrat de gestion entre la SLRB et le Gouvernement Bruxellois*, 2010 – 2015, p. 48

16. Il s'agit du loyer maximum lorsque les revenus de l'occupant du logement AIS excèdent le seuil d'admission du logement social, soit 418,05 € pour un studio ; 485,41 € pour une chambre, 560,89 € pour un deux chambres, 681,66 € pour un trois chambres... soit des montants qui peuvent être largement supérieurs aux loyers moyens du logement social : en 2015, le loyer de base mensuel moyen est de 384,72 € (et 313,31 € pour le loyer réel moyen).

17. En se basant sur un projet dont le prix se situe dans la moyenne des nouveaux logements produits (37 appartements pour 5 millions d'euros par la SISP Habitation Moderne), on peut estimer le loyer moyen à 670 €, soit presque le double du loyer de base mensuel moyen.

18. L'alliance Habitat prévoit également de faire appel aux partenariats public-privé (PPP) pour la création de 500 logements moyens. L'appel d'offre a été lancé au printemps par la SLRB.

La certification « Performance Énergétique des Bâtiments » (PEB) : quel impact dans un marché immobilier déséquilibré ?

Depuis 2011, tout logement bruxellois, mis en vente ou en location, doit disposer d'un certificat énergétique¹. Cette obligation résulte des exigences européennes en la matière, rassemblées dans une directive (2002) qui vise à diminuer les émissions de CO₂ et à limiter les dépenses énergétiques des états européens pour assurer une plus grande sécurité d'approvisionnement. Pour ce faire, elle prévoit, à côté de la certification, de fixer des exigences minimales de PEB pour les nouvelles constructions et les rénovations lourdes ainsi que la mise en place d'un système d'inspection des chaudières.

ANNE BAUWELINCKX

Une certification bienvenue...

La certification des logements est immanquablement une très bonne chose. Elle doit permettre de donner une information objective sur la qualité énergétique d'un bâtiment ; l'appréciation de la qualité énergétique d'un logement n'étant pas chose aisée pour la majorité des candidats locataires ou acquéreurs. Grâce au certificat, l'intéressé peut mieux estimer le coût logement global auquel il sera confronté (loyer + charges) ou, en tout cas, situer le logement convoité entre le logement très coûteux en énergie et le logement très peu énergivore...

Voire même **choisir** son futur logement en toute connaissance de cause. Et les intentions politiques vont plus loin : La mesure de la qualité énergétique devrait ainsi aussi inciter les propriétaires de logements à réaliser des travaux en vue d'améliorer le résultat obtenu – et par voie de conséquence, le confort des logements –, voire les inciter à moduler le loyer toujours en fonction du résultat PEB obtenu !

Malheureusement, ces promesses sont loin d'être tenues ! Plusieurs facteurs l'expliquent. Le premier tient à la qualité des certificats émis, le second au marché locatif lui-même.

...De qualité douteuse

Nous distinguons deux problèmes majeurs : la précision des données évaluées et la qualité professionnelle des certificateurs.

Rappelons d'abord que le certificat indique le niveau « théorique » des émissions annuelles de CO₂, le résultat est alors converti en classe énergétique (de A à G) permettant de comparer facilement plusieurs biens et de situer le résultat par rapport à la moyenne régionale, elle aussi indiquée dans le certificat.

Pour déterminer cette classe, lors de sa visite, le certificateur évalue, mesure ou contrôle plusieurs des caractéristiques du logement, tels que : le volume du bâtiment, les surfaces des parois en contact avec l'extérieur, les matériaux isolants utilisés, les caractéristiques techniques du système de chauffage, de production d'eau chaude, du système de ventilation... Il est également demandé au →

1. À Bruxelles, les deux textes clés sont l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments et l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2011 relatif à la certification PEB.

propriétaire du bien de préparer une série de documents qui peuvent permettre d'affiner le diagnostic : le plan du logement, l'attestation de contrôle de l'installation de chauffage, un certificat PEB antérieur, des factures d'entrepreneurs concernant l'isolation des murs, toitures ou sols... des documents qui ne sont pas nécessaires à l'établissement du certificat mais qui peuvent influencer favorablement son résultat. En effet, faute d'information, ce sont des valeurs « par défaut » qui sont introduites dans le logiciel de calcul, qui vont inévitablement faire diminuer la côte PEB finale du bien. Pourtant, ces documents ne sont que trop rarement mis à disposition des certificateurs, pour plusieurs raisons ; la principale étant la perte ou l'inexistence de ces documents. Il peut aussi s'agir d'un manque de connaissance quant à l'intérêt de préparer les documents en question, une volonté de dissimuler d'éventuels travaux au noir, des travaux pour lesquels il n'existe aucune facture, pas d'entretien régulier de la chaudière malgré l'obligation légale...

Ces valeurs par défaut ne permettent pas de déterminer correctement la classe énergétique de certains logements, et leur présence massive à l'échelle de l'ensemble des certificats émis à Bruxelles sous-estime également la distribution au niveau régional.

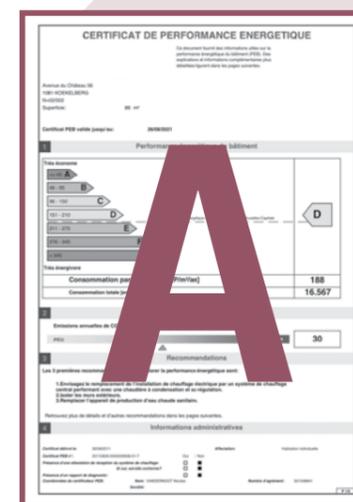
Ensuite, et c'est certainement le plus interpellant, de trop nombreux certificateurs exécutent mal leur travail, commettent des erreurs techniques ou ne sont pas en ordre sur le plan administratif. La Région organise régulièrement des missions de contrôle qualité des certificats émis. Les résultats sont plus qu'inquiétants : **80 % des certificateurs contrôlés entre 2013 et 2015 ont vu leur agrément retiré ou suspendu**² !

Les certificateurs doivent suivre une formation spécifique et être agréés par Bruxelles Environnement. À l'entrée en vigueur de la mesure, tout le monde pouvait devenir certificateur PEB, en réussissant la formation (d'une durée de 3 à 6 jours en fonction des compétences et de l'expérience du candidat) et en obtenant l'agrément. Aucune

condition de diplôme, qualification ou d'expérience n'est requise et la formation plutôt maigre. Le gouvernement fait ce choix tant pour limiter le prix des certificats que pour offrir des possibilités d'emplois aux Bruxellois peu qualifiés. Mais, depuis le 1^{er} janvier 2015, de nouvelles dispositions légales limitent l'accès aux formations PEB. Elles sont désormais ouvertes exclusivement aux détenteurs de diplômes spécifiques (par exemple, les architectes, les ingénieurs civils...) ou aux personnes pouvant attester d'une expérience professionnelle de deux années dans le domaine de l'énergie³. Un nouveau logiciel et des formations de recyclage sont également prévues afin d'améliorer la qualité des certificats émis.⁴

Aux effets mineurs : aucune contrainte, un pouvoir incitatif limité

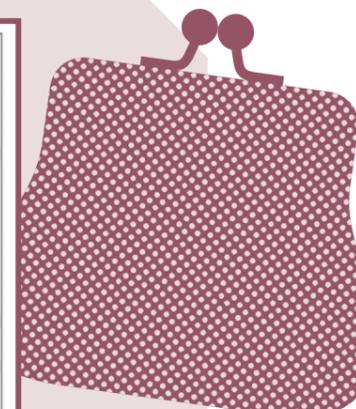
À côté de la classe énergétique du logement contrôlé, le certificat PEB renseigne trois recommandations pour des travaux visant à améliorer la performance énergétique du logement. Il s'agit uniquement d'indications, aucune obligation pour le propriétaire d'en tenir compte et de réaliser les aménagements suggérés.



De même, l'accord de gouvernement 2009-2014 envisageait de prendre en compte la performance énergétique comme critère parmi les normes de qualité définies par le Code du Logement et d'y inclure la fixation d'un seuil d'insalubrité énergétique (en deçà duquel un logement ne pourrait pas être proposé à la location). Cette idée n'a pas été retenue. L'un des arguments, émanant de l'inspection régionale du logement, est le risque de devoir interdire à la location beaucoup trop de logements !

Au final, l'information relative à la PEB est donc uniquement indicative. Tout ce qu'il faut donc en espérer, c'est qu'elle puisse peser sur le marché locatif et avoir un impact favorable sur l'amélioration des conditions de logements et/ou sur les loyers et prix de vente demandés.

Malheureusement, la pénurie de logements bon marché à Bruxelles tend à infirmer cette hypothèse. Le propriétaire qui loue un logement à bas prix n'aura aucun mal à trouver un locataire, et ce quelle que soit la qualité énergétique du bien. Si elle est mauvaise, il n'aura malgré tout pas besoin d'investir dans des équipements et travaux visant à réduire la consommation de son locataire, ni de moduler le loyer, il trouvera toujours rapidement un preneur pour louer son logement. Dans cette situation, le pouvoir de négociation du candidat locataire est inexistant. À l'inverse, d'aucuns craignent que les prix des logements disposant d'un « bon certificat » n'augmentent, les rendant d'autant plus inaccessibles aux bruxellois les plus pauvres⁵.



Conclusion

Certes, il est aujourd'hui temps de travailler à l'amélioration de la qualité et de la lisibilité des certificats émis. Des mesures ont été prises pour accroître le professionnalisme des certificateurs mais il est encore trop tôt que pour en évaluer les effets.

Mais pour que le contrôle de la performance énergétique du bien puisse avoir un réel impact sur l'amélioration de la qualité des logements, il faut bien entendu que le certificat soit fiable et crédible, mais il faut également qu'il puisse véritablement peser sur le prix des logements. Or, le marché immobilier locatif à Bruxelles rend aujourd'hui impossible toute négociation quant au loyer, dans le segment des logements les moins chers tout au moins. Si l'autorégulation s'avère impossible, il faut pouvoir fixer et imposer des loyers objectifs. **Le contrôle des loyers**, par les pouvoirs publics, doit permettre d'augmenter l'accessibilité du parc locatif mais également d'en améliorer la qualité. Les prix locatifs actuels sont en effet souvent déconnectés de la qualité réelle des biens mis en location, alors que des critères objectifs, qui reflètent l'état et le confort du bien, devraient les dicter. Cette régulation doit donc inévitablement tenir compte de critères énergétiques⁶ pour favoriser le renforcement général de la qualité énergétique du parc locatif bruxellois et pour que ce soit bien le coût global de la location (loyer + charges !) qui puisse être contrôlé. ✖

2. En 2013, 55 des 69 certificateurs contrôlés et en 2014-2015, 64 sur 80 certificateurs contrôlés (pour un total d'environ 1 400 certificateurs actifs en RBC). Ces chiffres sont donnés par la Ministre du Logement : Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Questions et réponses écrites*, 15 avril 2016, pp. 154-155.
3. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 portant modification de divers arrêtés d'exécution de l'Ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments, en matière de certification PEB.
4. Commission environnement/énergie, 08/03/2013.
5. GREVISSE F., *Les impacts sociaux des nouvelles réglementations relatives à la Performance énergétique des Bâtiments (PEB) en Belgique*, Fondation Roi Baudoin, Bruxelles, 2012
6. Certains critères pris en compte par le certificats PEB sont bien plus significatifs de la qualité énergétique du bien que d'autres. Par exemple : les surfaces du logement, des parois en contact avec l'extérieur influencent lourdement la classe PEB du logement. Ce ne sont pas pour autant des indices d'une mauvaise qualité énergétique du bien. Les données les plus sensibles devraient être isolées et entrer en compte dans le calcul du loyer objectif auquel devra être loué le logement.

Logement : 10 idées sous la loupe /

Allocation de relogement : quel accès pour les sans-abri ?

Depuis 2014, les personnes sans-abri peuvent faire appel à l'allocation de relogement lorsqu'elles (re-)deviennent locataires. Derrière cette ouverture de principe néanmoins, c'est un parcours du combattant qui attend celui ou celle qui, naïvement, s'attend à pouvoir en bénéficier.

CAROLE DUMONT

Quand l'ADIL¹ fait place à l'allocation de relogement

L'allocation de relogement², malgré son nom qui fait figure de nouveauté dans le paysage des aides bruxelloises au logement, est loin d'être un dispositif récent. Cela fait en effet déjà plusieurs décennies que les personnes qui occupent un logement insalubre ou inadapté peuvent, sous certaines conditions, se voir octroyer une allocation de déménagement forfaitaire unique, ainsi qu'une allocation-loyer mensuelle pendant cinq ans³, en migrant vers un logement décent. Ce qui a changé, c'est son élargissement aux personnes sans-abri. Au passage, le législateur en a profité pour lui donner un nouveau nom : l'ADIL bien connue jusqu'alors est devenue l'allocation de relogement.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, les personnes sans-abri, exclues du logement, n'ont jamais pu faire appel à l'ADIL comme sérieux coup de pouce au relogement. L'accord de majorité bruxellois 2009-2014 marque un tournant en la matière. Il prévoyait d'étendre l'ADIL aux personnes quittant un logement de transit ou une maison d'accueil. Grâce à une mobilisation associative⁴ importante, l'ADIL a finalement été étendue à toutes les personnes sans-abri, sans plus aucune référence à un passage obligé en institution. Cette attention régionale à l'égard des sans-abri s'inscrit dans un contexte où le logement apparaît de plus en plus comme un facteur d'exclusion majeur, mais est aussi, dans un mouvement de balancier, considéré comme le levier premier à une « réinsertion » ; le fer de lance des projets *housing first* qui apparaissent à la même époque.

En principe donc, l'allocation de relogement doit pouvoir toucher des situations de sans-abrisme diverses : la rue, les institutions, le logement de transit, l'accueil en famille, chez des amis, tout qui ne dispose pas d'un logement à soi et entre dans des conditions strictes de revenus, inférieures au seuil d'accès du logement social.

Les premiers résultats

À l'issue de l'année 2014, le service de l'administration régionale chargé du traitement des dossiers, avait reçu 68 demandes d'allocation pour des personnes sans-abri. Pour donner un ordre de grandeur, le service réceptrice en moyenne 2 000 nouvelles demandes par an, émanant de ménages qui quittent un logement insalubre ou inadapté⁵.

La comparaison entre ces deux publics-cible est évidemment hasardeuse, d'autant que l'élargissement aux sans-abri est une nouvelle mesure.

Le nombre de demandes introduites nous paraît cependant extrêmement bas, si on le compare par exemple, au taux de rotation annuel dans les maisons d'accueil et autres structures du secteur sans-abri ou encore à celui du logement de transit, sachant que toutes les personnes sortantes ne s'orientent pas vers le logement privé ou n'ont pas la chance d'accéder à un logement décent (condition minimale d'obtention de l'allocation de relogement).

Le RBDH avait tenté l'exercice en 2011, en se basant sur des statistiques émanant du secteur sans-abri notamment. Nous avons alors estimé que l'élargissement pourrait donner lieu à l'introduction d'au moins 400 nouvelles demandes par an, à condition que le dispositif soit bien connu du public-cible, ainsi que des associations accompagnantes⁶.

Du côté de l'information, il faut souligner que le service de l'administration régionale n'a pas ménagé ses efforts, dispensant une série de formations à l'attention des travailleurs sociaux du secteur associatif bruxellois (notamment sans-abri) et des CPAS.

Les 68 premières demandes de l'année 2014 sont alors peut-être seulement à mettre sur le compte de la nouveauté ? Contacté par nos soins, le service « allocation de relogement » n'a pas été à même de nous donner des →

1. Allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer (ADIL)
2. Arrêté du 28 novembre 2013 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale instituant une allocation de relogement, entré en vigueur le 1^{er} février 2014.
3. Une reconduction est possible pour une période de 5 ans encore, sous certaines conditions, mais le montant de l'allocation est réduit de moitié.
4. Le RBDH et la Strada, centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri, ont uni leurs forces pour infléchir la position du gouvernement et proposer une réforme plus ambitieuse, ouverte à l'ensemble des sans-abri.
5. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation avoisine, en 2014, les 5 000 ménages.
6. <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1178>. Il s'agit d'une estimation a minima qui tient compte, peut-être de manière excessive d'ailleurs, de la difficulté du public sans-abri à accéder à des logements de qualité.



chiffres précis pour 2015 et 2016, le service subissant toujours les effets d'une nouvelle application informatique qui, après trois ans, n'est toujours pas totalement opérationnelle. Tout au plus, sait-on, toujours du point de vue de l'administration, que le nombre de demandes semble stable et ne connaît donc pas d'évolution significative.

Une indication un peu faible, mais tout de même intéressante, à mettre en parallèle avec les échos du terrain.

Des constats connus mais ô combien éclairants !

Le service régional qui gère les allocations est un service en sous-effectif depuis plusieurs années déjà. La réforme de 2014 et la perspective d'un afflux de nouveaux bénéficiaires, n'ont pas été accompagnées de nouveaux engagements. L'arrivée d'une autre allocation-loyer, entrée en vigueur, à la même époque et également à charge du service, celle destinée aux candidats-locataires en attente d'un logement social⁷, n'y a rien changé non plus. Depuis peu cependant, le service a été « renforcé » par des transferts internes à l'administration, non pas tant pour améliorer les délais de traitement des dossiers que pour résorber un retard conséquent, accumulé suite à des difficultés informatiques aux relents surréalistes.

Rappelons qu'entre une demande d'allocation et son octroi s'écoulent de nombreux mois ; cinq, six minimum, mais plus souvent un an ces derniers temps. Le traitement d'un dossier n'est en effet pas uniquement administratif, puisque les fonctionnaires de l'administration doivent aussi visiter les logements pour en vérifier la conformité⁸.

Tout cela prend du temps, surtout lorsque la charge de travail incombe à un nombre trop restreint de travailleurs. Et voilà qu'à cela se greffent d'autres problèmes, informatiques cette fois !

Il était prévu que les nouvelles demandes d'allocation, d'après réforme, soient traitées via un nouveau logiciel informatique. Un logiciel qui ne sera pas livré à temps, puis livré finalement, morceau par morceau, entraînant un retard considérable tant dans le traitement des dossiers que dans le paiement des allocations (débloqué en mai 2015 seulement, alors que la réforme est entrée en vigueur en février 2014)⁹.

Aujourd'hui, aux dires de l'administration, le retard est en partie résorbé. Le logiciel fonctionne, bien qu'il ne puisse pas encore fournir de statistiques. Pour la petite

histoire, le programme informatique a été commandé à une firme privée en juin 2013...

Les candidats à l'allocation sont bien contraints de faire avec ces dysfonctionnements et d'assumer provisoirement (sans savoir toujours combien de temps) l'entière responsabilité du loyer ou alors de choisir des logements moins chers, peut-être pas toujours conformes au Code et renoncer ainsi à l'allocation. C'est dans ce contexte difficile que les personnes sans-abri ont intégré le dispositif en 2014.

L'élargissement de l'allocation de relogement aux personnes sans-abri devait réjouir, mais la mise en pratique ressemble plutôt à un scénario catastrophe.

L'intervention des CPAS

Lorsqu'un candidat introduit sa demande d'allocation, il a déjà trouvé un logement, puisqu'il doit notamment fournir à l'administration une copie de son contrat de bail. S'il rentre dans le dispositif par le volet « sans-abri », il doit alors faire la preuve qu'il quitte, par cette location, une situation de sans-abrisme. L'arrêté allocation de relogement confie aux CPAS le soin de déterminer, via une enquête sociale, la situation antérieure du demandeur, avant intégration du logement. Si le sans-abrisme se confirme, les CPAS délivrent alors une attestation qui conditionne l'accès à l'allocation loyer. Si le choix du législateur s'entend par le fait que les CPAS, en tant qu'acteurs de première ligne, disposent de moyens pour attester d'une situation qui font défaut à l'administration, il pose aussi question.

Il n'y a donc en effet pas une seule manière de faire dans la reconnaissance du statut. Les interprétations, exigences et même connaissances de l'allocation varient d'un CPAS à l'autre. Sur base des demandes introduites, l'administration régionale constate la réactivité de certains CPAS, mais aussi l'absence de certains autres. Évaluer les pratiques des CPAS sur cette matière est donc une démarche essentielle au bon fonctionnement du dispositif. En outre, il y a lieu de tenir compte des personnes qui ont perdu leur logement (donc sans-abri), mais ne sont pas bénéficiaires d'un revenu d'intégration. Elles peuvent pourtant s'adresser au CPAS pour obtenir

la précieuse attestation. Font-elles la démarche ? Cela vaudrait la peine de le vérifier.

Trois mois pour introduire une demande, mais un an pour obtenir l'allocation !

Autre nouveauté de l'allocation de relogement : le délai d'introduction d'un dossier est passé de 6 à 3 mois, à dater de la date de formation du contrat de bail. Pour le public sans-abri, c'est un temps court pour réunir l'ensemble des pièces justificatives, d'autant qu'il faut y intégrer l'enquête sociale réalisée par le CPAS.

L'administration, de son côté, est intransigeante sur les délais et ne tolère aucun retard, sous peine de nullité. C'est évidemment légitime et pourtant ô combien déroutant pour les demandeurs confrontés à une administration qui, elle, ne respecte pas les délais qui lui sont impartis. L'administration est censée, selon l'arrêté, statuer définitivement sur une demande dans un délai maximal de 5 mois et demi¹⁰. Dans de très nombreux dossiers, ces délais sont largement dépassés.

Manque de clarté et communication défaillante

Deux exemples pour illustrer le propos. La réforme de l'ADIL a été l'occasion de revoir le calcul de l'allocation. Jusque-là, l'allocation était forfaitaire et son montant ne dépendait pas des revenus du locataire. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Outre les revenus, c'est aussi 1/3 du montant des allocations familiales qui intervient dans le calcul de l'allocation¹¹. L'associatif bruxellois s'est opposé dès le départ à la prise en compte des allocations familiales dans le calcul, puisque de ce fait, de nombreuses familles précaires se sont retrouvées exclues du dispositif.

Un arrêté modificatif du 18 février 2016¹² a révisé le calcul du loyer, en supprimant la prise en compte des allocations familiales. Sur le portail logement de la Région pourtant, on trouve l'information inverse¹³ ! Des coups de sonde auprès d'associations-membre du RBDH prouvent que cette modification n'est pas connue. La donnée est pourtant capitale pour certains ménages, puisqu'elle peut conditionner l'introduction ou pas d'une demande.

Autre exemple plus spécifique au public sans-abri ; les modalités de prise en compte de leurs revenus.

Après d'après recherches, il s'avère que les revenus de ce public-cible en particulier n'interviennent pas dans le calcul de l'allocation, qu'il bénéficie d'un revenu d'intégration ou pas d'ailleurs. À nouveau, il faut batailler pour

obtenir l'information. La communication avec l'administration est difficile.

Dans une maison d'accueil, il nous revient qu'en l'absence d'informations fiables et confirmées et au risque de dépasser les plafonds de revenus, des demandes n'ont pas été introduites au terme du séjour de certaines familles.

Conclusion

L'allocation de relogement est une aide vitale pour plusieurs milliers de ménages, asphyxiés par la hauteur des loyers du marché privé. L'élargissement de l'aide aux personnes sans-abri et la réforme globale de l'allocation devaient réjouir, mais la mise en pratique ressemble plutôt à un scénario catastrophe.

Nos mandataires politiques ne devraient pas tolérer de telles défaillances administratives, à moins qu'ils n'en soient eux-mêmes partiellement responsables. Quand on charge trop la machine, elle déraille...

Mais il est une autre responsabilité que nos mandataires ne doivent pas perdre de vue. De nombreux locataires, ex sans-abri ou pas, doivent faire le deuil de cette allocation parce qu'ils ne trouvent pas de logement de qualité à des prix raisonnables. Ils font donc bien l'objet d'une double peine, intolérable. S'il faut améliorer la qualité du parc locatif privé, il faut aussi en réguler les loyers. De toute urgence. ✖

7. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 février 2014 instituant une allocation loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social.

8. Aux normes du Code du Logement et à des normes d'occupation spécifiques à l'allocation de relogement.

9. Voir à ce sujet la commission logement du 11 juin 2015.

10. 45 jours maximum pour statuer sur la recevabilité du dossier, 90 jours pour effectuer les visites et 30 jours encore pour informer le demandeur de l'acceptation de sa demande. Il faut compter des délais supplémentaires si le dossier du candidat est incomplet (30 jours) ou si les enquêteurs n'arrivent pas à accéder au logement. Ce cas de figure concerne singulièrement les locataires qui ont quitté un logement insalubre (qui fait lui aussi l'objet d'un contrôle) et pas les personnes sans-abri. Ces situations difficiles ne peuvent de toute façon à elles seules expliquer le retard généralisé dans le traitement des demandes.

11. Le montant de l'allocation est constitué de la différence entre le loyer plafonné du logement et le tiers des revenus mensuels augmenté, le cas échéant, du tiers des allocations familiales. Ce montant ne peut toutefois excéder 155 €, majoré de 10 % par enfant à charge, sans que cette majoration ne puisse au total être supérieure à 77,5 €. Les montants sont indexés annuellement. Article 4§2 de l'arrêté du 28 novembre 2013.

12. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 février 2016 modifiant l'arrêté du février 2014 instituant une allocation loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social et l'arrêté du 28 novembre 2013 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale instituant une allocation de relogement (article 12).

13. <http://logement.brussels/primés-et-aides/allocation-de-relogement-sans-abri>.

Logement : 10 idées sous la loupe /

Enregistrement des baux d'habitation : un potentiel inexploité

L'enregistrement d'un contrat de bail destiné exclusivement au logement¹ est une formalité fiscale obligatoire². Avant 2007 pourtant, la mesure n'était guère respectée. La loi-programme du 27 décembre 2006 va y apporter une série de modifications, dont la gratuité de l'acte, l'obligation d'enregistrer à charge du bailleur et surtout l'application de sanctions en cas de non-enregistrement. De quoi encourager les propriétaires à se conformer à la loi et permettre ainsi de lever le tabou sur les revenus locatifs.

CAROLE DUMONT

L'enregistrement en pratique

Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'obligation d'enregistrer le contrat de bail³ repose donc désormais sur le bailleur. Celui-ci dispose de deux mois, à dater de la conclusion du contrat, pour réaliser la démarche. En cas d'enregistrement tardif, il peut se voir infliger une amende fiscale, d'un montant minimal de 25 euros. Cette somme était déjà théoriquement exigible avant 2007.

La nouveauté, ce sont les implications de l'absence d'enregistrement dans le Code civil et plus particulièrement dans la loi sur le bail de résidence principale. Le locataire peut en effet désormais mettre fin au contrat, sans préavis, ni indemnité, si celui-ci n'a pas été enregistré dans les délais légaux. Cette faculté n'est admise qu'en faveur des locataires ayant conclu un bail de 9 ans. Les signataires d'un bail de courte durée ne sont pas concernés⁴.

Si cette nouvelle disposition a pu encourager favorablement les bailleurs à enregistrer, elle reste, dans les faits, peu utilisée par les locataires. D'abord parce que nombreux d'entre eux n'en connaissent pas l'existence⁵, ensuite parce que cette mesure ne va pas vraiment dans l'intérêt du locataire qui cherche, lui, avant tout la stabilité dans un logement.

Quant aux baux contractés avant le 1^{er} janvier 2007, leur enregistrement reste payant, mais le législateur avait cependant prévu, à l'époque, une période de

régularisation gratuite entre janvier et juillet 2007. Pour ce qui est de la sanction civile, d'après les textes légaux, les baux de résidence principale antérieurs n'y sont pas soumis, mais la jurisprudence semble pourtant parfois penser le contraire⁶.

Soulignons que le contrat de bail n'est pas la seule pièce soumise à l'enregistrement. Il en va de même de l'état des lieux et des annexes légales obligatoires⁷.

NOMBRE DE BAUX ENREGISTRÉS ENTRE 2006 ET 2013 – BELGIQUE⁸

2006	80 636
2007	584 776
2008	248 329
2009	190 709
2010	192 296
2011	185 160
2012	195 620
2013	225 827

Le tableau montre très clairement les effets de la loi de 2007 sur le nombre de contrats portés à l'enregistrement. Au cours des années ultérieures, les chiffres sont à la baisse, preuve, soit d'une situation normalisée (après régularisation) ou soit peut-être déjà d'un manque d'entrain des bailleurs par rapport à la loi. On ne connaît pas le nombre de contrats non-enregistrés.



Objectifs, les officiels et les non-avoués

L'enregistrement d'un acte sous seing privé, comme un contrat de bail par exemple, permet de lui conférer une « date certaine » et protéger ainsi tous ceux dont les droits pourraient être mis en péril par un acte antidaté. Par ailleurs, le fait d'enregistrer un bail le rend « opposable aux tiers », c'est-à-dire que ceux qui n'ont pas signé le contrat, se voient contraints néanmoins de le respecter.

La protection accrue du locataire est donc l'argument officiel principal qui va être utilisé pour justifier les nouvelles dispositions en matière fiscale. En cas de vente du bien loué, l'enregistrement permet de couvrir le locataire contre une éventuelle expulsion, le nouvel acquéreur étant obligé de respecter, avec certaines nuances⁹ cependant, les termes du contrat.

Mais est-ce là, la véritable intention du législateur? N'y avait-il pas moyen d'augmenter la protection du locataire dans le Code civil par exemple, sans devoir suivre ce chemin tortueux par la fiscalité?

L'enregistrement, c'est évident, va permettre de créer une vaste banque de données sur les logements locatifs et sur leurs prix, là où l'information fait cruellement défaut depuis que les recensements de la population ont été abandonnés, après la dernière enquête socio-économique de 2001. Cette connaissance large des loyers, par exemple, pourrait avoir des implications importantes sur la fiscalité immobilière¹⁰, permettant la révision du revenu cadastral ou éventuellement la mise en place de nouvelles modalités de taxation des revenus immobiliers. Mais bizarrement, de cela, les mandataires politiques se défendent. Le Ministre des finances de l'époque, Didier Reynders, affirmait au moment de la réforme, qu'il « n'entraînait pas dans les intentions de l'administration de taxer davantage les loyers¹¹ ».

À Bruxelles, l'exploitation de la base de données des baux enregistrés pourrait, théoriquement, permettre de compléter les enquêtes par sondage réalisées par l'Observatoire de l'Habitat¹². Ces enquêtes sont indispensables puisqu'elles donnent des indications précieuses sur l'état des logements, leur prix, les conditions de logement des locataires, mais leur représentativité reste limitée (3 000 logements sondés par enquête), comparée à une banque de données administratives plus large. Cette connaissance fine sur les loyers pourrait servir à l'établissement d'une grille de loyers de référence pertinente (en vue d'un encadrement du marché locatif privé), soutenir une réforme nécessaire du revenu cadastral (la fiscalité immobilière a été en partie régionalisée), des allocations-loyer...

Tout cela est fort intéressant, mais l'exploitation de cette base de données reste pourtant aujourd'hui hypothétique. Pourquoi? →

1. L'enregistrement des baux commerciaux, des baux de résidence principale affectés partiellement à l'exercice d'une activité professionnelle par exemple, ne sont pas visés par les changements législatifs de 2007 et ont donc un coût.
2. Code des droits d'enregistrement.
3. Les avenants au contrat, les baux de sous-location et les cessions de bail sont également soumis à l'enregistrement.
4. La régionalisation du bail devrait mettre un terme à cette différence de traitement. C'est une des dispositions du projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, adopté le 30 juin 2016 par le gouvernement bruxellois.
5. Par ailleurs, les données transmises par l'administration sur l'enregistrement ou pas d'un bail ne sont pas toujours fiables. Certains locataires de bonne foi en ont fait les frais, en quittant leur logement sans préavis, ni indemnité, sur base d'une information erronée de l'administration. Ces situations sont relayées par la Vlaams Huurdersplatform vzw.
6. Joly D., *Bail non enregistré et renon sans délai de préavis, fiche juridique*, Ateliers des droits sociaux, juin 2012, p. 12.
7. Arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, annexe à l'Arrêté royal du 4 mai 2007 pris en exécution de l'article 11 bis, du livre III, titre VIII, Chapitre II, section II, du Code civil.
8. Extrait du rapport d'activités 2013 de la documentation patrimoniale.
9. Voir à ce sujet : <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1762>
10. Il existe déjà aujourd'hui des incidences fiscales liées à l'enregistrement d'un bail, notamment lorsque le bien concerné est loué pour partie à titre d'habitation et pour partie à usage professionnel ou commercial. L'enregistrement permet une taxation distincte des revenus locatifs.
11. « Enregistrer les baux... Et taxer les loyers? », *La Libre Belgique*, 31 janvier 2007.
12. À Bruxelles, l'évolution des loyers fait l'objet d'un suivi régulier de l'Observatoire régional de l'habitat depuis 2004.

L'accès aux données : 1^{er} nœud gordien

L'enregistrement des baux est une compétence fédérale qui n'a pas été régionalisée. C'est une matière gérée par le service de la documentation patrimoniale, du SPF Finances. Le service collecte les baux, mais n'a pas pour mission d'en tirer des enseignements, des statistiques. Les bailleurs envoient une copie du contrat, soit au bureau d'enregistrement compétent, soit directement à l'administration fédérale via l'application « my rent ». Les contrats sont ensuite scannés pour intégrer la base de données, en attendant qu'un jour peut-être, un organisme décide de les faire parler...

Et c'est bien là que le bât blesse. Jusqu'à présent, à notre connaissance, seule la région flamande a eu accès à la base de données et a pu en dévoiler¹³, en 2012, le contenu.

Le Centre d'Études en Habitat Durable, organisme de recherche public wallon, s'est vu refuser l'accès en 2013, en raison d'un différend entre l'administration fiscale fédérale et l'administration wallonne¹⁴. Une décision surprenante. La région bruxelloise, quant à elle, n'a jamais fait la démarche, ce qui, à nos yeux, est inacceptable.

Nous ne savons pas, à l'heure actuelle, combien de baux sont enregistrés par an à Bruxelles. Fin 2013, nous avons tenté d'obtenir l'information. À la place, nous avons obtenu cette réponse : « *Après analyse des possibilités techniques offertes par la base de données des baux, il est impossible de répondre positivement à votre sollicitation. En effet, la base de données permet l'encodage des baux enregistrés mais elle ne contient pas de module permettant de réaliser des statistiques.* »

Mauvaise volonté, manque de transparence ou réelle impossibilité à satisfaire notre demande? Si les baux sont « juste » scannés, cela rend en effet le travail d'exploitation extrêmement laborieux. Depuis 2009, il existe pourtant une application informatique (*my rent*) qui permet au bailleur d'enregistrer son contrat en ligne.

Pour ce faire, il encode une série de données standards (adresse du bien, loyer, charges...) qui pourraient, nous semble-t-il, servir à des fins statistiques. Jusqu'en 2011 au moins¹⁵, l'application était méconnue et sous-utilisée par les propriétaires, mais qu'en est-il aujourd'hui?

La qualité de la base de données

Si l'accès à la base de données et ses difficultés d'exploitation sont une dimension du problème, ce qui est enregistré l'est aussi.

Lorsqu'un contrat prend fin ou est résilié anticipativement, il n'est pas prévu d'en aviser l'enregistrement. Cela signifie que la base de données est « polluée » par un nombre élevé de baux qui ne sont plus en cours. Plus le temps passe, plus le problème de représentativité s'intensifie. Le croisement entre l'adresse d'un bien et l'identité du locataire ne permettent pas toujours de distinguer le renouvellement d'un contrat, car pour une même adresse, il peut y avoir plusieurs appartements qui ne sont pas toujours clairement distingués les uns des autres.

Nous ne savons pas, à l'heure actuelle, combien de baux sont enregistrés par an à Bruxelles.

Au fil du temps donc, la base de données perd en pertinence. Elle surestime le nombre de contrats actifs et en cas d'exploitation, risque de sous-estimer le montant moyen des loyers. Rien n'empêche cependant de travailler exclusivement sur des contrats récents pour éviter cet écueil. La documentation patrimoniale encode environ 20 000 nouveaux contrats par mois. Il y a donc de la matière.

Les informations potentiellement exploitables dans la base de données sont finalement assez limitées. Elles correspondent plus au moins aux mentions légales prévues dans le bail de résidence principale : identité et adresse des parties, adresse du bien loué, date du début du bail, durée du bail, montant du loyer et charges (provisions). Dans l'application *my rent* par exemple, le type d'habitation, la superficie du bien loué, le nombre de chambres et d'autres paramètres encore sont des champs facultatifs. Il semble donc totalement illusoire de penser, par exemple, pouvoir un jour croiser les caractéristiques d'un logement à son loyer. Pas moyen non plus de tenter un lien avec l'état des lieux qui est, lui, tout simplement archivé.

Les baux non-enregistrés : l'inconnu

Combien sont-ils à Bruxelles? Quelle incidence sur la base de données et son utilisation? Impossible à estimer à l'heure actuelle. Ce qui paraît cependant évident, c'est que certains segments du parc locatif sont moins bien représentés dans la base de données des baux. On pense à certains profils de bailleurs qui manquent globalement à leurs obligations contractuelles et louent aux groupes de locataires les plus vulnérables.

D'après les résultats du Censur 2011¹⁶, la Belgique compte 1 523 431 logements non-occupés par leurs propriétaires. En 2013, 225 827 baux ont été enregistrés. Cela donne un taux de renouvellement d'environ 14 %, soit un peu plus d'un contrat sur 10 renouvelé annuellement, d'après l'enregistrement. Une réalité crédible?

Conclusion

Il existe, au niveau fédéral, des données inestimables sur les loyers bruxellois qui ne font, aujourd'hui l'objet d'aucun traitement, d'aucune tentative d'analyse. Certes, ces données ont des limites, certaines contournables, d'autres pas, certes l'administration de la documentation patrimoniale n'est pas un exemple de transparence,

ni de collaboration, mais cela suffit-il à expliquer le manque de réactivité de Bruxelles en la matière? Quand la Région compte-t-elle introduire une demande pour exploiter les baux enregistrés et en forcer ainsi l'accès?

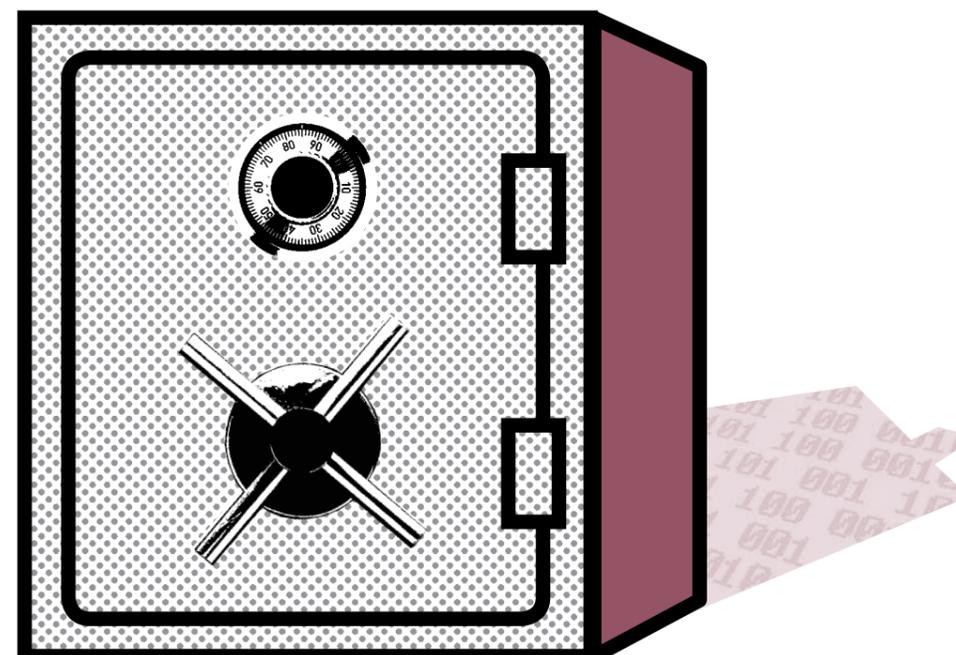
Cette connaissance large des loyers pourrait servir la politique bruxelloise du logement et l'orienter utilement. N'attendons plus! ✖

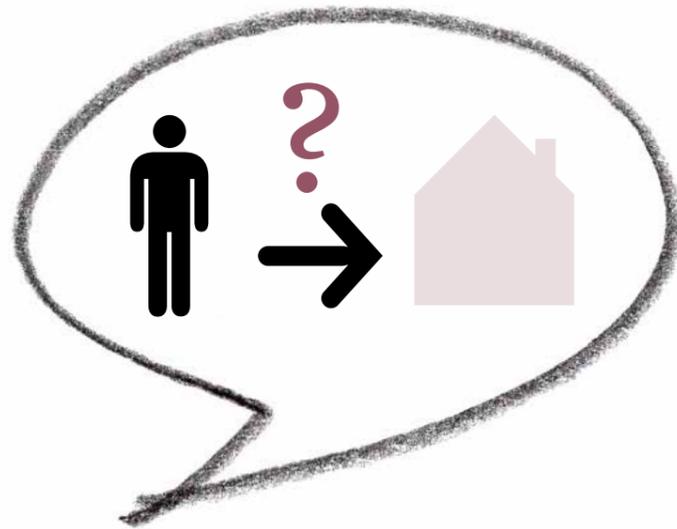
13. Tratsaert K., "Huurprijzen en ríchthuurprijzen. De registratie van huurcontracten als informatiebron voor de private huurmarkt.", *Steunpunt ruimte en wonen*, januari 2012.

14. Extrait du rapport d'activités 2014 du CEHD : « *il a fallu déplorer, en 2014, le refus de collaborer des services fédéraux en conditionnant leur décision aux obstacles rencontrés dans la création de l'Agence de l'Information Patrimoniale wallonne, prévue par un accord de coopération de 2002 entre les régions, suite à la régionalisation de certaines compétences fiscales.* »

15. Bulletin des questions et réponses écrites n° 0228, « déclaration de contrats de bail sur le site my rent », Chambre des représentants, législature 53, mars 2012.

16. Le census ambitionne de remplacer les recensements de la population, abandonnés en 2001 après la dernière grande enquête socio-économique. Contrairement à une enquête exhaustive, le census se base exclusivement sur des données administratives. Un choix qui présente des limites importantes quand on connaît la qualité médiocre de certaines bases de données. Le census a été réalisé pour la première fois en 2011. Les résultats ont été publiés dans le courant de l'année 2014.





Logement : 10 idées sous la loupe /

Attribuer les logements communaux via une commission d'attribution indépendante : une idée qui a fait son chemin de croix et n'y a pas survécu !

Le logement public ne s'arrête pas au logement social. On y pense peut-être moins, mais les communes et les CPAS bruxellois ont aussi un parc locatif : environ 8 500 logements loués parfois à des conditions sociales, mais pas toujours et en constante évolution, via les contrats de quartier et les programmes régionaux de plus grande ampleur, comme le Plan du Logement ou plus récemment l'Alliance Habitat¹.

CAROLE DUMONT

Des règles d'attribution pour les logements des communes et CPAS aussi !

Si l'attribution des logements sociaux est encadrée depuis les années 90, dans le parc communal l'initiative est plus récente. Elle date d'une ordonnance de 2008², intégrée au Code bruxellois du Logement, le souci du législateur étant, d'une part, de mieux objectiver les attributions de logement et, d'autre part, d'harmoniser les pratiques au niveau local.

Mais il faut cependant bien s'entendre sur le fait qu'il s'agit de dispositions minimales. La Région marche sur des œufs par rapport à une matière considérée d'un point de vue local, de l'ordre de l'autonomie communale

et de la propriété privée. Le démarrage a donc été parfois difficile, les règlements adoptés par les communes et les CPAS ne respectant pas toujours l'esprit de l'ordonnance. Des constats que le RBDH n'a pas manqué de relayer au niveau politique³.

2013 ou la réforme des règles d'attribution

La réforme du Code bruxellois du Logement, en 2013, va être l'occasion, pour la Région, de renforcer les règles imposées aux communes et CPAS pour louer leurs logements et d'y soumettre, en outre, d'autres opérateurs, à savoir le Fonds du Logement, Citydev et les AIS. En

autres nouveautés, les opérateurs ne pourront plus, comme c'était le cas dans certains règlements, exclure des candidats à la location du fait du montant minimal de leurs revenus ou de leur localisation (certaines communes réservant par exemple les logements à leurs résidents). Il est aussi question d'adopter, au niveau régional, un règlement d'attribution type, pour homogénéiser plus encore les pratiques. Mais il est une mesure dans le nouveau dispositif qui nous intéresse plus particulièrement, c'est l'obligation pour chaque opérateur, de créer une commission d'attribution indépendante. Un projet porté d'ailleurs par l'accord de majorité 2009-2014.

À peine entrées en vigueur, ces nouvelles dispositions vont être attaquées : recours contre le Code du Logement⁴, recours contre l'arrêté d'exécution⁵ qui concrétise, précise certains aspects de l'ordonnance. La commission d'attribution indépendante est visée (mais pas seulement elle).

Une commission indépendante pour quoi faire ?

Précisons que nous plaçons le focus du côté des communes et CPAS et pas des autres opérateurs concernées par la réglementation, dans la mesure où la dimension politique est absente de leur organe d'attribution.

Dans les communes donc, c'est le Collège des Bourgmestre et Échevins qui, jusque-là, était habilité à attribuer les logements vacants. Pas n'importe comment bien sûr, puisque le Code encadre les attributions, en imposant, par exemple, le respect de l'ordre chronologique d'arrivée et des critères de priorité. C'est l'Échevin du logement (quand il existe) qui propose, au reste du Collège, de louer tel logement à tel locataire, via une présélection réalisée par le fonctionnaire compétent (service logement, s'il y en a un). Dans les CPAS, c'est le plus souvent le bureau permanent du conseil de l'action sociale qui s'en charge.

Le législateur a voulu faire sortir ces attributions du giron politique, les « détacher » de l'Échevinat du logement, en prévoyant l'intervention d'un organe tiers⁶, composé certes de fonctionnaires communaux ou de CPAS, mais aussi d'acteurs de terrain travaillant aux côtés des services communaux concernés, à l'image ce qui se fait à Molenbeek⁷ depuis 2006 déjà. La transparence est l'objectif premier du législateur, la collégialité des décisions en est un autre, peut-être pas tant au niveau des attributions, déjà fortement réglementées, qu'au niveau des dérogations. Les communes et les CPAS peuvent en effet

déroger aux règles d'attribution dans des situations d'extrême urgence, dûment motivées certes, mais sans qu'il y ait pour autant un quota annuel à ne pas dépasser.⁸

Le consensus entre partis de la majorité sur l'établissement d'une commission indépendante s'avère être finalement très fragile et va rapidement s'effriter, avec un recours introduit en janvier 2014, auprès de la Cour constitutionnelle, par le CPAS de la Ville de Bruxelles⁹.

Le RBDH, de son côté, a toujours soutenu le principe de la commission d'attribution indépendante, gage d'une transparence et d'une objectivité accrues, convaincu en outre par le projet développé à Molenbeek depuis plusieurs années. Le pouvoir local n'est pas, du fait de cet organe tiers, « dépossédé » de ses compétences ; le conseil communal ayant pour prérogative de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission. Le Collège étant lui, de son côté, habilité à statuer *in fine*, sur un éventuel recours contre une décision d'attribution.

Des recours « en veux-tu en voilà »

Le CPAS de la Ville de Bruxelles n'est pas le premier à débrayer, puisque la commune de Woluwé-Saint-Lambert l'a précédé. Les deux instances vont introduire successivement un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle. →

1. Le Plan régional du Logement prévoyait, dès 2005, la construction de 5 000 nouveaux logements sociaux et moyens. L'Alliance Habitat, adoptée en 2013, ambitionne 6 720 nouveaux logements publics, via la construction et la rénovation de logements locatifs et acquisitifs.
2. Ordonnance du 19 décembre 2008 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement et visant à préserver le parc de logements des pouvoirs publics en région bruxelloise et à établir des règles minimales en matière d'attribution de ces logements.
3. Voir à ce sujet : *Logements communaux, plaider pour une réforme des conditions d'attribution*, RBDH, 2012.
4. Les réformes du Code relatives aux règles d'attribution sont entrées en vigueur en juillet 2014, alors que la plupart des autres modifications étaient d'application dès juillet 2013.
5. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics et par les AIS.
6. Le collège des Bourgmestre et échevins continue d'être l'organe officiel pour l'octroi des logements mais il ne peut désormais plus le faire que sur avis conforme de la commission.
7. La commune dispose d'une commission d'attribution totalement apolitique. Des associations locales comme la maison de quartier Bonnevie ou la Rue en sont membres.
8. La réforme du Code de 2013 interdisait des dérogations supérieures à 40 % du total des attributions de l'année précédente. Cependant, La Cour constitutionnelle a balayé cette disposition dans son arrêt du 12 février 2015.
9. La majorité de l'époque est composée des PS/CDH/CD&V/Ecolo/Groen/OpenVLD. La Présidence du CPAS de la Ville de Bruxelles est exercée par un mandataire socialiste.

C'est l'ensemble du chapitre du Code du Logement relatif aux règles d'attribution qui est visé. Nous nous attarderons uniquement sur les griefs des plaignants à l'égard de la commission d'attribution indépendante et sur la décision de la cour, bien que l'argumentaire global de l'un et l'autre des plaignants vaille le détour¹⁰.

Tant le CPAS que la commune de Woluwé estiment que le recours à une commission indépendante pour attribuer les logements, porte atteinte à leur droit de propriété et de gestion sur leurs propres immeubles, que la nécessité d'objectiver la procédure ne permet pas de justifier. Un argument jugé non-fondé par la cour. Par ailleurs, les plaignants soulignent que le passage par la commission risque de ralentir les attributions et de provoquer un vide locatif, en contradiction avec les objectifs de la Région en matière de lutte contre l'inoccupation, qui plus est dommageable pour les candidats locataires et coûteux pour les opérateurs. Sur ce point, la Cour s'estime incompétente, rappelant néanmoins qu'il appartient aux opérateurs locaux de mettre tout en œuvre pour que la mesure fonctionne !

Mais le CPAS développe un autre argument. Il considère qu'en confiant la composition de la commission au conseil communal exclusivement, le législateur régional a adopté une mesure discriminatoire à l'égard des CPAS. Ceux-ci pourraient dès lors se voir exclus de la commission, pour l'attribution des logements qui leur appartiennent. Pour la Cour constitutionnelle, le législateur aurait en effet dû garantir, dans l'ordonnance, une représentation minimale des CPAS dans l'organe d'attribution. La Cour donne donc raison au CPAS et annule tout bonnement l'article 28bis du Code, celui qui fonde les commissions d'attribution.

Retour à la case départ donc : plus de base légale, plus de commission d'attribution !

Le Code du logement n'est pas le seul à avoir été attaqué. L'arrêté qui exécute ce chapitre du Code a fait l'objet, lui, de quatre recours auprès du Conseil d'État¹¹. Il a finalement été entièrement annulé le 21 avril 2016, mais la décision de la haute juridiction administrative porte sur la forme, pas sur le fond, le Conseil d'État ayant estimé que le Gouvernement de l'époque, alors en affaires courantes suite aux élections, n'était plus habilité à adopter un tel texte.

Et après ?

En avril 2015, en commission du logement, Fremault avait déclaré ne pas vouloir abandonner la piste d'une commission d'attribution par commune, soulignant que la Cour constitutionnelle ne mettait pas en cause son existence, mais bien sa composition. La Ministre Fremault estimait alors qu'il ne s'agissait pas d'un obstacle insurmontable et qu'il fallait « juste » reformuler l'article 28bis, pour assurer la représentativité des CPAS au sein de l'organe d'attribution. La Ministre ajoutait par ailleurs vouloir attendre le terme de tous les recours.

Fin juin 2016, Céline Fremault sort avec un nouvel arrêté. Il s'agit bien d'un texte qui permet d'exécuter les dispositions du Code en matière de règles d'attribution.

Cela fait en effet maintenant deux ans que la réforme du Code est entrée en vigueur, mais n'est toujours pas applicable, faute d'arrêté d'exécution. Une situation inconfortable pour les acteurs soumis à la réglementation.

En travaillant sur un arrêté, sans revoir le Code du Logement, la Ministre choisit de faire l'impasse sur la commission d'attribution. Cela permet certes d'avancer plus vite, mais cela met aussi en exergue l'incohérence, voire l'inconsistance de nos mandataires politiques. Notre optimisme nous laisse cependant espérer que le principe d'une commission indépendante n'est pas totalement enterré et pourrait tout de même voir le jour dans un futur que nous souhaitons proche. Rappelons avec force que les juridictions de recours n'ont pas invalidé les principes qui ont guidé le législateur dans la réforme des règles d'attribution. C'est un message important.

À tout le moins, cette réglementation chaotique montre à quel point les relations tutélaires entre la Région et les communes restent sensibles et les résistances à plus d'encadrement importantes. Rappelons que les logements des CPAS et des communes ont été abondamment subsidiés par la Région et que l'ingérence régionale invoquée par certains est un argument inacceptable, face au combat pour le droit au logement de tous. ✕

10. Nous vous conseillons vivement la lecture de l'arrêt n°16/2015 du 12 février 2015, disponible sur le site web de la cour constitutionnelle !

11. Recours du CPAS de la Ville de Bruxelles, des communes de Woluwé-Saint-Lambert et d'Uccle et de la Fédération des AIS.

Les coopératives d'habitants : une troisième voie pour le logement ?

Le marché acquisitif est aujourd'hui devenu inaccessible pour beaucoup de Bruxellois. D'après une étude de l'Observatoire des Ventes, le prix réel des logements a doublé pour les appartements et quasiment triplé pour les maisons ordinaires entre 1990 et 2010¹. Pour remédier à ce constat, des projets innovants, solidaires et anti-spéculatifs ont vu le jour dans le secteur du logement ces dernières années. Le modèle de la coopérative par exemple, particulièrement en vogue dans certains secteurs, refait surface et a trouvé à s'illustrer de différentes manières dans le secteur du logement, notamment au travers des coopératives d'habitants. Tentons un état des lieux de ce qui existe en Belgique en matière d'habitat coopératif et examinons de plus près le modèle de la coopérative d'habitants.

MARIE DEFREYNE

Définition d'une coopérative

On considère souvent que le mouvement coopératif est né en 1844 à Rochdale, dans le Nord de l'Angleterre, avec la fondation de la société coopérative de consommation les *Equitables Pionniers*. Cette société était régie sur base de trois grands principes : la libre adhésion, l'égalité entre sociétaires et la rémunération limitée du capital². L'objectif était en effet de réinvestir l'éventuel bénéfice dans le projet : c'est l'intérêt collectif qui était visé, celui de la coopérative elle-même, plutôt qu'une fructification du capital privé. Le modèle coopératif est en ce sens « anticapitaliste »³. C'est sur base de ces critères que l'Alliance Coopérative internationale (ACI), créée en 1895 afin de défendre les intérêts des coopératives et promouvoir ce modèle, a défini l'identité coopérative. Selon la définition de l'ACI, une coopérative est « une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs à travers une entreprise détenue collectivement et contrôlée démocratiquement »⁴. La base de la coopérative est donc la réalisation d'un objectif commun, qui en constitue la raison d'être, au travers d'une entreprise détenue et gérée par tous de manière volontaire.

« Vraies » et « fausses » coopératives en Belgique

Dans la définition du 18 mai 1873 que fait la loi belge de la société coopérative, les valeurs liées au modèle coopératif sont cependant absentes, puisqu'elle est assimilée à une simple forme de société commerciale. Le régime applicable aux sociétés coopératives belges est alors caractérisé par des conditions de création extrêmement lâches : aucun capital de départ ni acte notarié ne sont exigés pour sa constitution⁵. Dans les années 1980, beaucoup se tournent vers la coopérative non pour les valeurs →

1. Observatoire des Ventes de biens résidentiels en Région de Bruxelles-Capitale, 1990-2010 <http://www.slr.b.irisnet.be/publications/observatoire-regional-du-logement/observatoire-des-ventes-de-biens-residentiels-en-region-de-bruxelles-capitale-1990-2010>

2. Site de l'Alliance Coopérative Internationale : <http://ica.coop/en/whats-co-op/history-co-operative-movement>

3. Bernard Nicolas, De Pauw Geert, Géronnez Loïc, « Coopératives de logement et *Community Land Trusts* », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 28/2010 (n° 2073), p. 5-52 – www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2010-28-page-5.htm.

4. Site de l'Alliance Coopérative internationale : <http://ica.coop/fr/node/1625>

5. Note de synthèse de l'Ulg sur les sociétés coopératives en droit belge : http://www.ces.ulg.ac.be/fr_FR/services/cles/notes-de-synthese/societe-cooperative-en-droit-belge/vraies-et-faussees-cooperatives

propres à ce modèle, mais pour cette souplesse juridique, avec pour conséquence que la majorité des sociétés coopératives belges n'ont aujourd'hui de « coopératif » que le nom⁶. D'autant plus que la société coopérative a ceci de particulier que son capital se divise en deux parties : le capital fixe, précisé par les statuts, et le capital variable. Grâce au capital variable, la société ne doit pas modifier ses statuts à chaque entrée ou sortie d'un coopérateur⁷.

Cette absence de reconnaissance constitue un grand obstacle dans le développement des sociétés coopératives en Belgique.

En 1991, une nouvelle forme de coopérative est créée, la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL), fort semblable dans les règles à une société privée à responsabilité limitée (SPRL)⁸ : un capital de départ est désormais obligatoire ainsi qu'un acte notarié. La réforme de 1991 néglige cependant de reconnaître les valeurs propres à l'« esprit coopératif ». On verra plus tard que cette absence de reconnaissance constitue un grand obstacle dans le développement des sociétés coopératives en Belgique, et de manière encore plus accrue pour les coopératives d'habitants, qui peuvent difficilement être assimilées au modèle de la société commerciale. Un Conseil National de la Coopération a toutefois été créé en Belgique afin de faire la distinction entre les « vraies » et les « fausses » coopératives⁹. Le CNC est en effet chargé d'octroyer un agrément aux coopératives dont les statuts et le mode de fonctionnement se révèlent conformes aux principes coopératifs. Un peu plus de 500 coopératives ont obtenu cet agrément jusqu'à présent¹⁰.

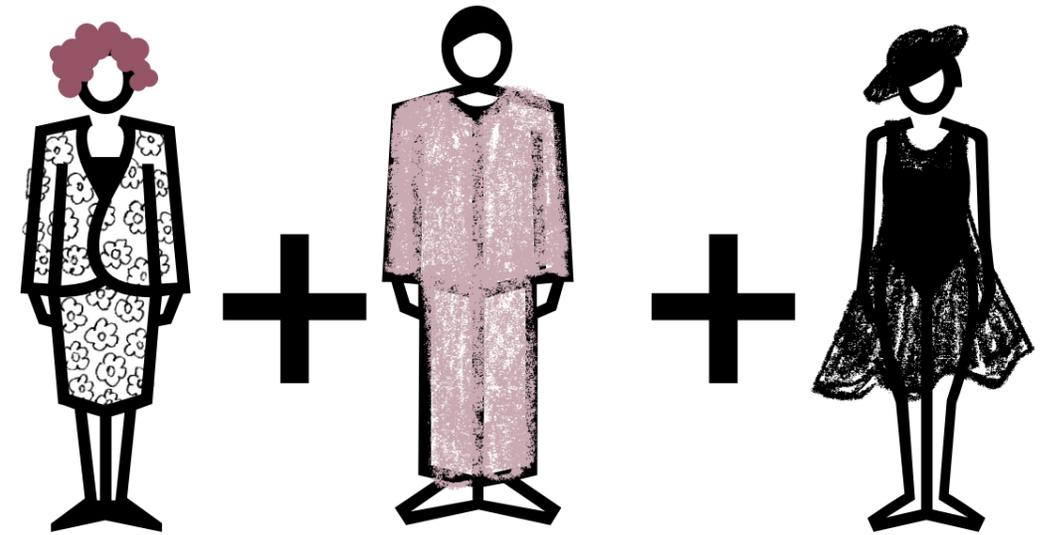
Les coopératives de logement en Belgique

En Belgique, dans le domaine de l'habitat, on retrouve cinq formes de coopératives différentes : les coopératives immobilières « privées », les coopératives immobilières du logement social, les coopératives de locataires du logement social, les coopératives de propriétaires et les coopératives d'habitants. Il est nécessaire de présenter ce que chacune de ces appellations recouvre afin de bien les distinguer.

Premièrement, on retrouve les coopératives immobilières « privées » qui ont pour but, grâce à la levée de fonds permise par l'achat de parts, de racheter puis rénover des bâtiments à des fins sociales ou culturelles. C'est le cas de la coopérative immobilière Living Stones, créée en 2005 à Bruxelles par trois Agences Immobilières Sociales (AIS), qui a pour objectif de rendre accessible des logements de qualité à des familles à bas revenus. Dans cette coopérative immobilière, le nombre de coopérateurs est limité aux 3 AIS et à quelques gros investisseurs privés, désireux d'investir dans un projet social. Une coopérative immobilière avec un objectif similaire, « Les Tournières », a également été créée à Liège en 2003.

Dans le secteur du logement social, le modèle coopératif s'est illustré de trois manières différentes. Il existe tout d'abord des coopératives immobilières de logement social créées à l'initiative des pouvoirs publics qui en possèdent la grande majorité du capital et dont les locataires ne sont pas membres (ex : scrl Binhôme, scrl Foyer jettois, etc). Il existe ensuite les coopératives de locataires, au nombre de 5 parmi les 19 sociétés bruxelloises de logement social existantes (scrl Alliance Bruxelloise Coopérative, scrl Comensia, scrl Floreal, scrl Le Logis et scrl Everecity), qui sont souvent considérées comme les seules « vraies » coopératives de location, par opposition à celles citées ci-dessus. Ces coopératives de locataires ont connu un grand succès dès les années 1920, avec le fleurissement de cités jardins à Watermael-Boitsfort, Anderlecht, ou encore à Woluwe-Saint-Lambert.

À l'origine, les parts achetées par les coopérateurs-locataires constituaient un apport important du financement de la construction des logements. La participation des coopérateurs-locataires n'est plus aussi significative aujourd'hui et le financement se base bien plus sur des subsides octroyés par la Société de Logement de la Région Bruxelloise (SLRB) que sur l'achat de parts par les coopérateurs. L'esprit coopératif des débuts s'est également quelque peu perdu : bien que certaines SISP tentent tant bien que mal d'impliquer leurs locataires dans le processus de gestion, les mécanismes de participation ne sont désormais parfois plus qu'une simple formalité légale¹¹. On retrouve enfin dans le secteur du logement social l'expérience des coopératives de propriétaires. Au début des années 2000, La Fédération des Sociétés Coopératives de Logements à Bruxelles, la FECOSOLAB, a été à l'origine de quatre projets d'acquisition sociale, pour un total



de 63 logements. Pour pouvoir devenir coopérateur-propriétaire, il fallait respecter certaines conditions : ne pas dépasser un certain plafond de revenus, ne pas déjà être propriétaire et occuper le bien pendant au moins dix ans. La coopérative a été créée afin de recevoir le terrain pour une durée de 99 ans (selon le droit d'emphytéose), moyennant une redevance annuelle. Chaque personne est propriétaire individuellement de sa maison. La coopérative tient lieu d'intermédiaire avec la FESOCOLAB et est détenteur du bail emphytéotique¹².

Enfin, il existe des coopératives d'habitants « privées ». Dans ce type de coopératives, les habitants sont à la fois individuellement locataires de leur logement et collectivement propriétaires du bâti. Les coopérateurs ne sont en effet pas propriétaires d'un logement, mais bien de parts, qui leur donnent un droit d'usage sur un logement. Ces coopératives d'habitants se distinguent toutefois des coopératives de locataires du logement social car elles sont auto financées. Étant donné que ce modèle est encore peu répandu, il n'existe pas « une » définition de la coopérative d'habitants et un seul type de montage de projet. Chaque coopérative d'habitants a le loisir d'écrire ses propres statuts et définir elle-même comment elle se financera. Toutefois, sur base des informations récoltées sur les coopératives existantes en Belgique et sur base du modèle développé en France¹³, on remarque souvent qu'un capital de base est formé par l'achat de parts et que le reste du financement provient d'un emprunt bancaire effectué par la coopérative, remboursé chaque mois par la redevance que versent les locataires à la coopérative. Cette redevance est divisée entre une partie loyer, qui couvre le remboursement des intérêts de l'emprunt et

les charges, et une partie capital, qui constitue l'acquisition de parts sociales de la coopérative. Le coopérateur acquiert donc chaque mois davantage de parts qu'il récupérera en quittant la coopérative. Les « non usagers » peuvent également investir dans la coopérative par l'achat de parts.

Les coopératives d'habitants : entre location et acquisition

Le modèle de la coopérative d'habitants, encore peu développé en Belgique, mérite d'être examiné de plus près, car il pourrait constituer une solution innovante à la crise du logement, permettant la location à bas prix parallèlement à la constitution progressive d'une épargne sous forme de parts sociales, acquises chaque →

6. Note de synthèse de l'Ulg sur les sociétés coopératives en droit belge : http://www.ces.ulg.ac.be/fr_FR/services/cles/notes-de-synthese/societe-cooperative-en-droit-belge/vraies-et-faussees-cooperatives
7. Art 350 du Code des sociétés : La société coopérative est celle qui se compose d'associés dont le nombre et les apports sont variables. Le nombre d'associés est donc variable, avec un minimum de trois.
8. Pour les SCRL, la loi impose un capital fixe minimum de 18.550 euros, comme pour les SPRL. La rédaction des statuts ou toute modification éventuelle de ceux-ci doit également faire l'objet d'un acte notarié. La SCRL a enfin l'obligation d'établir un plan financier.
9. Bernard Nicolas, De Pauw Geert, Géronnez Loïc, « Coopératives de logement et Community Land Trusts », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 28/2010 (n° 2073) , p. 5-52
10. Site de la Fédération Belge des coopératives : <http://febecoop.be/fr/febecoop/beleidswerk-fr/>
11. Bernard Nicolas, De Pauw Geert, Géronnez Loïc, « Coopératives de logement et Community Land Trusts », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 28/2010 (n° 2073) , p. 5-52
12. W. Van Mieghem, « Devenir propriétaire par le biais d'une coopérative à Evere : le projet Ensor », *Art. 23*, n°37, octobre-novembre-décembre 2009, pp34 et s.
13. Fédération française des coopératives d'habitants, groupes projets et pépinières : <http://www.habicoop.fr/spip.php?rubrique16>



mois en échange de la redevance versée. Pour le financement de départ, le principe de propriété collective par l'achat de parts va de pair avec la solidarité entre les coopérateurs : chacun peut venir avec des apports variables. Il existe des coopérateurs qui peuvent se permettre d'acheter un nombre important de parts sociales, tandis que d'autres se limiteront à l'achat d'un nombre inférieur de parts. Les « gros » coopérateurs n'y perdront rien puisqu'ils peuvent repartir avec leurs parts s'ils sortent de la coopérative, tandis que les « petits » coopérateurs acquièrent petit à petit davantage de parts sociales par le paiement mensuel de la redevance. Cela peut potentiellement apporter plus de mixité entre les habitants. La coopérative d'habitants a également pour avantage de donner un droit de parole égal entre tous les locataires-coopérateurs, via une grande exigence démocratique. En tant que locataire d'un logement, le pouvoir de décision est quasi nul. Dans une copropriété, il est généralement réparti en fonction de la surface du logement dont on est propriétaire. Dans une coopérative d'habitants, on tend vers l'égalité de pouvoir entre les coopérateurs afin que chacun puisse orienter la gestion de la coopérative.

De plus, les coopératives d'habitants sont un excellent outil pour lutter contre la spéculation immobilière. À Bruxelles, les prix de l'immobilier acquisitif ont connu une forte croissance ces dernières années. En cause, un intérêt de plus en plus marqué pour les placements immobiliers, avec pour effet une spéculation immobilière grandissante. Face à ce constat, c'est un tout autre rapport à la propriété que la coopérative veut proposer: le besoin primaire d'un logement et l'intérêt collectif priment sur l'investissement immobilier et l'enrichissement financier individuel. Lorsque le coopérateur part,

il récupère ses parts sociales, dont la valeur est déconnectée de celle du bien immobilier. Si le prix de l'immobilier a augmenté entre le moment de son entrée et de sa sortie de la coopérative, l'habitant récupère sa mise mais ne réalise pas de plus-value. Il s'agit de séparer le droit d'usage attribué aux habitants de la nue-propriété transférée à la coopérative d'habitants.

Étant donné que le logement entier est la propriété de tous, il est également plus facile d'attribuer chaque logement en fonction des besoins des ménages, et pas en fonction de ce qui appartient à l'un ou à l'autre. Ainsi, un ménage dont les enfants ont quitté la maison pourra plus facilement échanger sa maison avec un ménage dans lequel un enfant vient de naître. La coopérative d'habitants permet également la mutualisation de services et le partage d'espaces communs, ce qui permet de réaliser des économies au quotidien tout en profitant d'un cadre de vie plus agréable.

Le recours à la formule de la coopérative permet de plus de réunir des capitaux plus aisément, puisque le capital peut être amené par des tiers. La coopérative offre en effet à toute personne la possibilité de souscrire des parts, ce qui peut être très avantageux pour la levée de fonds importants. En Belgique, des investisseurs alternatifs tels que Credal ou la Banque Triodos, pourraient également s'intéresser à cette façon éthique d'investir dans l'immobilier. Ces institutions bancaires pourraient stimuler l'intérêt de personnes privées et jouer un rôle important dans le montage financier d'un tel projet. Enfin, le modèle des coopératives d'habitants pourrait également être couplé à d'autres solutions innovantes, comme l'auto-construction ou l'autopromotion¹⁴.

Une piste encore sous-exploitée

En Belgique, le modèle des coopératives d'habitants ne rencontre pourtant pas un franc succès, et ce pour diverses raisons. Tout d'abord, à cause d'une comptabilité complexe et une lourdeur des statuts: la coopérative est considérée comme une société commerciale et doit à ce titre remettre une double comptabilité¹⁵. Une société coopérative doit également avoir un capital fixe de départ (minimum 18.550 €) et a pour obligation d'organiser une assemblée générale annuelle, lors de laquelle sont notamment approuvés les comptes annuels. L'assemblée générale est soumise à une série de règles en termes de contenu et de forme. Au niveau fiscal également, la société coopérative est soumise à l'impôt des sociétés, ce qui n'est pas adapté à de cette forme d'habiter. La plus-value réalisée sur la revente des parts est taxée à 33 % alors que le taux d'imposition s'élève à 0 % pour les personnes physiques.

Deuxièmement, la coopérative étant propriétaire du logement, on peut redouter un frein d'ordre culturel. En effet, si le « Belge a une brique dans le ventre », la coopérative ne permet pas d'être propriétaire de « son » logement, puisque le coopérateur est seulement propriétaire de parts. Pour cette maison raison, il est peut être très difficile pour un coopérateur d'obtenir un prêt hypothécaire pour l'achat de parts, puisque le bâtiment ne lui appartient pas, il est seulement propriétaire de parts. C'est la coopérative qui effectuera donc généralement l'emprunt. Mais le bonus logement – déduction fiscale pour un crédit hypothécaire – ne peut être octroyé qu'à une personne physique et non à une personne morale, comme c'est le cas pour la coopérative. Idem pour les primes à la rénovation. Le statut de la coopérative rend également l'obtention de subsides publics plus difficile, par rapport à une ASBL.

Enfin, aucun cadre légal spécifique n'existe en Belgique, contrairement aux autres pays européens, où différents statuts tentent de prendre en compte les caractéristiques de chaque type de coopérative. L'expérience a montré qu'un cadre légal adapté aux réalités pratiques est très important pour promouvoir le modèle coopératif. Dans les pays nordiques par exemple ou plus récemment en France avec l'adoption de la loi ALUR, l'existence d'un statut juridique légal et des politiques volontaristes ont permis un développement important des coopératives d'habitants. L'absence de cadre légal spécifique aux coopératives d'habitants ainsi que l'absence d'un organisme

d'accompagnement laissent place à un vide où de nombreuses questions restent sans réponse. Chaque montage est différent, et les projets se construisent à tâtons: quelle coopérative pour quel montage juridique? Que faire en cas de faillite de la coopérative? Comment se passe la succession? Comment chiffrer le projet? Comment garantir que l'argent investi par un coopérateur ne se déprécie pas? etc...

Conclusion

L'accès à un logement décent et abordable est devenu de plus en plus difficile en Région de Bruxelles-Capitale, voire même impossible pour certains ménages à bas revenus. Dans ce contexte, le monde associatif essaie de proposer des solutions et de combler les failles. Le modèle coopératif, on l'a vu, pourrait constituer une piste pour faciliter l'accès à un logement décent et abordable à des familles aux revenus modestes par la propriété collective au travers de la coopérative, qui permet solidarité, démocratie et non spéculation. Mais pour permettre le développement de ce modèle, un statut juridique adéquat est plus que nécessaire, pour offrir les conditions d'épanouissement à cette troisième voie de logement, entre location et propriété individuelle.

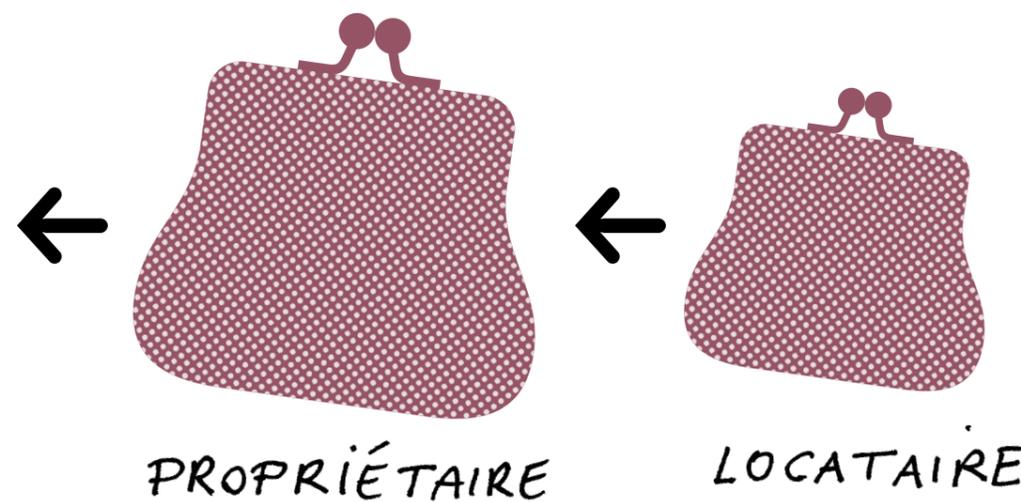
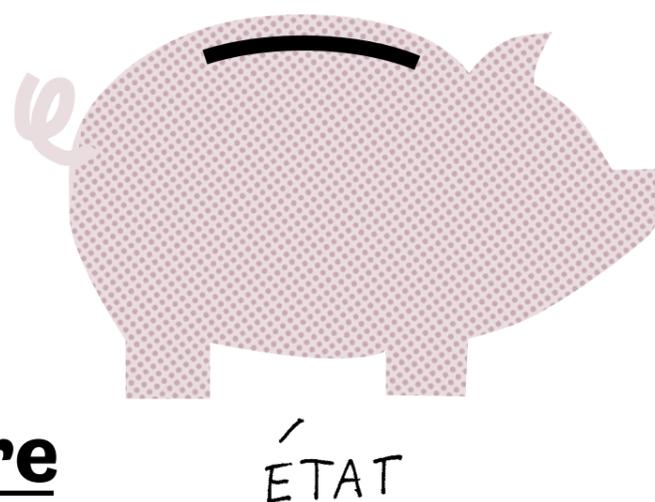
Il existe à Bruxelles un véritable laboratoire à ciel ouvert, où le modèle de la coopérative d'habitants pourrait être testé : la friche Josaphat, grande de 24 hectares, qui se situe entre Schaerbeek et Evere. Sur ce terrain appartenant à la Région Bruxelloise, le modèle de la coopérative d'habitants pourrait être couplé au modèle du bail emphytéotique, comme c'est le cas pour les *Community Land Trust*. De cette manière, la Région resterait propriétaire du sol, tandis que la coopérative d'habitants serait propriétaire du bâti. Comme le suggère le collectif Commons Josaphat, on a ici une magnifique occasion d'expérimenter des solutions innovantes à la crise du logement, pour repenser l'habitat de demain. ✕

14. « L'autopromotion » désigne le montage selon lequel des particuliers réunis par un projet de vie commun, jouent le rôle de maître d'ouvrage en concevant, finançant et réalisant leur logement au sein d'un bâtiment collectif sans passer par un promoteur. Cette démarche vise la construction d'un logement pour l'occuper (résidence principale), et non en vue d'un investissement locatif. <http://adil.dromenet.org/les-dossiers-de-l-adil-26/l-autopromotion/l-autopromotion/>

15. Ce qui signifie qu'en plus de la comptabilisation des factures entrantes et sortantes, les paiements et les recettes liés à ces factures sont également comptabilisés. Chaque montant est donc enregistré deux fois, ce qui signifie une grande charge de travail au niveau comptable.

Logement : 10 idées sous la loupe /

Taxation des revenus locatifs réels : le locataire comme victime potentielle



La taxation des revenus locatifs réels fait partie des revendications des associations de locataires depuis de nombreuses années. Si cette exigence est longtemps restée peu entendue, ces deux ou trois dernières années, nous avons vu certains partis politiques (PS, PTB, CD&V) lâcher des ballons d'essai en faveur de cette mesure et, par ailleurs, depuis 2012, la Commission européenne somme la Belgique de taxer les revenus locatifs réels.

WERNER VAN MIEGHEM

La taxation des revenus locatifs réels à l'heure actuelle

Pour bien saisir l'enjeu de la discussion, il est important de savoir que la taxation des revenus locatifs réels existe déjà. Quand le bailleur est une entreprise, il paye un impôt sur ses revenus globaux, en ce compris sur ses revenus locatifs réels, à travers l'impôt sur les sociétés. Une personne privée qui loue son logement à un locataire qui utilise ce logement à des fins professionnelles ou qui loue un logement à l'étranger paye également un impôt sur ses revenus locatifs nets réels, à travers cette fois l'impôt sur les personnes physiques¹.

Seule la personne privée qui loue un logement à un particulier n'est pas taxée sur ses revenus locatifs réels, mais bien sur la base du revenu cadastral, c'est-à-dire une valeur locative théorique nette² de l'habitation remontant à l'année 1975. Problème de taille, ce revenu cadastral, malgré une indexation à partir de 1991³, reste très largement en retard sur la forte augmentation des loyers.

Un exemple nous aidera à éclaircir dans quelle mesure la taxation d'un bailleur privé peut varier.

Un privé loue à un particulier un appartement pour un montant de 900 euros par mois, ce qui génère pour lui un revenu locatif annuel de 10 800 euros. Si nous prenons en compte un revenu cadastral de l'appartement de 1 200 euros, le bailleur paye via son impôt sur les personnes physiques⁴ un impôt de 1 221 euros, soit 11 % de ses revenus locatifs.

Mais si le même bailleur loue le même appartement à un comptable indépendant, également pour un montant de 900 euros par mois⁵, il payera dans ce cas un impôt de 4 197 euros (32 % des revenus locatifs) à travers son impôt sur les personnes physiques, soit près de 3 000 euros de plus.

La pression monte

En d'autres termes, un bailleur privé n'est pas taxé de la même manière par l'État fédéral belge selon le statut de son locataire (privé ou indépendant) et selon la situation de l'habitation (en Belgique ou à l'étranger).

Dès 1997, le Conseil Supérieur des Finances avait formulé un avis intéressant qui plaidait en faveur d'une taxation des revenus locatifs réels également pour les personnes privées⁶.

Quant à la Commission européenne, elle estime que cette distinction est discriminatoire et a ordonné officiellement la Belgique en 2012 d'adapter sa législation et de soumettre tous les bailleurs à un seul et même traitement, celui d'une taxation sur la base des revenus locatifs réels. Si la Belgique ne prend pas elle-même des mesures, l'Europe finira tôt ou tard par l'y contraindre.

Certains partis politiques (PS et CDV) estiment que l'introduction éventuelle de la taxe sur les revenus locatifs réels s'inscrit dans le débat politique sur la réforme de l'impôt sur les personnes physiques. Le gouvernement fédéral veut alléger la charge fiscale pesant sur le travail et, en compensation, réaliser des économies (notamment dans la sécurité sociale) et augmenter les recettes fiscales du capital ou d'autres revenus.

Effets possibles

Nous observons un nombre sans cesse croissant de signaux indiquant que la taxation des revenus locatifs réels est bel et bien à l'étude. Si la mesure est effectivement prise, il y a de fortes chances que le système fiscal applicable à la location aux indépendants soit élargi à la location aux particuliers : déclaration obligatoire des revenus locatifs réels avec abattement forfaitaire de 40 % pour les charges. Ces « revenus locatifs nets » sont ensuite ajoutés aux autres revenus imposables nets et soumis à une tranche d'imposition comprise entre 25 % et 50 % (en fonction du revenu total).

Cette mesure se traduirait évidemment par une augmentation des recettes fiscales pour les autorités. Dans son avis de 1997, le Conseil Supérieur des Finances a estimé à cet excédent de recettes à 200 millions d'euros.

Mais les perdants de ce système seraient sans conteste possible les locataires. Obligé de payer plusieurs milliers d'euros d'impôts supplémentaires pour son logement locatif, le bailleur privé soit vendra le logement, soit exigera un loyer plus élevé. Ce loyer plus élevé est aussi taxé, bien entendu, mais pas entièrement, si bien qu'au bout du compte le bailleur conservera davantage. Le seul élément qui pourrait décourager un bailleur de demander un loyer plus élevé est la possibilité que son augmentation de loyer le fasse aboutir dans une tranche fiscale également plus élevée. Mais une étude de Julie Charles publiée en 2007⁷ nous apprend que 60 % des bailleurs se situent de toute façon dans la tranche de revenus la plus haute (et qu'ils louent 60 % des logements locatifs privés).

L'abattement forfaitaire de 40 % pour les charges (qui se situe plutôt dans la pratique à 25 % en raison du plafond appliqué⁸) n'incite pas non plus à l'entretien réel du logement. Que le logement soit entretenu ou non ne fait aucune différence : le bailleur est autorisé dans tous les cas à soustraire un forfait. →

1. Les revenus locatifs nets réels imposables sont calculés comme suit : Le loyer brut (loyer + les montants payés par le locataire pour les frais d'entretien et les frais généraux), diminués d'une retenue forfaitaire de 40 % pour les « charges ». Le montant de la retenue forfaitaire ne peut excéder deux tiers du RC non indexé, multiplié par 4,23 (coefficient pour l'exercice fiscal 2015).
2. Nous parlons de valeur locative nette parce que dans le calcul du RC, la valeur locative en 1975 fait l'objet d'une diminution forfaitaire de 40 % pour tenir compte de « frais ».
3. Pour 2016, l'indexation du revenu cadastral s'élève à 1,7. Un appartement dont le RC s'élève à 1 000 euros a donc en 2016 un RC indexé de 1 700 euros, soit une valeur locative mensuelle nette de 141 euros.
4. En supposant qu'il tombe dans la tranche d'impôt des 40 % sur la base de ses revenus totaux.
5. Dans la pratique, le bailleur demandera très probablement un loyer plus élevé s'il signe un bail avec un indépendant. Nous utilisons néanmoins le même loyer pour faciliter la bonne compréhension de notre exemple de calcul.
6. Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité. Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière. Février 1997.
7. Julie CHARLES, « Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois. Analyse comparée du profil des bailleurs et des locataires, Rapport final 2003-2006 », *Prospective Research for Brussels, Irsib*, 2007.
8. Deux tiers du RC non indexé multipliés par 4,23.

Airbnb à Bruxelles : une menace pour l'offre de logements ?

L'ordonnance hébergement touristique du 8 mai 2014, en vigueur depuis le mois d'avril à Bruxelles, encadre l'hébergement chez les particuliers via les plateformes d'économie de partage type Airbnb. Il s'agit là d'un premier encadrement de ces pratiques, qui vise principalement à assurer une concurrence plus loyale entre ces utilisateurs et les professionnels de l'hôtellerie déjà soumis à une réglementation stricte. Une législation touristique donc. Mais face au succès de ces plateformes, d'autres inquiétudes émergent : quels peuvent être leurs impacts sur le marché locatif ?

ANNE-SOPHIE DUPONT

Airbnb : une success story

La plateforme *Airbnb* permet à des particuliers de louer tout ou une partie de leur habitation en tant que logements d'appoint. Point de départ de l'entreprise : deux amis offrant des matelas gonflables (air bed), un petit-déjeuner (breakfast) et un accueil local à quelques étrangers venus assistés à un congrès qui avait rempli tous les hôtels de San Francisco. Le site *Airbedandbreakfast* est lancé en 2008 par Brian Chesky et Joe Gebbia, rejoints par Nathan Blecharczyk. À l'origine, le concept est un mélange entre la location hôtelière et le *Couchsurfing* : une location court terme, petit-déjeuner inclus, dans un espace partagé. Le site élargit son offre en 2009, proposant des maisons, des appartements et des chambres privées à la location dans différentes villes. En un an, le nombre de nuits réservées via le site explose littéralement. L'entreprise propose aujourd'hui des hébergements dans des logements entiers, des chambres privées ou partagées dans plus de 190 pays.

Une économie de partage ?

Les appellations « économie collaborative » ou « économie de partage » sont teintées d'une signification plutôt positive. Derrière ces termes, se cachent souvent des plateformes (*Airbnb*, *Uber*...) dont l'impact centralisateur peut pourtant fortement se faire ressentir sur les marchés locaux.

Edgar Szoc illustre notamment le « paradoxe de la propriété dans l'économie dite de partage » par ses effets sur le marché locatif : selon lui, « le *capitalisme de plateforme*¹

faibles ! La préoccupation première de l'administration des finances est la recette fiscale, et pas le fait que des bailleurs appliquent des loyers corrects.

Quant à la définition d'un logement bien entretenu, elle bute également sur la répartition des compétences dans notre pays. Ce sont effectivement les régions qui, par leurs normes de qualité en matière de logements et en vertu de la loi sur la location, déterminent les normes auxquelles doivent satisfaire les logements locatifs. Qui plus est, avec le temps, ces normes ne sont plus les mêmes dans les trois régions.

La revendication des organisations de locataires – un loyer correct pour un logement correct – a donc plus de chances d'être entendue à l'échelon régional. Depuis le transfert de la loi sur baux à loyer, les régions peuvent déterminer ce qu'est un loyer raisonnable, instituer des commissions compétentes en matière de loyers, susceptibles d'obliger les propriétaires à appliquer des loyers raisonnables. Cette voie est beaucoup plus directe qu'un sinueux détour par l'impôt sur les personnes physiques.

Conclusion

La revendication exprimée depuis des années par les organisations de locataires, la mise en place d'un impôt sur les revenus locatifs réels à travers l'impôt sur les personnes physiques, pourrait bien être mise en œuvre ces prochaines années au niveau fédéral. Mais il y a de fortes chances pour que le locataire soit la première victime de cette mesure. Parce que le bailleur augmentera son loyer ou vendra son logement locatif.

Seul un système où les revenus locatifs réels sont taxés en fonction d'un loyer de référence « correct » et où seuls les frais réellement consentis pour des travaux d'entretien et de réparation peuvent être déduits permettrait d'éviter cet effet néfaste. Il s'agirait certes d'un système plus « complexe », et dont le coût pour les autorités fédérales serait plus lourd, des autorités fédérales qui nourrissent en outre d'autres objectifs que les organisations de locataires.

De par le récent transfert de la loi sur les loyers vers les compétences des régions, l'objectif d'un loyer correct pour un logement correct est théoriquement beaucoup plus facile à concrétiser via les régions et non plus par une taxation des revenus locatifs réels à travers l'impôt sur les personnes physiques. ✕

Un système où seuls les charges réelles (pour les travaux d'entretien ou de réparation importants) pourraient être déduites sur la base d'une facture inciterait bien davantage les bailleurs à entretenir leur logement, mais exigerait beaucoup plus de travail de la part de l'administration financière. Le Conseil Supérieur des Finances a également évalué ce coût administratif supplémentaire : le contrôle des revenus locatifs réels (notamment via l'enregistrement des contrats de location) et des frais d'entretien réels coûterait chaque année entre 6 et 10 millions d'euros (chiffres de 1997).

Autres objectifs, autres compétences

Pour les organisations de locataires, la taxation des revenus locatifs réels devrait être avant tout une mesure destinée à inciter le bailleur à appliquer un loyer « approprié » : le bailleur qui demande un loyer « approprié » pour un logement convenablement entretenu sera taxé (beaucoup) moins lourdement que le bailleur qui applique un loyer trop élevé. Plusieurs questions se posent à cet égard : qu'est-ce qu'un loyer correct et qui le détermine ? Qu'est-ce qu'un logement locatif bien entretenu et quels travaux peuvent-ils faire l'objet d'un abattement ?

La préoccupation première de l'administration des finances est la recette fiscale, et pas le fait que des bailleurs appliquent des loyers corrects.

L'État fédéral pourrait déterminer le « loyer correct » au moyen d'une actualisation générale des revenus cadastraux (une péréquation cadastrale, dans le jargon). Mais les autorités fédérales se refusent depuis plusieurs décennies à passer à l'acte, invoquant les longues années que cette mesure exigerait et son coût élevé.

Même si l'État fédéral se décidait à mettre en œuvre une péréquation cadastrale, l'idée de faire dépendre les recettes fiscales de l'application éventuelle par le bailleur d'un loyer correct se heurterait à d'autres obstacles. En effet, une telle formule complique l'évaluation des recettes fiscales. Imaginons que tous les bailleurs appliquent des loyers corrects et entretiennent leurs logements locatifs, les recettes fiscales seraient alors très

accentuée en réalité le fossé entre propriétaires et non propriétaires, [...] particulièrement dans des secteurs économiques concernés par la rente – dans laquelle ce ne sont pas tant les coûts de production que la rareté qui détermine la valeur d'échange »². De ce fait, l'augmentation moyenne de la rente espérée (la rentabilité *Airbnb* étant plus élevée) et la concurrence engendrée entre les locations à la demande et les locations classiques devraient indubitablement contribuer à une élévation des loyers.

*Inside Airbnb*³, projet de recherche indépendant créé par l'Australien Murray Cox, utilise les données du site *Airbnb* pour démontrer l'impact de cette économie dite « de partage » sur le logement et les quartiers des grandes villes. En septembre 2015, le site recensait 4 903 annonces *Airbnb* pour Bruxelles, dont 64,8 % sont des logements entiers, une nuit coûtant en moyenne 73 euros⁴. Autres données intéressantes : 34,8 % des hôtes postent plusieurs annonces et 80,7 % des hébergements seraient disponibles plus de 90 nuits par an (une partie de ces annonceurs étant soupçonnée de monter un business ou de ne pas habiter dans la propriété)⁵. →

1. C'est le chercheur et activiste allemand Sascha Lobo qui utilise le terme « capitalisme de plate-forme » pour la première fois dans un article de *Der Spiegel* en septembre 2014.

2. SZOC, E., « Du partage à l'enchère : les infortunes de la "Sharing Economy" », avril 2015.

3. <http://insideairbnb.com/>

4. Dernière mise à jour. Voir : <http://insideairbnb.com/brussels/>

5. *Ibidem*.



La rubrique « devenez hôte » du site même d'Airbnb, elle, annonce le revenu moyen pouvant être réalisé en une semaine à Bruxelles : 254 euros pour un logement entier, 215 euros pour une chambre privée et 171 euros pour une chambre partagée. Une perspective de revenu alléchante, car nettement supérieure à ce qui peut être réalisé sur le marché locatif traditionnel⁶. Si on manque encore de recul pour évaluer l'impact réel de ce type de location à Bruxelles⁷, l'effet à craindre est celui d'une diminution de la quantité de logements disponibles et une augmentation générale du prix des loyers dans les quartiers les plus touchés (une inquiétude qui a déjà fait débat au parlement bruxellois)⁸.

Une ordonnance régionale en matière d'hébergement touristique

L'ordonnance bruxelloise relative à l'hébergement touristique²³ du 8 mai 2014, semble pouvoir faire rentrer les locations type *Airbnb* dans deux catégories d'hébergement²⁴ : la résidence de tourisme et l'hébergement chez l'habitant, définies comme telles :

– « **Résidence de tourisme** » : « toute villa, maison ou appartement, studio, chambre réservés à l'usage exclusif du locataire [le touriste], équipés du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix ».

– « **Hébergement chez l'habitant** » : « tout établissement disposant d'une ou de plusieurs chambres ou espaces séparés et aménagés à cet effet, qui font partie de l'habitation personnelle et habituelle de l'exploitant ou de ses annexes attenantes ».

Pour tout hébergement touristique, l'exploitant est tenu de déclarer préalablement ses activités auprès du Directeur chef de service Économie en vue d'obtenir un numéro d'enregistrement. Cette déclaration suppose de fournir une série impressionnante de documents listés dans l'article 7 de l'arrêté d'exécution entré en vigueur le 24 avril 2016²⁵. Des inspecteurs de la Direction de l'Inspection économique de Bruxelles Économie et Emploi sont mandatés pour contrôler le respect de l'ordonnance, les sanctions pouvant entraîner de 250 à 25 000 euros d'amende, ainsi qu'une suspension de l'enregistrement (conduisant à l'interdiction d'exercer l'activité)²⁶.

La résidence de tourisme doit respecter certaines conditions (bon état d'entretien, aménagement...). Parmi celle-ci, celle que l'exploitant « dispose d'une réception accessible en journée et du lundi au vendredi », et qu'un préposé soit accessible par téléphone en dehors de ces moments (art. 8§1). Une personne désignée pour accueillir les touristes et joignable sur simple coup de fil suffit-elle à assurer cette réception ? Si oui, cette catégorie pourrait admettre beaucoup de locations de logements entiers sur

Pour tenter de freiner les effets d'Airbnb sur l'offre d'hébergements touristique classique et le marché locatif, plusieurs villes ont décidé de réagir.

Airbnb, d'autant plus que l'arrêté d'exécution permet que la résidence de tourisme soit la résidence principale de l'exploitant, à condition que son exploitation ne dure pas plus de 4 mois (120 jours) sur l'année²⁷.

Les conditions d'exploitation d'un « hébergement chez l'habitant » sont nombreuses (art. 10) : l'exploitant doit établir sa résidence principale dans l'établissement (un seul établissement par personne peut donc être déclaré), ne peut accueillir plus de 15 personnes en même temps, doit conclure un contrat par chambre, informer son assureur en responsabilité civile de son activité, garantir personnellement l'accueil des locataires. Le bien mis à disposition doit être dans un bon état d'hygiène, de sécurité, et d'entretien, disposer d'entre une et cinq chambres maximum²⁸, comporter des sanitaires réservés aux occupants, et être disponible pour des hôtes au moins quatre mois par an. Cette dernière condition interpelle : vise-t-elle à amoindrir la concurrence avec les établissements touristiques classiques ? Sans doute. Sur *Airbnb*, la moyenne de nuitées par an par hébergement est estimée à 83²⁹ et rappelons que 80,7 % des hébergements seraient disponibles plus de 90 jours par an. Mais comment réellement vérifier cette disponibilité (*Airbnb* n'étant qu'un canal de diffusion parmi d'autres) ? De plus, qu'en est-il des personnes qui louent de temps en temps une chambre pour arrondir leur fin de mois ? Et de celles qui louent une « chambre partagée » (une des trois options sur *Airbnb*) ? Peut-on en conclure qu'elles n'entrent pas dans cette catégorie et ne sont pas sujettes à ce type de déclaration ? Ou seront-elles pénalisées parce qu'elles ne déclarent leur activité d'hébergement touristique dans aucune catégorie ? On peut le supposer étant donné l'obligation de déclaration préalable et d'enregistrement de « toute exploitation d'un hébergement touristique [...] dans le cadre de l'une des catégories définies à l'article 3, 4° à 9° de l'ordonnance »³⁰.

Les grandes villes s'attaquent au problème

Dans d'autres grandes villes touristiques, le succès d'*Airbnb* aurait concurrencé l'offre d'hébergements touristique classique mais aussi pressurisé le marché locatif (avec le risque d'une hausse des loyers ou d'éviction de locataires de leur habitation). Pour tenter de freiner ces effets, plusieurs municipalités ont décidé de réagir.

La ville d'**Amsterdam** a choisi de s'accorder avec *Airbnb* : en décembre 2014, la société s'est engagée à informer les hôtes sur les règles en vigueur, à s'assurer qu'ils comprennent et acceptent ces règles, et à collecter la taxe touristique⁹. La loi « *Airbnb friendly* » rend par ailleurs légal le fait de louer ou sous-louer via *Airbnb*, à la condition de déclarer les revenus de l'activité comme revenus du travail et de ne pas excéder plus de 60 jours de location par an.

À **New York**, où *Airbnb* est installé depuis 8 ans, de nombreux propriétaires ont été tentés de recourir régulièrement voir exclusivement à cette plateforme, et selon une enquête du *New York Post*, 64 % des annonces situées à Manhattan concernaient un appartement entier¹⁰. La réponse a été stricte : interdiction de mettre un logement entier en location moins de 30 jours d'affilée sans une déclaration au registre des hôteliers, sous peine d'une amende allant de 1 000 à 7 500 euros.

À **San Francisco**, les annonceurs ont l'obligation de s'enregistrer auprès de la ville, une taxe hôtelière municipale de 14 % est directement prélevée par le site *Airbnb*, la location ne peut durer plus de 90 jours cumulés sur l'année et est limitée à 30 jours consécutifs. La ville impose également à la plateforme de vérifier les numéros d'enregistrement encodés sur le site. En juin dernier, le Conseil municipal menaçait de faire payer une amende de 1 000 dollars par jour par annonce à *Airbnb* (ainsi →

6. Si on se base sur les chiffres de l'enquête de l'Observatoire des loyers de 2015, le loyer d'un appartement bruxellois comportant de 0 et 2 chambres serait de 521 € / mois pour un appartement sans chambre (soit 130 € / semaine), de 626 € par mois pour 1 chambre : (soit 156 € / semaine) et de 731 € / mois pour 2 chambres (soit 182 € / semaine).

7. D'autant que les 4 903 hébergements *Airbnb* peuvent sembler marginaux comparés aux 475 619 logements occupés (dont 60 % seraient loués) dénombrés en Région bruxelloise (voir Censur 2011).

8. Interpellation parlementaire d'Alain Maron concernant « les arrêtés d'exécution de l'ordonnance hébergement touristique et plus spécifiquement les aspects touchant aux formules telles qu'*Airbnb* », Commission du Développement territorial, 07/10/2015.

9. L'hébergement touristique est défini à l'article 3 de l'Ordonnance bruxelloise relative à l'hébergement touristique du 8 mai 2014 comme « tout logement proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes ».

10. Les catégories sont reprises à l'art. 3, 4° à 9° de l'ordonnance (hôtel, appart-hôtel, résidence de tourisme, hébergement chez l'habitant, centre d'hébergement de tourisme social, terrain de camping).

qu'à ses concurrents *HomeAway* et *VRBO*) si la société ne s'assurait pas que les annonceurs étaient bien enregistrés auprès de la municipalité¹¹.

En France, un propriétaire qui loue sa résidence principale ne peut dépasser 4 mois de location sur l'année¹². Au-delà de 4 mois de location, l'usage du bien doit être modifié (n'est plus considéré comme résidence principale), passant de la catégorie « logement » à « meublé touristique »¹³, et l'activité doit être déclarée à la municipalité¹⁴. Enfin, toute location touristique doit faire l'objet d'une déclaration de revenus. À **Paris**, la mairie conditionne l'autorisation de louer des meublés touristiques (qui ne sont donc pas des résidences principales) à la transformation d'une surface équivalente de commerce ou de bureaux en logement et à sa remise sur le marché locatif dans le même arrondissement. Cette mesure vise particulièrement les multipropriétaires développant une véritable activité économique. Afin de faire respecter l'ensemble de ces mesures, le service de protection des locaux d'habitation de la mairie mène des centaines de contrôles durant l'année dans les quartiers les plus touchés par le phénomène des locations touristiques. Mais selon une enquête du parquet de Paris et du Service national des enquêtes, 67 % des annonceurs sur Paris ne respecteraient pas la réglementation¹⁵.

Pour **Barcelone**, les locations de courte durée doivent obligatoirement obtenir une licence de location et sont soumises à une taxe de 0,65 euros par nuit. De plus, elles sont limitées à 4 mois cumulés par an, pour deux chambres maximum, et avec présence du propriétaire obligatoire. Début août, Ada Colau, maire de Barcelone et ancienne militante pour le droit au logement, a annoncé qu'au terme du contrôle de plus de 500 appartements repérés sur le net pendant l'été, 256 allaient être fermés car illégaux¹⁶. En un an, 234 personnes ont déjà écopé de 30 000 euros d'amende pour avoir exploité des appartements sans licence¹⁷. La ville encourage d'ailleurs la délation via un formulaire en ligne, comptant sur les voisins dérangés par les allées et venues des touristes¹⁸. La ville avait également infligé une amende de 30 000 € à *Airbnb* et *HomeAway* en décembre pour avoir publié des annonces d'exploitants ne respectant pas leurs obligations légales¹⁹.

Enfin, mentionnons **Berlin**, qui a connu un boom touristique ces dernières années et où au moins 16 000 des 24 000 logements exploités pour des locations courte durée, le seraient via *Airbnb*²⁰. Depuis le 1^{er} mai, une loi interdit la mise en location d'appartements entiers sur *Airbnb*, réduisant l'autorisation (obligatoire) à 50 % maximum de la surface habitable, tout contrevenant s'exposant à une amende pouvant aller jusqu'à 100 000 euros. Une mesure drastique qui a attiré les foudres de certains propriétaires : début août, la justice allemande a donné raison à trois propriétaires de résidences secondaires à Berlin, admettant une exception pour ce type de location (car elle n'entrerait pas dans le « détournement d'usage » que la loi veut interdire)²¹.

En mai dernier, les représentants de dix métropoles (dont Paris, Barcelone, Athènes, New York, Toronto et Séoul) se sont rencontrés à Amsterdam pour discuter d'une approche commune pour réguler les plateformes d'économie collaborative telles qu'*Airbnb* et *Uber*. Un premier texte devrait sortir dans le courant du mois d'octobre²².

Des conséquences incertaines sur le logement

L'ordonnance bruxelloise vise principalement à assurer un accueil de qualité aux touristes et à freiner la concurrence déloyale. On l'a vu, elle soulève beaucoup de questions quant à son application. De plus, on peut craindre que de nombreux « exploitants » s'effraient des formalités administratives à remplir et ne déclarent tout simplement pas leur activité. La menace du contrôle suffira-t-elle à les encourager ? L'information autour de la réglementation est-elle satisfaisante³¹ ? Le but de l'enregistrement pourrait-il à terme servir au prélèvement d'une taxe ? Quoi qu'il en soit, de manière générale, cette législation semblerait défavoriser les petits propriétaires cherchant à arrondir leur fin de mois, qui devront dorénavant se plier à une réglementation stricte.

Concernant les locataires, le projet d'ordonnance de régionalisation du bail³² devrait permettre la sous-location totale ou partielle d'un bien, sauf clause contraire dans le contrat de bail ou une objection du bailleur pour de « justes motifs ». Que prévoit-on pour les locataires sous-louant leur logement en *AirBnb* (en particulier si le prix de la sous-location dépasse celui de la location) ?



L'ordonnance bruxelloise vise principalement à assurer un accueil de qualité aux touristes et à freiner la concurrence déloyale.

Au niveau régional, on déplore le manque de dialogue intersectoriel entre les matières du tourisme et du logement. Ce dialogue permettrait pourtant de réguler de façon cohérente le phénomène *Airbnb*, en répondant à la fois aux préoccupations des habitants et à celles des professionnels du tourisme bruxellois.

Enfin, au niveau fédéral, les plateformes « permettant la location occasionnelle de chambres ou d'habitation » devraient échapper au projet du nouveau régime fiscal sur l'économie collaborative, qui prévoit une taxation de 10 % sur les revenus ne dépassant pas 5 000 euros³³. Selon Alexander de Croo (Open-vld), l'exception s'explique par le fait que les revenus tirés de cette activité sont des revenus immobiliers (locatifs) et non des « revenus divers », comme les autres³⁴.

L'économie collaborative de location courte durée ne devrait donc pas rencontrer beaucoup d'autres obstacles dans les mois qui viennent. Avec un peu de recul, Bruxelles sera-t-elle contrainte de suivre l'exemple d'autres villes touristiques ? L'avenir nous le dira. ✕

11. Notamment : une preuve d'identité de l'exploitant, une copie du contrat d'assurance, une copie de l'avertissement-extrait de rôle du précompte immobilier, un extrait de casier judiciaire, un attestation de sécurité incendie, une attestation démontrant que l'hébergement touristique est conforme aux dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, et pour les sous-locations, un accord écrit du propriétaire ou de l'AG des copropriétaires.

12. <http://www.werk-economie-emploi.irisnet.be/web/ae/controles-sanctions>

13. Annexe 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, 14/04/2016.

14. L'arrêté du gouvernement exige par ailleurs que la ou les chambre(s) exploitée(s) soit identifiée(s) et fermable(s) à clé (Annexe 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, 14/04/2016).

15. <http://insideairbnb.com/brussels/>. Estimation basée sur le nombre de commentaires laissés après hébergement.

16. Art. 4 de l'ordonnance. Les catégories reprises à l'art. 3, 4° à 9° de l'ordonnance sont : hôtel, appart-hôtel, résidence de tourisme, hébergement chez l'habitant, centre d'hébergement de tourisme social, terrain de camping. Des catégories complémentaires ou sous-catégories pourront être arrêtés par le Gouvernement.

17. En cherchant bien, la rubrique « responsable hosting » du site *Airbnb* renvoie certes au site d'information de la Région bruxelloise (voir <https://fr.airbnb.be/help/responsible-hosting>), mais est-ce suffisant ?

18. Adopté en première lecture le 30 juin 2016.

19. À partir de ce seuil, le taux de taxation augmentera en fonction des revenus jusqu'à 50% maximum.

20. https://www.rtf.be/info/economie/detail_un-regime-fiscal-favorable-a-l-economie-collaborative-mais-pas-pour-airbnb?id=9295709

21. <https://www.airbnb.com/press/news/amsterdam-and-airbnb-sign-agreement-on-home-sharing-and-tourist-tax>

22. http://www.lemonde.fr/technologies/article/2014/04/22/airbnb-supprime-2-000-annonces-a-new-york_4405082_651865.html

23. <http://siliconvalley.blog.lemonde.fr/2016/06/10/a-san-francisco-airbnb-menace-de-lourdes-amendes/>

24. Pour les locataires, la sous-location n'est autorisée que sur accord écrit du propriétaire et sans dépasser le montant du loyer.

25. L'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation créé par la Loi Alur du 24 mars 2014 définit meublé touristique comme « le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile ».

26. Ce changement d'usage est soumis à autorisation des mairies dans les municipalités de plus de 200 000 habitants (dont Paris, Nice, Lyon, Marseille), de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), et de plus de 50 000 habitants localisés en zone « tendue » (où il y a un déséquilibre entre offre et demande de logements).

27. http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/06/23/les-acteurs-du-tourisme-en-guerre-ouverte-contre-les-plateformes-de-location_4956348_3234.html

28. http://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2016-08-13/uber-airbnb-ada-colau-economia-collaborativa-barcelona_1246328/

29. Une amende de 3 000 euros menace également les exploitants avec licence, mais non en règle.

30. Le formulaire se trouve sur le site Internet de la mairie et permet même directement de vérifier si un appartement à une licence de location en encodant une adresse.

31. L'amende devrait être multipliée par 20 en cas de récidive.

32. <http://www.rfi.fr/ameriques/20160423-airbnb-hors-loi-berlin-autres-villes-tentent-mettre-le-hola-amende-taxe>

33. <http://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/0211193395643-airbnb-berlin-allege-son-interdiction-2019678.php>

34. <http://rue89.nouvelobs.com/2016/06/22/paris-new-york-dix-villes-sassocient-mieux-reguler-airbnb-uber-cie-264431>

Logement : 10 idées sous la loupe /

Pour la fin du sans-abrisme : de l'urgence... à l'efficience

Rendue visible dans les années 1980, la problématique du sans-abrisme continue d'interpeller : loin de se résoudre, le phénomène semble plutôt s'amplifier¹. Alors que la plupart des services d'aide aux personnes sans-abri² fonctionnent déjà au maximum de leurs capacités et s'inquiètent de l'arrivée de nouveaux publics (familles,...), les acteurs de l'urgence se retrouvent débordés et souvent désemparés face à la complexité des situations individuelles rencontrées : problèmes de papiers, d'addictions, de santé mentale...

ANNE-SOPHIE DUPONT

Cette saturation des services pourrait se débloquent par une augmentation et un juste équilibrage des moyens ainsi qu'une meilleure collaboration de l'ensemble des acteurs au sein même du secteur sans-abri mais aussi avec le secteur du logement, un commencement pour favoriser l'accès et le maintien des personnes dans leur habitat.

Un contexte institutionnel compliqué

Pour commencer, rappelons brièvement que les services du secteur sans-abri à Bruxelles dépendent de différentes tutelles. Ainsi, les maisons d'accueil francophones dépendent de la COCOF, tandis que les maisons d'accueil bilingues, l'accueil d'urgence (Samusocial, centre d'accueil d'urgence Ariane, Pierre d'Angle), les travailleurs de rue (Diogenes), et les services de guidance à domicile (type l'Îlot S.Ac.A.Do et Un Toi à Soi) dépendent de la COCOM, et les services CAW-Brussel (offrant une variété de services pour les personnes précarisées) dépendent de la Communauté Flamande. Rajoutons que c'est la Région qui est compétente pour le secteur logement et constitue donc l'instance de tutelle des associations d'insertion par le logement (AIPL), des Agences Immobilières Sociales (AIS), et des Sociétés Immobilières de Service Public (SISP). Les services d'accueil de jour, eux, ne bénéficient d'aucun agrément³ malgré la qualité de leur travail d'accompagnement social. Notons que pour la première fois,

les casquettes politiques de l'action sociale et du logement ont été attribuées à la même personne (Céline Fremault, Cdh)⁴, avec l'espoir d'une amélioration de la coordination au sein de ces secteurs fondamentalement liés.

L'urgence sociale

Piu Brémond définit l'urgence sociale comme « la nécessité d'intervenir immédiatement et d'apporter une réponse, dès lors qu'il s'agit d'une situation imprévue, estimée menaçante et mettant les conditions d'existence de personnes et/ou familles en péril »⁵. Cette notion fait son apparition avec les conséquences de la crise économique de 1973. Elle devient une approche pragmatique face aux mutations socio-économiques, et s'est vue remodelée par les médias, l'opinion publique et les contextes institutionnels et politiques successifs. De plus en plus, les travailleurs sociaux se sont retrouvés confrontés à des situations d'urgence, et donc à la nécessité de répondre à des besoins existentiels tels que se nourrir, se laver ou se loger. Dans les années 90, le politique s'attelle à la question du sans-abrisme sous cet angle humanitaire.

Au fil du temps, la pression médiatique – le classique reportage télévisé sur les grands froids – a rendu l'approche humanitaire toujours plus populaire. Mais chaque année, la fin du Plan Hiver annonce un scénario répété : des centaines de personnes prises en charge par



les centres d'urgence se retrouvent sans hébergement et le suivi est rompu. Une absurdité déplorée d'année en année, d'autant plus que l'hiver suivant, les structures d'urgence se remplissent à nouveau⁶. Toutefois, pour le cabinet du ministre-président Rudi Vervoort (PS), la crise du logement impose aux pouvoirs publics d'envisager les grosses institutions offrant un hébergement d'urgence et un suivi psychosocial comme l'option prioritaire⁷. L'expérience montre pourtant que le suivi social est souvent plus efficace dans les petites institutions⁸. Ensuite, l'augmentation des capacités d'hébergement ne résoudra pas la crise du logement. Chercher à atténuer les conséquences de cette crise ne doit pas empêcher de s'attaquer à ses causes.

Les centres d'hébergement d'urgence sont en perpétuelle surpopulation en-dehors de l'hiver, faute de place dans les maisons d'accueil ou de solutions alternatives. La réorientation des personnes cumulant les problématiques s'avère extrêmement périlleuse face à un vide institutionnel⁹. Le manque de place est aussi particulièrement criant pour les services spécialisés en santé mentale, handicap, et autres. Le centre d'accueil d'urgence Ariane, tente d'assurer la réorientation de tous ces bénéficiaires. Le Samusocial estime lui qu'une personne sur sept seulement est réorientée vers une solution de sortie de rue (maison d'accueil, de repos, de soin, institutions spécialisées, logement...).

Du côté des maisons d'accueil, les places se font rares, les séjours se prolongent et les portes de sorties sont trop peu nombreuses, le défi étant de reloger des personnes précarisées dans un parc locatif qui leur est peu accessible. En effet, les sociétés de logements publics et les agences immobilières sociales n'ont pas les moyens de répondre à la demande, alors que sur le marché locatif

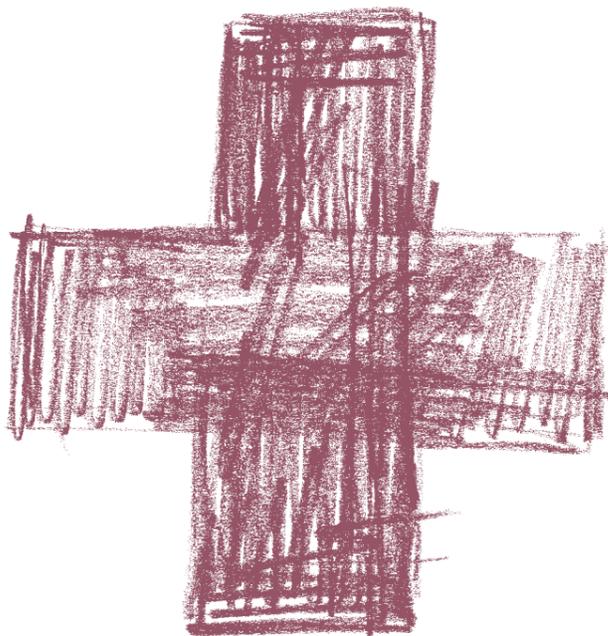
privé, il est de plus en plus difficile de trouver des logements abordables, de qualité (au minimum salubres) et adaptés à la composition familiale. Les maisons d'accueil se retrouvent donc prises entre l'obligation de répondre à des urgences et la difficulté de mener à bien leur projet d'insertion.

L'accès et la stabilisation dans le logement

Si l'on prend l'exemple du secteur médical, nous notons que les services d'urgences ne constituent qu'une étape dans le suivi d'un patient jusqu'à sa rémission la plus complète. En amont et en aval, différents services œuvreront en matière de prévention, de suivi médical ou psychosocial... Si la capacité ou la qualité de prise en charge de ces services s'avère insuffisante, les risques pour le patient de rester coincé dans le couloir des urgences ou d'y multiplier les passages augmenteront sérieusement.

À côté du travail des centres d'hébergement d'urgence et des maisons d'accueil (souvent saturées et pas toujours adaptées à l'ensemble du public sans-abri), certains acteurs ont développé différents dispositifs pour favoriser l'accès et la stabilisation dans le logement¹⁰. →

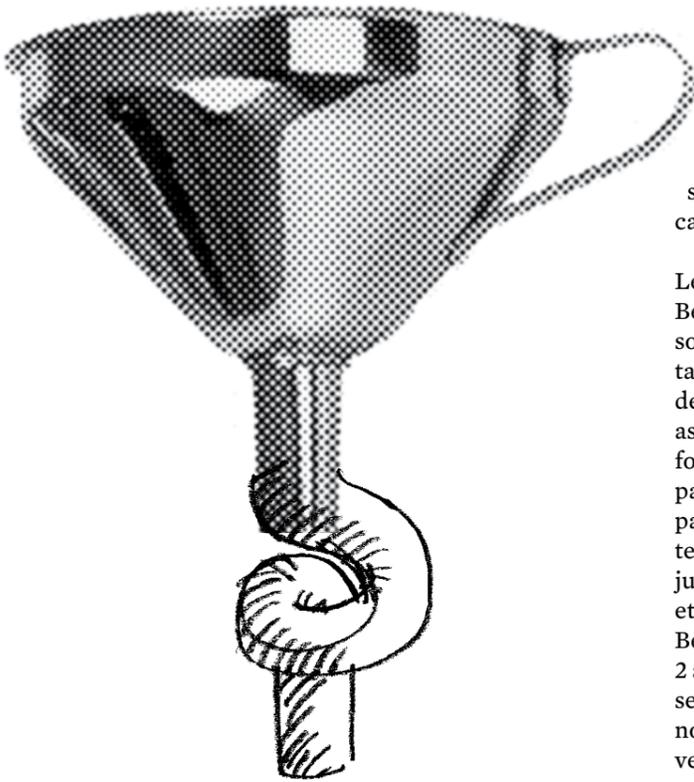
1. En 2014, l'enquête de la Strada dénombrait 2 603 personnes sans-abri ou mal logées (le précédent dénombrement de 2010 en ayant compté 1 957). Des chiffres à prendre avec précaution vu l'évolution méthodologique entre les trois dénombrements effectués (la Strada acquérant une meilleure connaissance des acteurs de terrain etc.).
2. La typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS) différencie les personnes sans-abri (vivant dans la rue ou en hébergement d'urgence) des personnes sans logement (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers d'hébergement).
3. L'agrément est un gage de confiance des autorités et garantit donc une certaine déontologie du travail social (sécurité des usagers des services), ainsi que la pérennisation des missions des associations (jugées nécessaires au public).
4. Céline Fremault est Ministre de l'Action sociale à la COCOF, de l'Action sociale et de la Lutte contre la Pauvreté à la COCOM (en binôme avec Pascal Smet du SP-A), et du Logement à la Région.
5. Brémond, P. et al., « En quoi l'urgence sociale interroge-t-elle les pratiques professionnelles ? », *Empan* 2002/2 (no46), pp. 129-130.
6. Notons que le Samusocial, principal opérateur du plan hiver, accueille durant cette période une grande proportion de personnes sans-papiers (dont le nombre n'est pas communiqué) pour lesquelles aucun accompagnement administratif ne peut être réalisé.
7. MORMONT, M., « Budget sans-abrisme à Bruxelles : un gâteau aux parts inégales », *Alteréchos*, n° 417 (8 février 2016), pp. 14-17.
8. De grosses institutions sont d'ailleurs en transition : chez les Petits Riens, le nombre de place en maison d'accueil est passé de 120 à 105 places, alors que des projets de logements accompagnés et de transit sont développés.
9. Quelle institution pourra fournir un accompagnement de qualité à une personne autiste et héroïnomanne ?
10. 789 en 2015 selon le rapport d'activité du Samusocial.



Au cours de leur séjour, les personnes nouent souvent des liens avec la structure qui les accueille et, une fois sorties, sont en demande d'accompagnement régulier. Diverses maisons d'accueil ont donc décidé de mettre en place un suivi **post-hébergement**¹¹. Ce suivi transitoire est maintenant devenu quasi systématique et permet aux maisons d'accueil de faire le relais avec d'autres services sociaux (CPAS, services d'aide à la jeunesse, services de médiation de dettes...).

En termes d'accompagnement, on retrouve aussi les **services de guidance à domicile ou services d'habitat accompagné**. Ceux-ci peuvent fournir un suivi psycho-social, administratif et/ou budgétaire sur demande et agir aussi bien en amont (en prévention, pour éviter que des personnes se retrouvent sans logement) qu'en aval (transition vers le logement, comprenant une assistance à l'installation, aux démarches administratives, ainsi qu'une orientation vers d'autres services sociaux) pour favoriser le maintien des personnes dans un logement jusqu'à ce qu'elles se sentent capables de vivre de façon autonome.

Le projet **Housing First**, en place depuis août 2013 en Belgique, parie lui sur le relogement direct des personnes sans-abri pour lesquelles aucun dispositif existant ne semble accessible ou approprié. Il s'agit souvent de personnes souffrant de problèmes de santé mentale associés à d'autres difficultés (assuétudes et autres). Une fois relogées et accompagnées, elles feront le choix (ou pas) de s'attaquer à leurs difficultés supplémentaires. Ce pari s'accompagne d'une série de principes directeurs tels que la non-conditionnalité de traitement, le non-jugement et la séparation des droits/devoirs du locataire et de l'accompagnement social. Les premiers résultats en Belgique sont extrêmement encourageants : au bout de 2 ans d'expérience, 90 % des sans-abri aux besoins élevés se sont maintenus dans leur logement¹². Récemment, de nouvelles adaptations du projet ont choisi de s'orienter vers un public moins problématique ou vers un rehaussement des exigences concernant l'attribution d'un logement ou l'accompagnement (nécessité d'être en ordre administrativement avant d'entrer dans le logement, par exemple), ce qui les rapproche fortement des services de guidance à domicile.



Les **Agences Immobilières Sociales (AIS)**, intermédiaires entre des propriétaires privés et un public aux revenus limités, sont des acteurs stratégiques pour favoriser l'accès et le maintien des personnes dans leur logement. En effet, celles-ci peuvent collaborer avec des services d'accompagnement, développer des projets d'habitat solidaire, proposer des logements de transit¹³ et pratiquent déjà une forme de bail glissant, un mécanisme qui devrait être reconnu par le législateur dans l'ordonnance de régionalisation du bail¹⁴. Les AIS multiplient donc les partenariats avec différents acteurs en recherche de logements pour leur public (secteurs sans-abri, santé mentale, aide à la jeunesse...), et redoublent de créativité malgré des subsides régionaux restreints.

Enfin, dans les acteurs importants, n'oublions pas les **associations d'insertion par le logement (AIPL)**, agréées et subventionnées par la Région¹⁵. Le RBDH a inventorié 5 catégories d'activités réalisées par les AIPL¹⁶ :

- l'aide à l'accès à un logement décent
- l'éducation, la formation au logement des habitants
- l'entretien, l'amélioration du bâti et la création de logements
- l'amélioration du cadre de vie dans les quartiers
- le relais vers le politique et le lobbying.

Ces associations peuvent donc avoir des missions, des terrains, et des publics-cibles variés mais ont toutes l'objectif de rendre le droit au logement effectif pour les personnes précarisées. Leurs actions conjuguées permettent d'agir de manière systémique en travaillant sur plusieurs niveaux (loyer, insalubrité, famille, recherche de logement, information sur la législation et aides régionales existantes).

Pour une coordination des approches et des acteurs...

Une panoplie d'acteurs concourt donc à la réalisation effective du droit au logement. Pour créer une réelle synergie entre leurs actions, une répartition judicieuse des moyens et une bonne coordination au sein même du secteur sans-abri, mais aussi avec les autres secteurs – et en priorité celui du logement – sont indispensables.

...au sein du secteur sans-abri

En décembre 2015, le Collège réuni de la COCOM a revu le budget du programme de lutte contre le sans-abrisme

à la hausse (de 9,8 à 17 millions d'euros)¹⁷. Cette augmentation a été bien accueillie par le secteur, mais certains acteurs de terrain se sont étonnés de la part disproportionnée réservée à l'accueil d'urgence, passant d'un financement de 3,9 à 10,3 millions d'euros. Or, le projet **Housing First Brussels** coordonné par Infirmiers de Rue et SMES-B voyait son financement inchangé¹⁸ parallèlement à la fin de son subside fédéral en tant que projet pilote¹⁹. On observe donc toujours un déséquilibre financier entre les politiques de court et de long terme.

Bien sûr, certaines structures d'urgence tentent de se diversifier de l'intérieur²⁰ et les différents acteurs du secteur sans-abri collaborent déjà sur le terrain. Le projet Hiver 86 400²¹, visant une complémentarité entre les volets « nuit » et « jour » du plan hiver en est d'ailleurs →

11. C'est le cas de La Source, qui a donné naissance au service d'habitat accompagné Fami Home. Par la suite, d'autres services d'accompagnement sont nés, tels que Lliving ou encore le service Habitat Accompagné du CPAS de Saint-Gilles.

12. Rapport d'évaluation *Housing First Belgium*, 2016. Ce rapport estime également que l'accompagnement d'une personne via *Housing First* coûterait 17,80 euros/nuit/personne, comparé à 55 euros/nuit/personne en abri de nuit.

13. Les logements de transit permettent d'accueillir des personnes mal logées pour une durée maximale de 18 mois durant lesquels un suivi social est garanti.

14. Le bail glissant est défini dans le projet d'ordonnance comme un « bail de résidence principale conclu par une des personnes morales définies par le Gouvernement en vue de sous-louer simultanément le bien loué à une personne en état de précarité qui dispose du droit, à l'issue de son accompagnement social et pour autant que les objectifs de celui-ci soient atteints de se voir automatiquement céder le bail principal dont elle devient ainsi le preneur direct ». La liste des personnes morales habilitées à pratiquer ce mécanisme devrait être arrêtée par le Gouvernement.

15. 16 juillet 1992, Arrêté de l'Exécutif de la Région Bruxelles-Capitale du Gouvernement relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement. La Direction Logement de l'administration régionale les répartit dans 5 catégories : les associations spécialisées dans l'aide au logement, les associations incluant le logement dans leur offre de travail social, les associations offrant une aide à des groupes cibles, les unions de locataires et les associations de coordination d'ASBL (comme le RBDH).

16. Cf. « Les associations œuvrant à l'insertion par le logement. Les réalités d'un secteur peu connu et reconnu », Art. 23, n°45 (7 août 2011).

17. MORMONT, M., *Ibid.*

18. Un financement inchangé mais étalé sur 12 mois au lieu de 8, entraînant une réduction forcée du personnel.

19. Le 16 juin dernier, le cabinet Fremaut a décidé d'octroyer un subside de 920 000 euros au projet *Housing First* (comparé à 420 000 en 2015) : une partie (entre 150 et 200 000) destinée au Samusocial pour leur projet *Housing First* (intitulé *Step Forward*), une autre (environ 200 000 euros) à des projets liés au Metro, et les derniers 500 000 euros au projet *Housing First Brussels*.

20. Le Samusocial a lancé son projet *Step Forward* pour les jeunes de 18 à 25 ans et a ouvert un centre médicalisé (MédiHalte) pour la prise en charge de personnes nécessitant des soins.

21. coordonné par l'AMA.

On observe donc toujours un déséquilibre financier entre les politiques de court et de long terme.

un bon exemple. Il reste cependant du chemin à parcourir vers une meilleure répartition des ressources entre les acteurs de l'urgence (y compris entre les opérateurs de jour et de nuit), mais aussi un équilibrage du soutien entre l'offre humanitaire et celle à visée intégrative (maisons d'accueil, guidance à domicile...) pourraient être envisagés. Ensuite, afin de mieux relier l'accueil d'urgence et les plans structurels de relogement, les pouvoirs publics doivent s'employer à mettre en place une politique de lutte contre le sans-abrisme ambitieuse et cohérente, « intégrée et structurelle »²¹. Il est temps d'impulser un véritable changement de paradigme – en commençant par donner aux acteurs de terrain les moyens de diversifier l'offre en matière d'accompagnement vers le logement. Enfin, les acteurs doivent se convaincre qu'ils sont réellement complémentaires pour améliorer leur collaboration et se coordonner de manière optimale²². De ce côté, les choses avancent, comme devrait l'illustrer une prochaine collaboration entre le Samusocial et SMES-B sur un projet d'équipe mobile santé-précarité.

...et au-delà, pour un réel accès au logement

Pour desserrer le goulot d'étranglement vers l'accès durable au logement, de nombreuses pistes sont proposées par le secteur associatif²³ qui plaide pour :

- une amélioration de l'accès des personnes sans-abri au logement public à caractère social (révision des critères de dérogation, facilitation des procédures administrative, optimisation et production de logements sociaux),
- un refinancement des AIS,
- un plus grand soutien aux services d'accompagnement (tels que les AIPL, les services de guidance à domicile, les services post-hébergement...),
- une opérationnalisation de la lutte contre les logements vides (effectivité du droit de gestion publique²⁴ et de l'application de la taxe régionale²⁵),
- un encouragement des dispositifs alternatifs à l'hébergement (tels que Housing First et les logements de transit assortis du bail glissant),
- une réduction des barrières financières pour le public précarisé (par l'amélioration du système d'allocation de logement²⁶, la création d'un fonds de garantie locative²⁷).

Enfin et surtout, abordons la problématique de l'accessibilité du parc locatif privé bruxellois. Le projet d'une cellule « capteurs de logements » ayant l'objectif d'assister les associations et leurs bénéficiaires dans leur recherche de logements séduit la Ministre Céline Fremault²⁸. Une initiative intéressante, mais qui ne résoudra pas le problème des prix trop élevés des loyers à Bruxelles. Et en l'absence de solutions dans le parc locatif public, le RBDH réclame encore et toujours un encadrement des loyers.

Conclusion

À terme, une politique du logement bien menée devrait permettre de réduire le nombre d'intermédiaires nécessaires à l'accompagnement des personnes sans-abri ou mal logées vers de meilleures perspectives. Mais plus largement, remédier au sans-abrisme requiert des mesures systémiques qui ne se limitent pas aux seuls secteurs sans-abri et logement. Les meilleurs médecins traitent le corps comme un système interrelié, un problème d'estomac pouvant trouver sa source/résolution dans d'autres parties du corps ou des facteurs extérieurs. Ainsi, pour lutter contre le sans-abrisme de manière structurelle, il faudra combiner des mesures en matière de logement, de formation, d'emploi, d'éducation et d'aide à la jeunesse, d'accueil des migrants,... De même, il ne suffira pas de se concentrer sur la région de Bruxelles-Capitale, mais d'arriver à travailler de manière efficace au sein d'un contexte institutionnel belge complexe, dans un monde globalisé et interdépendant. ✕

21. MORMONT, M., « Les SDF ne meurent pas forcément... de froid », *Alteréchos*, n° 401 (23 avril 2015), pp. 12-13.

22. « Travail en réseau et réduction des risques. Pour un travail social moderne ? Interview de Sandro Cattacin » dans *Bruxelles Informations Sociales*, Conseil Bruxellois de Coordination Sociopolitique, n° 163 (mars 2011).

23. Pour plus de détails, voir notamment : *Mémorandum 2014 de l'Association des maisons d'accueil et des services d'aides aux sans-abri (AMA) et Mémorandum associatif pour le droit au logement 2014-2019 (RBDH)*.

24. Voir article consacré au droit de gestion publique dans ce même numéro.

25. Un élément qui encouragerait à la fois la remise de logements sur le marché locatif et la conclusion de conventions d'occupations précaires.

26. Voir article concernant l'allocation de relogement abordé dans ce numéro.

27. Cf. carte blanche « Pour un fonds de garantie locative centralisé », RBDH et RWDH, 8 juin 2016.

28. Il s'agit de la cellule capteurs de logements de l'Ilot, qui recherche des propriétaires disposés à louer leur bien à un public sans-abri ou mal logé, mais participent également au montage de projets immobiliers. Le projet bénéficiera d'une enveloppe de 125 000 euros de la COCOM, allongée de 50 000 euros accordés par Céline Fremault en tant que Ministre du Logement.